

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 24, 2022

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 Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2022:4597](#) 17-11-2022

Handhaving/Utrecht

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2022:9830](#) 09-11-2022

Omgevingsvergunning/Vlaardingen

[Rechtbank Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2022:10851](#) 18-10-2022

Omgevingsvergunning/Den Haag

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3302](#) 16-11-2022

Planschade/Ermelo

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3295](#) 16-11-2022

Planschade/Ede

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3299](#) 16-11-2022

Bestemmingsplan/Deventer

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3235](#) 09-11-2022

Bestemmingsplan/Eindhoven

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3159](#) 02-11-2022

Inpassingsplan 'Porthos transport en opslag van CO₂'/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:2863](#) 05-10-2022

Hoger beroep afwijzing verzoek om handhaving/Hoorn

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:2754](#) 21-09-2022

Besluit hogere waarden Wgh/Zuid-Holland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:1434](#) 18-05-2022

Bestemmingsplan/Amstelveen

Annotatie

[Verhouding raad en college bij een bestemmingsplanprocedure en evenredigheid](#)

mr. R. Veenhof

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Deventer

In de planregels is bepaald dat de geluidbelasting van een groot evenement niet meer dan 65 dB(A) mag zijn. Zonder onderzoek is het echter niet duidelijk of dit uitvoerbaar en handhaafbaar is.

Casus

Bij besluit van 1 juli 2020 heeft de raad van de gemeente Deventer het bestemmingsplan 'Chw bestemmingsplan Deventer, stad en dorpen deel A' vastgesteld. Dit plan voorzag onder meer in een uitbreiding van de gebruiksfuncties van de agrarische gronden van het evenemententerrein Roland Holstlaan ten behoeve van extensieve dagrecreatie. In een tussenuitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat de raad een herstelbesluit dient te nemen waarin hij een aantal gebreken met betrekking tot de planregels over evenementen moet herzien. Daarbij heeft de Afdeling de raad opdracht gegeven om onder andere na te gaan of het noodzakelijk is dat organisatoren van evenementen in bepaalde gevallen van tevoren een geluidsonderzoek overleggen, opdat duidelijk is dat het te houden evenement kan voldoen aan de in de planregels opgenomen maximale geluidsbelasting voor evenementen en dit zo nodig in de planregels te waarborgen. Bij besluit van 17 november 2021 heeft de raad een herstelbesluit, het bestemmingsplan 'Chw bestemmingsplan Deventer, stad en dorpen deel A, evenemententerrein' vastgesteld.

Appellant woont nabij het evenemententerrein en vreest voor onder andere geluidshinder. Appellant stelt dat grote evenementen niet zijn onderzocht in het akoestisch onderzoek. Uit het akoestisch onderzoek van het vorige plan volgt dat evenementen met meer dan 10.000 bezoekers niet zijn onderzocht. Appellant vermoedt dat er enkel tekstuele wijzigingen zijn doorgevoerd. Dit blijkt volgens hem uit het geactualiseerde akoestisch onderzoek dat bij het herstelbesluit hoort. Appellant wijst er ook op dat bij de paaskermis de geluidsnormen zijn overschreden en dat ook tijdens het Deventer Stadsfestival de geluidsnormen in de avond met 5 dB(A) zijn overschreden.

Rechtsvraag

Is de norm voor de maximale geluidsbelasting voor grote evenementen die is vastgelegd in het bestemmingsplan voldoende, nu niet is onderzocht wat de geluidsbelasting is van dergelijke evenementen, waardoor onzeker is of de gestelde norm wel uitvoerbaar is?

Uitspraak

De Afdeling stelt vast dat bij het herstelbesluit het geactualiseerde akoestisch onderzoek is gevoegd. In paragraaf 1 van het geactualiseerde akoestisch onderzoek staat dat er naar aanleiding van de tussenuitspraak enkele tekstuele wijzigingen zijn doorgevoerd in het akoestisch onderzoek, zodat het onderzoek beter aansluit bij de gebruiksregels die de gemeente verbindt aan het gebruik van het terrein. In paragraaf 1.5 van de plantoelichting van het herstelbesluit staat dat het akoestisch onderzoek uit 2016, dat is opgesteld bij de vaststelling van het vorige bestemmingsplan, als basis is gehanteerd voor het geactualiseerde akoestisch onderzoek. Verder staat er: 'In het onderzoek uit 2016 was het houden van een groot evenement niet opgenomen. De geluidsnorm voor een groot evenement is gelijk aan een middelgroot evenement. In het onderzoek uit 2016 is reeds onderzocht en gebleken dat bij middelgrote evenementen voldaan kan worden aan de richtwaarde. Aangezien de norm onveranderd is, kan ook voor grote evenementen worden voldaan aan de richtwaarde.'

De Afdeling is van oordeel dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de geluidsbelasting van een groot evenement met een bezoekersaantal van maximaal 15.000 bezoekers. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat geen onderzoek is gedaan naar het muziekgeluid van het grote evenement in combinatie met stemgeluid van 15.000 bezoekers. Weliswaar stelt de raad dat bij een groot evenement de geluidsbelasting maximaal 65 dB(A) mag zijn, maar onduidelijk is of dit ook uitvoerbaar en daarmee dus ook handhaafbaar is. Gelet op het vorenstaande is het herstelbesluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en in strijd met artikel 3:46 van de Awb niet afdoende gemotiveerd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3299

Zaaknummer: 202004842/2/R3

Wetsartikelen:

ANNOTATIE

Verhouding raad en college bij een bestemmingsplanprocedure en evenredigheid

mr. R. Veenhof

Annotatie bij ABRvS 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2941.

1. De uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2941) over de weigering het bestemmingsplan ‘Hemelum, De Soal 4’ vast te stellen en een omgevingsvergunning te verlenen, verdient een annotatie. De Afdeling past hierin de uitwerking van het evenredigheidsbeginsel, zoals neergelegd in de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 (hierna: de uitspraak *Harderwijk*), toe. Daarnaast wordt in deze uitspraak ook ingegaan op de verhouding tussen het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) en de raad in het kader van een bestemmingsplanprocedure.

De besluiten, die in de uitspraak van 12 oktober 2022 voorliggen, kennen een langere voorgeschiedenis. Daarom zal eerst de aanloop tot de te bespreken uitspraak worden geschetst. Vervolgens bespreek ik de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022, waarna ik inga op de verhouding tussen het college en de raad. Afsluitend komt het evenredigheidsbeginsel aan de orde. In dat kader bespreek ik de uitspraak *Harderwijk* en de toepassing hiervan in het voorliggende geval.

2. Initiatiefnemer wil haar bedrijf uitbreiden met twee nieuwe varkensstallen en activiteiten op het gebied van mestverwerking en voerbereiding. Hiervoor is een bouwvlak nodig van 2 ha (1,5 ha voor de varkenshouderij en 0,5 ha voor mestverwerking en voerbereiding). In het geldende bestemmingsplan ‘Buitengebied Súdwest-Fryslân’ is aan de gronden van initiatiefnemer een bouwvlak toegekend met een oppervlakte van 1,3 ha (zie onder 1.3 van de toelichting van het ontwerpbestemmingsplan ‘Hemelum – De Soal 4’).

Bij besluit van 4 april 2019 heeft de raad van de gemeente Súdwest-Fryslân besloten om het bestemmingsplan ‘Hemelum, de Soal 4’ niet vast te stellen. Het college van deze gemeente heeft op 24 april 2019 geweigerd aan initiatiefnemer omgevingsvergunning te verlenen voor

het realiseren van twee varkensstallen en het emissiearm uitvoeren van stallen. Tegen deze besluiten heeft initiatiefnemer beroep ingesteld bij de Afdeling. Bij uitspraak van 24 maart 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:619) heeft de Afdeling geoordeeld dat de beroepsgronden tegen de vier gronden waarop het weigeringsbesluit rust, slagen. Bij deze uitspraak heeft de Afdeling het beroep gegrond verklaard en de twee bestreden besluiten vernietigd. Daarnaast heeft de Afdeling de raad en het college opgedragen om binnen twintig weken na verzending van deze uitspraak nieuwe besluiten te nemen. In de voor deze annotatie geselecteerde uitspraak liggen deze twee (nieuwe) besluiten voor. Bij besluit van 7 juli 2021 heeft de raad wederom besloten om het desbetreffende bestemmingsplan niet vast te stellen. Het college had aan de raad voorgesteld om het ontwerpbestemmingsplan ongewijzigd vast te stellen (zie onderdeel b van het dictum van het (ontwerp)raadsbesluit dat het college aan de raad had voorgelegd, te raadplegen via: <https://sudwestfryslan.raadsinformatie.nl/vergadering/870943>). In het raadsvoorstel heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de uitbreiding landschappelijk aanvaardbaar is, omdat de ruimtelijke impact hiervan minimaal is. De nieuwe bebouwing wordt met name achter de bestaande bebouwing gesitueerd (gezien vanuit de bebouwde kom van Hemelum). De bebouwing wordt aan alle zijden aan het zicht onttrokken door de landschappelijke inpassing ervan door middel van de plaatsing van afschermdende beplanting (zie onder 'Ad a Inhoud bestemmingsplan Buitengebied Súdwest-Fryslân' van het raadsvoorstel).

De raad besloot echter bij amendement (19 stemmen voor en 18 stemmen tegen) het ontwerpbestemmingsplan niet vast te stellen (zie de hiervoor aangehaalde link). Bij dit besluit hoort een document, waarin een motivering voor de weigering is opgenomen (zie bijlage 1 bij de raadsstukken, te raadplegen via de hiervoor aangehaalde link). Op 13 juli 2021 heeft het college – in lijn met het raadsbesluit – geweigerd omgevingsvergunning te verlenen. Initiatiefnemer is het niet eens met deze besluiten en heeft hiertegen beroep ingesteld bij de Afdeling.

3. In beroep voert initiatiefnemer aan dat het weigeringsbesluit van de raad niet is ingegeven door een ruimtelijk argument dat deugdelijk is onderbouwd. De raad bestrijdt dit en stelt zich op het standpunt dat deugdelijk en zorgvuldig is onderbouwd dat de gewenste uitbreiding leidt tot een aantasting van het landschap, die naar de opvatting van de raad niet aanvaardbaar is.

De Afdeling stelt vast dat voor het bouwplan een aanzienlijke vergroting van het bouwvlak nodig is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad deugdelijk gemotiveerd waarom het bouwplan niet past bij de schaal en maat van de overige bebouwing ter plaatse. Evenmin sluit dit aan bij het uitgangspunt dat geen grootschalige uitbreidingsmogelijkheden worden

toegekend aan niet-grondgebonden bedrijven, mede met het oog op de bescherming van het landschap. Het behoud van landschappelijke kwaliteiten is – naar het oordeel van de Afdeling – een ruimtelijk argument op basis waarvan de raad heeft kunnen besluiten om het bestemmingsplan niet vast te stellen.

4. Vervolgens gaat de Afdeling in op het betoog van initiatiefnemer dat het college heeft geadviseerd om het bestemmingsplan wel vast te stellen, omdat het passend zou zijn binnen de ruimtelijke structuur. Hierover overweegt de Afdeling dat de raad bij zijn bevoegdheid omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan de inzichten van het college is gebonden; het is de raad die uiteindelijk een oordeel geeft over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling, waarin het bestemmingsplan voorziet. Al met al concludeert de Afdeling dat het weigeringsbesluit, gebaseerd op het oordeel dat het bouwplan niet passend is in het landschap, afdoende is gemotiveerd. Afsluitend gaat de Afdeling nog in op het betoog van initiatiefnemer dat onvoldoende rekening is gehouden met haar belangen. In dit kader stelt de Afdeling vast dat de weigering om het bestemmingsplan vast te stellen een geschikte en noodzakelijke maatregel is. Verder is de Afdeling van oordeel dat de weigering ook een evenwichtige maatregel is, de weigering heeft weliswaar gevolgen voor de bedrijfsvoering van initiatiefnemer, maar deze laat de bestaande bedrijfsvoering onverlet. Gelet op de gevolgen van de aangevraagde uitbreiding van de bebouwing en de afweging hiervan, vindt de Afdeling de weigering niet onevenwichtig. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de nadelige gevolgen van het weigeringsbesluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. De raad heeft dan ook – in het licht van het evenredigheidsbeginsel – kunnen weigeren het bestemmingsplan vast te stellen.

5. Na deze bespreking van de inhoud van de uitspraak, ga ik nu in op de verhouding tussen college en raad in het kader van een bestemmingsplanprocedure. De raad is bevoegd tot het nemen van een besluit omtrent vaststelling van een bestemmingsplan (zie artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening). Het college is bevoegd dit besluit van de raad voor te bereiden (zie artikel 160, eerste lid, aanhef en onder b, van de Gemeentewet). De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 26 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:580, waarin ook een weigering om een bestemmingsplan vast te stellen voorlag. In dat geval had het college in de zienswijzennota het standpunt ingenomen dat het plan ruimtelijk aanvaardbaar was. De raad besloot het plan echter niet vast te stellen. In dit kader overwoog de Afdeling dat de raad niet aan de inzichten van het college ter zake is gebonden. De raad oordeelt namelijk over de aanvaardbaarheid van een ruimtelijke ontwikkeling. Vergelijk ook de uitspraak van 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1543, waarin de Afdeling in dezelfde zin oordeelde over een weigering van de raad om een bestemmingsplan vast te stellen in relatie tot een door het college genomen principebesluit.

6. Er zijn twee onderwerpen die de relatie tussen college en raad betreffen die ik kort wil aanstippen. Enerzijds de (mogelijke) gebondenheid van de raad aan een met de gemeente gesloten overeenkomst, anderzijds de relatie met het vertrouwensbeginsel. Het college is bevoegd om tot privaatrechtelijke rechtshandelingen van de gemeente te besluiten, zoals het aangaan van overeenkomsten (zie artikel 160, eerste lid, aanhef en onder d, van de Gemeentewet). Ten aanzien van (de uitoefening van) deze bevoegdheid wijs ik nog op artikel 169, vierde lid, van de Gemeentewet. Dit artikellid houdt in dat het college de raad vooraf inlichtingen geeft over de uitoefening van bevoegdheden, zoals besluiten tot privaatrechtelijke rechtshandelingen, als de raad daarom verzoekt of als de uitoefening ingrijpende gevolgen kan hebben voor de gemeente. In dit laatste geval neemt het college geen besluit dan nadat de raad in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen. Volledigheidshalve wijs ik er in dit verband nog op dat de redactie van dit artikellid niet is aangepast naar aanleiding van een wijziging van artikel 160, eerste lid, van de Gemeentewet, zodat in artikel 169, vierde lid, niet wordt verwezen naar artikel 160, eerste lid, aanhef en onder d (zie voor deze wijziging: *Stb.* 2019, 173 en *Stb.* 2019, 385, waarmee het voormalige artikelonderdeel e is verletterd tot het huidige onderdeel d).

7. In beroepsprocedures betogen appellanten soms dat (de inhoud van) een overeenkomst met de gemeente, zoals een anterieure overeenkomst, zou moeten leiden tot bepaalde keuzes voor het bestemmingsplan. Hierover overweegt de Afdeling dat een dergelijke overeenkomst niet kan leiden tot een verplichting van de raad om aan gronden een bestemming te geven die hij niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. De definitieve beslissing over de vaststelling van het bestemmingsplan kan, mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen, anders uitvallen dan bij het sluiten van de overeenkomst is ingeschat. Het sluiten van een overeenkomst is echter wel een omstandigheid die de raad bij de besluitvorming over het plan in zijn overwegingen moet betrekken (zie bijvoorbeeld ABRvS 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1543 en ABRvS 4 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX0279).

8. Het vertrouwensbeginsel heeft een relatie met het voorgaande. Niet zelden wordt daarbij een beroep gedaan op een toezegging van een college waaraan een raad dan gebonden zou zijn. Met de uitspraak 'Amsterdamse dakopbouw' (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694) heeft de Afdeling drie stappen onderscheiden, die gezet moeten worden in het kader van de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel. De tweede stap houdt de vraag in of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. In het kader van deze stap heeft de Afdeling overwogen dat handelingen van het college de raad alleen kunnen binden, indien deze laatste daarmee instemt. Dit om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de democratisch gekozen raad om

een eigen belangenafweging te maken (zie ABRvS 15 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1639). In sommige gevallen kan er echter wel aanleiding bestaan om aan te nemen dat de raad deze toezegging in zijn afweging had moeten betrekken (zie de hiervoor aangehaalde uitspraak van 15 juli 2020).

9. Na deze bespreking van de verhouding tussen raad en college, ga ik nu in op de (toepassing van) het evenredigheidsbeginsel. Het evenredigheidsbeginsel is neergelegd in artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit artikellid houdt – zeer kort samengevat – in dat de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig mogen zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

10. In de uitspraak *Harderwijk* bespreekt de Afdeling de toepassing van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, wanneer het bestreden besluit berust op een discretionaire bevoegdheid. In deze gevallen komt het bestuursorgaan dus beleidsruimte toe. In deze uitspraak overweegt de Afdeling onder meer – in navolging van de staatsraden advocaat-generaal Wattel en Widdershoven – dat bij voorkeur rechtstreeks moet worden aangesloten bij de bewoordingen van voornoemd artikellid. De Afdeling onderschrijft dat geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid (die zijn ontleend aan de Unierechtelijke evenredigheidstoets) een rol (kunnen) spelen bij de toetsing aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Volgens de Afdeling moet echter niet met betrekking tot elk bestreden besluit een dergelijke drietrapstoets worden uitgevoerd. De bestuursrechter zal van geval tot geval, in het verlengde van de tegen het besluit aangevoerde beroepsgronden, moeten bepalen of en zo ja op welke wijze de geschiktheid, de noodzakelijkheid en de evenwichtigheid van de maatregel (uitdrukkelijk) bij de toetsing moeten worden betrokken. De intensiteit van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel wordt bepaald door onder meer de aard en de mate van de beleidsruimte van het bestuursorgaan, de aard en het gewicht van de met het besluit te dienen doelen en de aard van de betrokken belangen en de mate waarin deze door het besluit worden geraakt. Naarmate die belangen zwaarder wegen, de nadelige gevolgen van het besluit ernstiger zijn of het besluit een grotere inbreuk maakt op fundamentele rechten, zal de toetsing intensiever zijn, zo overweegt de Afdeling in de uitspraak *Harderwijk*.

11. In dit kader stel ik eerst vast dat de Afdeling in haar ‘bouwsteen’ voor bestemmingsplannen, die het toetsingskader weergeeft, expliciet aansluiting heeft gezocht bij de bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Voor zover relevant luidt dit als volgt:

[...] De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen

doelen.’

Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1539. In het verleden gebruikte de Afdeling de volgende bewoordingen:

*‘[...] De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich **in redelijkheid** op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.’* (zie bijvoorbeeld ABRvS 31 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1529).

Deze wijziging sluit aan bij rechtsoverweging 7.6 van de uitspraak *Harderwijk*, waarin de Afdeling overweegt dat de bestuursrechter bij de toetsing aan artikel 3:4, tweede lid, van de Awb niet beoordeelt of het bestuursorgaan bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid wel of niet tot het besluit heeft kunnen komen, maar bij voorkeur (rechtstreeks) moet aansluiten bij de bewoordingen van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb.

12. In de uitspraak van de Afdeling van 12 oktober 2022 komen alle onderdelen van de drietrapstoets aan de orde: geschiktheid, noodzakelijkheid en evenwichtigheid. Ik stel vast dat deze toets – over het algemeen – grotendeels wordt doorlopen in het kader van sluitingszaken op grond van de Opiumwet, in die zin dat noodzakelijkheid en evenwichtigheid worden beoordeeld (zie bijvoorbeeld ABRvS 7 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2614). Voorbeelden van de expliciete toepassing van de drietrapstoets door de Afdeling bij bestemmingsplannen zijn naar mijn idee (zeer) schaars. Wel is het zo dat de Afdeling bij bestemmingsplannen soms expliciet maakt om welke nadelige gevolgen het gaat en welke doelen met het besluit worden gediend (zie ABRvS 28 september 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2817, r.o. 7.10 en ABRvS 26 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3093, r.o. 15.5).

In de jurisprudentie van rechtbanken zijn (al) enkele voorbeelden te vinden van de complete drietrapstoets: rechtbank Midden-Nederland 26 juli 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:2977 (handhaving), rechtbank Gelderland 3 augustus 2022, ECLI:NL:RBGEL:2022:4194 (handhaving) en rechtbank Amsterdam 22 juli 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:4241 (weigering omgevingsvergunning). Daarnaast zijn ook voorbeelden te vinden van uitspraken, waarin de desbetreffende rechtbank de mate van intensiteit van haar toetsing expliciet maakt. Zie bijvoorbeeld: rechtbank Oost-Brabant 27 juni 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:2658 en rechtbank Midden-Nederland 17 oktober 2022, ECLI:NL:RBMNE:2022:4146.

13. In de uitspraak van 12 oktober 2022 komt de Afdeling tot het oordeel dat de nadelige

gevolgen van het bestreden besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Hierbij concludeert de Afdeling eerst dat de weigering om het bestemmingsplan vast te stellen een geschikte en noodzakelijke maatregel is. Hierbij betreft zij de volgende omstandigheden:

Het verzoek ziet op een uitbreiding van agrarische bebouwing, die niet onaanzienlijk is. De raad wenst de weidsheid en openheid van het landschap ter plaatse te behouden, het behoud hiervan is door de raad aangemerkt als zwaarwegend belang. Hierover merk ik op dat mij uit de beschikbare stukken niet is gebleken dat de raad dit gewicht aan dit belang heeft toegekend, mogelijksterwijs dat dit ter zitting ter sprake is gekomen.

De beoogde uitbreiding van de bedrijfsbebouwing houdt een niet onaanzienlijke aantasting van deze openheid en weidsheid in, die niet met andere maatregelen – zoals landschappelijke inpassing – is tegen te gaan.

De raad komt in planologische aangelegenheden beleidsruimte toe.

Verder concludeert de Afdeling dat de maatregel evenwichtig is. Weliswaar heeft de weigering om medewerking te verlenen aan de uitbreiding gevolgen voor de bedrijfsvoering van initiatiefnemer, maar de weigering laat de bestaande bedrijfsvoering onverlet. Ook acht de Afdeling hierbij van belang dat het gaat om een aanzienlijke uitbreiding van bedrijfsbebouwing, terwijl de raad ernaar streeft de aanwezige landschapswaarden (weidsheid en openheid) te behouden.

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Vlaardingen

Noodzaak aangevraagde activiteit is niet bepalend voor beantwoording van de vraag of deze in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Noodzaak of belang van deze activiteit kan wel een rol spelen bij de belangenafweging.

Casus

Bij besluit van 7 juli 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Vlaardingen (het college) een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verleend. Hiermee wordt een verruiming van de openingstijden van een medisch centrum mogelijk gemaakt. De vergunde verruiming van de openingstijden houdt in dat in het medisch centrum op werkdagavonden maximaal vier behandelkamers in gebruik mogen zijn en dat op koopavonden (vrijdagen) en de weekenden maximaal twee behandelkamers in gebruik mogen zijn. Uit de beslissing op bezwaar in samenhang met de aanvraag en de daarbij behorende stukken blijkt dat het medisch centrum in de avond van 18.00 tot 21.00 uur geopend mag zijn en op zaterdag van 10.00 tot 16.00 uur.

Bij de beslissing op bezwaar van 22 april 2021 heeft het college het bezwaar van eisers ongegrond verklaard. Eisers hebben tegen deze beslissing op bezwaar beroep ingesteld bij de rechtbank.

Rechtsvraag

Had het college in zijn beoordeling van de aangevraagde activiteit rekening moeten houden met de noodzaak hiervan?

Uitspraak

Eisers voeren aan dat de noodzaak voor de verruiming van de openingstijden van het medisch centrum niet voldoende is onderbouwd. In het bijzonder vinden zij dat niet voldoende is onderbouwd dat zorgverzekeraars op dit punt contractuele eisen stellen. Ten tijde van de

aanvraag was er geen onderbouwing; pas in bezwaar heeft verweerder zijn beslissing onderbouwd.

Eisers stellen in dit verband dat alleen een contract tussen Caresq en de fysiotherapiepraktijk is overgelegd. Daarin staat dat de praktijk buiten werkdagen van 9.00 tot 17.00 uur minimaal twee dagdelen moet worden opengesteld voor de behandeling van verzekerden. Voor het overige zijn volgens eisers geen contracten overgelegd waaruit blijkt dat openstelling in de avond en/of het weekend vereist is voor de zorgverleners in het medisch centrum. Zij wijzen er ook op dat de bezwaarschriftencommissie de onderbouwing van de noodzaak van avond- en weekendopenstelling ontoereikend vond. Volgens eisers is het contract tussen Caresq en de fysiotherapiepraktijk in bezwaar niet overgelegd. Bovendien heeft het contract alleen betrekking op de fysiotherapiepraktijk en niet op het gehele medisch centrum. Eisers stellen verder dat volgens dit contract avond- óf weekendopenstelling vereist zou zijn, maar niet beide. Verweerder heeft daarom volgens eisers meer vergund dan is aangevraagd. Volgens eisers heeft verweerder niet onderbouwd waarom de fysiotherapiepraktijk zowel 's avonds van 18.00 tot 21.00 uur als in het weekend van 10.00 tot 16.00 uur open zou moeten kunnen zijn.

Bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan met toepassing van de kruimelgevallenregeling moet het bevoegd gezag, gelet op het toetsingskader in artikel 2.12, aanhef en onder a, van de Wabo, beoordelen of de aangevraagde activiteit in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Of de aangevraagde activiteit noodzakelijk is, is daarbij niet bepalend. Het gaat primair om de ruimtelijke gevolgen van de activiteit. Wanneer er op dat punt wezenlijke nadelige effecten zijn, moet het bevoegd gezag een belangenafweging maken. Daarin kan de noodzaak of het belang van de aangevraagde activiteit een rol spelen.

Uit de stukken blijkt dat verweerder de noodzaak van avond- en weekendopenstelling wel heeft betrokken in zijn belangenafweging. Hij heeft onder meer gesteld dat van vergunninghoudster meerdere documenten zijn ontvangen waaruit blijkt dat avond- en weekendopenstelling van de praktijk vanuit de zorgverzekeraars als eis wordt gesteld en ook een meerwaarde heeft. Ter zitting heeft verweerder echter gesteld dat een belang voor vergunninghoudster ook los van eisen van de zorgverzekeraars gegeven is, nu het medisch centrum al overdag geëxploiteerd mag worden. Verweerder heeft gesteld dat avond- en/of weekendopenstelling voor verschillende zorgverleners in het medisch centrum wenselijk is, onder meer om betere service aan hun patiënten en cliënten te kunnen verlenen.

Naar het oordeel van de rechtbank is de communicatie van verweerder tijdens de

besluitvormingsprocedure op dit punt niet duidelijk genoeg geweest. Voor zover verweerder heeft gesteld dat avond- en weekendopenstelling van het medisch centrum noodzakelijk is vanwege de eisen van zorgverzekeraars, heeft hij die noodzaak bovendien onvoldoende onderbouwd. Het resultaat van de besluitvorming is naar het oordeel van de rechtbank echter niet in strijd met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. In dit geval zijn de gevolgen van de verruiming van de openingstijden voor het woon- en leefklimaat van omwonenden zeer beperkt (zie overweging 9.3 van deze uitspraak). Verweerder kon de aangevraagde verruiming van de openingstijden alleen al daarom in redelijkheid in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening achten, ook zonder nadere afweging tussen de noodzaak van de verruiming van de openingstijden en de ruimtelijke effecten. De omgevingsvergunning is daarom niet in strijd met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo verleend.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 09-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2022:9830

Zaaknummer: ROT 21/2834

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo en 2.12 lid 1 onder a Wabo

RECHTSPRAAK

Planschade/Ede

In beginsel wordt geen rekening gehouden met tijdelijk genoten voordeel bij vaststellen planschade.

Casus

[Appellanten] hebben verzocht om een tegemoetkoming in planschade omdat volgens hen de waarde van de percelen is gedaald door de inwerkingtreding op 5 september 2013 van het bestemmingsplan 'Bezemronde 1, Buitengebied Ede'. Met dit plan is de recreatiebestemming komen te vervallen en is zandwinning en verondieping niet langer toegestaan.

De rechtbank heeft geoordeeld dat de conclusie van het college dat niet het gebruik voor zandwinning, maar het gebruik als cultuurgrond de hoogste waarde van de percelen van [appellant sub 1] en anderen vertegenwoordigt, gebrekkig is en dat het college ten onrechte stelt dat de exploitatie van de percelen voor zandwinning onder het oude bestemmingsplan met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitgesloten moet worden geacht. De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard en de beslissing op bezwaar vernietigd. Vervolgens heeft zij bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand kunnen blijven, omdat [appellant sub 1] en anderen al eigenaar waren van de percelen voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan 'Recreatiegebied Ede-West', waarin zandwinning mogelijk is gemaakt, zodat sprake is van het wegvallen van een tijdelijk genoten voordeel, waardoor zij geen aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in planschade.

Volgens [appellant sub 1] en anderen is in de jurisprudentie het oordeel dat de schade redelijkerwijs voor rekening van de aanvrager moet blijven omdat sprake is van een tijdelijk voordeel, alleen bedoeld om een mogelijkheid te creëren om onbedoeld ontstane planologische situaties te herstellen. Daarvan is volgens [appellant sub 1] en anderen in hun geval geen sprake.

Rechtsvraag

Moet bij vaststelling van de planschade rekening gehouden worden met het tijdelijk genoten voordeel?

Uitspraak

Niet in geschil is dat de percelen ten tijde van de eigendomsverkrijgingen door appellanten niet mochten worden gebruikt voor zandwinning, verondieping en recreatie. Het bestemmingsplan 'Recreatiegebied Ede-West', op grond waarvan dat gebruik wel was toegestaan, trad pas in werking na de eigendomsverkrijgingen door appellanten. Met de inwerkingtreding van het nieuwe, beweerdelijk schade veroorzakende plan zijn de met dat plan genoemde gebruiksmogelijkheden weer komen te vervallen. Het door appellanten en anderen gestelde nadeel bestaat daarmee uit het vervallen van het met het bestemmingsplan 'Recreatiegebied Ede-West' ontstane planologisch voordeel.

Mede gelet op de inhoud van de overwegingen van de rechtbank en het debat daarover tussen partijen, ziet de Afdeling aanleiding haar rechtspraak op dit punt te verduidelijken. Bij het bepalen van de tegemoetkoming in planschade wordt in beginsel geen rekening gehouden met een voor de aanvrager, in vergelijking met het ten tijde van de verkrijging van de onroerende zaak geldende planologische regime, voordelige, na de datum van verwerving daarvan door de aanvrager in werking getreden, wijziging van het planologisch regime, die ongedaan wordt gemaakt door het beweerdelijk schade veroorzakende besluit.

De Afdeling is van oordeel dat het college zich daarom op het standpunt heeft mogen stellen dat de door [appellant sub 1] en anderen gestelde schade niet voor tegemoetkoming in aanmerking komt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3295

Zaaknummer: 202105535/1/A2

Wetsartikelen: 6.1 Wro

RECHTSPRAAK

Planschade/Ermelo

Dubbelbestemming, schadeoorzaak artikel 3.3 Wro, planologisch nadeel kan pas worden vastgesteld na besluit op aanvraag omgevingsvergunning.

Casus

[Appellant] is sinds 27 juni 2012 eigenaar van het perceel met daarop gelegen woning aan [adres] te Ermelo. Op 29 januari 2018 heeft hij bij het college een verzoek ingediend om een tegemoetkoming in planschade, die hij stelt te hebben geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 'Kom Ermelo'. Volgens [appellant] heeft dit nieuwe bestemmingsplan tot gevolg dat zowel de bebouwingmogelijkheden op het perceel als de gebruiksmogelijkheden van de woning ernstig worden beperkt. Volgens de SAOZ verschillen de bouwmogelijkheden op het perceel onder het oude en nieuwe bestemmingsplan niet in relevante mate van elkaar, zodat geen planologisch nadeliger situatie is ontstaan. Hetzelfde geldt voor de gebruiksmogelijkheden, aldus de SAOZ. Het college heeft het verzoek van [appellant] onder verwijzing naar het advies van de SAOZ bij besluit van 29 april 2019 afgewezen.

In hoger beroep betoogt [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat de planvergelijking van de SAOZ onjuist is, omdat uit de uitspraak van de Afdeling van 29 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3267, volgt dat als gevolg van de dubbelbestemming 'Waarde - Waardevolle boom' een deel van het erf niet langer als zodanig is te gebruiken. Reeds hieruit volgt dat er wel degelijk sprake is van een significante wijziging van de gebruiks- en bouwmogelijkheden op zijn perceel, aldus [appellant].

Rechtsvraag

Is er sprake van een planologisch nadeel, door de dubbelbestemming 'Waarde - Waardevolle boom'?

Uitspraak

Op de gronden waarop de dubbelbestemming 'Waarde - Waardevolle boom' rust, geldt ingevolge artikel 36.2 van het nieuwe bestemmingsplan een bouwverbod waar onder de in artikel 36.3 van de planregels gespecificeerde gevallen bij omgevingsvergunning van afgeweken mag worden. Verder geldt ingevolge artikel 36.4.1 dat het op de gronden met deze dubbelbestemming verboden is zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de in de planregels nader gespecificeerde werken of werkzaamheden uit te voeren. Het gaat hier om bepalingen als bedoeld in artikel 3.3 van de Wro.

De SAOZ heeft in haar advies uiteengezet dat indien en voor zover (dubbel)bestemmingen een verbod bevatten op bouwen of aanleg zonder een omgevingsvergunning, pas kan worden vastgesteld of, en zo ja in hoeverre, dat verbod tot een planologisch nadeel leidt, als een aanvraag voor zo'n omgevingsvergunning is ingediend en daarop is besloten. Dit volgt volgens de SAOZ uit artikel 6.1, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), gelezen in samenhang met artikel 3.3 en artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wro. De SAOZ heeft uiteengezet dat de gemeente aan haar te kennen heeft gegeven dat [appellant] één omgevingsvergunning heeft aangevraagd voor de bouw van een boomhut en dat deze vergunning door het college is verleend. Van andere vergunningaanvragen is niet gebleken. Gelet hierop heeft zij niet kunnen vaststellen dat [appellant] schade heeft geleden door de omstandigheid dat voor het realiseren van bepaalde (bouw)werken en werkzaamheden als gevolg van de nieuwe (dubbel)bestemmingen een afzonderlijke omgevingsvergunning nodig is geworden, aldus de SAOZ.

Een verzoek om tegemoetkoming in schade die het gestelde gevolg is van een bepaling als bedoeld in artikel 3.3 van de Wro, komt op grond van artikel 6.1, zesde lid, van de Wro pas voor toewijzing in aanmerking, nadat een besluit is genomen op een aanvraag van een omgevingsvergunning die als gevolg van zo'n bepaling vereist is voor realisering van een bepaald project en dit besluit vervolgens onherroepelijk is geworden en ook aan de overige vereisten voor toewijzing daarvan is voldaan. Dit betekent dat in beginsel geen grondslag bestaat voor toekenning van tegemoetkoming in planschade voordat een nader besluit, als in de vorige zin vermeld, is genomen en onherroepelijk is geworden. Dit kan bijvoorbeeld anders zijn als van een aanvrager niet gevegd kan worden een aanvraag om een omgevingsvergunning in te dienen en de beslissing daarop af te wachten. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1166, r.o. 7.9.

Gelet op het voorgaande is de SAOZ terecht tot de conclusie gekomen dat niet is komen vast te staan dat [appellant] schade heeft geleden als gevolg van het nieuwe bestemmingsplan.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3302

Zaaknummer: 202104843/1/A2

Wetsartikelen: 6.1 lid 6 Wro en 3.3 Wro

RECHTSPRAAK

Handhaving/Utrecht

Flitsbezorgactiviteiten zijn niet aan te merken als ‘detailhandel’, deze activiteiten zijn daarom in strijd met het bestemmingsplan. De andere bedrijfsactiviteiten betreffen wel ‘detailhandel’ in de zin van het bestemmingsplan.

Casus

Verzoekster exploiteert een boodschappenflitsbezorgdienst. Bij besluit van 21 juli 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht (het college) aan verzoekster een last onder dwangsom opgelegd tot het beëindigen en beëindigd houden van het gebruik van een vestiging als flitsbezorgdienst. Dit gebruik is naar het oordeel van het college in strijd met het bestemmingsplan ‘Binnenstad’. Aan het desbetreffende pand is in dit bestemmingsplan de bestemming ‘Gemengd-1’ toegekend. Artikel 9.1, aanhef en onder a, van de planregels bepaalt dat op grond van deze bestemming onder meer detailhandel is toegestaan op de begane grond en kelders.

In artikel 1.37 van de planregels is het begrip ‘detailhandel’ als volgt gedefinieerd: ‘het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of het leveren van goederen aan personen die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.’

Het college heeft ingestemd met het verzoek om de bezwaarfase over te slaan en heeft het bezwaarschrift doorgestuurd naar de rechtbank ter behandeling als rechtstreeks beroep. Verzoekster heeft de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Rechtsvraag

Zijn de bedrijfsactiviteiten van verzoekster aan te merken als ‘detailhandel’ als bedoeld in het geldende bestemmingsplan?

Uitspraak

Is het gebruik in strijd met het bestemmingsplan?

De voorzieningenrechter moet de vraag beantwoorden of het gebruik van het pand een overtreding van het bestemmingsplan oplevert. Flink betoogt dat haar bedrijfsactiviteiten zijn aan te merken als detailhandel en daarom niet in strijd zijn met het bestemmingsplan. Het college denkt daar anders over en vindt dat geen sprake is van detailhandel.

Het pand heeft in het geldende bestemmingsplan 'Binnenstad' de bestemming 'Gemengd-1'. Artikel 9.1, aanhef en onder a, van de planregels bepaalt dat op grond van deze bestemming onder meer detailhandel is toegestaan op de begane grond en kelders.

In artikel 1.37 van de planregels is het begrip detailhandel als volgt gedefinieerd: het bedrijfsmatig te koop aanbieden, waaronder de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of het leveren van goederen aan personen die die goederen kopen voor gebruik, verbruik of aanwending anders dan in de uitoefening van een beroeps- of bedrijfsactiviteit.

In het bestreden besluit is uiteengezet dat alle elementen uit de definitiebepaling in onderlinge samenhang beschouwd moeten worden beschouwd. In het verweerschrift stelt het college onder verwijzing naar de uitspraak van deze rechtbank van 26 juli 2022 (ECLI:NL:RBMNE:2022:2977) en de uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 6 oktober 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:2851) dat de definitiebepaling geen alternatieve opsomming van activiteiten bevat en dat in ieder geval sprake moet zijn van uitstalling ten verkoop. Volgens het college valt de hoofdactiviteit van Flink niet onder detailhandel, omdat de goederen niet ter plaatse ten verkoop worden uitgesteld en verkocht.

Flink vindt de uitleg van het college onjuist. Zij wijst erop dat planregels volgens vaste rechtspraak vanwege de rechtszekerheid letterlijk uitgelegd moet worden. Een letterlijke lezing brengt mee dat de drie onderdelen van het bedrijfsmatig te koop aanbieden alternatieven zijn. Dit betekent volgens Flink dat het voldoende is om aan één van de drie elementen (uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of het leveren) te voldoen om onder detailhandel te vallen.

Uitleg definitie detailhandel

De voorzieningenrechter overweegt dat Flink terecht opmerkt dat bij de uitleg van een planregel volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling), uit het oogpunt van rechtszekerheid, de letterlijke betekenis van die

planregels leidend is. Dit geldt ook voor definitiebepalingen. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2833. Als de letterlijke betekenis niet duidelijk is, dan kijkt de voorzieningenrechter naar de systematiek van het bestemmingsplan en de toelichting op het bestemmingsplan. Als er dan nog onvoldoende aanknopingspunten zijn legt de rechtbank het bestemmingsplan uit aan de hand van het algemeen spraakgebruik. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2684. De voorzieningenrechter merkt op dat de afgelopen tijd meerdere rechtbanken uitspraak hebben gedaan over de vraag of flitsbezorgdiensten onder detailhandel vallen. Omdat de definitiebepaling van detailhandel niet in elk bestemmingsplan hetzelfde is geformuleerd, kunnen de uitspraken in die zaken verschillen.

De vraag is hoe artikel 1.37 van de planregel letterlijk uitgelegd moet worden.

De voorzieningenrechter leest de definitiebepaling zo dat het bedrijfsmatig te koop aanbieden, het criterium voor detailhandel is. De definitiebepaling bevat na waaronder een opsomming die duidelijk maakt dat het bedrijfsmatig te koop aanbieden in ieder geval op drie manieren kan: i) uitstalling ten verkoop, ii) verkopen van goederen of iii) leveren van goederen. De voorzieningenrechter oordeelt dat een bedrijfsactiviteit in ieder geval als detailhandel kan worden aangemerkt als aan één van de drie elementen wordt voldaan.

Partijen verschillen verder van mening of de uitstalling ten verkoop, het verkopen en/of het leveren van goederen in het pand moet plaatsvinden of dat dit ook online of elders mag. De begrippen uitstellen, verkopen en/of leveren zijn niet gedefinieerd. Hierover staat ook niets in de plandoelichting, maar uit de plandoelichting valt wel op te maken dat de planwetgever met detailhandel winkels voor ogen heeft gehad. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter brengt een redelijke uitleg van de definitie van detailhandel mee dat op enig moment in het pand fysiek klantcontact moet plaatsvinden om onder de definitie te kunnen vallen. Dus bij of de uitstalling, of de verkoop of de levering moet fysiek klantcontact plaatsvinden en daaraan wordt voldaan als dit in het pand plaatsvinden. De voorzieningenrechter merkt hierbij ten overvloede op dat het fenomeen flitsbezorgdienst nog niet bestond ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan in 2010 en dat de planwetgever daarmee dus nog niet expliciet rekening heeft kunnen houden.

Uit de stukken en op de zitting is duidelijk geworden dat de bedrijfsactiviteiten van Flink niet alleen bestaan uit het bezorgen van online bestelde boodschappen. Daar is het mee gestart, maar de bedrijfsvoering is in de loop van de tijd uitgebreid. Inmiddels kunnen klanten ook gebruik maken van de click&collect-service, waarbij zij online boodschappen kunnen

bestellen, die zij in het pand kunnen komen afhalen. Ook kunnen klanten bij de vestiging binnenlopen om ter plaatse via een tablet een bestelling te plaatsen om direct mee te nemen. Verder is Flink aangesloten bij de app 'Too Good To Go'. Via deze app kunnen klanten een bestelling doen en deze bestelling kan uitsluitend in het pand worden opgehaald. Ten tijde van het opleggen van de last onder dwangsom was al sprake van uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten.

Hierna zal de voorzieningenrechter per activiteit beoordelen of sprake is van strijd met het bestemmingsplan.

Flitsbezorging

De voorzieningenrechter is van oordeel dat de flitsbezorging niet onder detailhandel valt. Zowel de uitstalling ten verkoop, het verkopen en het leveren vindt niet in het pand plaats en er vindt ook niet op een ander moment fysiek klantcontact plaats in de vestiging. Flink voert aan dat de producten die verkocht worden in het pand uitgestald liggen in schappen of open ijskasten, maar dit standpunt gaat eraan voorbij dat de producten bestemd voor flitsbezorging online worden aangeboden en uitgestald en dat de klanten voor het kopen van deze boodschappen niet naar het pand komen. De voorzieningenrechter is het weliswaar met Flink eens dat zij bedrijfsmatig goederen verkoopt, maar de verkoop vindt niet in het pand plaats, maar online. Ook de levering gebeurt niet in het pand. Flink levert de boodschappen bij klanten en niet in de vestiging. De voorzieningenrechter verwijst hiervoor naar de redelijke uitleg van detailhandel die zij voorstaat dat op enig moment in het pand fysiek klantcontact moet plaatsvinden. Dit betekent dat als de verkoop in het pand plaatsvindt, sprake is van detailhandel, ook al wordt ergens anders geleverd.

De verwijzing van Flink naar de uitspraak van de Afdeling van 17 april 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1223), waaruit zij afleidt dat voor het verkopen geen persoonlijk contact tussen klant en verkoper is vereist, leidt de voorzieningenrechter niet tot een ander oordeel. In die zaak lag de vraag voor of de bezorgservice van een bedrijf onder het begrip afhaalzaak uit de planregels geschaard kon worden. Dit is niet vergelijkbaar en gaat voorbij aan de redelijke uitleg dat op enig moment in het pand fysiek klantcontact moet plaatsvinden. Flink heeft nog uitspraken genoemd met voorbeelden over bedrijfsactiviteiten die door de Afdeling als detailhandel zijn aangemerkt, maar daaraan kan niet het door Flink gewenste gewicht worden toegekend, omdat het in deze zaak gaat om de uitleg van de definitiebepaling van artikel 1.37 van de planregels.

Bestellingen in pand door klant fysiek, click&collect-service en Too Good To Go-app

Het college heeft in het bestreden besluit gesteld dat met de aangepaste bedrijfsvoering nog steeds sprake is van strijd met het bestemmingsplan, omdat geen sprake is van verkoop ter plaatse noch van klantcontact. Het college vindt deze activiteiten ondergeschikt aan de hoofdactiviteit en verwijst daarvoor naar de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 20 juli 2022 (ECLI:NL:RBAMS:2022:4159). Daarin oordeelde de voorzieningenrechter dat verweerder vooralsnog wordt gevolgd in het standpunt dat de detailhandelsactiviteiten ondergeschikt zijn aan die van flitsbezorging en dat, zolang dat het geval is, niet geoordeeld kan worden dat geen sprake meer is van strijdig gebruik als opslag- en distributiecentrum.

Flink benadrukt dat klanten als gevolg van de aanpassing van haar bedrijfsmodel in het pand zelf producten kunnen kopen, betalen en meenemen, zonder te beschikken over de Flink app, waardoor in ieder geval geen sprake meer is van een overtreding.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kunnen de andere activiteiten van Flink wel aangemerkt worden als detailhandel. Van belang hierbij is dat bij zowel het binnenlopen in het pand en het bestellen via een tablet, de click&collect-service en de bestellingen via de Too Good To Go-app, de levering van de bestelde producten in het pand plaatsvindt. Ten aanzien van deze activiteiten is geen sprake van een overtreding van het bestemmingsplan. Dit betekent, anders dan Flink meent, niet dat de gehele bedrijfsvoering daarom onder de definitie van detailhandel is komen te vallen.

De voorzieningenrechter stelt vast dat, hoewel in de overwegingen van het bestreden besluit het standpunt is opgenomen dat de andere bedrijfsactiviteiten (ook) niet onder detailhandel vallen, de last alleen ziet op het beëindigen en beëindigd houden van het gebruik als flitsbezorgdienst. De andere activiteiten van Flink vallen naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet onder de flitsbezorgingsactiviteiten. Dit betekent dat de last niet ziet op de andere activiteiten.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 17-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2022:4597

Zaaknummer: UTR 22/4753 en UTR 22/4796

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Den Haag

Planregel over parkeren is (naar voorlopig oordeel) in strijd met de rechtszekerheid en moet onverbindend worden geacht. Er bestond in het kader van bezonning (naar voorlopig oordeel) geen aanleiding om nadere eisen te stellen.

Casus

Bij besluit van 14 maart 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (het college) op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht omgevingsvergunning verleend voor het veranderen en vergroten van een woning naar drie woningen, door het wijzigen van de indeling, het maken van een extra bouwlaag (kapverdieping) en het plaatsen en veranderen van kozijnen. Bij besluiten van 20 september 2022 heeft het college de bezwaren van verzoekers tegen het primaire besluit ongegrond verklaard.

Verzoekers hebben tegen de beslissing op bezwaar beroep ingesteld bij de rechtbank. Tevens hebben zij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Verzoekers vinden dat niet wordt voldaan aan de planregel over parkeren; daarnaast brengen verzoekers naar voren dat het college aanleiding had moeten zien nadere eisen te stellen.

Rechtsvragen

1. Had het college kunnen toetsen aan artikel 5.1, onder a, van de planregels van de 'Parapluherziening (fiets)parkeren' en zo ja, voldoet het bouwplan aan deze bepaling?
2. Had het college aanleiding moeten zien nadere eisen te stellen?

Uitspraak

1. Verzoekers betogen dat niet wordt voldaan aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Parapluherziening (fiets)parkeren'. Verzoekers betogen dat het bouwplan namelijk niet voorziet in een parkeerplaats op eigen terrein en dat ook niet aan de voorwaarden in het

bestemmingsplan wordt voldaan om hiervan af te wijken. De ten behoeve van het bouwplan beoogde parkeerplaats bevindt zich immers niet binnen de voorgeschreven afstand van 500 m. Verder heeft vergunninghoudster volgens verzoekers een huurovereenkomst ingediend die identiek is aan een huurovereenkomst voor een parkeerplaats ten behoeve van een ander bouwplan van vergunninghoudster.

Op grond van artikel 5.1, onder a, van de planregels van het bestemmingsplan 'Parapluzherziening (fiets)parkeren' geldt dat indien de ligging, de omvang of de bestemming van een gebouw of functie daartoe aanleiding geeft, een gebouw of functie alleen mag worden bebouwd of gebruikt onder de voorwaarde dat wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid ten behoeve van het parkeren van voertuigen en (brom)fietsen, met dien verstande dat voldoende ruimte moet zijn aangebracht in, op of onder de bebouwing, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij de bebouwing of functie behoort.

De voorzieningenrechter overweegt dat vergunninghoudster terecht betoogt dat de Afdeling in de uitspraken van 8 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:1029) en 15 december 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2822) een vrijwel gelijkkluidende planregel als die van artikel 5.1, onder a, van de planregels onduidelijk heeft geacht. De Afdeling overweegt in die uitspraken dat onduidelijk is wat bedoeld is met de zinsnede 'indien de ligging, de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft'. De Afdeling overweegt in de uitspraak van 15 december 2021 dat de betreffende planregel daarom in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en onverbindend moet worden geacht. De voorzieningenrechter overweegt dat artikel 5.1, onder a, van de planregels dezelfde formulering heeft. Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter geldt voor deze planregel daarom ook dat die in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel en onverbindend moet worden geacht. Dat betekent dat verweerder de aanvraag niet heeft kunnen toetsen aan deze planregel, zodat het niet in overeenstemming met deze planregel voorzien in voldoende parkeergelegenheid ook geen weigeringsgrond kan zijn. Gelet hierop behoeft wat verzoekers hebben aangevoerd met betrekking tot het parkeren geen bespreking meer.

2. Verzoekers betogen dat het bouwplan tot een onevenredige toename van schaduwwerking op de gevels van hun woningen zal leiden. Uit de zowel door verzoekers als door vergunninghoudster uitgevoerde bezonningsonderzoeken blijkt dat met de uitvoering van het bouwplan niet wordt voldaan aan de Haagse bezonningsnorm. Dit zou verweerder dan ook aanleiding moeten geven om nadere regels te stellen op grond van artikel 3.3, onder a, van de planregels van het bestemmingsplan 'Stationsbuurt'. Gelet op deze planregel en het feit dat niet aan de Haagse bezonningsnorm wordt voldaan, mochten verzoekers erop vertrouwen dat, hoewel de maximale bouwhoogte van 14 m niet wordt overschreden, door de bijzondere

ligging en karakteristieke situering van hun woningen verweerder de bezonning nog zou onderzoeken. Juist de [adres] is een voorbeeld van de historische binnenstad en dient daarom extra te worden onderzocht in het kader van artikel 3.3 van de planregels. Verweerder heeft zich volgens verzoekers erg makkelijk een belangenafweging toegedicht, waarbij oneigenlijke belangen zijn meegewogen.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat het bouwplan de maximale goot- en bouwhoogte niet overschrijdt. De door verzoeker 1 en vergunninghoudster ingebrachte bezonningsstudies verschillen inhoudelijk van elkaar. Beide rapporten komen wel overeen voor wat betreft de mogelijke zonuren in de bestaande situatie. Uit beide rapporten volgt dat al geen sprake was van minimaal twee uur mogelijke zonuren en dat het bouwplan tot een verslechtering van het aantal mogelijke zonuren leidt. Verweerder heeft geen aanleiding gezien om nadere regels te stellen ten aanzien van de vormgeving van het gebouw. Verweerder heeft hiertoe van belang geacht dat de extra kapverdieping ruim past binnen de maximale goot- en bouwhoogte van de bouwregels van het bestemmingsplan en dat door de situering en smalle breedte van de [adres] niet goed kan worden voorzien in voldoende zonuren. Verweerder heeft daarnaast gewicht toegekend aan het gegeven dat het bouwplan en de bouwhoogte aansluiten bij het bestaande karakter van de omgeving en de opbouw van het bouwblok en dat het bouwplan tot meer woningen leidt.

Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Stationsbuurt". Op het perceel rust de enkelbestemming 'Gemengd - 1' met de functieaanduiding 'horeca tot en met categorie 3' en de dubbelbestemming 'Waarde - Archeologie 2'. Er geldt een maximale bouwhoogte van 14 m en een maximale goothoogte van 12 m.

Op grond van artikel 3.3, aanhef en onder a, van de planregels kan het bevoegd gezag nadere regels stellen ten aanzien van de situering en/of vormgeving van gebouwen, met name ten aanzien van hierdoor optredende gevolgen voor wat betreft de bezonning en windhinder, alsmede in verband met de uitwerking ervan op de historische binnenstad.

Uit rechtspraak van de Afdeling volgt dat de bevoegdheid om nadere eisen te stellen uitsluitend mag worden toegekend met het oog op incidentele gevallen, wanneer een aanvraag om vergunning daartoe aanleiding geeft, met het oog op een goede planologische inpassing van het bouwplan in het concrete geval, en dat deze niet mag voorzien in een regeling die wezenlijk afbreuk kan doen aan de bouw mogelijkheden waarin het bestemmingsplan bij recht voorziet (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:565). Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt verder dat verweerder bij de beslissing om al dan niet

toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om nadere eisen te stellen, beleidsruimte toekomt en de betrokken belangen moet afwegen. Dat betekent in dit geval dat verweerder de keuze heeft om deze bevoegdheid al dan niet te gebruiken. De bestuursrechter toetst of verweerder tot het besluit heeft kunnen komen om al dan niet nadere eisen te stellen (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 25 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1489).

De voorzieningenrechter stelt voorop dat artikel 3.3, aanhef en onder a, van de planregels alleen de mogelijkheid biedt nadere eisen te stellen ten aanzien van situering en/of vormgeving van gebouwen. Hiermee kan niet worden bereikt dat de extra kapverdieping helemaal niet mogelijk wordt gemaakt. Hooguit zou de vorm van de kapverdieping kunnen worden aangepast door het stellen van nadere eisen. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder er voor kunnen kiezen om dit niet te doen. Verweerder heeft hierbij als eerste van belang kunnen achten dat het bouwplan een bouwhoogte van 13,1 m heeft, terwijl het bestemmingsplan bij recht een bouwhoogte van 14 m toestaat. De maximale bouwmogelijkheden worden door het bouwplan dus niet volledig benut. Verweerder heeft verder van belang kunnen achten dat de in het bestemmingsplan maximaal toegestane dakhelling van 75 graden op advies van de Welstands- en Monumentencommissie al is teruggebracht naar 70 graden. Verweerder heeft bovendien van belang kunnen achten dat de [adres] een zeer smalle straat is waar niet kan worden voorzien in voldoende zonuren en dat als gevolg hiervan in de huidige situatie al niet wordt voldaan aan de Haagse bezonningsnorm. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is het in deze straat niet goed denkbaar dat de vorm van de extra kapverdieping wordt aangepast op een manier die niet zorgt voor verdere afname van zonuren op de woningen van omwonenden, zonder dat wezenlijk afbreuk wordt gedaan aan de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan. Verweerder heeft er ten slotte belang aan kunnen hechten dat het bouwplan en de bouwhoogte aansluiten bij het bestaande karakter van de omgeving en de opbouw van het bouwblok.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 18-10-2022

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2022:10851

Zaaknummer: AWB - 22 _ 6224 en AWB - 22 _ 6228

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo en 3.6 lid 1 onder d Wro

RECHTSPRAAK

Besluit hogere waarden Wgh/Zuid-Holland

De gehanteerde verkeersprognose is toereikend. De doelmatigheid van de maatregelen is voldoende onderzocht. Uit het akoestisch onderzoek blijkt dat de gecumuleerde geluidsbelasting op de woningen van appellanten niet onaanvaardbaar is.

Casus

Om de doorstroming van het verkeer te verbeteren, zal de N211 (Wippolderlaan) worden gereconstrueerd tussen de aansluiting rijksweg A4/Knooppunt Harnaschpolder en de N222. Voor de reconstructie van de N211 in deze vorm heeft het college van burgemeester en wethouders van Westland bij besluit van 19 juli 2021 een omgevingsvergunning verleend.

Bij besluit van 14 juli 2021 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: GS) ter voorbereiding van de reconstructie van een deel van de N211 voor 29 woningen hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder (Wgh) vastgesteld. Aan dit besluit ligt een akoestisch rapport ten grondslag.

Tegen het besluit van GS is beroep ingesteld. Appellanten wonen ten zuiden van de N211. Zij wonen allen in een woning waarvoor bij het besluit een hogere waarde is vastgesteld. Zij vrezen voor geluidhinder vanwege de reconstructie van de weg. Appellanten hebben de bezwaren die zij hebben tegen de reconstructie ook aangevoerd in de procedure over de omgevingsvergunning.

Appellanten betogen dat het akoestisch rapport is onderbouwd met verouderde verkeersprognoses. Appellanten verwijzen verder naar de in hun opdracht opgestelde notities van de Nederlandse Stichting Geluidshinder (hierna: NSG). Zij betogen dat er onvoldoende maatregelen worden getroffen om de geluidsbelasting op hun woningen te reduceren. Zij voeren in dit verband aan dat niet is gekeken naar het aanleggen van een verdiepte ligging van de kruising van de N211 met de Laan van Wateringseveld en het plaatsen van een geluidscherm vanaf de brug over de Zweth tot aan de A4. Ook voeren zij in dit verband aan dat het overal aanleggen van een geluidreducerend wegdek en het verhogen van geluidschermen

en -wallen kan leiden tot een verbetering in de geluidssituatie. Ten slotte betogen appellanten dat in het akoestisch onderzoek naar de gecumuleerde geluidsbelasting onvolledig is, dat onvoldoende gemotiveerd is dat de gecumuleerde geluidsbelasting niet zal leiden tot een onaanvaardbare geluidsbelasting en dat niet is beschouwd wat de eventuele gezondheidseffecten zijn van de gecumuleerde geluidsbelastingen. Wat dit laatste betreft, verwijzen zij naar richtlijnen van de GGD en de WHO en naar berichtgeving op de website van het RIVM over de richtlijnen van de WHO.

Het college heeft zich, onder verwijzing naar het akoestisch rapport, op het standpunt gesteld dat verdergaande maatregelen ter reductie van de geluidsbelasting stuiten op bezwaren van financiële, verkeerskundige en/of landschappelijke aard.

Rechtsvragen

1. Is het college in het akoestisch rapport uitgegaan van een verkeersmodel met valide verkeersprognoses?
2. Heeft het college voldoende onderzoek gedaan naar de mogelijkheden om geluidmaatregelen te treffen en heeft verweerder op een juiste manier beoordeeld of deze maatregelen doelmatig zijn?
3. Heeft het college zich terecht op het standpunt kunnen stellen dat de gecumuleerde geluidsbelasting op de woningen van appellanten niet onaanvaardbaar is?

Uitspraak

1. Verkeersprognoses

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat verkeersmodellen noodzakelijkerwijs uit de aard van de zaak altijd een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven. De geldigheid van een model wordt pas aangetast wanneer de uitkomsten te zeer afwijken van de redelijkerwijs te verwachten werkelijkheid.

Uit het akoestisch rapport en de op de zitting gegeven toelichting blijkt dat de verkeerscijfers die in het akoestisch rapport zijn gebruikt, afkomstig zijn uit het regionale verkeersmodel voor de Metropoolregio Rotterdam-Den Haag. Het verkeersmodel gaat weliswaar uit van 2016 als basisjaar, maar in het model wordt daarnaast ook rekening gehouden met verschillende (autonome) ontwikkelingen. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het rapport, door gebruikmaking van het model, niet zorgvuldig tot stand is gekomen en het

college het daarom niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen.

2. Geluidmaatregelen

Ingevolge artikel 110a van de Wgh mag pas een hogere waarde worden vastgesteld, indien toepassing van maatregelen, gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting vanwege de weg tot de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting onvoldoende doeltreffend zal zijn, dan wel overwegende bezwaren ontmoet van stedenbouwkundige, verkeerskundige, vervoerskundige, landschappelijke of financiële aard.

In hoofdstuk 6 van het akoestisch rapport is onderzocht of er maatregelen ter beperking van het geluid mogelijk en noodzakelijk zijn. Daarbij is door het college het zogeheten 'Kader Doelmatigheidscriterium Geluidmaatregelen' als leidraad gehanteerd. Met dit doelmatigheidscriterium wordt een afweging van de kosten en de baten gemaakt. Wanneer de kosten van een maatregel hoger zijn dan de baten, is de maatregel niet financieel doelmatig. Er wordt voor ieder geluidgevoelig object een budget berekend om geluidbeperkende maatregelen te treffen. Dit budget wordt uitgedrukt in zogenoemde reductiepunten. Het aantal reductiepunten wordt bepaald aan de hand van de hoogte van de toekomstige geluidsbelasting in de situatie zonder toepassing van geluidmaatregelen en het wegdektype dicht asfaltbeton. Vervolgens worden mogelijke toe te passen geluidbeperkende maatregelvarianten bepaald. Hierbij wordt eerst gekeken naar bronmaatregelen eventueel opgevolgd door of aangevuld met overdrachtsmaatregelen. Deze maatregelpakketten worden vertaald in aantallen zogenoemde maatregelpunten. Zolang het aantal maatregelpunten onder het aantal reductiepunten blijft, is een maatregel in beginsel financieel doelmatig. Het maatregelpakket waarmee de meeste overschrijdingen kunnen worden weggenomen, is in principe het doelmatige maatregelpakket dat toegepast moet worden. Het is mogelijk dat er geen doelmatige bron- en/of schermmaatregelen kunnen worden getroffen, omdat er bezwaren van financiële aard zijn, of dat de geluidsbelasting met de maatregelen niet tot de grenswaarde kan worden gereduceerd. In dat geval wordt er voor de woningen waar nog sprake is van een overschrijding van de grenswaarde, een onderzoek naar de gevelwering uitgevoerd, en worden er indien aan de orde gevelmaatregelen toegepast. Voor de woningen waar nog sprake is van een overschrijding van de grenswaarde dient het college een hogere waarde vast te stellen.

De Afdeling stelt vast dat appellanten niet hebben aangevoerd dat dit doelmatigheidscriterium redelijkerwijs niet had mogen worden toegepast.

Bronmaatregelen

Bronmaatregelen zijn maatregelen zoals verkeersmaatregelen en wegdekmaatregelen, die worden toegepast op de weg die zal worden aangelegd. Dat is de weg met bovengrondse kruisingen. De door appellanten voorgestelde verdiepte ligging van de kruisingen kan daarom niet als zo'n bronmaatregel worden aangemerkt en is daarom terecht niet bij het akoestisch onderzoek betrokken.

In het akoestisch onderzoek is onder meer het aanleggen van stiller asfalt op de N211 als doelmatige bronmaatregel onderzocht. Om stillere wegdekken aan te leggen, gelden er volgens het akoestisch rapport randvoorwaarden ten aanzien van snelheid en het vóórkomen van wringend verkeer. Gelet op de rijsnelheden die op het hier relevante deel van de N211 zijn toegestaan, is een dunne deklaag toepasbaar. Vanwege de beperkte snelheid op het oostelijke deel is ZOAB en tweelaags-ZOAB niet geschikt, maar het type Dunne deklaag B wel. Daarbij is opgemerkt dat dit type deklaag technisch niet toepasbaar is op locaties met wringend verkeer, zoals bij kruisingen met een verkeersregelinstallatie of scherpe bochten. De delen van de N211 waarvoor dat geldt, zijn in het rapport genoemd. Uit het rapport blijkt dat het aanbrengen van het type Dunne deklaag B op de andere delen van de N211 financieel doelmatig is.

GS heeft bij zijn verweerschrift een memo overgelegd waarin wordt ingegaan op het type wegdekverharding SMA NL8 G+, als bronmaatregel voor die delen van de weg waarvoor het type Dunne deklaag B niet geschikt is. Volgens de memo is het type SMA NL8 G+ daar ook niet geschikt. Daarbij is erop gewezen dat dit type wegdek in de praktijk een verkorte levensduur heeft als gevolg van de kwetsbare constructie-eigenschappen. Op de zitting heeft het college nader toegelicht dat dit wegdek sneller slijt, waarmee ook het geluidreducerende effect achteruitgaat. Het inzetten van deze geluidreducerende wegdekverharding op die delen van de N211 stuit daarmee op een overwegend bezwaar van technische aard, zoals bedoeld in artikel 110a, vijfde lid, van de Wgh.

De Afdeling ziet in wat appellanten hebben aangevoerd geen grond voor het oordeel dat het college, onder verwijzing naar het akoestisch rapport, onvoldoende heeft gemotiveerd dat niet overal een geluidreducerend wegdek kan worden toegepast.

Overdrachtsmaatregelen

Over de overdrachtsmaatregelen overweegt de Afdeling als volgt.

In paragraaf 6.4.3 van het akoestisch rapport is ingegaan op de te nemen overdrachtsmaatregelen in cluster 3, waar de woningen van appellanten liggen. Er is

onderzocht of met de beschikbare reductiepunten afscherpende maatregelen kunnen worden getroffen langs de zuidzijde van de N211 tussen de N22 en de A4. Er staat dat op basis van het doelmatigheids criterium er onvoldoende reductiepunten beschikbaar zijn om bij het dimensioneren van de afscherpende voorzieningen de hoogtes van bestaande maatregelen aan te houden zoals deze in de huidige situatie langs de N211 staan. Er staat verder dat de resterende toenames redelijk gelijkmatig zijn verspreid over het cluster, met uitzondering van het gebied ter hoogte van de brug over de Zweth. Hier zijn namelijk nog drie woningen gelegen waar de toename in de plansituatie met bronmaatregelen meer dan 5 dB bedraagt. Bij het dimensioneren van de maatregelen is voor deze locatie dan ook rekening gehouden met een wat hoger scherm dan elders binnen het cluster. In het rapport is vervolgens weergegeven welke afscherpende maatregelen binnen het beschikbare budget kunnen worden getroffen. Een van de maatregelen is een grondwal met een hoogte van 2 m vanaf de brug over de Zweth tot aan de Rijksweg A4.

Een verhoging van de grondwal tot 4 m, zoals appellanten voorstellen heeft weliswaar enig effect, maar dit effect staat niet in verhouding tot de extra kosten die daarvoor benodigd zijn. Verder heeft Rijkswaterstaat aanvullend onderzocht wat het effect is van het verhogen van de afscherpende voorziening langs de toerit van de A4. Ook deze maatregel is ingrijpend, en sorteert relatief gezien weinig effect. De conclusie is daarom dat aanvullende maatregelen langs zowel de N211, als de A4 op overwegende bezwaren van financiële aard stuiten.

Uit paragraaf 7.1 en 7.2 van het akoestisch onderzoek blijkt verder dat naast de doelmatig geachte overdrachtsmaatregelen op basis van wensen uit de burgerparticipatie meer overdrachtsmaatregelen zijn genomen (zij zijn geoptimaliseerd), onder andere door het ophogen van de geluidswallen langs de afrit en het plaatsen van een aanvullend scherm. Deze maatregelen hebben tot gevolg dat voor minder woningen de toetswaarde wordt overschreden en dat voor de resterende woningen een minder hoge grenswaarde nodig is.

Appellanten hebben de uitkomsten van het onderzoek niet concreet bestreden. Dat zij wensen dat maatregelen worden getroffen die een lagere geluidsbelasting, en daarmee lagere grenswaarden tot gevolg hebben, is op zichzelf begrijpelijk, maar is voor de Afdeling onvoldoende voor het oordeel dat het college een onjuiste toepassing heeft gegeven aan de door hem bij de beoordeling van de doelmatigheid van afscherpende maatregelen gehanteerde uitgangspunten. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het college voldoende onderzoek heeft verricht en voldoende heeft gemotiveerd dat de toepassing van verdergaande maatregelen, gericht op het terugbrengen van de geluidsbelasting vanwege de reconstructie van de N211 overwegende bezwaren ontmoet van financiële, verkeerskundige

aard en/of landschappelijke aard.

3. *Cumulatie*

Voor de gecumuleerde geluidsbelasting geldt het bepaalde in artikel 110a, zesde lid, van de Wgh. Aangezien in dit geval artikel 110f van de Wgh van toepassing is, diende het college bij de beslissing over de vaststelling van hogere waarden overeenkomstig artikel 110a, zesde lid, te beoordelen of de gecumuleerde geluidsbelastingen na de correctie op grond van artikel 110f, derde lid, niet leiden tot een onaanvaardbare geluidsbelasting. In paragraaf 7.3 van het akoestisch rapport wordt ingegaan op de gecumuleerde geluidsbelasting. Daar staat dat bij het bepalen van de gecumuleerde belasting de Rijksweg A4, zoals deze is beoogd, is meegenomen.

De Wgh verplicht, voor zover van belang, alleen tot het verrichten van onderzoek naar de effecten van samenloop van de verschillende geluidsbronnen ter plaatse van woningen waarvoor een hogere waarde is vastgesteld. De gecumuleerde geluidsbelasting is daarom alleen onderzocht bij de woningen waarvoor een hogere waarde is vastgesteld. Bij zes woningen is een gecumuleerde geluidsbelasting van 60 dB of meer berekend. Dat NSG namens appellanten bij meer dan zes woningen een gecumuleerde geluidsbelasting van 60 dB of meer heeft berekend, betekent dus niet dat het akoestisch onderzoek op dit punt niet juist is.

In het akoestisch rapport is berekend wat de gecumuleerde geluidsbelasting is op het waarneempunt waarop de hogere waarde wordt vastgesteld en wat de hoogste gecumuleerde geluidsbelasting op de woning is. Die hoogste gecumuleerde geluidsbelasting is in het onderzoek als maatgevende belasting aangemerkt. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het akoestisch onderzoek in zoverre onzorgvuldig is en het college zich daarom niet op dat onderzoek heeft mogen baseren. Dat, naar NSG opmerkt, op meer gevels sprake zou zijn van gecumuleerde geluidsbelasting maakt niet dat het onderzoek in zoverre onjuist is.

De Afdeling stelt vast dat in de door appellanten genoemde richtlijn 'Environmental Noise Guidelines for the European Region' uit 2018 van de WHO voor het geluid vanwege het wegverkeer in de dagperiode een maximaal geluidniveau van 53 dB L_{den} wordt aanbevolen. In de RIVM Rapport 2019-0177 'GGD-richtlijn medische milieukunde: omgevingsgeluid en gezondheid' wordt een maximaal geluidniveau van 50 dB L_{den} wenselijk geacht.

Onder verwijzing naar overweging 35.1 van de uitspraak van de Afdeling van 30 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3147, overweegt de Afdeling dat de aanbevelingen van de WHO algemeen van aard zijn en dat gelet daarop het aanbevolen maximum van 53 dB L_{den}

geen dwingende status heeft. De aanbevelingen van de WHO zijn verder niet aan te merken als eenieder verbindende verdragsbepalingen in de zin van artikel 94 van de Grondwet. Dit geldt ook voor de aanbevelingen van de GGD. Er is daarom geen aanleiding om te oordelen dat het college de door de WHO of de GGD aanbevolen maximale geluidsbelasting had moeten hanteren.

In het akoestisch rapport staat dat de gecumuleerde geluidsbelasting is berekend met de rekenmethode die in het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 is vastgelegd. In het rapport is ook het provinciaal toetsingskader voor cumulatie beschreven. Dat toetsingskader dient als handvat om de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidsbelasting te kunnen beoordelen. Het gaat uit van een aantal stappen die doorlopen moeten worden. Die stappen zijn mede gebaseerd op de toelichting van het Reken- en meetvoorschrift. Er staat dat alleen rekening wordt gehouden met de gecumuleerde geluidsbelasting van een woning wanneer deze 1 tot 6 dB hoger is dan de voor de betrokken weg vast te stellen hogere waarde. Hierbij wordt het verschil bepaald tussen de hogere grenswaarde exclusief aftrek en gecumuleerde geluidsbelasting exclusief aftrek. In dit verband wordt erop gewezen dat er geen sprake is van een relevant gecumuleerd effect als: a) de gecumuleerde geluidsbelasting maximaal 1 dB hoger is dan de vast te stellen hogere waarde, omdat de gecumuleerde geluidsbelasting in dat geval geheel of in overwegende mate wordt bepaald door de weg waarvoor de hogere waarde wordt vastgesteld, en b) de gecumuleerde geluidsbelasting meer dan 6 dB hoger is dan de vast te stellen hogere waarde, omdat de gecumuleerde geluidsbelasting in dat geval geheel of vrijwel geheel wordt bepaald door andere bronnen dan de weg waarvoor de hogere waarde wordt vastgesteld. Dit wordt stap 1 genoemd. Bij stap 2 gaat het om de situatie dat er wel sprake is van een gecumuleerd effect, maar waarin het treffen van maatregelen niet zinvol is. Het treffen van maatregelen verlaagt de gecumuleerde geluidsbelasting in dat geval namelijk niet of nauwelijks. Volgens het toetsingskader biedt het geen soelaas om naar maatregelen te kijken wanneer de gecumuleerde geluidsbelasting van een woning meer dan 4 dB hoger ligt dan de vast te stellen hogere waarde exclusief aftrek. De bijdrage van de weg waarvoor een hogere waarde wordt vastgesteld in de gecumuleerde geluidsbelasting is dan laag. In dat geval zal het treffen van aanvullende maatregelen ten opzichte van de reeds geadviseerde maatregelen de gecumuleerde geluidsbelasting nauwelijks verminderen. Stap 3 betreft de situatie dat er sprake is van een gecumuleerd effect, maar de gecumuleerde geluidsbelasting overschrijdt een bepaald maximum niet. Dit maximum heeft het college bepaald op 60 dB. Deze waarde vindt het college aanvaardbaar. In het akoestisch rapport wordt dit als volgt toegelicht. Het uitgangspunt is de maximaal te verlenen hogere waarde die, ingevolge artikel 83, derde lid, onder b, dan wel artikel 100a, eerste en tweede lid van de Wgh voor de betrokken woningen in verband met de aanleg of reconstructie kan worden vastgesteld. Dat is

in dit geval 58 dB. Die maximaal te verlenen hogere waarde is inclusief de aftrek van 2 dB als bedoeld in artikel 110g van de Wgh. Deze aftrek wordt in het kader van de beoordeling van de gecumuleerde geluidsbelasting echter niet toegepast. In het akoestisch rapport is voor de woningen waarvoor een hogere waarde wordt vastgesteld inzichtelijk gemaakt hoe hoog de gecumuleerde geluidsbelasting is.

In het besluit is, met inachtneming van deze berekening aan de hand van de stappen in het provinciaal toetsingskader beoordeeld of de gecumuleerde geluidsbelasting aanvaardbaar is. Er staat dat bij dertien woningen de gecumuleerde geluidsbelasting maximaal 1 dB hoger of meer dan 6 dB hoger is dan de vast te stellen hogere grenswaarde. Er is hier volgens het college dus geen sprake van een relevant gecumuleerd effect. De gecumuleerde geluidsbelasting wordt geheel of in overwegende mate of geheel niet bepaald door de N211. Ten aanzien van de N211 zijn verdere maatregelen als niet doelmatig aangemerkt, zodat de gecumuleerde geluidsbelasting niet omlaag kan worden gebracht. In het besluit staat verder dat voor twee woningen de gecumuleerde geluidsbelasting meer dan 4 dB hoger ligt dan de vast te stellen hogere waarde. Volgens het rapport is de bijdrage van de weg waarvoor een hogere waarde wordt vastgesteld in de gecumuleerde geluidsbelasting dan laag. In dat geval zal het treffen van aanvullende maatregelen ten opzichte van de reeds geadviseerde maatregelen de gecumuleerde geluidsbelasting nauwelijks verminderen. Tot slot staat in het besluit dat voor de resterende veertien woningen de gecumuleerde geluidsbelasting tussen 1 en 4 dB hoger is dan de vast te stellen hogere waarde. Dit betekent dat sprake is van een relevant gecumuleerd effect. Volgens het besluit bedraagt bij die woningen de gecumuleerde geluidsbelasting 60 dB of minder. Deze woningen hebben daarom een aanvaardbare gecumuleerde geluidsbelasting.

Het college heeft de gecumuleerde geluidsbelasting op de woningen van appellanten getoetst aan het provinciale toetsingskader. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het college in dit geval hiervan niet heeft mogen uitgaan. Het college heeft hierbij ook betrokken dat de woningen in een drukke omgeving liggen, waarin in de huidige situatie al sprake is van veel (vracht)verkeer op de wegen nabij de woningen. De Afdeling acht dit standpunt niet onredelijk. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat de gecumuleerde geluidsbelasting op de woningen van appellanten niet onaanvaardbaar is, als bedoeld in artikel 110a, zesde lid, van de Wgh.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 21-09-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:2754

Zaaknummer: 202105892/1

Wetsartikelen: 83 Wet geluidhinder, 100a Wet geluidhinder, 110a Wet geluidhinder, 110f Wet geluidhinder en 110g Wet geluidhinder

RECHTSPRAAK

Hoger beroep afwijzing verzoek om handhaving/Hoorn

Op het spoordeel is geen sprake van proefdraaien. Ook is geen sprake van een spoorwegemplacement. Daarom is geen sprake van een inrichting.

Casus

Het spoordeel HNK103 (hierna: het spoordeel) maakt samen met een enkele doorgaande spoorweg richting Enkhuizen deel uit van een aftakking van de doorgaande spoorwegen tussen het station Hoorn Kersenboogerd en station Enkhuizen. Het spoordeel ligt aan de noordwestzijde van de enkelspoorse doorgaande spoorweg richting Enkhuizen. Het spoordeel is sinds 2016 in gebruik en dient als keerspoor en wachtspoor. Sprinters tussen Leiden en Hoorn wachten op dit spoor, zodat de trein vanuit Enkhuizen door kan rijden over het naastgelegen doorgaande spoor richting Amsterdam/Heerlen (en andersom). Tijdens het wachten begeeft de machinist zich naar de andere cabine van het treinstel om, na het wachten op de intercity, de reis (in tegengestelde richting) te vervolgen.

Appellanten wonen in Hoorn, in de directe nabijheid van het spoordeel. Zij ondervinden sinds de ingebruikname van het spoordeel als keerspoor met name geluidsoverlast daarvan. Appellanten hebben het college verzocht handhavend op te treden tegen het zonder omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in gebruik zijn van het spoordeel. Dit verzoek om handhavend op te treden is gedaan tegen de achtergrond van de geluidsoverlast die appellanten ondervinden van dit spoordeel.

Het college van burgemeester en wethouders van Hoorn heeft dit verzoek om handhaving afgewezen omdat volgens het college voor het gebruik van het spoordeel geen omgevingsvergunning voor de activiteit milieu is vereist. Bij besluit van 14 mei 2019 heeft het college het hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit gehandhaafd. Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld bij de rechtbank Noord-Holland.

De rechtbank heeft het beroep ongegrond verklaard en overwogen dat het spoordeel niet is

aan te merken als inrichting als bedoeld in categorie 14.3, onderdeel a, van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor), omdat het controleren van de remmen naar het oordeel van de rechtbank niet van zodanige langdurige aard is, dat sprake is van 'proefdraaien' als bedoeld in categorie 14.3, onderdeel a, van het Bor. Op het spoordeel gaat het om een kortstondiger activiteit, aldus de rechtbank.

Daarnaast heeft de rechtbank overwogen dat het spoordeel niet is aan te merken als inrichting als bedoeld in categorie 14.3, onderdeel a, van bijlage I van het Bor, omdat het spoordeel niet is aan te merken als 'spoorwegemplacement' als bedoeld in categorie 14.1, onderdeel b, van bijlage I van het Bor. In dit kader heeft de rechtbank acht geslagen op de definitie van 'spoorwegemplacement' zoals die volgt uit de Nota van Toelichting bij de regeling zoals die gold voordat het Bor in werking is getreden, namelijk het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb). Naar het oordeel van de rechtbank valt het spoordeel niet onder deze definitie omdat geen sprake is van een verzameling van in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen sporen die niet zijn bestemd voor doorgaand spoorverkeer. Naar het oordeel van de rechtbank maakt het spoordeel, dat ook fungeert als wachtspoor, onderdeel uit van de doorgaande spoorweg.

In hoger beroep keren appellanten zich tegen de uitspraak van de rechtbank. In dit kader voeren zij aan dat het spoordeel gebruikt wordt voor remproeven en daarmee voor het proefdraaien van spoorvoertuigen. Omdat in categorie 14.1, onder a, van bijlage I bij het Bor gesproken wordt over proefdraaien, vallen de remproeven hier ook onder. Appellanten voeren verder aan dat het spoordeel geen doorgaande hoofdspoorweg is, maar een spoorwegemplacement.

Rechtsvraag

Is een spoordeel dat gebruikt wordt als keerspoor een vergunningplichtige inrichting omdat sprake is van 'proefdraaien', dan wel omdat dit spoordeel een 'spoorwegemplacement' is?

Uitspraak

Proefdraaien

Zoals de rechtbank terecht opmerkt, ontbreekt in het Bor een definitie van het begrip 'proefdraaien'. Zowel in beroep als in hoger beroep en ter zitting heeft NS uiteengezet dat een remproef noodzakelijk is als een trein van rijrichting verandert en dat hiervan sprake is op het spoordeel. Volgens NS is het uitvoeren van een remproef niet te beschouwen als proefdraaien, omdat de remproef slechts een (korte) controle is van het remsysteem. Omdat de remmen van treinen werken op luchtdruk en deze druk wegvalt als een trein remt, kan door het weglaten

van de druk gecontroleerd worden of de remmen van treinen functioneren. Volgens NS wordt met proefdraaien bedoeld dat een draaiend systeem (langdurig) wordt aangezet om na te gaan of dit systeem gedurende het draaien zonder storingen blijft lopen. Dit is bij het uitvoeren van een remproef niet het geval.

Met de rechtbank en NS is de Afdeling van oordeel dat met het begrip 'proefdraaien' activiteiten worden bedoeld waarbij gedurende langere tijd een controle van zekere omvang en diepgang van het functioneren van een of meer treinsystemen plaatsvindt. Hieronder vallen derhalve niet korte dagelijkse routinecontroles waarbij na bijvoorbeeld een langere stop of verandering van rijrichting wordt gecontroleerd of een trein nog voldoende luchtdruk kan opbouwen om de remmen goed te doen functioneren.

Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het spoordeel niet is aan te merken als een inrichting als bedoeld in categorie 14.3, onderdeel a, van bijlage I van het Bor.

Spoorwegemplacement

Zoals de rechtbank terecht overweegt, is voor de vraag of voor het gebruik van het spoordeel een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu op grond van de Wabo vereist is, het begrippenkader zoals dat is opgenomen in de Wabo en het Bor leidend. Het Bor zelf bevat geen definitie van het begrip 'spoorwegemplacement'. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, kon het college voor de uitleg van dit begrip aansluiting zoeken bij de regeling die gold voor de inwerkingtreding van het Bor, namelijk het Ivb en de hierbij horende Nota van Toelichting (hierna: de Toelichting), Stb. 1993, 50. Zoals de rechtbank ook overweegt zijn de aanwijzingen van de categorieën vergunningplichtige inrichtingen in het Bor nagenoeg gelijk gebleven aan de categorieën zoals die voorheen waren opgenomen in het Ivb, zodat voor de uitleg van de begrippen aansluiting kan worden gezocht bij de Toelichting bij het Ivb, waarin een spoorwegemplacement als volgt wordt gedefinieerd:

'Een spoorwegemplacement is een terrein met daarop aanwezig een verzameling van in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen sporen, die niet bestemd zijn voor doorgaand spoorverkeer, en dat bestemd en ingericht is om treinen te doen stoppen, beginnen of eindigen, en om handelingen met spoorwagens te verrichten, waarmee de samenstelling van treinen of treinonderdelen wordt gewijzigd. Een emplacement bestaat uit een aantal naast elkaar liggende sporen, dat door spoorwissels onderling verbonden is. Doorgaande spoorwegen vormen geen onderdeel van deze inrichtingen. De zogenaamde wachtsporen die deel uitmaken van de doorgaande spoorweg, vallen – op grond van de gegeven omschrijving – als zodanig niet onder het begrip emplacement [...].'

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank op goede gronden geoordeeld dat het

spoordeel niet valt onder de definitie van 'spoorwegemplacement'. Met de rechtbank oordeelt de Afdeling dat geen sprake is van een verzameling van in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen sporen die niet bestemd zijn voor doorgaand treinverkeer. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat NS kenbaar maakt dat het spoordeel wordt gebruikt als keerspoor om de trein die is opgesteld geweest, weer terug te laten rijden in de richting waar deze vandaan komt en dat het spoor anderzijds gebruikt wordt om te wachten op het tijdstip dat de trein conform de dienstregeling de reis moet vervolgen. Naast het spoordeel ligt een doorgaand enkelspoor spoor richting Enkhuizen en bevinden zich bij station Hoorn-Kersenboogerd twee doorgaande spoorwegen. Het spoordeel is gelet daarop onderdeel van het doorgaande treinverkeer. Ter zitting heeft ProRail bovendien verklaard dat, calamiteiten daargelaten, het spoordeel niet mag worden gebruikt en ook niet gebruikt wordt voor het verrichten van handelingen met treinen, waarbij de samenstelling van de treinstellen en of onderdelen daarvan wordt gewijzigd. Ook hieruit volgt dat het spoordeel niet onder de definitie van 'spoorwegemplacement' valt. Dat incidenteel, in het bijzonder als gevolg van een calamiteit, wel eens een handeling wordt verricht aan een treinstel, maakt dit niet anders. Dat maakt immers nog niet dat dat spoordeel ook bestemd is voor het verrichten van degelijke handelingen, zoals bedoeld in de Toelichting. Ook het gegeven dat een trein gedurende het keren incidenteel, bijvoorbeeld in afwachting van het passeren van ander prioriteit genietend treinverkeer, wat langer stilstaat dan in de dienstregeling voorzien, betekent niet dat een trein op het spoor geparkeerd staat. Een dergelijke incidentele, wat langere stilstand maakt namelijk op zich nog niet dat het betreffende treinstel geen onderdeel meer zou uitmaken van de gebruikelijke dienstregeling en of dat het spoordeel niet meer bestemd zou zijn voor doorgaand treinverkeer. In de uitspraak van de Afdeling van 28 januari 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AO2391, stond vast dat het spoor waar het in die zaak om ging deel uitmaakte van een spoorwegemplacement. In de onderhavige zaak is dat niet het geval, zodat in die zaak sprake was van een andere situatie.

Dat de specifieke aard van de geluidsproductie van het spoordeel impliceert dat geen sprake is van een 'normaal' doorgaand spoor en er dus sprake moet zijn van een spoorwegemplacement, volgt de Afdeling, gelet op bovenstaande definitie in de Toelichting ook niet.

Ook brengt de vergelijking met sporen en spoordelen in andere gemeenten die wel worden aangemerkt als spoorwegemplacement, niet met zich mee dat het spoordeel toch als spoorwegemplacement zou moeten worden aangemerkt. Bij de bepaling of sprake is van een spoorwegemplacement heeft het college immers terecht aansluiting gezocht bij de bovenstaande definitie, zodat niet van belang is of en waarom andere sporen en of spoordelen in andere gemeenten als spoorwegemplacement zijn aangemerkt.

Gelet op het bovenstaande is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het spoordeel geen inrichting is als bedoeld in categorie 14.3, onderdeel b, van bijlage I bij het Bor, nu dit spoordeel niet kan worden aangemerkt als spoorwegemplacement.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 05-10-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:2863

Zaaknummer: 202104296/1

Wetsartikelen: 2.1, lid 1, aanhef en onder e, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Amstelveen

Op grond van artikel 2.2.1c van het LIB is het bij uitzondering mogelijk om geluidgevoelige gebouwen in het beperkingengebied LIB-4 toe te staan. Verweerder had echter moeten uitgaan van de grenzen die in het LIB zijn gesteld.

Casus

Bij besluit van 7 juli 2021 heeft de raad van de gemeente Amstelveen het bestemmingsplan 'Uilenstede-Kronenburg' vastgesteld. Het bestemmingsplan heeft betrekking op de gebieden Uilenstede en Kronenburg in het noordoosten van Amstelveen. Met het plan wordt de herontwikkeling van de kantorenlocatie Kronenburg mogelijk gemaakt. De raad wil deze locatie transformeren tot een gemengd woon-/werkgebied, waarbij een studentencampus wordt gerealiseerd, aansluitend op de al bestaande studentencampus Uilenstede. Het plan maakt onder meer 2.500 nieuwe studentenwoningen en 1.580 kamers voor extended stay op de locatie Kronenburg mogelijk. Daarnaast is in het plan een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor nog eens 502 kamers voor extended stay op die locatie. Het plangebied ligt op gronden die op de kaart in bijlage 3 bij het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (LIB) met nummer 4 zijn aangewezen (het beperkingengebied LIB-4).

De minister van Infrastructuur en Waterstaat heeft tegen het besluit beroep ingesteld en betoogt dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in strijd is met artikel 8.8, eerste lid, en artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart. De raad gaat er volgens de minister ten onrechte van uit dat het LIB na de wijziging met ingang van 1 januari 2018 mogelijkheden biedt om de gewenste transformatie tot stand te brengen.

De minister voert meer in het bijzonder aan dat de in het plan mogelijk gemaakte kamers voor extended stay moeten worden aangemerkt als woningen in de zin van het LIB, zodat ook daarvoor het verbod behoudens uitzonderingen van artikel 2.2.1c van het LIB geldt. Volgens de minister is in de planregels ten onrechte een dynamische verwijzing naar de definitie van extended stay in de nota Accommodatiestrategie en Toeristenbelasting van de gemeente Amstelveen opgenomen.

Verder geeft de raad volgens de minister een onjuiste uitleg aan artikel 2.2.1c, onder b, van het LIB. Niet duidelijk is wat de raad bedoelt met 'kavels'. Bij de diverse bouwblokken worden in ieder geval veel meer dan de maximaal toegestane 25 woningen mogelijk gemaakt.

De minister voert verder aan dat in de plantoelichting is uitgegaan van een onjuiste toepassing van de in artikel 2.2.1c, onder c, van het LIB opgenomen vervangingsmogelijkheid en een onjuiste uitleg van de definitie van bestaand gebruik in artikel 2.2.1e, tweede lid, van het LIB. Van een daadwerkelijke vervanging en herbouw is volgens de minister geen sprake. Ook is niet duidelijk met hoeveel woningen de raad rekent en dus is ook niet duidelijk of wordt uitgegaan van vervanging van gelijke aard en schaal.

De raad meent volgens de minister ook ten onrechte dat salderen binnen het plangebied mogelijk is en dat door wijziging van de Basisregistratie adressen en gebouwen (hierna: de Bag) in 2017 ruimte is ontstaan waarmee gesaldeerd zou kunnen worden.

In de plantoelichting is ingegaan op de bouwmogelijkheden binnen het beperkingengebied LIB-4. Daarin staat dat het programma van 2.500 nieuwe woningen verdeeld is over diverse kavels binnen het plangebied, waarbij de bestaande kavelstructuur leidend is. Hiermee wordt volgens de plantoelichting voldaan aan de voorwaarde dat geen sprake mag zijn van een ongeoorloofde fasering of opknippen van plannen. De plantoelichting vermeldt verder dat het programma is opgebouwd door benutting van de mogelijkheden om:

- op kavelniveau te verdichten met maximaal 25 woningen per bouwplan
- de bestaande gevoelige bestemmingen (zoals een onderwijsgebouw en een woonzorgcomplex) te vervangen door een woonbestemming met gelijke aard en schaal;
- te salderen tussen (de bouwmogelijkheden voor) verschillende kavels.

In de plantoelichting wordt geconcludeerd dat het programma van 2.500 studentenwoningen, gelet op de omvang van het gebied, de bestaande kavelstructuur en de bestaande geluidgevoelige bestemmingen, ruimschoots binnen de ontwikkelingsmogelijkheden van artikel 2.2.1c van het LIB past. Daarbij is ten overvloede opgemerkt dat het programma ook grotendeels gerealiseerd kan worden door te salderen tussen de (nog niet) gerealiseerde woonbestemming ter plaatse van de campus Uilenstede en de nieuwe wooncomplexen. Door wijziging van de Bag bedraagt het feitelijke aantal woningen op Uilenstede nog slechts 1.268, wat volgens de plantoelichting een vermindering van het woningbestand met 2.160 woningen betreft.

Rechtsvragen

1. Dient artikel 2.2.1c van het LIB buiten toepassing te worden gelaten omdat het in strijd is met het recht gelet op het feit dat daarin beperkingen worden gesteld aan het toestaan van geluidgevoelige gebouwen als bedoeld in het LIB en niet aan andere gebouwen?
2. Is het bestemmingsplan in overeenstemming met artikel 2.1c van het LIB ten aanzien van:
 - a. extended stay?
 - b. het maximaal aantal woningen per bouwplan?
 - c. herbouw en vervanging?
 - d. salderen?

Uitspraak

1. *Wijziging van het LIB - toetsingskader*

Het LIB is gebaseerd op artikel 8.4 van de Wet luchtvaart. Op grond van artikel 8.7, eerste en tweede lid, moet het LIB voor het daarin vastgestelde beperkingengebied regels bevatten over beperkingen ten aanzien van de bestemming en het gebruik van de grond voor zover die beperkingen noodzakelijk zijn met het oog op de veiligheid en de geluidbelasting in verband met de nabijheid van de luchthaven. Tot 1 januari 2018 gold op grond van artikel 2.2.1, vierde lid, van het LIB, zoals dat toen luidde, dat binnen het beperkingengebied LIB-4 geen woningen, woonwagens, gebouwen met een onderwijsfunctie of gebouwen met een gezondheidsfunctie toegestaan waren, behoudens bestaand gebruik. Op grond van artikel 2.2.1c van het per 1 januari 2018 gewijzigde LIB zijn in het beperkingengebied LIB-4 met het oog op geluidbelasting geen geluidgevoelige gebouwen toegestaan. Daarop bestaan vijf uitzonderingen die zijn opgenomen in artikel 2.2.1c, onder a tot en met e, van het LIB.

Het verbod op woningen en andere geluidgevoelige gebouwen in het beperkingengebied LIB-4 bestaat dus ook nog na 1 januari 2018, maar in het LIB zijn meer uitzonderingen op dat verbod geformuleerd. In de nota van toelichting bij de wijziging van het LIB staat dat met de wijziging wordt beoogd een aantal door gemeenten ervaren knelpunten te verminderen. In de nota van toelichting staat verder dat de regeling voor het beperkingengebied LIB-4 tot doel heeft ernstige hinder en ernstige slaapverstoring door vliegtuiglawaai te beperken, omdat dit kan leiden tot negatieve gezondheidseffecten van inwoners en gebruikers van dit gebied.

Ernstige hinder kan ook leiden tot verminderde leerprestaties. Vanwege de relatief hoge (potentiële) geluidbelasting in dit gebied, zijn nieuwe woningen en andere gebouwen met een geluidgevoelige functie in principe niet toegestaan. De wijzigingen in de regels voor dit beperkingengebied zijn erop gericht om gemeenten meer flexibiliteit te bieden met het oog op het aanpakken van lokale leefbaarheidsproblemen. Binnen de gestelde beperkende regels krijgen gemeenten meer eigen verantwoordelijkheid voor de afweging van de belangen ten aanzien van kleinschalige projecten die noodzakelijk worden geacht voor de lokale leefbaarheid (Stb. 2017, 402, blz. 15-17).

De Afdeling ziet geen aanleiding om artikel 2.2.1c van het LIB buiten toepassing te laten. Dat daarin beperkingen worden gesteld aan het toestaan van geluidgevoelige gebouwen als bedoeld in het LIB en niet aan andere gebouwen, is niet in strijd met het recht. Met het stellen van beperkingen die met het oog op de geluidbelasting noodzakelijk worden geacht, is uitvoering gegeven aan artikel 8.7, eerste en tweede lid, van de Wet luchtvaart. In de Wet geluidhinder en het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt een vergelijkbaar onderscheid gemaakt. Uit het voorgaande volgt dat een gemeentebestuur binnen de grenzen van de in het LIB aangegeven uitzonderingsmogelijkheden kan beslissen om geluidgevoelige gebouwen in het beperkingengebied LIB-4 toe te staan. De besluitgever heeft daarbij kleinschalige projecten voor ogen gehad en niet een grootschalig project als de toevoeging van 2.500 studentenwoningen, als door het plan mogelijk gemaakt. Bij de beoordeling of de raad in dit geval binnen de bedoelde grenzen van het LIB is gebleven, is echter de tekst van artikel 2.2.1c van het LIB het uitgangspunt.

2a. Extended stay

De in het bestemmingsplan voor 'Gemengd-2', 'Gemengd-3', 'Gemengd-4' en 'Gemengd-7' aangewezen gronden zijn onder meer bestemd voor horeca categorie 6. Horeca 6 is in artikel 1.66 van de planregels omschreven als 'extended stay', waaronder wordt verstaan: 'het bedrijfsmatig aanbieden van logies anders dan in een woning voor kortstondig verblijf conform de definitie als genoemd in de nota Accommodatiestrategie en Toeristenbelasting van de gemeente Amstelveen. Indien deze beleidsregel gedurende de planperiode door het bevoegd gezag wordt gewijzigd, wordt met betrekking tot het begrip rekening gehouden met de wijziging van deze regels;'

De raad stelt zich op het standpunt dat de in het plan mogelijk gemaakte kamers voor extended stay niet zijn aan te merken als woningen in de zin van het LIB. Uit artikel 1.66 van de planregels blijkt dat het om logies en kortstondig verblijf moet gaan. Verder wijst de raad erop dat het LIB geen duidelijke begrenzing in de maximale verblijfsduur kent, zodat hij heeft

kunnen kiezen voor een dynamische verwijzing in artikel 1.66 naar een beleidsregel. Op die manier kan hij binnen de kaders van het LIB meebewegen met de ontwikkelingen in short stay en extended stay, aldus de raad.

In artikel 1.126 van de planregels is 'woning' gedefinieerd als zelfstandige woonruimte. De Afdeling overweegt dat een ruimte voor extended stay als bedoeld in artikel 1.66 geen woning in de zin van het bestemmingsplan is, maar dat het bestemmingsplan niet bepalend is voor wat moet worden verstaan onder woning in de zin van het LIB.

Uit artikel 1.1.1, eerste lid, onder b, van het LIB volgt dat een woning een geluidgevoelig gebouw in de zin van het LIB is. Een woning is daarom op grond van artikel 2.2.1c van het LIB in beginsel niet toegestaan in het beperkingengebied LIB-4.

Het begrip 'woning' is in het LIB niet gedefinieerd. Volgens de nota van toelichting is geen definitie opgenomen, omdat duidelijk is dat hiermee alle bouwwerken met een woonfunctie worden geduid. De nota van toelichting vermeldt daarbij als voorbeeld studentenwoningen (Stb. 2017, 402, blz. 11). Short stay- en logiesfuncties vallen volgens de nota van toelichting niet onder het begrip 'geluidgevoelig gebouw'. Omdat het bij deze functies om een tijdelijk verblijf gaat en de gezondheidseffecten daarom minimaal zullen blijven, zijn deze functies wel toegestaan in het beperkingengebied LIB-4 (Stb. 2017, 402, blz. 16). Hieruit volgt dat een woonfunctie, anders dan short stay- en logiesfuncties, een zekere duurzaamheid behelst.

In de planregels is niet bepaald wat onder 'logies' of 'kortstondig verblijf' als bedoeld in artikel 1.66 moet worden verstaan. In de nota Accommodatiestrategie en Toeristenbelasting (hierna: de nota), waarnaar in artikel 1.66 is verwezen, staat dat een extended stay-accommodatie zich richt op een langer verblijf van de gasten en dat een verblijf vanaf zeven nachten tot maximaal zes maanden extended stay wordt genoemd. De Afdeling overweegt dat extended stay, zoals geformuleerd in de nota, overeenkomt met short stay, waarvoor doorgaans een verblijf van maximaal zes maanden wordt gehanteerd. Met de dynamische verwijzing naar de nota waarborgt het bestemmingsplan echter niet dat het toegestane verblijf niet duurzaam wordt en daarmee een woonfunctie krijgt. Door wijziging van de nota kan immers de toegestane verblijfsduur worden verlengd. Dat niet uit te sluiten valt dat de raad daartoe zal beslissen, blijkt uit de omstandigheid dat de raad op 17 februari 2021 heeft ingestemd met een verlengde verblijfsduur van twaalf maanden ten behoeve van een in het plangebied te realiseren studentenhotel met 502 kamers voor extended stay. Uit de rechtspraak van de Afdeling over dit onderwerp volgt dat een verblijfsduur van twaalf maanden duidt op een woonfunctie. Als voorbeeld wijst de Afdeling op de uitspraak van

16 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:884, waarin het ook ging om studentenhuisvesting.

Omdat het bestemmingsplan, door de dynamische verwijzing, toelaat dat de kamers voor extended stay een woonfunctie krijgen, staat het plan in zoverre geluidgevoelige gebouwen in het beperkingengebied LIB-4 toe. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan is daarmee ten onrechte geen rekening gehouden. Daarbij acht de Afdeling ook van belang dat de planregels zelf niet een voldoende objectieve en concrete begrenzing bevatten, die voorkomt dat de kamers voor extended stay een woonfunctie krijgen. De woorden logies, anders dan in een woning en kortstondig verblijf, als opgenomen in artikel 1.66 van de planregels, zijn wat dat betreft ontoereikend. Het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan is in zoverre in strijd met artikel 8.8, eerste lid, van de Wet luchtvaart.

2b. Maximaal 25 woningen per bouwplan

Op grond van artikel 2.2.1c, aanhef en onder b, van het LIB is het toegestaan om binnen bestaand stedelijk gebied niet meer dan 25 woningen per bouwplan toe te voegen.

In de nota van toelichting is vermeld dat het nadrukkelijk niet de bedoeling is dat woningbouwplannen worden opgeknipt in deelplannen van ieder maximaal 25 woningen en zodanig worden gefaseerd dat er uiteindelijk toch een plan met meer dan 25 woningen wordt doorgezet (Stb. 2017, 402, blz. 16).

In het LIB is niet bepaald wat onder een 'bouwplan' moet worden verstaan. Volgens de raad biedt het LIB daardoor de ruimte om binnen het plangebied zeer veel kleine bouwplannen, ieder bestaande uit maximaal 25 woningen, te definiëren. De raad heeft echter gemeend dat dit in strijd zou kunnen komen met de strekking van het LIB en het zogenoemde 'opknipverbod'. Hij heeft daarom bij de in het plan voorziene ontwikkeling van het plangebied de daar aanwezige kavelstructuur aangehouden, waarmee de raad doelt op de bestaande stedenbouwkundige structuur van het plangebied. Dit heeft geleid tot de op de verbeelding weergegeven bouwblokken, die volgens de raad zijn aan te merken als de bouwplannen bedoeld in artikel 2.2.1c, onder b, van het LIB. Hij verwijst daarbij naar de uitspraak van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3152, waarin de Afdeling heeft overwogen dat het appartementencomplex in die zaak terecht als één geheel en dus één bouwplan is beschouwd.

De Afdeling overweegt dat in het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan niet zonder meer duidelijk is wat onder een bouwplan in de zin van artikel 2.2.1c, onder b, van het LIB moet worden verstaan.

Met de in artikel 2.2.1c van het LIB opgenomen uitzonderingen is bedoeld aan te sluiten bij de criteria waaraan de minister een voor 1 januari 2018 ingediende vvgb-aanvraag toetste. In de nota van toelichting bij het LIB (Stb. 2002, 591) zijn criteria vermeld, waaraan de minister tot 24 oktober 2016 een ingediende vvgb-aanvraag toetste. Vanaf 24 oktober 2016 toetste de minister vvgb-aanvragen aan de criteria uit het ontwerpbesluit tot wijziging van het LIB (Stcrt. 2017, 5266). Deze criteria gaan echter niet over het verlenen van een vvgb voor een bestemmingsplan. De Wet luchtvaart kende die mogelijkheid toen nog niet. Pas na de op 1 april 2017 in werking getreden wijziging van artikel 8.9, derde lid, van de Wet luchtvaart (Stb. 2016, 119; hierna: de wijzigingswet), is het mogelijk om bij de vaststelling van een bestemmingsplan van het LIB af te wijken als daarvoor een vvgb is verkregen.

De memorie van toelichting bij de wijzigingswet vermeldt dat artikel 8.9, eerste en derde lid, het mogelijk maakt om in strijd met het LIB een omgevingsvergunning tot afwijking van het bestemmingsplan af te geven mits hiervoor een vvgb van de minister is verkregen. Daarin is geen rekening gehouden met het feit dat sinds de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening in 2008 veel bouwplannen die in strijd met het bestemmingsplan zijn, worden gerealiseerd op basis van een bestemmingsplanwijziging (postzegelplan) die daarin voorziet. Het afgeven van een vvgb op bestemmingsplanniveau kan volgens de memorie van toelichting efficiënt zijn, omdat aanvragen voor een omgevingsvergunning voor bouwplannen die in een bestemmingsplan passen, waarvoor een vvgb is verleend, dan niet meer afzonderlijk in het kader van het LIB beoordeeld hoeven te worden. Daarom wordt de regeling aangevuld in die zin dat het verlenen van een vvgb ook mogelijk wordt voor een bestemmingsplan. Het verlenen van een vvgb voor een bestemmingsplan is volgens de memorie van toelichting echter alleen mogelijk indien het plan voldoende concreet en toetsbaar is. Als dat niet het geval is, moet de vvgb worden geweigerd (Kamerstukken II 2014/15, 34098, nr. 3, blz. 15).

Hieruit blijkt dat de wetgever de mogelijkheid om voor een bestemmingsplan een vvgb te verkrijgen in de Wet luchtvaart heeft opgenomen om ook via de weg van een op een concreet bouwplan toegesneden wijziging van een bestemmingsplan, ten behoeve waarvan een dergelijke vvgb is verleend, planologische medewerking te kunnen verlenen aan de realisering ervan. De Afdeling leidt daaruit af dat in het verband van een bestemmingsplan onder 'bouwplan' in de zin van artikel 2.2.1c, onder b, van het LIB moet worden verstaan een in een bestemmingsplan voorziene ruimtelijke ontwikkeling, die de realisering van een specifiek daartoe opgesteld concreet bouwplan behelst.

Anders dan de raad veronderstelt, biedt de uitzondering in artikel 2.2.1c, onder b, van het LIB dus niet de mogelijkheid om bij de vaststelling van een bestemmingsplan zelf bouwplannen te

definiëren. Bij geen enkel bestemmings-/bouwvlak wordt voldaan aan het vereiste dat niet meer dan 25 woningen mogen worden toegevoegd.

De raad miskent echter dat de in artikel 2.2.1c van het LIB opgenomen uitzonderingen op het verbod om geluidgevoelige gebouwen toe te staan, los van elkaar staan. Een bouwplan in de zin van artikel 2.2.1c, onder b, mag binnen bestaand stedelijk gebied geen betrekking hebben op een toevoeging van meer dan 25 woningen. Dit neemt niet weg dat een bestemmingsplan de realisering van meer dan één zelfstandig woningbouwplan mogelijk kan maken. En voorts dat een in een bestemmingsplan voorziene ruimtelijke ontwikkeling op grond van artikel 2.2.1c, onder c, van het LIB betrekking kan hebben op meer dan 25 woningen. De door de raad in dit verband aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2225, leidt niet tot een ander oordeel. Daargelaten dat die uitspraak betrekking had op de criteria die vóór 24 oktober 2016 werden gehanteerd bij de beoordeling van vvgb-aanvragen, ging het in die zaak niet om één, maar om twee woningbouwprojecten op verschillende locaties. Daardoor was het mogelijk om met een vvgb in totaal 31 woningen te realiseren.

2c. Herbouw en vervanging

Op grond van artikel 2.2.1c, aanhef en onder a, van het LIB is bestaand gebruik van een geluidgevoelig gebouw toegestaan. Die bescherming van bestaand gebruik is er op grond van artikel 2.2.1e, eerste en tweede lid, ook wanneer het geluidgevoelige gebouw er nog niet is, maar voor de bouw op 1 januari 2018 een omgevingsvergunning is verleend en binnen zes maanden met de bouw is begonnen, en wanneer het geluidgevoelige gebouw er niet meer is, maar op dezelfde plaats wordt herbouwd met gelijke schaal en aard en daarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd.

Op grond van artikel 2.2.1c, aanhef en onder c, van het LIB is het toegestaan om een bestaand geluidgevoelig gebouw te vervangen door een geluidgevoelig gebouw van gelijke aard en gelijke schaal. Het te vervangen gebouw moet dan worden verwijderd of de functie en bestemming daarvan moeten worden omgezet naar niet-geluidgevoelig.

Uit de plantoelichting, samen met het verweerschrift, kan worden opgemaakt dat de raad zich op het standpunt stelt dat het onderwijsgebouw aan de Professor Bavincklaan 7-9 wordt vervangen door een woonbestemming van gelijke aard en schaal elders in het plangebied.

De Afdeling overweegt dat uit de tekst van artikel 2.2.1c, onder c, van het LIB, meer in het bijzonder uit de woorden ‘ter vervanging’, volgt dat er een verband moet bestaan tussen het

verdwijnen van een geluidgevoelig gebouw of de geluidgevoelige functie daarvan en het toestaan van een nieuw geluidgevoelig gebouw. Vervanging in de zin van deze bepaling is niet aan de orde als op een andere plaats min of meer toevallig een geluidgevoelig gebouw of een geluidgevoelige functie verdwijnt. Verder kan uit de nota van toelichting bij het gewijzigde LIB worden opgemaakt dat met 'gelijke aard' een gelijke functie is bedoeld. Dit volgt uit een passage over bestaand gebruik en herbouw, waarin staat 'met gelijke functie (aard) en schaal' (Stb. 2017, 402, blz. 16). Er is geen reden om 'gelijke aard' in het kader van de vervangingsmogelijkheid anders uit te leggen dan in het kader van de mogelijkheid van herbouw.

Het bedoelde gebouw aan de Professor Bavincklaan bevindt zich buiten de transformatiezone, aan de oostkant van het plangebied. Niet in geschil is dat in 2014 een vvgb is verleend voor gebruik van dit kantoorgebouw voor onderwijs door InHolland.

Niet gebleken is dat de beëindiging van het gebruik van dit gebouw voor onderwijsdoeleinden verband houdt met het toestaan van nieuwe geluidgevoelige gebouwen in de transformatiezone. Bovendien is een onderwijsfunctie niet gelijk aan een woonfunctie. De raad heeft de studentenwoningen en de kamers voor extended stay daarom niet kunnen toestaan als vervanging van het onderwijsgebouw.

Uit de plantoelichting, samen met het verweerschrift, kan worden opgemaakt dat de raad zich op het standpunt stelt dat het in 2013 gesloopte woonzorgcentrum aan de Laan van Kronenburg 12, tot en met 2023 als bestaand gebruik kan worden beschouwd. Volgens de raad mogen daarom op die locatie, als herbouw van het woonzorgcentrum, of op andere locaties in het beperkingengebied, als vervanging van het woonzorgcentrum, studentenwoningen worden gebouwd.

Uit de dossierstukken blijkt dat het woonzorgcentrum al enkele jaren niet meer in gebruik was, voordat het gebouw in 2013 uit veiligheidsoverwegingen werd gesloopt. Sindsdien is het een braakliggend terrein. In het bestemmingsplan hebben de bouwvlakken op dit terrein de bestemming 'Gemengd-4' gekregen. Op grond van artikel 9.5.1 van de planregels mogen daar maximaal 950 studentenwoningen en 550 kamers voor extended stay worden gerealiseerd.

Op grond van artikel 2.2.1c, aanhef en onder a, in samenhang met artikel 2.2.1e, tweede lid, van het LIB zou het woonzorgcentrum op dezelfde plaats mogen worden herbouwd als daarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd. Aan de voorwaarden om het gebouw te mogen vervangen door een geluidgevoelig gebouw op een andere locatie in het beperkingengebied,

wordt echter niet voldaan. De sloop van het gebouw houdt immers geen verband met het toestaan van de nieuwe geluidgevoelige gebouwen en de bestemming van de gronden van het voormalige woonzorgcentrum is niet omgezet naar niet-geluidgevoelig.

Volgens de raad had het woonzorgcentrum een capaciteit van 250 woningen. Als daarvan wordt uitgegaan, is met het toestaan van 950 studentenwoningen en 550 kamers voor extended stay niet voldaan aan het vereiste van herbouw met gelijke schaal.

Hieruit volgt dat de raad zich niet kan beroepen op een herbouw of vervanging van het onderwijsgebouw en het woonzorgcentrum. De in artikel 2.2.1c, onder a en c, van het LIB opgenomen uitzonderingen zijn in zoverre niet van toepassing.

zd. Salderen en wijziging van de Bag

De Afdeling overweegt dat het LIB tot op zekere hoogte saldering in het beperkingengebied LIB-4 toelaat. Saldering is mogelijk bij vervanging van geluidgevoelige gebouwen als bedoeld in artikel 2.2.1c, onder c, en bij herstructurering van een bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 2.2.1c, onder d, van het LIB.

Volgens de raad is het actuele woningbestand in Uilenstede door wijziging van de Bag in 2017 met 2.160 woningen verminderd, omdat alleen nog zelfstandige eenheden worden geregistreerd. De raad stelt zich op het standpunt dat de aanwezige onzelfstandige wooneenheden op grond van artikel 2.2.1c, aanhef en onder a, van het LIB mogen worden omgezet in zelfstandige eenheden en dat deze op grond van artikel 2.2.1c, aanhef en onder c, beschikbaar zijn voor vervanging door woningen elders in het plangebied.

Dit standpunt is onjuist. De studentenwoningen in Uilenstede vallen onder de uitzondering van artikel 2.2.1c, onder a, van het LIB. Een andere registratie van deze woningen wijzigt niet het bestaande gebruik, dat op grond van die bepaling wordt beschermd. De bepaling zelf biedt geen grondslag voor wijziging van het gebruik van een gebouw. De andere registratie van aanwezige wooneenheden houdt verder geen verband met het toestaan van nieuwe geluidgevoelige gebouwen elders. In Uilenstede worden ook geen wooneenheden verwijderd en de functie(s) en de bestemming van de desbetreffende gebouwen worden niet omgezet naar niet-geluidgevoelig. Vervanging als bedoeld in artikel 2.2.1c, onder c, van het LIB is daarom niet aan de orde. Bovendien laat het bestemmingsplan, blijkens de toepasselijke bestemmingsomschrijvingen, net als het vorige bestemmingsplan, 3.423 woningen op het terrein van campus Uilenstede toe. Maar anders dan in het vorige bestemmingsplan, wordt in het bestemmingsplan 'Uilenstede-Kronenburg' onder 'woning' een zelfstandige woonruimte

verstaan. Met het bestemmingsplan is het blijkens de toepasselijke bestemmingsomschrijvingen toegestane aantal zelfstandige wooneenheden in Uilenstede dus niet verminderd.

Hieruit volgt dat de raad ten onrechte aanneemt dat door wijziging van de Bag ruimte is ontstaan waarmee gesaldeerd zou kunnen worden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-05-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:1434

Zaaknummer: 02105458/1 en 202105523/1

Wetsartikelen: 8.4 Wet luchtvaart, 8.7 Wet luchtvaart, 8.8 lid 1 Wet luchtvaart, 8.9 lid 3 Wet luchtvaart en 2.2.1c Luchthavenindelingsbesluit Schiphol

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Eindhoven

Gelet op de beperkingen die in het plan zijn gesteld aan evenementen en de op- en afbouw hiervan, wordt de raad gevolgd in het standpunt dat voor de omwonenden een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij evenementen is geborgd.

Casus

Bij besluit van 16 september 2020 heeft de raad van de gemeente Eindhoven het bestemmingsplan 'Tongelre buiten de ring (IJzeren Man)' vastgesteld. Dat plan voorziet in het noordoostelijke deel van Eindhoven, bij het bestaande natuurzwembad 'De IJzeren Man' en de bestaande horecagelegenheid aan de Javalaan 149, in een ruimere regeling voor horeca, een regeling voor evenementen en nieuwe bebouwing.

Op grond van planregels bedraagt het maximale aantal bezoekers 7.000 per evenement en zijn maximaal vijf evenementen per kalenderjaar toegelaten. Bij evenementen mag de geluidsbelasting niet meer bedragen dan 45 dB(A) en 59 dB(C) op de gevels van de dichtstbij gelegen woningen of andere geluidsgevoelige objecten. Deze evenementen mogen op grond van de planregels maximaal drie dagen duren. Bij maximaal twee van de vijf evenementen mag de geluidsbelasting bij evenementen niet meer bedragen dan 70 dB(A) en 85 dB(C) op de gevels van de dichtstbij gelegen woningen of andere geluidsgevoelige objecten. Daarnaast mogen die evenementen maximaal één dag duren.

Omwonenden die op een afstand van 30 tot 250 m van het plangebied wonen zijn in beroep. Zij vrezen voor een negatieve invloed op hun woon- en leefklimaat door onder andere de evenementen die het plan toelaat. Het akoestisch onderzoeksrapport van Peutz dat bij de toelichting bij het plan is gevoegd, gaat volgens hen niet uit van de actuele en maximale situatie van het plan. Verder voeren zij aan dat uit het door hen overgelegde akoestisch onderzoeksrapport van De Roever volgt, dat niet voldaan kan worden aan de geluidgrenswaarden van de nota 'Evenementen met een luidruchtig karakter' van de Inspectie Milieuhygiëne Limburg van januari 1996 (hierna: de Nota Evenementen). Daarnaast betogen zij dat ten onrechte geen akoestisch onderzoek is uitgevoerd naar de geluidsbelasting bij en in

hun woningen tijdens de op- en afbouwwerkzaamheden van evenementen. Een aantal appellanten stelt ook dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de mindere isolatiewaarde van een deel van hun (glazen) gevels.

Rechtsvragen

1. Had verweerder voor een deel van de woningen uit moeten gaan van een lagere isolatiewaarde omdat anders de binnenwaarde uit de Nota Evenementen niet is geborgd?
2. Is voor evenementen uitgegaan van de maximale mogelijkheden die het plan biedt?
3. Is met het plan voor de omwonenden een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij evenementen geborgd?

Uitspraak

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2478, ligt het op de weg van de raad om te beoordelen of een bestemming die evenementen op een bepaalde locatie toestaat, vanuit ruimtelijk oogpunt acceptabel is. Ook dient de raad over het toegestane aantal evenementen per jaar, de soorten evenementen en de maximale bezoekersaantallen regels te stellen, voor zover dit uit het oogpunt van ruimtelijke aanvaardbaarheid op een locatie van belang is. Deze beoordeling is een andere dan die op grond waarvan, in een concreet geval, voor een evenement al dan niet een vergunning wordt verleend.

1. De Nota Evenementen biedt een handreiking aan gemeenten met criteria voor het houden van evenementen die gericht zijn op het zoveel mogelijk voorkomen of beperken van ernstige en ondukbare overlast, met de binnenruimten van de in de omgeving gelegen geluidsgevoelige objecten als uitgangspunt. De geluidsnormen van die nota zijn gericht op het waarborgen van de spraakverstaanbaarheid in de woning en het vermijden van slaapverstoring 's nachts. De Nota Evenementen bevat een tabel waarin de maximale gevelbelastingen zijn opgenomen om het gewenste binnenniveau in geluidsgevoelige objecten te kunnen garanderen. Rekening houdend met een gemiddelde gevelisolatie van 20 tot 25 dB(A) en een binnenniveau in woningen van maximaal 50 dB(A) overdag en 's avonds, kan volgens die tabel de maximale gevelbelasting 70 tot 75 dB(A) bedragen.

De gevelbelasting van maximaal 70 dB(A) die de planregels toestaan voor maximaal twee evenementen per kalenderjaar sluit aan op die maximale gevelbelasting van de Nota Evenementen. De raad heeft opgemerkt dat hij daarnaast nog voor de begrenzing in de lage

tonen de norm voor de maximale gevelbelasting van 85 dB(C) in de planregels heeft opgenomen. Het standpunt van de raad dat de planregels op dit punt niet hoeven te worden aangevuld of gecorrigeerd, kan worden gevolgd.

Volgens de Nota Evenementen kan bijzonder goede of slechte kwaliteit van de gevelisolatie of de geluids(on)gevoeligheid van de ruimten achter de bepalende gevels weliswaar aanleiding zijn om de waarden in voornoemde tabel met 5 à 10 dB(A) te verhogen of te verlagen. Er bestaat echter geen aanleiding voor het oordeel dat dit in dit geval had moeten gebeuren. Volgens het, door appellanten overgelegde, akoestisch onderzoeksrapport van De Roever, hebben de glazen gevels van het appartementengebouw dubbel glas. Dat rapport en de memo van De Roever bieden geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad van een lagere gevelisolatie van die gevels had moeten uitgaan dan de gemiddelde gevelisolatie van 20-25 dB(A) waarmee rekening is gehouden.

2. In het rapport van Peutz is vermeld dat in opdracht van de IJzeren Man Eindhoven een onderzoek is verricht met betrekking tot de akoestische aspecten verbonden aan muziekevenementen op het terrein, waarbij de maximale situatie in beeld is gebracht. Peutz is uitgegaan van wat het beleid op deze locatie maximaal toelaat, namelijk vijf evenementen. Dat komt overeen met het maximaal toegestane aantal evenementen van het plan. Verder is Peutz uitgegaan van de maximale gevelbelasting bij woningen in de omgeving van 70 dB(A) en 85 dB(C). Dit komt overeen met de maximale gevelbelastingen die in de planregels zijn opgenomen voor de twee toegestane meest geluidsbelastende evenementen. Het betoog dat niet is uitgegaan van de actuele en maximale situatie van het plan, wordt daarom niet gevolgd.

3. Uit het rapport van Peutz volgt dat voor het onderzoek aansluiting is gezocht bij evenementen die nu reeds plaatsvinden. In het rapport is vermeld dat de muziekevenementen doorgaans meerdere podia hebben, die verspreid op het buitenterrein worden opgesteld. Peutz heeft drie varianten betrokken die representatief zijn voor de evenementen die bij De IJzeren Man kunnen plaatsvinden en heeft de te verwachten geluidsbelasting in de omgeving berekend, onder meer bij het appartementengebouw van appellanten. Peutz heeft op basis van de bevindingen geconcludeerd dat, uitgaande van muziek- of dancefestivals, bij toepassing van de stand der techniek geluidsinstallaties zonder aanvullende maatregelen aan de maximale gevelbelasting van 70 dB(A) en 85 dB(C) kan worden voldaan. Bij houseparties moeten volgens Peutz aanvullende maatregelen worden getroffen, zoals met afschermdende containers aan de achterzijde van het podium.

De Roever heeft in opdracht van omwonenden onderzocht welke geluidsniveaus naar verwachting zullen optreden bij het evenement Brabants Verbond van 30 maart 2019 bij de

IJzeren Man. In het onderzoeksrapport van De Roever, aangevuld met een memo, is geconcludeerd dat het evenemententerrein, gelet op de ligging van woningen op korte afstand, niet geschikt is voor de bij dit evenement gekozen opzet, gelet op een ter plaatse van de woningen te verwachten overschrijding van 10 tot 14 dB van de grenswaarde uit de evenementenvergunning, waarbij het basgeluid van podium 3 met Ultra Bas maatgevend is.

Deze conclusie van De Roever geeft geen aanleiding tot twijfel aan het standpunt van de raad, op basis van het onderzoek van Peutz, dat bij evenementen in het plangebied aan de maximale gevelbelasting van maximaal 70 dB(A) en 85 dB(C) kan worden voldaan. Het onderzoek van De Roever gaat uit van de opzet van dat evenement, een fictieve bronsterkte van 130 dB(A) per podium en de veronderstelling van zware bassen op podium 3. Dit betekent niet dat in het algemeen bij evenementen in het plangebied, bijvoorbeeld met een andere opzet en lagere bronsterkte, niet kan worden voldaan aan de maximale gevelbelasting van maximaal 70 dB(A) en 85 dB(C).

Peutz heeft op basis van ervaring gesteld dat de geluidsemissie ten gevolge van aanvoer, opbouw, afbraak en afvoer van podia, tenten e.d. ten opzichte van het evenement zelf als akoestisch verwaarloosbaar aangemerkt kan worden en daarom niet in de berekeningen is betrokken. Nu dit standpunt niet gemotiveerd is weerlegd en diverse beperkingen voor het op- en afbouwen van evenementen in de planregels zijn opgenomen, kan de raad worden gevolgd in het standpunt dat hij niet gehouden is aanvullende beperkingen in de planregels op te nemen voor de op- en afbouwfase.

Uit het voorgaande blijkt dat per kalenderjaar slechts twee dagen per jaar evenementen zijn toegestaan met een maximale gevelbelasting van 70 dB(A) en 85 dB(C). Voor de overige evenementen geldt een aanzienlijk lagere maximale geluidsbelasting op de gevels van de dichtstbij gelegen woningen of andere geluidgevoelige objecten van maximaal 45 dB(A) en 59 dB(C). De evenementen mogen plaatsvinden op zondag tot en met donderdag tussen 7.00 uur en 23.00 uur en op vrijdag, zaterdag en op dagen voorafgaand aan een feestdag tussen 7.00 uur en 24.00 uur. Gelet op die beperkingen en het maximaal aantal evenementen per kalenderjaar, het maximaal aantal bezoekers per evenement, het maximaal aantal evenementendagen, de vastgestelde tijden en maximale duur voor de op- en afbouw die in de planregels zijn opgenomen, wordt de raad gevolgd in het standpunt dat in de planregels voor de omwonenden een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij evenementen is geborgd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 09-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3235

Zaaknummer: 202005985/1/R2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Inpassingsplan ‘Porthos transport en opslag van CO₂’/Rotterdam

De partiële bouwvrijstelling uit de Wnb is onverbindend, omdat de onderliggende instandhoudings- en passende maatregelen niet daadwerkelijk zijn uitgevoerd en de verwachte voordelen daarvan daarmee niet vaststaan.

Casus

De ministers van Economische Zaken en Klimaat en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties hebben naast een aantal omgevingsvergunningen het inpassingsplan ‘Porthos transport en opslag van CO₂’ vastgesteld. Dit inpassingsplan maakt het mogelijk om het Porthos-project te realiseren. Het Porthos-project heeft als doel om CO₂ van de industrie in het Rotterdamse havengebied op te slaan in lege gasvelden onder de Noordzee. Hiervoor moet een CO₂-transportleiding worden aangelegd vanaf het Rotterdamse havengebied naar de lege gasvelden onder de Noordzee. Ook is het onder meer nodig om een compressorstation te bouwen. Voor dit project is voor de bouwfase gebruikgemaakt van de partiële bouwvrijstelling.

MOB heeft beroep ingesteld tegen de besluiten van de ministers. Volgens MOB is de regeling van de partiële bouwvrijstelling in strijd met artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn vastgesteld en is deze onverbindend. MOB stelt daarom dat de ministers deze regeling niet hadden mogen toepassen bij het nemen van de besluiten voor het Porthos-project.

Rechtsvragen

1. Is de bouwvrijstelling een generieke beoordeling die als voortoets in de zin van de Wnb moet worden aangemerkt, of een vrijstelling van de vergunningplicht?
2. Is een generieke beoordeling op een hoger schaalniveau zoals bij de bouwvrijstelling mogelijk?
3. Is de bouwvrijstelling voldoende onderbouwd en is de uitvoering van de maatregelen

voldoende gegarandeerd?

Uitspraak

1. Op basis van de totstandkomingsgeschiedenis van de bouwvrijstelling en de toelichting die de ministers op de zitting hebben gegeven, is de Afdeling echter tot het inzicht gekomen dat de bouwvrijstelling niet zo moet worden begrepen als hiervoor is omschreven. De regeling kan in bepaalde gevallen wel degelijk het karakter hebben van een vrijstelling van de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb. Zoals MOB in beroep heeft gesteld en de ministers op de zitting hebben bevestigd, is het namelijk niet uitgesloten dat de aangewezen activiteiten van de bouwsector in een concrete situatie significante gevolgen kunnen hebben voor een bepaald Natura 2000-gebied vanwege de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door die activiteiten. Daarbij is als voorbeeld gewezen op een bouwproject van een zeer grote omvang. Ook is gewezen op de mogelijkheid dat er toevallig meerdere bouwprojecten tegelijk plaatsvinden in de buurt van een Natura 2000-gebied waar de stikstofgevoelige natuurwaarden al in hoge mate overbelast zijn. In zo'n situatie kunnen significante gevolgen voor dat Natura 2000-gebied niet met zekerheid worden uitgesloten.

De ministers achten het echter aanvaardbaar dat zulke projecten toch worden toegestaan zonder dat daaraan een individuele passende beoordeling ten grondslag ligt (...). Op een hoger schaalniveau doen zulke concrete situaties volgens de ministers toch niet af aan de algemene conclusie dat 'op grond van objectieve gegevens met zekerheid is uitgesloten dat de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door de aangewezen activiteiten van de bouwsector, afzonderlijk of in combinatie met andere projecten, significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden', zo begrijpt de Afdeling het standpunt van de ministers. (...)

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de bouwvrijstelling ook is bedoeld om te kunnen worden gebruikt voor een project dat, individueel gezien, significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, vanwege de stikstofdepositie die in de bouwfase wordt veroorzaakt. In zo'n situatie heeft de bouwvrijstelling tot gevolg dat voor het project geen vergunningplicht meer geldt op grond van artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb, waar dat voor 1 juli 2021 nog wel het geval was. Dit is van belang voor het vervolg van de uitspraak.

2. Zoals in de overwegingen 27.6 en 27.7 is vastgesteld, kan de bouwvrijstelling het karakter hebben van een vrijstelling van de vergunningplicht als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wnb.

Dat is het geval als niet is uitgesloten dat een project, individueel gezien, significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied vanwege de stikstofdepositie die in de bouwfase

wordt veroorzaakt. In zo'n situatie is voor het concrete project dus niet voldaan aan het criterium van de voortoets. Toch regelt de bouwvrijstelling dat zo'n project dan kan worden uitgevoerd zonder dat daarvoor een individuele passende beoordeling hoeft te worden gemaakt (tenzij het project om een andere reden vergunningplichtig is). (...)

Gelet op de rechtspraak van het Hof, zoals die in de vorige overweging en in de overwegingen 31 tot en met 34.4 is uiteengezet, gaat de Afdeling dan ook van het volgende uit:

De beoordeling in een (generieke) voortoets of in een (generieke) passende beoordeling mag niet op een hoger schaalniveau plaatsvinden als daarmee wordt voorbijgegaan aan de gevolgen voor individuele Natura 2000-gebieden.

In dit geval is een beoordeling op een hoger schaalniveau uitgevoerd en is niet buiten twijfel dat significante effecten voor een of meer Natura 2000-gebieden kunnen optreden.

De Afdeling heeft zich beraden over de vraag of een generieke beoordeling zoals die hier aan de orde is wellicht toch op een hoger schaalniveau zou mogen plaatsvinden. De ministers hebben daarvoor verschillende argumenten aangedragen, die samenhangen met de specifieke kenmerken van bouwactiviteiten.

Gelet op de rechtspraak van het Hof over artikel 6 van de Habitatrichtlijn, zoals die hiervoor is uiteengezet, kan de Afdeling deze vraag op dit moment – uitgaande van de regeling zoals die nu voorligt en zoals deze is onderbouwd – niet zelf met 'ja' beantwoorden.

En hoewel de algemene belangen in deze zaak zeer groot zijn, ziet de Afdeling op dit moment ook geen aanleiding om hierover prejudiciële vragen aan het Hof te stellen.

De reden hiervoor is gelegen in het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de bouwvrijstelling. Dat is dus de generieke voortoets die in de overwegingen 27.3 en 37.1 is bedoeld. Dit onderzoek toont namelijk niet aan dat het pakket aan maatregelen waarmee de bouwvrijstelling is onderbouwd, inderdaad zo robuust en effectief is als de ministers stellen.

3. In de voorgaande overwegingen is ingegaan op de door de ministers genoemde maatregelen waarmee de bouwvrijstelling is onderbouwd. Voor het overgrote deel van die maatregelen heeft de Afdeling geconcludeerd dat de maatregelen nog niet waren uitgevoerd en dat de verwachte voordelen niet vaststonden ten tijde van het onderzoek en dus, uitgaande van de rechtspraak van het Hof, ook niet konden worden betrokken bij het bepalen van de staat van instandhouding van de natuurwaarden waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen.

Bij alles wat hiervoor is overwogen, komt nog dat de ministers geen duidelijk inzicht hebben gegeven in de omvang van de stikstofdepositie die – ook bij een worst case benadering – kan worden veroorzaakt door de optelsom van de aangewezen activiteiten van de bouwsector (zie de overwegingen 38.4 tot en met 38.7).

Op grond van het bovenstaande komt de Afdeling daarom tot de conclusie dat alle maatregelen gezamenlijk niet zo'n robuust en zeker resultaat hebben dat de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door het gebruik van de bouwvrijstelling – ook in een worst case toepassing daarvan – op een hoger schaalniveau niet tot significante effecten leidt. (...)

Op grond van het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat de door de ministers genoemde wettelijke regels niet alsnog de zekerheid bieden dat de maatregelen waarmee de wetgever de bouwvrijstelling heeft onderbouwd zo'n robuust en zeker resultaat hebben dat de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door het gebruik van de bouwvrijstelling – ook in een worst case toepassing daarvan – op een hoger schaalniveau niet tot significante effecten leidt. Ook op dit punt slaagt het betoog van MOB. (...)

Op grond van het voorgaande komt de Afdeling tot de conclusie dat het door de ministers genoemde systeem van monitoring en bijsturing niet alsnog de zekerheid biedt dat de maatregelen waarmee de wetgever de bouwvrijstelling heeft onderbouwd zo'n robuust en zeker resultaat hebben dat de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door het gebruik van de bouwvrijstelling – ook in een worst case toepassing daarvan – op een hoger schaalniveau niet tot significante effecten leidt. (...)

De overwegingen 38 tot en met 47.2 leiden tot de conclusie dat het onderzoek dat ten grondslag ligt aan de bouwvrijstelling niet aantoont dat het hele pakket aan maatregelen waarmee de bouwvrijstelling is onderbouwd, bezien in samenhang met de te verwachten autonome daling van de stikstofuitstoot, zo robuust en effectief is – en met zekerheid zal leiden tot zo'n structurele verbetering van stikstofgevoelige natuurwaarden in Natura 2000-gebieden – dat de stikstofdepositie die wordt veroorzaakt door het gebruik van de bouwvrijstelling, gelet op de specifieke kenmerken van de activiteiten waarop die vrijstelling betrekking heeft, niet van betekenis is, als dit wordt gezien op een hoger schaalniveau.

Op grond van het voorgaande kan de Afdeling niet anders dan tot de volgende conclusie komen: de bouwvrijstelling is gebaseerd op een niet toereikende generieke voortoets. Daarom moeten artikel 2.9a van de Wnb en artikel 2.5 van het Bnb, in onderling verband gelezen,

wegens strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn buiten toepassing worden gelaten. Het betoog van MOB slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3159

Zaaknummer: 202107079/1/R4

Wetsartikelen: