

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 26, 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 Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2022:4644](#) 08-12-2022

Mijnbouwschade/IMG

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2022:5232](#) 01-12-2022

Positief weigeringsbesluit Wnb/Noord-Brabant

[Rechtbank Gelderland, ECLI:NL:RBGEL:2022:5829](#) 18-10-2022

Positief weigeringsbesluit Wnb/Gelderland

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3627](#) 07-12-2022

Bestemmingsplannen/Schagen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3623](#) 07-12-2022

Handhaving/Doetinchem

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3519](#) 30-11-2022

Bestemmingsplan/Eindhoven

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3502](#) 30-11-2022

Omgevingsvergunning/Amsterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3384](#) 23-11-2022

Wijzigingsplan/Bloemendaal

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3411](#) 23-11-2022

Weigering ontheffing/Noord-Holland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3393](#) 23-11-2022

Handhaving/Oisterwijk

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3320](#) 16-11-2022

Bestemmingsplan/Oude IJsselstreek

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:3161](#) 02-11-2022

Melding/Wageningen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2022:2475](#) 24-08-2022

Omgevingsvergunning/Overijssel

Annotatie

[Metten is weten: over belanghebbendheid en relativiteit in relatie tot Natura 2000-gebiedsbescherming](#)

mr. drs. J. Kramer

Annotatie

[Toepassen van de optrektoeslag bij het modelleren van een rotonde of een verkeersdrempel in een geluidrekenmodel](#)

Kees-Jan Mensinga

RECHTSPRAAK

Positief weigeringsbesluit Wnb/Gelderland

De rechtsgevolgen van een positieve weigering van een Wnb-vergunning zijn gelijk aan die van een verleende Wnb-vergunning.

Casus

Een vleeskalverenhouderij heeft een aanvraag ingediend voor een nieuwe natuurvergunning. De wijziging betreft de herbouw van een stal en een wijziging van de dieren aantallen. Het aantal vleeskalveren neemt af van 1490 naar 1476. Omdat geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie ten opzichte van de referentiesituatie, is er door intern salderen geen sprake van een vergunningplicht. Omdat er geen sprake is van een vergunningplicht heeft het college de natuurvergunning geweigerd.

De vleeskalverenhouderij heeft beroep ingesteld omdat zij een natuurvergunning wil krijgen en niet slechts een 'positieve weigering', inhoudende dat de vergunning wordt geweigerd omdat er geen vergunning nodig is. Zij geeft aan dat het uit het oogpunt van rechtszekerheid, bijvoorbeeld voor het doen van investeringen, van belang is dat zij beschikt over een natuurvergunning waarin de wijzigingen zijn vastgelegd. Een natuurvergunning biedt rechtszekerheid en een positieve weigering niet.

Rechtsvraag

Zijn de rechtsgevolgen van een positieve weigering gelijk aan die van een verleende vergunning?

Uitspraak

De maatschap heeft echter wel een aanvraag ingediend voor een vergunning voor het project, waarop door het college is beslist. Dit betekent dat sprake is van een besluit, dat in dit geval inhoudt dat voor het project geen vergunning vereist is omdat door intern salderen geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie. Zoals hiervoor overwogen kan tegen dat besluit bij de bestuursrechter worden opgekomen, ook door derden, indien zij van mening zijn dat het project niet zonder vergunning uitgevoerd mag worden. Dat een positieve weigering in

rechte aangevochten kan worden, betekent ook dat dit besluit in rechte vast kan komen te staan en dat daarvan in een latere procedure uitgegaan moet worden. Dit alles maakt dat de rechtsgevolgen van deze positieve weigering gelijk zijn aan die van een vergunning voor het gevraagde project waaraan dezelfde argumentatie ten grondslag zou zijn gelegd. Een vergunning levert in dit geval dus niet meer rechten op dan de positieve weigering, zodat de maatschap geen belang heeft bij het voeren van deze procedure.

Instantie: Rechtbank Gelderland

Datum uitspraak: 18-10-2022

ECLI: ECLI:NL:RBGEL:2022:5829

Zaaknummer: AWB - 21 _ 3521

Wetsartikelen: 2.7 lid 2 Wnb

RECHTSPRAAK

Positief weigeringsbesluit Wnb/Noord-Brabant

Een positieve weigering kan niet worden gelijkgesteld met een natuurvergunning.

Casus

Eisers hebben een veehouderij. Zij hebben een aanvraag ingediend voor een natuurvergunning. Het college heeft dit met het bestreden besluit geweigerd, omdat er vanwege intern salderen geen natuurvergunning nodig is. Dit is een zogenoemde positieve weigering. Eisers hebben hiertegen beroep ingesteld. Zij voeren aan dat zij een natuurvergunning hebben aangevraagd, zodat de bedrijfsvoering wordt gedekt door correcte toestemmingsbesluiten. Met de positieve weigering hebben zij nog niet de maximale zekerheid voor het bedrijf. Het college heeft in het besluit een disclaimer opgenomen, die eisers in een onzekere rechtssituatie brengt.

Rechtsvraag

Kan een positieve weigering worden gelijkgesteld met een natuurvergunning?

Uitspraak

De rechtbank volgt eisers [ook] niet in de stelling dat de positieve weigering moet worden gelijkgesteld met een natuurvergunning. Zoals gezegd mag het project op grond van de wet worden uitgevoerd. Het college is dan ook niet bevoegd om op grond van artikel 5.3, eerste lid, van de Wet natuurbescherming voorschriften aan de positieve weigering te verbinden. Het college is evenmin bevoegd om de positieve weigering op grond van artikel 5.3, tweede lid, van de Wet natuurbescherming onder beperkingen te verlenen. Deze bepalingen bieden niet de mogelijkheid om voorschriften of beperkingen te verbinden aan een project dat op grond van de wet mag worden uitgevoerd. Daarbij komt nog dat een natuurvergunning tot een nieuwe referentiesituatie zou leiden. Een positieve weigering doet dat niet. Er zijn dus belangrijke verschillen tussen een natuurvergunning en een positieve weigering.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 01-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2022:5232

Zaaknummer: 21/1874

Wetsartikelen: 2.7 lid 2 Wnb en 5.3 Wnb

RECHTSPRAAK

Mijnbouwschade/IMG

Wat dient de rechtbank te doen als zij bij een zaak over mijnbouwschade tot de conclusie komt dat verweerder het bewijsvermoeden onvoldoende heeft weerlegd?

Casus

Eiseres heeft een verzoek om vergoeding van schade door beweging van de bodem ten gevolge van gaswinning ingediend. Zij is eigenaar van een woning en een schuur. Niet in geschil is dat de in 1964 gebouwde schuur is verzakt.

De door verweerder ingeschakelde deskundige stelt dat de zetting is veroorzaakt door een matige draagkracht van de fundatie en een niet-draagkrachtige ondergrond, waarbij er wegens een groot hoogteverschil zand wordt weggedrukt.

In het beroepsschrift is, onder verwijzing naar een deskundigenbericht, gesteld dat een funderingsonderzoek en een draagkrachtberekening ontbreken. Verder is naar voren gebracht dat gegevens die de gestelde inklinking kunnen veroorzaken (zoals een grondwaterstandsverlaging) ontbreken.

De rechtbank volgt verweerder niet in het standpunt dat op basis van het rapport van de door haar ingeschakelde deskundige de conclusie kan worden getrokken dat de schade uitsluitend kan worden toegerekend aan een autonome zetting.

Rechtsvraag

Wat dient de rechtbank te doen als zij van oordeel is dat verweerder het bewijsvermoeden niet heeft weerlegd?

Uitspraak

Bij brief van 31 oktober 2022 heeft de rechtbank aan partijen de vraag voorgelegd wat zou

moeten gebeuren als de rechtbank tot het oordeel komt dat het bewijsvermoeden niet is weerlegd.

Bij brief van 1 november 2022 heeft verweerder gewezen op de uitspraken van de ABRvS waarin is geoordeeld dat verweerder in uitgangspunt in de gelegenheid moet worden gesteld om het bewijsvermoeden alsnog te weerleggen, behoudens het geval dat aangenomen moet worden dat dit niet mogelijk is. Verweerder doelt hierbij op § 94 van de uitspraak van 8 juni 2022 (ECLI:NL:RVS:2022:1631):

‘De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de aangevoerde gronden of het bewijsvermoeden evident en aantoonbaar is weerlegd en dus of het Instituut aan zijn bewijslast heeft voldaan en zijn besluitvorming op de adviezen mocht baseren. Bij onvoldoende zekerheid of vanwege het verloop van de procedure, kan de bestuursrechter partijen in de gelegenheid stellen nader bewijs te leveren. Ook kan de bestuursrechter een externe deskundige inschakelen om zich te laten voorlichten over de vraag of het Instituut aan zijn bewijslast heeft voldaan. (...) Omgekeerd zal de bestuursrechter ook het Instituut geen gelegenheid bieden nader bewijs aan te dragen, als met voldoende zekerheid vaststaat dat het Instituut niet zal slagen in de weerlegging van het bewijsvermoeden (...).’

De rechtbank ziet geen aanleiding om, zoals door verweerder ter zitting voorgesteld, een externe deskundige in te schakelen om zich te laten voorlichten over de vraag of verweerder aan zijn bewijslast heeft voldaan. Die vraag is hiervoor namelijk reeds ontkennend beantwoord. De getrokken conclusies zijn veelal niet van een gedegen onderbouwing voorzien.

De rechtbank zal verweerder, gelet op de hiervoor aangehaalde uitspraak van de ABRvS, wel in de gelegenheid stellen nader bewijs te leveren.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 08-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2022:4644

Zaaknummer: 21/1778

Wetsartikelen: 6:177a BW

RECHTSPRAAK

Handhaving/Doetinchem

Vergunning op grond van wijzigingsplan vervalt niet na vernietiging wijzigingsplan en moederplan en herleven van voorafgaand oude bestemmingsplan. Beheersverordening die nieuw gebruik toelaat, is onverbindend wegens ontbreken planologische afweging.

Casus

Op 8 maart 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders van Doetinchem het wijzigingsplan 'Buitengebied 2000, herziening 2002 23e wijziging locatie [locatie A]' vastgesteld. Dit wijzigingsplan voorziet in de wijziging van het bouwvlak om een nieuwe biggenstal en vleesvarkensstal mogelijk te maken. Aan het daar gevestigde agrarische bedrijf is vervolgens op basis van het wijzigingsplan op 28 juli 2011 een bouwvergunning eerste fase en op 13 februari 2012 een bouwvergunning tweede fase verleend voor de bouw van een vleesvarkensstal en biggenstal. In haar uitspraak van 20 juni 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW8881) heeft de Afdeling het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan vernietigd.

Op 29 oktober 2015 heeft de raad het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' vastgesteld. Het plan voorziet in een wijziging van het bouwvlak op het perceel. Op 13 mei 2016 heeft het college op basis van dit bestemmingsplan aan het agrarisch bedrijf een omgevingsvergunning verleend voor onder meer het veranderen van de inrichting en het aanleggen van een mestbassin buiten het bouwvlak in afwijking van het bestemmingsplan. Op 11 november 2016 heeft het college een besluit genomen waarin het voor de activiteit bouwen van een mestbassin een omgevingsvergunning heeft verleend. In haar uitspraak van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:498, heeft de Afdeling het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' vernietigd.

Naar aanleiding van deze laatste uitspraak heeft appellant – die in de omgeving van de veehouderij woont – het college verzocht om handhavend op te treden tegen de veehouderij. Volgens hem herleeft door de vernietiging van het wijzigingsplan en het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' het daarvoor geldende bestemmingsplan 'Doetinchem Buitengebied 2000, herziening 2002'. Hij stelt zich op het standpunt dat het gebruik van het perceel voor het

houden van varkens buiten het bouwvlak, het scheiden en bewerken van mest door middel van een mestscheider en de opslag van mest buiten het bouwvlak en buiten het vergunde mestbassin in de kelder, in strijd is met het herleefde bestemmingsplan 'Doetinchem Buitengebied 2000, herziening 2002'. Het college heeft het verzoek om handhaving afgewezen, omdat volgens hem voor alle activiteiten op het perceel een vergunning is verleend. Appellant heeft tegen de afwijzing beroep ingesteld. De rechtbank heeft dit beroep ongegrond verklaard.

In hoger beroep stelt appellant dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat omgevingsvergunningen zijn verleend. Hij wijst daarbij op het overgangsrecht in artikel 1.2 van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, waaruit zou volgen dat een in het verleden verleende bouwvergunning gelijkgesteld wordt met een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, maar niet met een omgevingsvergunning voor de activiteit gebruik van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. In dit geval is er voor de varkensstal in 2011 en 2012 alleen maar een bouwvergunning verleend en niet een vergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. Daarnaast stelt appellant onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4439 en van 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2820, dat aan een bouwvergunning, voor zover die al zou zijn verleend voor een bepaald gebruik, geen zelfstandige betekenis toekomt na inwerkingtreding van een nieuw planologisch regime waarin dat gebruik niet is opgenomen. Volgens appellant is er met de omgevingsvergunning van 13 mei 2016 ook geen toestemming gegeven voor het – in afwijking van het geldende plan – scheiden en bewerken van mest op het perceel.

Ter zitting heeft het college aangegeven dat voor het perceel inmiddels de beheersverordening 'Landelijk gebied - 2020, reparatie 2022' geldt en dat de beheersverordening het gebruik waarop het verzoek om handhaving ziet, toestaat. Appellant heeft ter zitting gesteld dat de beheersverordening, wat het perceel betreft, onverbindend is, omdat zij in strijd met artikel 3.38 van de Wet ruimtelijke ordening nieuw gebruik mogelijk maakt.

Rechtsvragen

1. Is de omgevingsvergunning vervallen omdat het wijzigingsplan en het moederplan die er aan ten grondslag lagen, zijn vernietigd?
2. Is voor het scheiden en bewerken van mest door middel van een mestscheider en de opslag van mest buiten daarvoor vergunde bouwwerken een omgevingsvergunning verleend?
3. Is handhaving niet meer aan de orde omdat inmiddels voor het perceel een

beheersverordening geldt op grond waarvan het gebruik is toegestaan?

Uitspraak

1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld onder 7 van de uitspraak van 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:247, wordt een omgevingsvergunning niet van rechtswege ongeldig als het bestemmingsplan dat eraan ten grondslag ligt, wordt vernietigd. Vernietiging van het bestemmingsplan leidt er slechts toe dat een omgevingsvergunning die op grond daarvan is verleend, blootstaat aan vernietiging zolang de vergunning niet onherroepelijk is. De rechtbank en het college zijn er dan ook terecht van uitgegaan dat eerder verleende, onherroepelijke vergunningen niet van rechtswege ongeldig zijn vanwege de vernietiging van de destijds geldende bestemmingsplannen. De vraag is welke betekenis aan die vergunningen toekomt voor het gebruik van het perceel.

Appellant voert op zich terecht aan dat een bouwvergunning op grond van artikel 1.2 van de Invoeringswet alleen gelijk moet worden gesteld met een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk en niet ook voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan. De vraag is of in dit geval de verleende vergunningen naast de toestemming voor de activiteit bouwen ook toestemming geven voor de activiteit gebruiken. Ten tijde van de verlening van die vergunning gold het wijzigingsplan. Om de inwerkingtreding van het wijzigingsplan te voorkomen en dus rechtsbescherming te krijgen, kon een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend. Dat heeft appellant ook gedaan, maar dat verzoek is afgewezen. Als gevolg daarvan is het wijzigingsplan in werking getreden en moest de aanvraag van de bouw van de stallen, inclusief het beoogde gebruik van de stallen, worden getoetst aan het wijzigingsplan. Omdat de stallen en het beoogde gebruik daarvan in overeenstemming waren met het wijzigingsplan, heeft het college de bouwvergunning verleend. Dat het wijzigingsplan later alsnog is vernietigd door de Afdeling, leidt er niet toe dat die vergunning alsnog ongeldig is geworden. De rechtszekerheid van de vergunninghouder, maakt dat ondanks dat het bestemmingsplan 'Doetinchem Buitengebied 2000, herziening 2002' na de onherroepelijke vergunningverlening is herleefd en het met de aanvraag beoogde gebruik van de stallen daarmee in strijd is, dat dat gebruik van die vergunning toegestaan blijft.

De verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4439, en van 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2820, leidt niet tot een ander oordeel. Die uitspraken gaan over de situatie waarin na de verlening van een vergunning een nieuw bestemmingsplan in werking is getreden. In die situatie wordt het toegestane gebruik bepaald door het nieuwe bestemmingsplan. Een vergunning die vóór

inwerkingtreding van dat nieuwe bestemmingsplan is verleend, geeft geen zelfstandige toestemming om van dat nieuwe bestemmingsplan af te wijken. Dat gebruik kan wel vallen onder het overgangsrecht van het nieuwe bestemmingsplan. De situatie in deze zaak is een andere, omdat in deze zaak geen sprake is van een nieuw bestemmingsplan, maar van een oud bestemmingsplan dat door de vernietiging van het wijzigingsplan is herleefd.

2. Voor zover appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat voor het scheiden en bewerken van mest door middel van een mestscheider en de opslag van mest buiten daarvoor vergunde bouwwerken een omgevingsvergunning is verleend, overweegt de Afdeling dat anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, bij de omgevingsvergunning van 13 mei 2016 geen toestemming gegeven is voor het in afwijking van het destijds geldende bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' scheiden of bewerken van mest. Dat hier in het kader van de verlening van de omgevingsvergunning van de milieuactiviteit wel aandacht aan is besteed en voorschriften zijn opgenomen in de omgevingsvergunning over het scheiden en verwerken van mest, doet er niet aan af dat uit de tekst van de vergunning blijkt dat de toestemming om af te wijken van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' alleen betrekking heeft op het realiseren en gebruiken van het vergunde mestbassin. De conclusie is dat, anders dan waarvan de rechtbank en het college uit zijn gegaan, er geen omgevingsvergunning is waaraan toestemming kan worden ontleend voor het in strijd met het bestemmingsplan 'Doetinchem Buitengebied 2000, herziening 2002' gebruiken van het perceel voor het scheiden en bewerken van mest door middel van een mestscheider en de opslag van mest buiten daarvoor vergunde bouwwerken.

3. De beheersverordening en de daaraan voorafgaande beheersverordening 'Landelijk gebied - 2020' zijn vastgesteld na de vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan 'Buitengebied 2012' en na het besluit op bezwaar van 29 oktober 2020. Het doel van de verordeningen is blijkens de toelichting daarbij het vastleggen van de bestaande ruimtelijke structuur in een eenduidig juridisch-planologisch kader. Niet in geschil is dat het bestaande gebruik van het perceel voor het scheiden en bewerken van mest door middel van een mestscheider en de opslag van mest buiten daarvoor vergunde bouwwerken in strijd was met het aan de beheersverordeningen voorafgaande bestemmingsplan 'Doetinchem Buitengebied 2000, herziening 2002'. Zoals hiervoor is overwogen, was er geen omgevingsvergunning verleend die toestemming gaf om van dat bestemmingsplan af te wijken.

Weliswaar kan bij een beheersverordening ook feitelijk bestaand gebruik, dat in strijd was met het voorheen geldende planologische regime, worden toegestaan, maar dat laat onverlet dat aan de vaststelling van een beheersverordening een deugdelijke planologische afweging ten

grondslag dient te liggen. Dat geldt te meer voor zover met een beheersverordening illegaal bestaand gebruik, dan wel planologisch niet volledig gereguleerd gebruik, wordt toegestaan (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3569, onder 4.2). Uit de beheersverordening noch uit de toelichting daarbij blijkt dat een dergelijke planologische afweging plaats heeft gevonden voor het alsnog legaliseren van het bestaande gebruik.

Het voorgaande betekent dat de beheersverordening voor het perceel onverbindend is, voor zover die het scheiden en bewerken van mest door middel van een mestscheider en de opslag van mest buiten daarvoor vergunde bouwwerken toestaat. Het college stelt zich in zoverre dan ook ten onrechte op het standpunt dat de beheersverordening toestemming geeft voor het gebruik waarop het verzoek om handhaving ziet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3623

Zaaknummer: 202201408/1/R4

Wetsartikelen: 1.2 Invoeringswet Wabo en 3.38 Wro

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplannen/Schagen

Bij een partiële herziening waarbij alleen de planregels worden gewijzigd, is het onwenselijk om een regel op te nemen waarin de betekenis aan de aanduiding op de verbeelding wordt ontnomen, zonder de wijziging te verwerken op de verbeelding.

Casus

Bij besluit van 2 november 2021 heeft de raad van de gemeente Schagen de bestemmingsplannen 'Pallas-plot' en 'Partiële herziening PALLAS-reactor, 2021' vastgesteld. In beroep stellen enkele appellanten dat met het vaststellen van het bestemmingsplan 'Pallas-plot' en de partiële herziening van het moederplan een rechtsonzekere planologische situatie is ontstaan voor hun perceel. Op grond van het voorgaande bestemmingsplan gold voor hun perceel een agrarische bestemming waarbinnen een recreatiefunctie met bijbehorende (recreatieve) voorzieningen was toegestaan. Voor zover hun perceel in het plangebied van het plan 'Pallas-plot' ligt, wordt in de regels van het plan 'Pallas-plot' volgens appellanten ten onrechte verwezen naar de aanduidingen zoals opgenomen in de partiële herziening van het moederplan. Omdat de partiële herziening van het moederplan geen regeling bevat voor hun perceel, blijft ter plaatse de regeling uit de regels van het moederplan gelden, zo stellen zij. Het moederplan bevat volgens hen echter een onjuiste regeling, omdat op de verbeelding van dat plan de woorden 'toiletgebouwen' en 'trekkershutten' zijn omgewisseld in de maatvoeringsaanduidingen.

De raad stelt dat de onjuiste regeling over de maatvoeringsaanduidingen is ontstaan bij het vaststellen van het moederplan in 2019. Op de verbeelding van het moederplan zijn volgens de raad de functieaanduidingen 'specifieke vorm van recreatie - toiletgebouwen' en 'specifieke vorm van recreatie - trekkershutten', zoals opgenomen op de verbeelding van het voorgaande bestemmingsplan correct overgenomen, maar de maatvoeringsaanduidingen voor 'toiletgebouwen' en 'trekkershutten' zijn omgewisseld. De raad heeft beoogd deze omissie te herstellen in het bestemmingsplan 'Pallas-plot' en de partiële herziening van het moederplan. Volgens de raad is de wijziging op www.ruimtelijkeplannen.nl abusievelijk alleen verwerkt in

het plan 'Pallas-plot' en niet in de partiële herziening van het moederplan. Er is geen sprake van een fout in het vaststellingsbesluit, maar van een omissie in de doorvoering op www.ruimtelijkeplannen.nl. Naar aanleiding van de beroepen van appellanten heeft de raad op 2 juni 2022 alsnog de juiste versie van de partiële herziening geplaatst op www.ruimtelijkeplannen.nl. De raad heeft op de zitting verder toegelicht dat volgens hem aan de foutieve maatvoeringsaanduidingen op de verbeelding van het moederplan geen betekenis meer toekomt, omdat het maximale aantal toegestane toiletgebouwen en het maximale aantal toegestane trekkershutten zijn opgenomen in de regels van zowel de partiële herziening van het moederplan als het plan 'Pallas-plot'.

Rechtsvraag

Heeft de raad terecht geoordeeld dat na het herstellen van een omissie en het publiceren van een juiste versie van de partiële herziening, aan de foutieve maatvoeringsaanduidingen op de verbeelding van het moederplan geen betekenis meer toekomt?

Uitspraak

De Afdeling stelt vast dat de raad in de nota van zienswijzen, die als bijlage deel uitmaakt van het besluit van 2 november 2021, erkent dat de regeling over de maatvoeringsaanduidingen ten onrechte niet is hersteld in de partiële herziening van het moederplan. Hoewel daarbij een concreet wijzigingsvoorstel van de planregels wordt geformuleerd, is het niet in geschil dat dat wijzigingsvoorstel vervolgens abusievelijk niet is verwerkt in de bij datzelfde besluit overeenkomstig artikel 1.2.3, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening elektronisch vastgestelde plan. Het bij besluit van 2 november 2021 elektronisch vastgestelde plan is daarom niet in overeenstemming met de overwegingen in het vaststellingsbesluit waarvan de nota van zienswijzen deel uitmaakt. Naar het oordeel van de Afdeling is het besluit van 2 november 2021 daarom in strijd met de rechtszekerheid. Over het standpunt van de raad dat het vertalen van het vaststellingsbesluit naar www.ruimtelijkeplannen.nl een feitelijke handeling is, overweegt de Afdeling dat, wat daar ook van zij, dit niet wegneemt dat daaraan voorafgaand het plan al in strijd met de rechtszekerheid was vastgesteld.

Dit betekent dat de raad een nieuw besluit moet nemen en dat besluit op www.ruimtelijkeplannen.nl op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend moet maken. Naar aanleiding van het beroep van appellanten heeft de raad op 2 juni 2022 echter een kennisgeving gedaan van de beschikbaarstelling van een aangepaste versie van de partiële herziening van het moederplan op www.ruimtelijkeplannen.nl. Met het oog op een finale beslechting van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om het geschil aan de hand van die versie inhoudelijk te beoordelen. De Afdeling beoordeelt of de onjuiste regeling over de

maatvoeringsaanduidingen is hersteld met de aangepaste versie van de partiële herziening van het moederplan zoals beschikbaar gesteld op www.ruimtelijkeplannen.nl.

De Afdeling stelt vast dat de in de nota van zienswijzen voorgestelde wijziging is verwerkt in het plan 'Pallas-plot' en in de partiële herziening van het moederplan. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat in artikel 3 van de regels van de partiële herziening is opgenomen dat de onjuiste maatvoeringsaanduidingen op de verbeelding van het moederplan is vervallen. Deze wijziging is vervolgens echter niet verwerkt op de verbeelding van het moederplan. Bij een partiële herziening van een bestemmingsplan waarmee alleen de planregels worden gewijzigd, is het uit een oogpunt van rechtszekerheid onwenselijk om in de planregels een voorschrift op te nemen waarin de betekenis aan de aanduiding op de verbeelding wordt ontnomen, zonder een dergelijke wijziging vervolgens te verwerken op de verbeelding. Weliswaar zijn de regels van de partiële herziening van het moederplan en het plan 'Pallas-plot' in overeenstemming met elkaar en met de nota van zienswijzen behorend bij het besluit van 2 november 2021, maar de regels van de partiële herziening van het moederplan en de nog steeds geldende, ongewijzigde verbeelding van het moederplan spreken elkaar tegen wat betreft de geldende maatvoeringsaanduidingen. De conclusie is dat de partiële herziening in zoverre niet in overeenstemming is met de rechtszekerheid. De Afdeling hecht eraan te overwegen dat dit anders ligt in een situatie waarbij een aanduiding op de verbeelding niet wordt verklaard in de planregels. In dat geval komt de aanduiding geen betekenis toe (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4625) en kan deze niet tot verwarring aanleiding geven. Een dergelijke situatie is hier niet aan de orde.

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen acht weken na verzending van deze tussenuitspraak de geconstateerde gebreken te herstellen. Om onduidelijkheid te voorkomen hoe de gebreken kunnen worden hersteld, wijst de Afdeling erop dat dat in ieder geval kan door twee dingen te doen. Dat zou ook in lijn zijn met de bedoeling zoals de raad die op de zitting heeft uitgesproken. In de eerste plaats is dat het elektronisch vastgestelde plan 'Partiële herziening PALLAS-reactor, 2021' in overeenstemming brengen met het wijzigingsvoorstel van de planregels. In de tweede plaats is dat het relevante deel van de verbeelding van het moederplan in overeenstemming brengen met artikel 3 van de partiële herziening, door de verbeelding van het moederplan, voor zover het betreft het perceel van appellanten, opnieuw vast te stellen. De raad kan er ook voor kiezen om op een andere manier de gebreken te herstellen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-12-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3627

Zaaknummer: 202107954/1/R1

Wetsartikelen: 1.2.3 lid 1 Bro

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Amsterdam

Het realiseren van een koekoek is vergunningplichtig.

Casus

Bij besluit van 21 augustus 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor onder andere het realiseren van een koekoek aan de achterzijde van de uitbouw van het souterrain. Het souterrain is aan de achterzijde dieper dan het pand. Dit gedeelte achter het pand is afgedekt met glas voor lichttoetreding. De koekoek is voor het grootste gedeelte onder de grond voorzien, aansluitend aan het souterrain met een ventilatiegat boven de grond. Volgens het college tast de koekoek de typologie van het gebouw onevenredig aan. De mogelijkheid die het bestemmingsplan biedt om af te wijken kan daarom niet worden toegepast. De karakteristiek van het stadsgezicht zou dan in onevenredige mate worden aangetast.

De rechtbank heeft het tegen het besluit op bezwaar ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Over de koekoek heeft de rechtbank overwogen dat de koekoek een constructie die zich deels onder de grond bevindt. Artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor), heeft alleen betrekking op bijbehorende bouwwerken die op de grond staan. Daardoor is de koekoek niet vergunningvrij op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 3 van het Bor. De koekoek is volgens de rechtbank echter wel een ander bouwwerk als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 21, van bijlage II van het Bor. Volgens de rechtbank is de totale lengte van de koekoek weliswaar groter dan 1 m, te weten: 1,185 m. Maar doordat het grootste gedeelte van de koekoek zich onder het aansluitend afgewerkt terrein bevindt, wordt de maximale hoogte genoemd in dat onderdeel niet overschreden. Qua oppervlakte is de koekoek in overeenstemming met de maximale oppervlakte genoemd in dat onderdeel. De rechtbank is daarom van oordeel dat het beroep gegrond is, maar heeft de rechtsgevolgen van de geweigerde omgevingsvergunning in stand gelaten. De koekoek is namelijk vergunningvrij, wat betekent dat het college de vergunning terecht, hoewel op onjuiste gronden, heeft geweigerd.

Het college betoogt in hoger beroep dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de koekoek geen bijbehorend bouwwerk is als bedoeld in artikel 2, onderdeel 3, van bijlage II van het Bor. De koekoek is een uitbreiding van het hoofdgebouw en kwalificeert volgens het college daarom als een bijbehorend bouwwerk in de zin van artikel 1 van bijlage II van het Bor. Maar aan de voorwaarden van artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Bor wordt niet voldaan omdat de koekoek niet op de grond staat, aldus het college. En doordat de koekoek een bijbehorend bouwwerk is, als bedoeld in artikel 1 van bijlage II van het Bor, verzet het systeem van artikel 2 van bijlage II van het Bor zich ertegen dat de koekoek tevens een 'ander bouwwerk' is als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 21, van bijlage II van het Bor. Daarmee is niet relevant of aan de voorwaarde van onderdeel 21 is voldaan. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat de koekoek vergunningvrij is op grond van onderdeel 21, zo betoogt het college.

Rechtsvraag

Is het realiseren van een koekoek op grond van het Bor vergunningvrij?

Uitspraak

Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank ten onrechte van oordeel dat de koekoek vergunningvrij is op grond van artikel 2 van bijlage II van het Bor. De Afdeling overweegt daartoe het volgende. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen is de koekoek een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1 van bijlage II van het Bor. Artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Bor ziet op bijbehorende bouwwerken die op de grond staan. De koekoek bevindt zich deels onder de grond. Daarmee is niet voldaan aan het vereiste dat de koekoek op de grond moet staan en is de koekoek dus niet omgevingsvergunningvrij op grond van dit onderdeel.

De systematiek van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Bor staat er vervolgens aan in de weg dat de koekoek alsnog vergunningvrij kan zijn op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 21, van bijlage II van het Bor. De Afdeling legt onderdeel 21 zo uit, dat het een restcategorie is voor bouwwerken die niet vallen onder de daarvoor in artikel 2 van het Bor genoemde bouwwerken. Omdat de koekoek een bijbehorend bouwwerk is als bedoeld in onderdeel 3, en daarom moet voldoen aan de voorwaarden gesteld in onderdeel 3, biedt onderdeel 21 geen grond om vervolgens te beoordelen of de koekoek vergunningvrij op grond van dat onderdeel is. Voor deze uitleg is van belang dat de regels over het vergunningvrij bouwen een uitzondering vormen op de hoofdregel dat voor het bouwen zoals hier aan de orde, in beginsel een vergunning is vereist. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 25 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3642, onder 10.7 en 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1725,

onder 5.1. De Afdeling betreft daarbij ook de nota van toelichting bij artikel 2, aanhef en onderdeel 21, van bijlage II van het Bor (Stb. 2014, 333, p. 48) waar is vermeld: 'Het gaat hier om een restcategorie van heel kleinschalige bouwwerken, die niet zijn aan te merken als bijbehorend bouwwerk [...]'. Het voorgaande leidt de Afdeling tot de conclusie dat de koekoek, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, vergunningplichtig is.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3502

Zaaknummer: 202106634/1/R1

Wetsartikelen: 1 bijlage II Bor en 2 aanhef en onderdelen 3 en 21 bijlage II Bor

ANNOTATIE

Metten is weten: over belanghebbendheid en relativiteit in relatie tot Natura 2000-gebiedsbescherming***mr. drs. J. Kramer******Annotatie bij ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2475.***

1. Belanghebbendheid, als bedoeld in artikel 1:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), en relativiteit, in de zin van artikel 8:69a van de Awb, zijn twee belangrijke (formele) vereisten in het omgevingsrecht. Alhoewel de beoordeling van deze twee soms hetzelfde lijkt en de toetsen niet zelden ongeveer op hetzelfde uitkomen, zitten er wel degelijk verschillen tussen de twee vereisten. In de hieronder te bespreken uitspraak van 24 augustus 2022 van de Afdeling komt dit onderscheid tussen belanghebbendheid enerzijds en relativiteit anderzijds helder voor het voetlicht. Ook wat betreft de uitkomst van de twee toetsen. Vaak is wél sprake van belanghebbendheid, maar wordt niet voldaan aan het relativiteitsvereiste. In deze uitspraak ligt dat, zij het hypothetisch, precies andersom.

2. Het gaat hier om een handhavingszaak. De verzoekers om handhaving (hierna: appellanten), hebben op 22 april 2020 gedeputeerde staten van Overijssel verzocht om handhavend op te treden tegen de werkzaamheden die worden uitgevoerd door het waterschap Vechtstromen in het kader van het project 'Omvorming Vecht, deelgebied Karshoek-Stegeren'. Appellanten stellen dat voor die werkzaamheden een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) is vereist vanwege de gevolgen daarvan voor het Natura 2000-gebied Vecht- en Beneden-Reggegebied. Bij het besluit van 23 juni 2020 is het verzoek afgewezen, omdat niet zou zijn gebleken dat het waterschap de Wnb heeft overtreden. Het bezwaar van appellanten tegen dit besluit is door gedeputeerde staten niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij geen belanghebbenden zouden zijn bij het handhavingsverzoek. Dit wegens het feit dat zij op ongeveer 2 km afstand van het project wonen. Appellanten laten het hier echter niet bij zitten en gaan in beroep bij de rechtbank Overijssel.

3. In beroep hebben appellanten het recht evenmin aan hun zijde. De rechtbank Overijssel overweegt in de uitspraak van 16 februari 2021 namelijk dat appellanten op circa 2 km afstand wonen van de locatie waar de activiteiten plaatsvinden. Naar het oordeel van de rechtbank

ondervinden zij persoonlijk geen ruimtelijke gevolgen of milieugevolgen van het project en daarom kunnen zij niet als belanghebbenden worden aangemerkt. De rechtbank overweegt, al met al, dat terecht het bezwaar van appellanten niet-ontvankelijk is verklaard. Voor appellanten blijft het – logisch – een onbevredigend antwoord, en daarom zoeken zij uiteindelijk hun heil bij de Afdeling.

4. In hoger beroep wordt een nieuw argument ten tonele gevoerd. Appellanten stellen namelijk dat zij wel belanghebbenden zijn, omdat ze wonen op een afstand van ongeveer 240 m van het Natura 2000-gebied dat gevolgen ondervindt van de werkzaamheden van het project. Het Natura 2000-gebied heeft volgens appellanten een grote invloed op de kwaliteit van hun directe leefomgeving. Zij zouden het gebied vanuit hun woning kunnen zien en horen.

5. De Afdeling gaat niet mee in dit betoog en legt helder uit hoe belanghebbendheid moet worden beoordeeld in het onderhavige geval. Want, zo overweegt de Afdeling, het gestelde belang van appellanten is gelegen in de mogelijke aantasting van het Natura 2000-gebied dat op ongeveer 240 m van hun woning ligt. Voor de vraag of appellanten belanghebbenden zijn, is niet de afstand tot het Natura 2000-gebied bepalend, maar is van belang of ter plaatse van de woning van appellanten gevolgen kunnen worden ondervonden van de uitvoering van het project. Dat laatste, dat er dus effecten worden ondervonden van het project, is niet gesteld noch gebleken, aldus de Afdeling. Van belanghebbendheid is volgens de Afdeling daarom geen sprake.

6. De verwijzing naar de afstand tot aan het Natura 2000-gebied, de 240 m, komt niet helemaal uit de lucht vallen. Want de afstand van de woning tot aan het Natura 2000-gebied is wel degelijk relevant, maar niet in dit verband. De afstand van de woning van appellanten tot aan het gebied is namelijk van belang in het kader van het relativiteitsvereiste (artikel 8:69a van de Awb). Voor een geslaagd beroep op de algemene normen die zijn neergelegd in de Wnb is namelijk vereist dat de individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van de leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel kan uitmaken, verweven zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Over het algemeen wordt aangenomen dat sprake is van verwevenheid als diegene op relatief korte afstand van het gebied woont, te wijzen valt op de uitspraak waarin dit werd aangenomen op 125 m afstand (zie ABRvS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947, r.o. 84). Maar er zijn ook voorbeelden waarbij verwevenheid al is aangenomen op circa 300 m afstand tussen het gebied en de woning (zie ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2145, r.o. 10.6). De afstand tot aan het Natura 2000-gebied doet er dus wel toe, maar pas nádat over de drempel van belanghebbendheid heen is gestapt.

7. In deze uitspraak is de uitkomst wat bitter. Dit vanwege het feit dat – waarschijnlijk – het relativiteitsvereiste niet in de weg had gestaan aan een geslaagd beroep. Zij wonen op circa 240 m afstand – en op die afstand bestaat een (gerede) kans dat verwevenheid zou zijn aangenomen. De veronderstelde aantasting als gevolg van de activiteit raakt dus wel hun persoonlijke leefomgeving. Maar omdat zij te ver wonen van de activiteit wáárdoor die aantasting ontstaat, komen zij niet door de toets van belanghebbendheid heen. Geen directe gevolgen, maar in zekere zin wel indirecte effecten.

8. Appellanten doen voorts nog een beroep op de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7. De Afdeling wijst dat beroep vrij kort van de hand. Het bestreden besluit diende niet te worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure in de zin van afdeling 3.4 van de Awb. Daarom slaagt een beroep op deze jurisprudentie niet. Geen spannende overweging verder. Wat echter wel interessant is, is het feit dat appellanten met hun handhavingsverzoek menen dat een vergunning op grond van de Wnb nodig is. Indien voor dat project inderdaad een Wnb-vergunning nodig zou zijn, dan had die moeten worden voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb. Dit is vereist sinds de uitspraak van de Afdeling van 14 juli 2021 (zie ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1507). Alhoewel het niet verplicht is, wordt de inspraak door provincies soms opengesteld voor *eenieder*. Als dat het geval zou zijn geweest, wat niet valt uit te sluiten – en zij een zienswijze hadden ingediend – dan waren zij gelet op de uitspraak van 4 mei 2021 van de Afdeling wél ontvankelijk in hun beroep. Dit vanwege het feit dat in die uitspraak is bepaald dat ook niet-belanghebbenden ontvankelijk zijn in hun beroep wanneer inspraak heeft opengestaan voor *eenieder* en hiervan is gebruik gemaakt. Alhoewel het een hypothetische situatie betreft, toont het wel aan dat belanghebbendheid in het kader van de Wnb zich soms grillig kan gedragen.

9. Deze uitspraak illustreert dat de ene afstand de andere niet is. Bij de toets aan belanghebbendheid en de toets aan het relativiteitsvereiste wordt gemeten met twee maten. Begrijpelijk, maar niet altijd even makkelijk uit te leggen. Als er een beroep wordt gedaan op de normen uit de Wnb dan komt dit verschil bij uitstek aan de oppervlakte. Een paar honderd meter kan het verschil maken of je kan klagen bij de rechter én waarover. Bij de Wnb, althans bij besluiten die hierop zijn gebaseerd, kan de voorbereidingsprocedure het voorgaande nog extra compliceren.

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Eindhoven

De effecten van het plan op de hittestress zijn voldoende onderzocht. In het onderzoek mocht worden uitgegaan van een oostelijke windrichting en uit het onderzoek blijkt dat er geen sprake is van een onaanvaardbare toename van hittestress.

Casus

Bij besluit van 22 juni 2021 heeft de raad van de gemeente Eindhoven het bestemmingsplan 'Lichthoven fase 1 (kavel A)' vastgesteld. Het plan voorziet in de bouw van een kantoorgebouw met een bouwhoogte van ongeveer 51 m. Het gebouw bestaat uit elf verdiepingen met een oppervlakte van ongeveer 14.000 m² bruto vloeroppervlakte en een half verzonken kelder van ongeveer 700 m² bvo. Op de begane grond van het gebouw zal een commerciële functie van maximaal 500 m² worden gerealiseerd. De eerste tot en met de elfde verdieping van het gebouw worden ingevuld met een kantoorfunctie van totaal 13.650 m² bvo. Tot slot bevindt er zich op de elfde verdieping een dakterras aan de zijde van het Stationsplein. Deze ruimte behoort tot het kantoor en kan worden gebruikt voor een ondergeschikte horecafunctie. Het plangebied wordt begrensd door het Stationsplein aan de voorzijde van het centraal station van Eindhoven, het spoor en The Student Hotel.

Appellanten betogen onder andere dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de effecten op de hittestress als gevolg van de beoogde ontwikkeling. Zij stellen dat de hittestress in onaanvaardbare mate zal toenemen als gevolg van de verschillende ontwikkelingen in de omgeving en vrezen voor gezondheidsrisico's en een slechte nachtrust. Daarnaast zijn de cumulatieve effecten van deze ontwikkelingen ten onrechte niet onderzocht, terwijl dat voor de ontwikkelingen aan de noordzijde van het Stationsgebied wel is gedaan. Dit geldt volgens appellanten te meer, omdat er aan de achterzijde van hun appartementen ook hoogbouw zal worden gerealiseerd. Verder is aangevoerd dat de realisatie van groen onvoldoende effect zal hebben op de gevolgen van de beoogde ontwikkeling op de hittestress.

Rechtsvraag

Heeft de raad voldoende onderzoek laten verrichten naar de effecten op de hittestress vanwege de geplande ontwikkeling?

Uitspraak

De raad is van oordeel dat de gevolgen voor de hittestress voldoende zijn onderzocht. In de nota van zienswijzen staat dat er een inrichtingsplan voor de openbare ruimte wordt opgesteld waarmee een bijdrage wordt geleverd aan het voorkomen van hittestress, omdat het inrichtingsplan meer groen omvat dan waar in de bestaande situatie sprake van is. De raad heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat het plan in overeenstemming is met het gemeentelijke beleid met betrekking tot klimaatadaptatie, waar hittestress een onderdeel van uitmaakt en verwijst daarbij naar de plantoelichting. Verder stelt de raad dat de uitvoering van het inrichtingsplan is geborgd door middel van de voorwaardelijke verplichting in de planregels. Wat de cumulatieve effecten voor de hittestress betreft, stelt de raad dat deze cumulatieve effecten nader zijn beschouwd in de geactualiseerde cumulatienotitie van Witteveen+Bos van 24 januari 2022. Daaruit blijkt dat de herinrichting van de zuidzijde van het Stationsgebied een kleine invloed heeft op de hittestress in het projectgebied en de directe omgeving. Het gaat daarbij zowel om positieve als negatieve effecten. De herinrichting leidt over het algemeen tot een afname van hittestress in het projectgebied. Zo daalt de gevoelstemperatuur op het Stationsplein, de Stationsweg en in de openbare ruimte tussen de nieuwe gebouwen met 6 tot 13 °C. In de directe omgeving van het projectgebied stijgt de gevoelstemperatuur over het algemeen met 3 °C. Bij het centraal station en het gebied rond Piazza Center Eindhoven stijgt de gevoelstemperatuur met 6 °C. De oorzaak van de stijging is de windreductie. Doordat de wind in het model oostelijk is, heeft dit een effect op het gebied ten westen van het projectgebied. Verder heeft de herinrichting van de zuidzijde van het Stationsgebied een beperkt effect op hitte gerelateerde gezondheidsrisico's door langdurige blootstelling aan hitte, omdat het aantal warme nachten per jaar met 1 toeneemt en de etmaalgemiddelde temperatuur daalt met 0,2 °C. Naast de toename van bebouwing is er ook een toename van vegetatie, schaduw en water ten opzichte van de bestaande situatie, waardoor de positieve en negatieve effecten grotendeels worden afgevlakt, aldus de raad.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad de gevolgen voor de hittestress voldoende onderzocht. Anders dan appellanten betogen, zijn ook de cumulatieve effecten van de verschillende ontwikkelingen op de hittestress aan de hand van gevoelstemperatuur en het stedelijk hitte-eilandeffect op afdoende wijze geanalyseerd in de geactualiseerde cumulatienotitie. Met betrekking tot het betoog van appellanten dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar hittestress, omdat er niet is gekeken naar scenario's met andere windrichtingen dan een oostelijke windrichting, er niet is gekeken naar de effecten ter hoogte van hun balkons en antropogene factoren zoals verkeer niet in het onderzoek zijn betrokken,

overweegt de Afdeling als volgt. In de geactualiseerde cumulatienotitie is toegelicht dat het model uitgaat van een oostelijke windrichting. Oostenwind komt weliswaar relatief weinig voor in Nederland, maar het zijn wel vaak de dagen met de grootste hitte. Door appellanten is niet onderbouwd waarom bij de beoordeling van de cumulatieve effecten niet van deze windrichting mocht worden uitgegaan. Voorts heeft de raad ter zitting toegelicht dat de conclusies van het onderzoek naar hittestress niet beperkt zijn tot de situatie op maaiveldniveau, maar zien op het totale plaatje, en dus ook op de balkons van appellanten. Het is bijvoorbeeld niet zo dat groenvoorzieningen alleen een verkoelend effect hebben op maaiveldniveau. Daarnaast heeft de raad ter zitting toegelicht dat antropogene factoren niet zijn meegenomen in het model, omdat er op dit moment geen parametrisaties – eenvoudig gezegd: formules – bestaan om antropogene warmtebronnen voor Nederland in kaart te brengen. Het is daarom nog niet mogelijk om de antropogene factoren mee te nemen in het onderzoek naar de effecten op de hittestress.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar hittestress. Met de geactualiseerde cumulatienotitie zijn de effecten op de hittestress voldoende inzichtelijk gemaakt. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat er geen sprake is van een onaanvaardbare toename van hittestress. De enkele niet onderbouwde stelling dat de realisatie van groen onvoldoende effect heeft, is onvoldoende voor een ander oordeel. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad het belangrijk vindt dat er voldoende groen wordt gerealiseerd en daarom in artikel 3.3.5 van de planregels heeft opgenomen dat het gebruik van de gronden en bouwwerken met de bestemming 'Gemengd' slechts is toegestaan indien het inrichtingsplan wordt gerealiseerd en duurzaam in stand wordt gehouden. Voor zover appellanten betogen dat er ten onrechte geen stresstest voor hitte is uitgevoerd, terwijl in het Deltaplan Ruimtelijke Adaptie is afgesproken dat alle overheden uiterlijk in 2019 een stresstest zouden uitvoeren, overweegt de Afdeling dat het uitvoeren van een stresstest niet een voorwaarde is voor het vaststellen van het voorliggende bestemmingsplan.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 30-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3519

Zaaknummer: 202104986/1/R2

Wetsartikelen:

ANNOTATIE

Toepassen van de optrektoeslag bij het modelleren van een rotonde of een verkeersdrempel in een geluidrekenmodel**Kees-Jan Mensinga****Annotatie bij ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3320.**

In deze uitspraak kwam de vraag aan de orde of in een akoestisch onderzoek terecht was geoordeeld dat bij het berekenen van de geluidbelasting geen optrektoeslag voor wegverkeer hoefde te worden toegepast. Uitspraken over de optrektoeslag komen niet heel vaak voor, maar toch met enige regelmaat (31 zaken sinds 2005 volgens een zoekopdracht op rechtspraak.nl). In deze annotatie ga ik eerst in op de begrippen optrektoeslag, kruispunttoeslag en obstakeltoeslag uit het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012. Vervolgens beschrijf ik de verkeerskundige aspecten van verkeersdrempels en (mini)rotondes, waarbij een optrektoeslag aan de orde kan zijn. Daarna ga ik in op enkele uitspraken uit de jurisprudentie over de optrektoeslag, en bespreek ik de voorliggende uitspraak van 16 november 2022. Ik sluit af met een conclusie waar in een akoestisch onderzoek rekening mee moet worden gehouden bij het toepassen van de optrektoeslag vanwege een verkeersdrempel of rotonde.

Reken- en meetvoorschrift geluid 2012

De optrektoeslag ($|L_{OP}|$) is beschreven in bijlage III, paragraaf 2.5, voor Standaardrekenmethode 2 van het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 (hierna: RMG).

‘De optrekcorrectie^[1] $|L_{OP}|$ is een correctieterm ten gevolge van het afremmen en optrekken van het verkeer door de aanwezigheid van een kruispunt of een situatie die de gemiddelde snelheid van het verkeer sterk beperkt. De optrekcorrectie ten gevolge van deze snelheidsbeperkende maatregelen mag alleen toegepast worden als ten gevolge van die obstakels de gemiddelde snelheid van de voertuigen ten minste wordt gehalveerd.’

‘De correctieterm geeft een toeslag weer ten opzichte van verkeer dat rijdt met een constante snelheid van 50 km/h. Bij “modelleringsnelheden” die afwijken van 50 km/h moet nader onderzoek plaatsvinden naar de hoogte van de optrekcorrectie.’

In de Aanvullingsregeling geluid Omgevingswet is daaraan toegevoegd:[2]

‘Bij een modelleringssnelheid van 30 km/h wordt geen optrektoeslag gehanteerd’.

De optrektoeslag is het maximum van twee toeslagen, namelijk de kruispunttoeslag en de obstakeltoeslag. De kruispunttoeslag ($|L_{\text{kruispunt}}|$) wordt in rekening gebracht bij geregelde kruispunten (met werkende verkeerslichten). In deze annotatie ga ik niet verder in op de kruispunttoeslag.

De obstakeltoeslag ($|L_{\text{obstakel}}|$) wordt bij het bepalen van de geluidbelasting in rekening gebracht in een situatie waarin een obstakel aanwezig is waardoor de snelheid van het verkeer sterk wordt beperkt. Deze toeslag wordt toegepast als ten gevolge van het obstakel de gemiddelde snelheid van het verkeer ten minste wordt gehalveerd en het verkeer ten gevolge van het obstakel afremt en weer optrekt. Als meerdere snelheidsbeperkingen in rekening zouden kunnen worden gebracht, wordt alleen de meest dichtstbijzijnde snelheidsbeperking beschouwd. Het toepassen van de obstakeltoeslag hangt verder samen met de afstand tot het obstakel. Tot 100 m (gemeten vanuit het midden van het obstakel) wordt een obstakeltoeslag berekend, bij afstanden boven 100 m is de obstakeltoeslag 0. Ook wordt de toeslag per voertuigcategorie bepaald. Voor lichte voertuigen is de obstakeltoeslag 0. Voor middelzware en zware voertuigen wordt de toeslag met de volgende formule berekend:

$$|L_{\text{obstakel}}| = 1 - 0,01a$$

met: a = de afstand van het waarneempunt tot het midden van het obstakel.

Volgens deze formule bedraagt de obstakeltoeslag dus maximaal 1, en neemt deze lineair af met de afstand. Bij een geluidgevoelige bestemming op een afstand van 10 m van het obstakel bedraagt de toeslag 0,9 en op een afstand van 100 m en meer is de toeslag 0. Let wel: de toeslag geldt alleen voor de voertuigcategorieën middelzwaar en zwaar. Bij een verkeersverdeling van 90% lichte voertuigen en 10% (middel)zware voertuigen bedraagt de obstakeltoeslag op 10 m afstand van het obstakel dus 0,09.

In de toelichting van het RMG wordt gesteld dat *‘in de omgeving van kruispunten en andere punten waar sprake is van afremmen en optrekken een andere geluidsbelasting wordt gevonden dan bij vrij doorstromend verkeer, is voornamelijk een gevolg van een toenemende geluidsemissie bij het accelereren van de individuele voertuigen’*. In de toelichting van de Aanvullingsregeling geluid is aanvullend opgenomen dat de optrektoeslag niet is bedoeld voor de modellering van verkeer in files of verkeersopstoppen.[3] Verder worden verkeersdrempels of minirotondes in de toelichting van het RMG genoemd als voorbeelden van obstakels. In het RMG is echter geen definitie opgenomen. Hieronder ga ik daarom nader in op de verkeerskundige

eigenschappen van deze obstakels.

Obstakels

Waar in het kader van geluid (RMG) gesproken wordt van 'obstakels', wordt in de verkeerskunde gesproken van 'verkeersvoorzieningen' als het gaat om verkeersdrempels en rotondes.

Verkeersdrempels

Een verkeersdrempel is een kruispunt- of wegvakvoorziening die wordt toegepast als een snelheidsremmende maatregel voor het verkeer. De snelheidsremmende werking van een verkeersdrempel is gebaseerd op het feit dat de bestuurder van een motorvoertuig een onaangename schok ervaart wanneer hij te snel passeert. Met een goed ontwerp van de drempel kan een gewenste snelheid worden afgedwongen bij bestuurders van personenauto's, de zogenoemde passeersnelheid. Bij het toepassen van drempels mag de snelheid op de weg niet meer dan 25 km/h hoger liggen dan de passeersnelheid. Een verkeersdrempel heeft op vrachtauto's en bussen echter een veel sterkere uitwerking dan op personenauto's. De passeersnelheid ligt voor deze voertuigen dan ook 10 tot 30 km/h onder die voor personenauto's. Drempels worden zowel toegepast binnen de bebouwde kom (30 en 50 km/h) als buiten de bebouwde kom (60 km/h). Op kruispunten wordt gesproken van verkeersplateaus, omdat het horizontale vlak groter is dan bij drempels. Bij een verkeersplateau is het snelheidsbeperkende effect lager dan bij een drempel (bron: CROW-publicatie 344 'Richtlijn drempels, plateaus en uitritten').

Uit de verkeerskundige informatie blijkt dus dat het ontwerp van de drempel bepaalt in welke mate de snelheid van de (middelzware en zware) voertuigen wordt beperkt. Binnen de bebouwde kom in een zone 30 km/h zal de snelheid van het verkeer alleen gehalveerd worden als stapvoets over de drempel gereden moet worden.[4] In die situatie zal het optrekken echter beperkt zijn door de lage snelheid. In situaties met een maximumsnelheid van 50 km/h kan de snelheid van het verkeer wel gehalveerd worden, en moet het verkeer na het obstakel ook weer optrekken. Dit geldt niet als sprake is van een verkeersplateau of -drempel die ontworpen is om het verkeer slechts af te remmen tot deze (wettelijke) snelheid. Buiten de bebouwde kom zullen verkeersdrempels en -plateaus over het algemeen ontworpen zijn om het verkeer af te remmen tot, of net onder, de maximumsnelheid van 60 km/h.

(Mini)rotondes

Een rotonde is 'een gelijkvloers kruispunt waar het verkeer in een rondgaande beweging wordt

afgewikkeld, waarbij het verkeer op de rotonde voorrang heeft en waarop de wegen radiaal aansluiten. Een minirotonde is *'een kleine rotonde met een rijstrook waarop snelverkeer is toegestaan, en met eventueel een fietsstrook of suggestiestrook'*. Binnen en buiten de bebouwde kom worden (mini)rotondes gerealiseerd, omdat rotondes enerzijds de doorstroming van het verkeer bevorderen en anderzijds een sterk snelheidsremmend effect hebben, en zo een forse bijdrage aan de verkeersveiligheid leveren. De mate waarin de snelheid van het verkeer wordt beperkt door de rotonde hangt af van het ontwerp van de rotonde. Daarbij zijn de buitenstraat, de binnenstraat, de rijbaanbreedte, de breedte van de toe- en afritten, de aansluitbogen en de breedte van het overrijdbaar gedeelte van het middeneiland van belang (bron: CROW-publicaties 315a 'Basiskennmerken kruispunten en rotondes' en 126 'Eenheid in rotondes').

Uit de verkeerskundige informatie blijkt dus dat ook bij een rotonde het ontwerp ervan bepaalt in welke mate de snelheid van de (middelzware en zware) voertuigen wordt beperkt. Als een (mini)rotonde bijvoorbeeld bestaat uit alleen een wit gekleurd punt in het midden, dan kan het verkeer normaal doorrijden. Ook bij speciale uitvoeringen van rotondes, zoals bijvoorbeeld een 'turborotonde' of 'ovonde', zal het verkeer vaak door kunnen rijden zonder veel af te hoeven remmen. In praktijksituaties blijkt echter dat bij het passeren van enkelstrooks (mini)rotondes, zowel binnen als buiten de bebouwde kom, de snelheid van (middelzware en zware) voertuigen in veel gevallen gehalveerd wordt.

Jurisprudentie

Uit een zoekopdracht op rechtspraak.nl blijkt dat sinds 2005 31 uitspraken zijn gedaan die betrekking hebben op de optrektoeslag. Het gaat om uitspraken over 16 (on)geregelde kruispunten (inclusief in- en uitritten) en 15 obstakels (waarvan 9 (mini)rotondes, 4 verkeersdrempels, 1 slagboom en 1 bocht). Zoals gezegd, ga ik in deze annotatie alleen in op de obstakeltoeslag. Veelal wordt in de uitspraken geoordeeld dat de obstakeltoeslag op een juiste manier is toegepast in de geluidberekeningen. Een aantal bijzonderheden uit de uitspraken geef ik hieronder weer. Bij iedere uitspraak geef ik een korte toelichting op basis van het RMG en de verkeerskundige eigenschappen, om daar vervolgens de voorliggende uitspraak van 16 november 2022 mee te duiden.

ECLI:NL:RVS:2011:BP8732 (Heerhugowaard)

In deze zaak betoogde de appellant dat de raad ten onrechte heeft aangenomen dat op de rotonde met een snelheid van 30 km/h zal worden gereden. Volgens haar zal die snelheid lager zijn. Daarom moet op het verwachte geluidniveau de obstakeltoeslag worden toegepast voor afremmend en optrekkend verkeer op de nieuwe rotonde. De Afdeling sluit in deze uitspraak voor de toepassing van een obstakeltoeslag aan bij de vuistregels die zijn gegeven in de

Handleiding Akoestisch Onderzoek Wegverkeer van de Dienst verkeer en scheepvaart van Rijkswaterstaat (hierna: de handleiding en RWS). In die handleiding staan als voorzieningen waardoor de gemiddelde snelheid met de helft wordt teruggebracht, kruispunten, drempels en minirotondes genoemd. De Afdeling leidt daaruit af dat een normale rotonde, zoals in de betreffende situatie, 'niet geacht wordt te leiden' tot een halvering van de snelheid, als bedoeld in het RMG. De Afdeling oordeelt dat de raad zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat geen obstakeltoeslag diende te worden toegepast.

De Afdeling introduceert hier de term 'normale rotonde', als tegenhanger van een minirotonde. In de handleiding van RWS[5] en in de toelichting van de RMG worden weliswaar minirotondes genoemd als voorbeeld van obstakels, maar in de handleiding wordt ook gesteld dat *'bij obstakels zoals drempels en rotondes een obstakeltoeslag in rekening wordt gebracht'*. [6] Uit de uitspraak blijkt niet waar de Afdeling de afleiding op baseert dat de (normale) rotonde in deze situatie niet geacht wordt te leiden tot een halvering van de snelheid. In de handleiding, of in het RMG, staat daar niets over vermeld. In de handleiding zijn ook verder geen definities opgenomen. Over de snelheid is in de handleiding wel vermeld dat *'voor wegen binnen de bebouwde kom de maximumsnelheid wordt aangehouden, waarbij op 50 km/h-wegen met een minirotonde of ander obstakel waardoor de snelheid ten minste gehalveerd wordt, een snelheid van 50 km/h wordt gemodelleerd plus een obstakelcorrectie'*. [7] Zoals eerder gezegd, maken de verkeerskundige aspecten dat een rotonde een sterk verkeersremmend effect heeft. In praktijksituaties blijkt ook dat bij een normale rotonde sprake kan zijn van een halvering van de snelheid van (middel)zware voertuigen, zodat dan een obstakeltoeslag van toepassing zou zijn. In deze zaak is echter niet vermeld wat de maximumsnelheid is en hoe het college de snelheid op de rotonde heeft onderzocht.

ECLI:NL:RVS:2014:2679 (Infrastructuur en Milieu)

De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat op grond van het RMG niet met een optrektoeslag wordt gerekend voor kruispunten op een afstand van meer dan 150 m en obstakels op een afstand van meer dan 100 m. Op grotere afstand geldt een optrektoeslag van o.

In de uitspraken ECLI:NL:RVS:2017:1379 (*Montfoort*) en ECLI:NL:RVS:2017:3345 (*Zwartewaterland*) heeft de Afdeling vergelijkbaar geoordeeld. Uit deze jurisprudentie blijkt dus duidelijk dat alleen binnen de in het RMG genoemde afstanden onderzocht hoeft te worden of een optrektoeslag in rekening moet worden gebracht op de geluidbelasting bij geluidgevoelige bestemmingen.

ECLI:NL:RVS:2014:4279 (Maastricht)

Het college stelt dat in de nabijheid van de woning van appellanten niet een traditionele drempel, maar een verkeersplateau wordt aangelegd, waarvoor niet hoeft te worden afgeremd indien het verkeer zich houdt aan de snelheid van maximaal 50 km/h. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat het voorziene verkeersplateau leidt tot een vermindering van de snelheid van het verkeer met de helft of meer, als bedoeld in het RMG. De Afdeling oordeelt dat daarom het verkeersplateau geen obstakel is waarvoor een obstakeltoeslag had moeten worden toegepast.

Het oordeel van de Afdeling in deze uitspraak sluit aan bij het uitgangspunt dat het ontwerp van de verkeersdrempel bepaalt in hoeverre de snelheid van het verkeer wordt beperkt. Alleen als de drempel zodanig is ontworpen dat de (middel)zware voertuigen af moeten remmen tot ten minste de helft van de maximaal toegestane snelheid, dient in de berekening van de geluidbelasting de optrektoeslag in rekening te worden gebracht.

ECLI:NL:RVS:2015:1988 (Zuid-Holland)

Het college heeft toegelicht dat op de betreffende weg de maximumsnelheid 80 km/h is. Omdat het onwaarschijnlijk is dat de rotonde met die snelheid wordt gepasseerd, is in het akoestisch onderzoek de snelheid kort voor en kort na de rotonde gemodelleerd op 60 km/h en de snelheid op de rotonde zelf op 40 km/h. De gemiddelde snelheid van het verkeer wordt volgens het college dan ook niet ten minste gehalveerd. De Afdeling acht dit aannemelijk en oordeelt dat in het akoestisch onderzoek optrektoeslag terecht niet is toegepast.

In deze zaak heeft het college in het akoestisch onderzoek de snelheid van het verkeer voor de rotonde in stapjes afgebouwd, en na de rotonde weer in stapjes opgevoerd. Waarschijnlijk bedoelt het college dat het verkeer voor en na de rotonde niet abrupt, maar geleidelijk afremt respectievelijk optrekt. Hoewel die manier van snelheidsvermindering aannemelijk is, is de vraag of deze methode voor het optrekken ook in overeenstemming is met het RMG. Daarin staat namelijk dat de optrektoeslag geldt ten opzichte van het verkeer dat met een constante snelheid van 50 km/h rijdt, en dat bij 'modelleringsnelheden' die afwijken van 50 km/h nader onderzoek moet plaatsvinden naar de hoogte van de optrektoeslag. Naar mijn mening had het college daarom moeten onderzoeken of in deze situatie de snelheid van de (middel)zware voertuigen op de rotonde gehalveerd wordt ten opzichte van de gemiddelde snelheid van 80 km/h op de weg, zonder dat daarbij rekening wordt gehouden met het geleidelijk afremmen. Als er sprake is van een halvering, dan dient een optrektoeslag (obstakeltoeslag) te worden toegepast. Dat kan bijvoorbeeld door de snelheid op de rotonde te modelleren met 50 km/h en op de rest van de weg met de maximumsnelheid van 80 km/h (volgens de

handleiding van RWS, zie ECLI:NL:RVS:2011:BP8732 (*Heerhugowaard*)). In de toelichting van het RMG staat namelijk dat de toeslag op de geluidbelasting juist wordt veroorzaakt door het optrekken van het verkeer. Uit de uitspraak blijkt echter niet hoe het college het nader onderzoek heeft uitgevoerd waaruit zou blijken dat het verkeer (en met name de middelzware en zware voertuigen) na het verlaten van de rotonde geleidelijk optrekt.

ECLI:NL:RVS:2016:399 (Noord-Brabant/Moerdijk)

De Afdeling oordeelt in deze uitspraak dat het niet aannemelijk is dat door de (scherpe) bocht in de betreffende weg de gemiddelde snelheid van de voertuigen ten minste wordt gehalveerd. Daarom bestond geen aanleiding om de optrektoeslag toe te passen.

Uit deze uitspraak blijkt weer het belang van het ontwerp van het obstakel, of in dit geval de bocht in de weg. Als het ontwerp dusdanig is dat de snelheid van de (middel)zware voertuigen niet ten minste gehalveerd wordt, dan is er geen sprake van een obstakel zoals bedoeld in het RMG en hoeft dus geen obstakeltoeslag in rekening te worden gebracht.

ECLI:NL:RVS:2016:785 (Cuijk)

Het college heeft ter zitting toegelicht dat alleen ongeregelde kruispunten met rotondes worden gerealiseerd. Gelet hierop en op artikel 2.5.1, tweede lid, van bijlage III van het RMG, oordeelt de Afdeling dat het college op goede gronden geen kruispunttoeslag heeft toegepast bij de berekening van de geluidbelasting ter plaatse van de woningen van appellanten.

In deze uitspraak was het toepassen van de optrektoeslag aan de orde. Nu in de geprojecteerde situatie geen (met verkeerslichten geregelde) kruispunten, maar rotondes worden gerealiseerd, hoeft geen kruispunttoeslag te worden toegepast. Op grond van het RMG is de optrektoeslag de hoogste van een kruispunttoeslag of een obstakeltoeslag. In deze zaak hadden appellanten echter niet aangevoerd dat (in plaats van een kruispunttoeslag) een obstakeltoeslag moest worden toegepast. De Afdeling gaat in de uitspraak dus niet in op de vraag of een obstakeltoeslag moest worden toegepast.

ECLI:NL:RVS:2021:105 (Infrastructuur en Milieu)

In het akoestisch onderzoek staat dat de optrektoeslag alleen op middelzware en zware motorvoertuigen van toepassing is en dat op alle rotondes waar de snelheid ten minste wordt gehalveerd een obstakeltoeslag is toegepast. De snelheid waarmee op de rotondes in het rekenmodel is gerekend, is 30 km/h. Dit is de minimale snelheid waarmee met het rekenmodel kan worden gerekend, aldus het akoestisch onderzoek. In dat onderzoek staat

verder dat de geluidberekeningen zijn uitgevoerd conform het RMG. Voor zover appellanten aanvoeren dat in het akoestisch onderzoek geen rekening is gehouden met een optrektoeslag, oordeelt de Afdeling dat de beroepsgrond feitelijke grondslag mist.

In deze zaak was ook het toepassen van de optrektoeslag aan de orde, maar in dit geval bleek de toeslag wel te zijn meegenomen. Voor de Afdeling is het daarmee afgedaan. De vraag of de toeslag al dan niet had moeten worden toegepast, wordt niet beantwoord. In deze uitspraak lijkt het in ieder geval of de Afdeling impliciet instemt met het toepassen van de optrektoeslag bij een (normale) rotonde. Dit in tegenstelling tot de uitspraak in de zaak

ECLI:NL:RVS:2015:1988 (*Zuid-Holland*). Verder is opvallend dat de manier van modelleren van de rotonde, met een snelheid van 30 km/h, niet in overeenstemming is met de handleiding van RWS, waarin staat dat de snelheid met 50 km/h gemodelleerd moet worden als sprake is van een obstakeltoeslag (zie ECLI:NL:RVS:2011:BP8732 (*Heerhugowaard*)).

De casus Varsseveld

ECLI:NL:RVS:2022:3320 (Oude IJsselstreek)

Bij besluit van 21 januari 2021 heeft de raad van de gemeente Oude IJsselstreek het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Hofskamp-Oost III Varsseveld' vastgesteld. Het plan voorziet in de uitbreiding van het bestaande bedrijventerrein dat aan de oostkant van Varsseveld ligt, langs de provinciale weg N318.

Appellanten wonen op ongeveer 80 m ten zuidwesten van het plangebied. Zij vrezen voor ernstige geluidsoverlast door de (toename) van de verkeersintensiteit in de omgeving van het plangebied. Volgens hen is de geluidbelasting op de gevel van hun woning mogelijk onderschat. Onduidelijk is volgens appellanten of er rekening is gehouden met de toepassing van een optrektoeslag bij de rotonde op de N318.

Volgens de raad is in het akoestisch onderzoek bij de berekening van de geluidbelasting vanwege het wegverkeer geen rekening gehouden met de toepassing van een optrektoeslag. Volgens het RMG moet een optrektoeslag namelijk worden toegepast bij een kruispunt waarbij de gemiddelde snelheid ten minste wordt gehalveerd. Daarvan is in deze situatie geen sprake, aldus de raad.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat in het akoestisch onderzoek een optrektoeslag had moeten worden toegepast. Appellanten hebben de door de raad gegeven toelichting namelijk niet bestreden dat het doorgaande verkeer op de N318 niet wordt

gehinderd door stoplichten en dat er geen sprake is van remmen en optrekken bij de rotonde, zodanig dat sprake is van een halvering van de gemiddelde snelheid.

Ik merk op dat in de uitspraak niet is vermeld wat de maximum of gemiddelde snelheid op de N318 is. Verder blijkt niet hoe de rotonde is ontworpen of hoe de snelheid op de rotonde is gemodelleerd. Daarbij is in de uitspraak niet vermeld hoe het college heeft bepaald dat de snelheid van het verkeer op deze rotonde niet wordt gehalveerd, en of het college daar nader onderzoek naar heeft gedaan. Zoals gezegd kan een rotonde de snelheid van de (middel)zware voertuigen aanzienlijk beperken en is dan juist vanwege het optrekken sprake van een toeslag op de geluidbelasting. Het lijkt in ieder geval dat de Afdeling heeft aangesloten bij de beoordelingslijn in de uitspraak ECLI:NL:RVS:2015:1988 (*Zuid-Holland*) en niet bij ECLI:NL:RVS:2021:105 (*Infrastructuur en Milieu*). Overigens merk ik op dat in deze situatie sprake is van een bestaande rotonde, zodat in de huidige situatie zowel als in de toekomstige situatie (met alleen extra verkeer als gevolg van de planontwikkeling) dezelfde obstakeltoeslag toegepast moet worden. De hoogte van deze toeslag bepaalt dus wel mede de geluidbelasting, maar heeft geen invloed op het milieueffect van het plan.

Conclusie

In het RMG is vastgelegd dat de optrektoeslag de hoogste waarde is van de kruispunttoeslag en de obstakeltoeslag. De obstakeltoeslag wordt voor de voertuigcategorieën middelzwaar en zwaar in rekening gebracht bij het bepalen van de geluidbelasting binnen een afstand van 100 m van (het midden van) een obstakel dat de gemiddelde snelheid van het verkeer ten minste halveert. Voorbeelden van obstakels zijn verkeersdrempels en (mini)rotondes.

De toeslag geldt ten opzichte van vrij doorstromend verkeer met een gemiddelde snelheid van 50 km/h. Bij een snelheid van 30 km/h is een obstakeltoeslag niet relevant. Bij hogere snelheden dan 50 km/h dient nader onderzoek plaats te vinden naar de obstakeltoeslag. In het RMG is niet beschreven waar dat onderzoek aan moet voldoen. Het verdient daarom aanbeveling om voor dergelijke onderzoeken een standaard aanpak op te stellen.

Daarnaast is het verkeerskundige ontwerp van het obstakel (of: verkeersvoorziening) bepalend voor de mate waarin de snelheid van het verkeer wordt beperkt. Daarom is bij het bepalen van de obstakeltoeslag ook altijd onderzoek nodig naar het verkeerskundig ontwerp van het obstakel.

Uit de jurisprudentie over dit onderwerp blijkt niet altijd of en hoe deze onderzoeken naar de snelheidsvermindering en het verkeerskundig ontwerp zijn uitgevoerd. Duidelijk is dat de

beoordeling van die onderzoeken belangrijk is bij de beoordelingslijn die de Afdeling in de betreffende zaken kiest. Die informatie zou daarom ook altijd in het akoestisch onderzoek moeten zijn opgenomen.

Kees-Jan Mensinga is Adviseur Omgevingsrecht bij STAB.

Noten

[1] Ik merk op dat in het RMG de termen ‘toeslag’ en ‘correctie’ door elkaar worden gebruikt. De optrekcorrectie (C_{optrek}), kruispuntcorrectie ($C_{\text{kruispunt}}$) en obstakelcorrectie (C_{obstakel}) zijn echter termen uit standaardrekenmethode 1 (SRM 1) van het RMG, terwijl in SRM 2 wordt gesproken over de optrektoeslag, kruispunttoeslag en obstakeltoeslag. Ik beperk me in deze annotatie tot de systematiek uit SRM 2.

[2] Staatscourant 2021, nr. 15868.

[3] Overigens blijkt uit het RMG dat bij ongeregelde kruispunten (zonder verkeerslichten) ook geen optrektoeslag wordt toegepast. Hoewel deze keuze niet expliciet wordt toegelicht, lijkt het aannemelijk dat in die situaties op grond van de verkeerskundige aspecten sprake zal zijn van een vrije doorstroming van het verkeer in de voorrangssituatie, waarbij het kruisende verkeer dermate beperkt zal zijn (in aantallen) dat een optrektoeslag dan geen relevante bijdrage levert aan de (jaargemiddelde) geluidbelasting.

[4] Bij het modelleren van wegen met een snelheid van 30 km/h is (ook) de CROW-publicatie 965, ‘Handreiking berekenen wegverkeerslawaaï bij 30 km/h’ van toepassing.

[5] De handleiding van RWS heet inmiddels ‘Kader Akoestisch Onderzoek Wegverkeerslawaaï’ (KAOW). Ik heb versie 2.1 van 24 juli 2017 van de KAOW geraadpleegd.

[6] Zie de KAOW, deel II, paragraaf 5.4.5.

[7] Zie de KAOW, deel IV, paragraaf 6.3.5.

RECHTSPRAAK

Handhaving/Oisterwijk

De oplegging van een dwangsom om de permanente bewoning van een recreatiewoning te beëindigen en beëindigd te houden, is in casu niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel en de proportionaliteitstoets.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Oisterwijk heeft een bewoner van een recreatiewoning onder oplegging van een dwangsom van € 20.000 gelast om binnen zes maanden de permanente bewoning van de recreatiewoning op een chaletpark te Oisterwijk te beëindigen en beëindigd te houden. Het tegen dit besluit gemaakte bezwaar is door het college ongegrond verklaard. De (voorzieningenrechter van de) rechtbank heeft het daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

In hoger beroep betoogt appellant onder andere dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college heeft gehandeld in strijd met het evenredigheidsbeginsel en dat het ten onrechte geen belangenafweging met een proportionaliteitstoets heeft uitgevoerd. Hij beroept zich daarbij op de artikelen 6 en 8 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM), artikel 1 van het Protocol bij het EVRM en het EHRM-arrest van 21 april 2016 (Ivanacova en Cherkezov/Bulgarije). Hij voert in dit verband aan dat als hij de recreatiewoning moet verlaten, er voor hem geen andere woning beschikbaar is vanwege het grote woningtekort in Nederland. Volgens appellant is het ondanks de verlenging van de begunstigingstermijn daarom nog steeds onmogelijk om binnen een half jaar een eigen woonruimte te vinden. Verder voert hij aan dat hij een medische conditie heeft die aan handhavend optreden in de weg staat. Appellant vindt steun voor zijn betoog in de conclusie van mr. Wattel van 4 april 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1152) en in het arrest van de Hoge Raad van 10 december 2013 (ECLI:NL:HR:2013:1737).

Rechtsvraag

Is het opleggen van een dwangsom om de permanente bewoning van de recreatiewoning te beëindigen en beëindigd te houden in dit geval in strijd met het evenredigheidsbeginsel en de

proportionaliteitstoets?

Uitspraak

Ten aanzien van het beroep op het evenredigheidsbeginsel, artikel 8 van het EVRM, artikel 1 van het Protocol bij het EVRM, het EHRM-arrest van 21 april 2016 en het arrest van de Hoge Raad van 10 december 2013, overweegt de Afdeling als volgt.

Het EHRM-arrest van 21 april 2016 heeft betrekking op een zaak over een huis dat door de betreffende klagers is gebouwd zonder de daarvoor vereiste vergunning. Het ontbreken van de vergunning was voor het bestuursorgaan reden om te bepalen dat het huis afgebroken diende te worden. Met de persoonlijke omstandigheden hebben het bestuursorgaan en de nationale rechters geen rekening gehouden. Het EHRM overweegt dat de sloop van de woning een inmenging oplevert in de door artikel 8 van het EVRM beschermde rechten. De inmenging is bij wet voorzien en dient een legitiem doel. Wat betreft de vraag of de inmenging proportioneel is en dus noodzakelijk is in een democratische samenleving, overweegt het EHRM dat in de nationale procedure geen ruimte bestaat om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden. Volgens het EHRM moet het juridische kader voor het nemen en het toetsen van een dergelijk besluit ruimte bieden aan het betrekken van de door artikel 8 van het EVRM gewaarborgde belangen. Het EHRM concludeert dat artikel 8 van het EVRM wordt geschonden indien een woning moet worden gesloopt, omdat het zonder de vereiste vergunning is gebouwd terwijl er geen ruimte bestaat om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden.

De inmenging in de door artikel 8 van het EVRM en artikel 1 van het Protocol bij het EVRM gewaarborgde rechten is bij wet voorzien, te weten de Awb, de Woningwet, de Wabo, de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het bestemmingsplan. De in deze nationale regelgeving neergelegde wettelijke voorschriften hebben een legitiem doel. Zij dienen onder andere ter bescherming van de rechten en vrijheden van anderen. In dit geval gaat het om de naleving van het bestemmingsplan.

Vervolgens dient te worden beoordeeld of de betrokken wettelijke voorschriften noodzakelijk zijn in een democratische samenleving als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van het EVRM en noodzakelijk zijn om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang als bedoeld in artikel 1 van het Protocol bij het EVRM, hetgeen in dit geval wil zeggen dat beslissingen die in dit opzicht worden genomen, evenredig zijn met het doel dat daarmee wordt gediend.

Gelet hierop en op hetgeen hiervoor is overwogen, betekent dit dat de inmenging pas is toegestaan, indien de belangen van appellant zijn afgewogen door het bestuursorgaan en een

rechtsmiddel bestaat dat het mogelijk maakt om de proportionaliteit van het genomen besluit te toetsen. Naar het oordeel van de Afdeling wordt aan dit criterium voldaan. Bij zowel de besluitvorming door het college als de toetsing daarvan door de rechter bestaat er ruimte om rekening te houden met de persoonlijke omstandigheden van appellant.

Het college heeft in het in bezwaar gehandhaafde besluit van 4 december 2019 – zie in het bijzonder de pagina's 1 en 4 – en het besluit op bezwaar van 31 maart 2020 – zie in het bijzonder het aan dat besluit ten grondslag gelegde advies van de bezwaarschriftencommissie van 26 maart 2020 – een proportionaliteitstoets uitgevoerd. Het college heeft zich in die besluiten op het standpunt gesteld dat het meer waarde toekent aan het algemeen belang dat is gediend met handhaving, te weten naleving van het bestemmingsplan en waarmee het recreatief gebruik behouden blijft, dan aan de belangen van appellant bij het voortzetten van het met het bestemmingsplan strijdige niet-recreatieve gebruik van het recreatieverblijf.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college zich in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen. Daarbij is ook relevant dat het college al bij brief van 28 september 2017 aan appellant heeft meegedeeld dat wonen in zijn recreatiewoning niet is toegestaan en dat hij dat gebruik binnen twee maanden na verzending van die brief moest staken. Verder is relevant dat mede in het licht van de krappe huizenmarkt het college tot driemaal toe de aan appellant geboden begunstigingstermijn heeft verlengd en appellant binnen deze termijn ook een voor hem beschikbare woning heeft kunnen vinden. Voorts is relevant dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat de medische conditie waarop hij zich beroept, gelet op de door hem overgelegde gedingstukken in het dossier, waaronder een brief van psychotherapeut, klinisch psycholoog en gezondheidszorgpsycholoog M.J.F. Alfrink van 26 november 2018, van dien aard is dat deze aan verhuizing naar een andere woning in de weg zou staan. Verder is relevant dat de naleving, van hetgeen ter zake in de Woningwet, de Wabo, de Wro en het bestemmingsplan is bepaald, door handhavend optreden mag worden afgedwongen. Tot slot verwijst appellant tevergeefs naar de conclusie van mr. Wattel van 4 april 2018. De conclusie gaat over bijzondere omstandigheden die bij de invordering van een dwangsom of het verhalen van kosten bij bestuursdwang een rol kunnen spelen. In de thans voorliggende zaak gaat het echter over iets anders, namelijk over de rechtmatigheid van een dwangsombesluit.

Gelet op het vorenstaande faalt het beroep van appellant op de artikelen 6 en 8 van het EVRM, artikel 1 van het Protocol bij het EVRM, het evenredigheidsbeginsel en het arrest van de Hoge Raad van 10 december 2013.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 23-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3393

Zaaknummer: 202004369/1/R2

Wetsartikelen: 6 EVRM, 8 EVRM en 1 Protocol EVRM

RECHTSPRAAK

Weigering ontheffing/Noord-Holland

Gelet op de parlementaire geschiedenis dient met grote terughoudendheid te worden omgegaan met de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de krachtens provinciale verordening gestelde regels.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Aalsmeer heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland verzocht een ontheffing te verlenen van de Omgevingsverordening NH2020 voor een wijzigingsplan. Het wijzigingsplan voorziet in de ontwikkeling van twee woningen tussen de percelen in Aalsmeer. De locatie ligt in het woonlint aan de Hornweg. Aan de noordkant van de Hornweg ligt een woonwijk. Aan de zuidzijde van de Hornweg, waar het perceel ligt, is agrarische bebouwing en lintbebouwing aanwezig. Op het perceel rust de bestemming 'Agrarisch - Tuinbouw'. Het perceel ligt ook in het door de Omgevingsverordening NH2020 aangewezen Metropoolregio Amsterdam (MRA)-landelijk gebied en landelijk gebied. De grens van het MRA-landelijk gebied wordt gevormd door de Hornweg. De woonwijk aan de noordzijde van de Hornweg is niet aangewezen als MRA-landelijk gebied. Dat het perceel, waar het wijzigingsplan betrekking op heeft, in MRA-landelijk gebied ligt, heeft als consequentie dat artikel 6.9 van de Omgevingsverordening NH2020 van toepassing is. Op grond van artikel 6.9 van de Omgevingsverordening NH2020 kan een ruimtelijk plan ter plaatse van het werkingsgebied MRA-landelijk gebied niet voorzien in een kleinschalige woningbouwontwikkeling, tenzij aan de voorwaarden van het tweede lid is voldaan. Omdat aan het tweede lid niet is voldaan, heeft het college van burgemeester en wethouders ontheffing aangevraagd bij het college van gedeputeerde staten. De gevraagde ontheffing heeft het college van gedeputeerde staten geweigerd, omdat er volgens hem geen bijzondere omstandigheden aanwezig zijn op grond waarvan ontheffing kan worden verleend.

Appellanten stellen in beroep dat het college van gedeputeerde staten ten onrechte heeft geweigerd ontheffing te verlenen voor het wijzigingsplan. Zij betogen dat er bijzondere

omstandigheden zijn waardoor het gemeentelijk ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd bij het achterwege blijven van een ontheffing. In de eerste plaats wijzen zij op de feitelijke situatie ter plaatse. Deze komt niet overeen met het doel van de aanwijzing MRA-landelijk gebied dat ziet op de openheid van het achterliggende gebied. Die openheid ontbreekt ter plaatse. Dat de woonwijk aan de overzijde van de Hornweg niet is aangewezen als MRA-landelijk gebied, is nog een indicatie voor het ontbreken van die openheid. In de tweede plaats wijzen zij erop dat voor de inwerkingtreding van de Omgevingsverordening NH2020, en dus de aanwijzing van de locatie als MRA-landelijk gebied, al een anterieure overeenkomst ten behoeve van de woningbouwontwikkeling op het perceel was gesloten met het college van burgemeester en wethouders. Verder wijzen zij erop dat de ruimtelijke kwaliteit verbetert door de voorgestane ontwikkeling. Daarnaast betogen Van Zanten en anderen dat de kleinschalige woningbouw in linten past in het gemeentelijke ruimtelijk beleid. Tot slot wijzen zij op 22 andere percelen, waaronder het naastliggende perceel, waarvoor het college van gedeputeerde staten een ontheffing heeft verleend op basis van de 'Notitie Lintbebouwing: probleemlocaties in dorpslinten'.

Rechtsvraag

Heeft het college terecht geoordeeld dat zich geen bijzondere omstandigheden voordoen die een ontheffing van de Omgevingsverordening rechtvaardigen?

Uitspraak

Gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 4.1a van de Wro (Kamerstukken II, 2011/12, 32 821, nr. 9, p. 2-3 en nr. 13, p. 20 en 22) moeten de bijzondere omstandigheden als bedoeld in het eerste lid van artikel 4.1a zijn gelegen in de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling waarvoor de ontheffing is aangevraagd. In de parlementaire geschiedenis is benadrukt dat met grote terughoudendheid dient te worden omgegaan met de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de krachtens provinciale verordening gestelde regels. De ontheffingsmogelijkheid is bedoeld voor bijzondere, uitzonderlijke situaties die zich incidenteel voordoen, waarbij kan worden gedacht aan een innovatief project waarbij zwaarwegende maatschappelijke belangen een rol spelen. Uitgangspunt is blijkens de parlementaire geschiedenis dat in de provinciale regels zelf dient te worden geconcretiseerd in welke gevallen de regeling niet van toepassing is, om zo vooraf duidelijkheid te geven over de regels die door andere bestuursorganen in acht moeten worden genomen (Kamerstukken II, 2011/12, 32 821, nr. 8, p. 4 en nr. 9, p. 2 en 3; vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2317, onder 10.2).

In wat door appellanten is aangevoerd over de verhouding tussen de situatie ter plaatse en het

doel van het MRA-landelijk gebied, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten het standpunt had moeten innemen dat dit een omstandigheid is die had moeten worden meegewogen bij de vraag of ontheffing kon worden verleend. De Afdeling acht daarbij van belang dat het college van gedeputeerde staten op de zitting heeft toegelicht dat het doel van het MRA-landelijk gebied niet alleen is om te sturen op de openheid van het achterliggende gebied, maar ook om verstedelijking in glastuinbouwgebieden te voorkomen. Dat de noordzijde van de Hornweg buiten het MRA-landelijk gebied ligt, maakt dit niet anders. De Hornweg is als grens aangewezen omdat het gebied zuidelijk van de Hornweg voornamelijk glastuinbouw betreft. Het gebied ten noorden van de Hornweg heeft volgens het college van gedeputeerde staten een meer stedelijk profiel omdat sprake is van lintbebouwing die grenst aan een woonwijk. Daarnaast ligt dat gebied ook in het gebied van een ander bestemmingsplan dan het perceel. Appellanten hebben naar aanleiding van de anterieure overeenkomst weliswaar kosten gemaakt, maar naar het oordeel van de Afdeling zijn dat geen omstandigheden die raken aan de ruimtelijke kwaliteit van de ontwikkeling. In wat appellanten over de ruimtelijke kwaliteit naar voren hebben gebracht, heeft het college geen aanleiding hoeven zien om bijzondere omstandigheden aanwezig te achten waardoor het gemeentelijk ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd. Dat de, door appellanten, voorgestane ontwikkeling in overeenstemming is met het gemeentelijk ruimtelijk beleid of dat er wegens het woningtekort veel nieuwbouwwoningen nodig zijn, betekent nog niet dat het weigeren van de ontheffing voor appellanten een onevenredige belemmering voor het gemeentelijk beleid oplevert. Over de door appellanten gemaakte verwijzing naar 22 andere percelen, waaronder het naastliggende perceel, waarvoor wel een ontheffing is verleend, heeft het college van gedeputeerde staten zich op het standpunt gesteld dat deze situaties verschillen van de situatie waar deze zaak over gaat. Op de zitting heeft het college van gedeputeerde staten in de eerste plaats toegelicht dat de bedoelde 22 situaties zijn verspreid over de hele provincie Noord-Holland. Om in aanmerking te komen voor een ontheffing op basis van de door appellanten overlegde notitie, had het college van burgemeester en wethouders een daarop toegesneden verzoek in moeten dienen. Omdat een dergelijk verzoek ontbrak, ging het college van gedeputeerde staten ervan uit dat deze locatie geen zogenoemde probleemlocatie was. Verder heeft het college van gedeputeerde staten toegelicht dat een kleinschalige woningontwikkeling op deze locatie leidt tot een verdere verrommeling van het MRA-landelijk gebied. Door deze ontwikkeling zou er ter plaatse nog meer kleinschalige bebouwing komen. Over het naastgelegen perceel, heeft het college van gedeputeerde staten toegelicht dat daar volgens het geldende bestemmingsplan een woonbestemming met bouwvlak aan is toegekend. Bij het in geding zijnde perceel is dat niet het geval.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 23-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3411

Zaaknummer: 202107299/1/R1

Wetsartikelen: 4.1a Wro

RECHTSPRAAK

Wijzigingsplan/Bloemendaal

Het wettelijk systeem sluit uit dat bij het gebruikmaken van de wijzigingsbevoegdheid gelijktijdig gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid.

Casus

Bij besluit van 2 november 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bloemendaal het wijzigingsplan '[locatie 1]' vastgesteld. Op de locatie in Overveen zijn twee voormalige dienstwoningen aanwezig, die voorheen behoorden tot het landgoed Elswout. Inmiddels hebben deze dienstwoningen een woonbestemming en is het gebouw met de voormalige dienstwoningen aangewezen als Rijksmonument. Het college heeft op 25 oktober 2017 een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een aanbouw aan de voormalige dienstwoningen. Deze aanbouw heeft een oppervlakte van in totaal 160 m² en een goot- en bouwhoogte van respectievelijk 3 m en 6 m. De vergunninghouder wenst de vergunde aanbouw bij nader inzien op een andere wijze dan zoals vergund te realiseren, waardoor het oppervlak van de aanbouw met 16 m² zal toenemen en de goot- en bouwhoogten ervan zullen worden verhoogd naar respectievelijk 3,30 m en 6,60 m. Om de gewenste wijzigingen mogelijk te maken, heeft het college het wijzigingsplan vastgesteld. Het heeft daarbij gebruikgemaakt van de in het bestemmingsplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid uit artikel 39.1, aanhef en onder b. Het wijzigingsplan voorziet ook in een wijziging van het bestemmingsplan die het college baseert op de afwijkingsbevoegdheid uit artikel 38.1 van de planregels.

De Stichting Tuin van Haarlem heeft beroep ingesteld tegen het wijzigingsplan en betoogt dat het college ten onrechte artikel 38.1 van de regels van het bestemmingsplan mede ten grondslag heeft gelegd aan het besluit om het wijzigingsplan vast te stellen en dat het ten onrechte de maximale goot- en bouwhoogte van te bouwen bijgebouwen heeft gewijzigd. Artikel 38.1 van het bestemmingsplan is namelijk van toepassing op het afwijken van het bestemmingsplan voor het verlenen van een omgevingsvergunning, maar dat is hier niet aan de orde. Ook elders in het bestemmingsplan is geen grondslag te vinden voor het wijzigen van

de maximale goot- en bouwhoogte. Daarom is het college tot het wijzigen van de goot- en bouwhoogte van het bijgebouw niet bevoegd, aldus de stichting.

Het college stelt zich op het standpunt dat het volgens vaste jurisprudentie is toegestaan om de afwijkingsbevoegdheid direct mee te nemen in het wijzigingsplan. Daarbij is volgens het college van belang dat zowel de afwijkingsbevoegdheid als de wijzigingsbevoegdheid bevoegdheden zijn die het college toekomen. Daarnaast geldt voor het vaststellen van een wijzigingsplan een zwaardere procedure dan voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van een omgevingsvergunning. Om doelmatigheidsredenen heeft het college ervoor gekozen beide bevoegdheden samen te nemen en hiervoor de zwaardere procedure toe te passen. Ook wijst het college erop dat, omdat alle bouwmogelijkheden nu in het wijzigingsplan staan, het college transparanter handelt dan wanneer de wijzigings- en afwijkingsbevoegdheden in afzonderlijke besluiten zouden worden toegepast. Ter illustratie daarvan verwijst het college naar de uitspraak van 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:505, waarin appellanten betoogden dat de wijzigings- en afwijkingsbevoegdheid niet gestapeld mogen worden.

Rechtsvraag

Heeft het college bij het gebruikmaken van de wijzigingsbevoegdheid gebruik mogen maken van de afwijkingsbevoegdheid?

Uitspraak

De Afdeling volgt het standpunt van het college niet. Naar het oordeel van de Afdeling sluit het wettelijk systeem uit dat bij het gebruikmaken van de wijzigingsbevoegdheid gelijktijdig gebruik wordt gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid. Vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 24 augustus 1995, zaak nr. Eo1.94.0298, (BR 1996, p. 124) en van de Voorzitter van de Afdeling van 28 november 2001, zaken nrs. 200103293/1 en 200103293/2 (Gst. 2002, 7170, 7).

Hierbij wordt in aanmerking genomen dat artikel 38.1 van de planregels betrekking heeft op een concrete bouwaanvraag en de daaraan gekoppelde bevoegdheid van het college om omgevingsvergunning te verlenen voor een eenmalige activiteit. De grondslag van die bevoegdheid ligt in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. In dit geval is echter geen aanvraag om een omgevingsvergunning aan de orde en heeft het college ook geen omgevingsvergunning verleend. De wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 39.1 is daarentegen volledig gebaseerd op de Wet ruimtelijke ordening. Deze bevoegdheid strekt tot het vaststellen van een plan dat voor herhaalde toepassing vatbaar is en betreft ook andere inhoudelijke aspecten dan de afwijkingsbevoegdheid van artikel 38.1. Door de in het bestemmingsplan opgenomen afwijkingsbevoegdheid te vervlechten in de

wijzigingsbevoegdheid en in het wijzigingsplan een afwijking van het bestemmingsplan toe te staan die alleen via het verlenen van een omgevingsvergunning kan worden gerealiseerd, is het college buiten zijn wijzigingsbevoegdheid getreden. Dat beide bevoegdheden bij het college berusten en dat voor het vaststellen van het wijzigingsplan een zwaardere procedure geldt, doet aan het voorgaande niet af. Op de zitting heeft het college erkend dat in de uitspraak van 14 februari 2018 niet is geoordeeld dat bij het vaststellen van een wijzigingsplan direct ook gebruik mag worden gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid. In de uitspraak die het college aanhaalt, is slechts geoordeeld dat het college in beginsel na het vaststellen van een wijzigingsplan nog steeds gebruik mag maken van de bevoegdheid om van dit wijzigingsplan af te wijken bij een aanvraag om een omgevingsvergunning die in strijd is met het wijzigingsplan.

De bevoegdheid om in het wijzigingsplan de maximale goot- en bouwhoogte aan te passen, volgt ook niet uit artikel 39.1 of andere artikelen van het bestemmingsplan. Daarmee komt de Afdeling tot het oordeel dat het college niet bevoegd was om het wijzigingsplan vast te stellen voor zover daarmee de maximale goot- en bouwhoogte is gewijzigd. Gelet hierop is het besluit van 2 november 2021 in zoverre in strijd met het bestemmingsplan genomen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 23-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3384

Zaaknummer: 202108075/1/R1

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Melding/Wageningen

Aangezien een in een melding genoemde voorgenomen realisering van een parkeerplaats niet kan worden verwezenlijkt, zijn appellanten geen belanghebbenden bij de beslissing op hun melding en is de reactie op de melding geen besluit.

Casus

Appellanten zijn bewoners van een woning in Wageningen. Zij willen dat de grond naast de woning voor een deel als parkeerplaats met in- en uitrit gebruikt kan worden. De gemeente heeft appellanten bij brief van 22 juli 2019 geïnformeerd dat zij zonder gebruiksovereenkomst en zonder overleg met de gemeente openbare ruimte in gebruik hebben genomen voor een parkeerplaats met in- en uitrit. Het college van burgemeester en wethouders van Wageningen heeft geweigerd om het door appellanten in een melding opgenomen plan voor een in- en uitrit toe te staan. Het bezwaar daartegen is door het college niet-ontvankelijk verklaard. De rechtbank heeft het ingestelde beroep ongegrond verklaard. Volgens de rechtbank zijn appellanten in beginsel belanghebbenden bij een besluit op hun melding. De rechtbank heeft echter overwogen dat aannemelijk is dat de in- en uitrit niet kan worden verwezenlijkt, omdat de gemeente als eigenaar van de grond meerdere keren heeft aangegeven dat zij daarvoor geen toestemming geeft en de rechtbank er geen aanknopingspunten voor ziet waarom die toestemming niet geweigerd mag worden.

Appellanten stellen in hoger beroep dat uit niets blijkt dat de in- en uitrit niet verwezenlijkt kan worden.

Rechtsvraag

Heeft het college het bezwaar van appellanten terecht niet-ontvankelijk verklaard?

Uitspraak

De rechtbank heeft verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 15 augustus 2018,

ECLI:NL:RVS:2018:2717, waarin is overwogen dat degene die verzoekt om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk in beginsel wordt verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op het door hem ingediende verzoek, maar dit anders is als aannemelijk wordt gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt. In dat geval is de aanvrager geen belanghebbende en is zijn verzoek om een vergunning geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Deze lijn in de rechtspraak geldt niet alleen voor aanvragen van omgevingsvergunningen voor een bouwwerk. In de uitspraak van de Afdeling van 21 april 2020, ECLI:NL:RVS:2021:846, is de lijn doorgetrokken naar andersoortige vergunningen. In de uitspraak van de Afdeling van 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:198, is dit uitgemaakt voor voorzieningen op gronden van de Staat en in de uitspraak van 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3048, voor het vellen van een houtopstand.

Een melding is geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb, omdat de melder juist niet wil dat het bestuursorgaan een besluit neemt over de melding. Dat betekent immers dat de aanleg van de in- en uitrit wordt verboden of er voorschriften aan worden verbonden, terwijl het niet nemen van een besluit betekent dat het gemelde plan verwezenlijkt mag worden. De melding uit artikel 2:12, eerste lid, van de APV is verder echter vergelijkbaar met een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Een melder wil iets verwezenlijken en heeft daar op basis van wet- of regelgeving al dan niet uitdrukkelijke toestemming voor nodig van een bestuursorgaan, zoals een aanvraag ook gericht is op toestemming van een bestuursorgaan om iets te verwezenlijken. In beide situaties kan het in voorkomende gevallen zo zijn dat aannemelijk is dat datgene waar toestemming voor wordt gezocht niet verwezenlijkt kan worden. Gelet op het bovenstaande is de hiervoor vermelde rechtspraak overeenkomstige toepassing op een melding voor – in dit geval – het maken van een uitweg.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat aannemelijk was dat de parkeerplaats met in- en uitrit niet kan worden verwezenlijkt. Het was op voorhand duidelijk dat de gemeente geen toestemming heeft gegeven en wil geven voor gebruik van de grond als parkeerplaats met in- en uitrit. De gemeente is eigenaar van het stuk grond. In brieven van de gemeente van 22 juli en 25 juli 2019 en de brief van de Woningstichting van 26 juli 2019, dus voordat appellanten de melding deden op 31 juli 2019, is aan hen duidelijk gemaakt dat zij die toestemming niet zouden krijgen en de werkzaamheden moesten worden gestopt. Eerder is op 26 februari en 8 maart 2019 tijdens bezoeken van de gemeente ter plaatse al duidelijk gemaakt dat de geplaatste schutting verwijderd moest worden en verdere werkzaamheden op de grond moesten worden stopgezet. Gelet op wat hiervoor is overwogen, zijn appellanten geen belanghebbenden bij de beslissing op hun melding en is de brief van 13 augustus 2019 in

reactie op de melding geen besluit.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3161

Zaaknummer: 202005140/1/A3

Wetsartikelen: 1:3 lid 3 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Overijssel

Appellanten zijn geen belanghebbenden bij een project in een Natura 2000-gebied, ook al wonen zij op een afstand van 240 m van dit gebied. Verdrag van Aarhus niet van toepassing.

Casus

Appellanten wonen in de buurt van het Natura 2000-gebied Vecht- en Beneden-Reggegebied. Zij hebben het college van gedeputeerde staten van Overijssel verzocht om handhavend op te treden tegen de werkzaamheden die door het waterschap worden uitgevoerd in het kader van het project 'Omvorming Vecht, deelgebied Karshoek-Stegeren'. Volgens appellanten is voor die werkzaamheden een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) vereist wegens de gevolgen daarvan voor het Natura 2000-gebied. Het college heeft dit verzoek afgewezen, omdat niet is gebleken dat het waterschap de Wnb heeft overtreden. Het bezwaar van appellanten tegen dit besluit heeft het college niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij geen belanghebbenden zijn bij het project en hun handhavingsverzoek daarom niet tot een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft geleid. De rechtbank heeft overwogen dat appellanten op ongeveer 2 km afstand wonen van de locatie waar de activiteiten in het Natura 2000-gebied plaatsvinden. Naar het oordeel van de rechtbank ondervinden zij daarom persoonlijk niet de ruimtelijke gevolgen of milieugevolgen van het project en kunnen zij daarom niet als belanghebbenden worden aangemerkt.

Appellanten betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat zij niet als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb kunnen worden aangemerkt. Zij stellen dat zij namelijk op een korte afstand van ongeveer 240 m van het Natura 2000-gebied wonen dat gevolgen ondervindt van de werkzaamheden van het project. Dit Natura 2000-gebied heeft een grote invloed op de kwaliteit van de directe omgeving waarin zij wonen. Zij kunnen het gebied vanuit hun woning zien en ook horen. Daarnaast stellen zij dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de niet-ontvankelijkverklaring van hun bezwaar niet in strijd is met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus.

Rechtsvragen

1. Heeft het college terecht geoordeeld dat appellanten geen belanghebbenden zijn, ook al wonen zij op een afstand van 240 m van het Natura 2000-gebied?
2. Is de niet-ontvankelijkverklaring van hun bezwaar in strijd met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus?

Uitspraak

1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (vergelijk de uitspraak van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271), is het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit waarop het verzoek om handhaving betrekking heeft, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het betrokken besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn. Het gestelde belang van appellanten is gelegen in de mogelijke aantasting van het Natura 2000-gebied dat op ongeveer 240 m van hun woning ligt. Voor de vraag of appellanten belanghebbenden zijn, is echter niet de afstand tot het Natura 2000-gebied bepalend, maar is van belang of ter plaatse van het perceel of de woning van appellanten gevolgen kunnen worden ondervonden van de uitvoering van het project (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1781, onder 18).

Appellanten wonen op een afstand van ongeveer 700 m tot de locatie waar de uitvoeringswerkzaamheden van het project plaatsvinden. Niet is gebleken dat zij vanuit hun woning of vanaf hun perceel zicht hebben op die werkzaamheden. Ook hebben zij niet aannemelijk gemaakt dat zij daar geluidsoverlast of andere hinder van de werkzaamheden ondervinden. Gelet hierop is er geen grond voor het oordeel dat appellanten in hun woning of op hun perceel feitelijke gevolgen ondervinden van de uitvoering van het project. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat appellanten niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

2. Appellanten worden niet gevolgd in hun betoog dat de niet-ontvankelijkverklaring van hun bezwaar in strijd is met artikel 9 van het Verdrag van Aarhus. De eisen in artikel 9 van het Verdrag van Aarhus gaan over de toegang tot de rechter van enerzijds het betrokken publiek omtrent besluiten vallend onder de bepalingen van artikel 6 van het Verdrag (artikel 9, tweede

lid) en anderzijds leden van het publiek die handelen of nalaten van o.a. overheidsinstanties bij de rechter aan de kaak willen stellen wegens strijdigheid met bepalingen van haar nationale recht betreffende het milieu (artikel 9, derde lid).

De Afdeling overweegt dat artikel 6 van het Verdrag van Aarhus niet van toepassing is op de afwijzing van het handhavingsverzoek van appellanten. Dat besluit gaat niet over het al dan niet toestaan van een activiteit die in bijlage 1 van het Verdrag van Aarhus wordt genoemd en evenmin over een andere activiteit met aanzienlijke milieueffecten. Dit betekent dat appellanten geen aanspraak kunnen maken op toegang tot de rechter op grond van artikel 9, tweede lid. Artikel 9, derde lid, van het Verdrag van Aarhus gaat over de toegang tot de rechter in overige milieuaangelegenheden. Gelet op het bepaalde in dit artikel moet de vraag of appellanten een voldoende belang hebben om toegang tot de rechter te krijgen, worden vastgesteld op basis van de eisen van het nationale recht. Zoals is vastgesteld, zijn zij geen belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, onder 4.3 tot en met 4.8 – op basis van haar rechtspraak tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 – overwogen dat aan degene die geen belanghebbende is bij een besluit, maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. De Afdeling stelt vast dat het besluit niet is voorbereid en ook niet hoefde te worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure, zodat de bepalingen van het nationale recht geen inspraak bieden. Uit de uitspraak van 4 mei 2021 kan dan ook niet worden afgeleid dat appellanten recht hebben op een inhoudelijke behandeling van hun bezwaren door een rechter. Ook ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het doorlopen van de bezwaarprocedure heeft geleid tot een schending van de procedurele verplichtingen uit het Verdrag van Aarhus. (Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1668, onder 5 e.v.)

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 24-08-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:2475

Zaaknummer: 202102053/1/R2

Wetsartikelen: 1:2 Awb, 1:3 Awb, 6 Verdrag van Aarhus en 9 lid 2 en 3 Verdrag van Aarhus

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Oude IJsselstreek

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat in het akoestisch onderzoek bij de rotonde met de N318 een optrektoeslag had moeten worden toegepast.

Casus

Bij besluit van 21 januari 2021 heeft de raad het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Hofskamp-Oost III Varsseveld' vastgesteld. Het plangebied ligt aan de oostzijde van Varsseveld in de gemeente Oude IJsselstreek. De gronden zijn in de bestaande situatie voornamelijk in gebruik voor agrarische doeleinden. Direct ten westen van het plangebied ligt het bestaande bedrijventerrein Hofskamp-Oost II. Het plan voorziet in de uitbreiding van het bedrijventerrein. Het plangebied heeft een bruto oppervlakte van ongeveer 43 ha. De netto uit te geven oppervlakte bedraagt ongeveer 25 ha (bestemming 'Bedrijventerrein'). De overige gronden zijn voornamelijk bestemd voor 'Groen'.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld. Zij wonen ten zuidwesten van het plangebied. De afstand van hun perceel tot de gronden met de bestemming 'Bedrijventerrein' bedraagt ongeveer 80 m. Zij vrezen voor ernstige geluidsoverlast door de (toename) van de verkeersintensiteit in de omgeving van het plangebied. Volgens hen is de geluidbelasting op de gevel van hun woning mogelijk onderschat. Onduidelijk is of er een 'optrektoeslag' is toegepast bij de rotonde op de N318.

Volgens de raad is in het akoestisch onderzoek bij de berekening van de geluidbelasting vanwege het wegverkeer geen rekening gehouden met de toepassing van een optrektoeslag. Volgens het 'Reken- en meetvoorschrift geluid 2012' moet een optrektoeslag namelijk worden toegepast bij de aanwezigheid van een situatie waarbij de gemiddelde snelheid van het verkeer ten minste wordt gehalveerd. Daarvan is in deze situatie geen sprake, aldus de raad.

Rechtsvraag

Dient in het akoestisch onderzoek bij de modellering van de rotonde in de N318 op grond van

het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 een optrektoeslag te worden toegepast?

Uitspraak

In het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 staat over de zogenoemde optrektoeslag het volgende. De optrekcorrectie $|L_{OP}$ is een correctieterm ten gevolge van het afremmen en optrekken van het verkeer door de aanwezigheid van een kruispunt of een situatie die de gemiddelde snelheid van het verkeer sterk beperkt. De optrekcorrectie ten gevolge van deze snelheidsbeperkende maatregelen mag alleen toegepast worden als ten gevolge van die obstakels de gemiddelde snelheid van de voertuigen ten minste wordt gehalveerd.

Appellanten hebben de door de raad gegeven toelichting dat het doorgaande verkeer op de N318 niet wordt gehinderd door stoplichten en dat er geen sprake is van remmen en optrekken bij de rotonde, zodanig dat sprake is van een halvering van de gemiddelde snelheid, niet bestreden. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in het akoestisch onderzoek een optrektoeslag had moeten worden toegepast.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-11-2022

ECLI: ECLI:NL:RVS:2022:3320

Zaaknummer: 202101728/1/R4

Wetsartikelen: