

## Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 9, 2023

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

#### Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1664](#) 26-04-2023

Provinciaal inpassingsplan, besluit hogere grenswaarden Wgh en Wnb-vergunning/Gelderland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1545](#) 19-04-2023

Faunabeheerplan/Noord-Holland

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1445](#) 12-04-2023

Bestemmingsplan/Roermond

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1375](#) 06-04-2023

Voorlopige voorziening handhaving/Wassenaar

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1350](#) 05-04-2023

Bestemmingsplan/Middelburg

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1337](#) 05-04-2023

Planschade/Eindhoven

#### Annotatie

[De relativering van het relativiteitsvereiste](#)

mr. drs. J. Kramer

RECHTSPRAAK

## **Provinciaal inpassingsplan, besluit hogere grenswaarden Wgh en Wnb-vergunning/Gelderland**

***Voldoen aan geluidbeleid; toename cumulatie geluid motiveren; geen WHO-normen voor industrielawaai; alleen opkomen voor belang natuurgebieden binnen grondgebied eigen gemeente; verwijzing in voorschrift naar AERIUS-berekening onvoldoende.***

### **Casus**

Provinciale staten van Gelderland hebben het inpassingsplan 'Railterminal Gelderland' vastgesteld (hierna: het plan). Ter uitvoering van het plan heeft het college van gedeputeerde staten van Gelderland hogere grenswaarden als bedoeld in de Wet geluidhinder (Wgh) vastgesteld voor de woningen op de percelen Rijksweg Zuid 45 en Wolfhoeksestraat 1 en 2, en een vergunning verleend krachtens de Wet natuurbescherming (Wnb) voor een project dat kan leiden tot significante negatieve effecten voor beschermde natuurgebieden (hierna: Wnb-vergunning). Tegen de genoemde besluiten hebben omwonenden van het plangebied en het college van B&W van de gemeente Overbetuwe beroep ingesteld.

### *Het plan*

Het plan maakt de realisatie mogelijk van railterminal Gelderland en de ontsluitingsweg naar deze railterminal. De railterminal bestaat uit drie sporen met een gedeeltelijke bovenleiding, die aansluiten op de spoorbundels van het Container Uitwissel Punt (hierna: CUP). Naast de sporen is voorzien in een kraanbaan voor elektrische portaalkranen, in verharding voor de opslag van laa eenheden en in de noodzakelijke overige voorzieningen.

### *Geluid*

Bij het plan is een akoestisch onderzoek uitgevoerd (hierna: het Geluidrapport). De omwonenden en het college van Overbetuwe betogen onder meer dat de geluidbelasting door de railterminal niet in overeenstemming is met de geluidwaarden als vastgelegd in de Nota

Bedrijven en Geluid. Het college van Overbetuwe betoogt daarnaast dat de wijze waarop de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting is beoordeeld niet deugdelijk is. De conclusie dat sprake is van een aanvaardbare toename berust mede op het argument dat bij een aantal woningen al in de bestaande situatie sprake is van een hoge cumulatieve geluidbelasting. Maar dat is op zich nog geen reden om een verdere toename aanvaardbaar te achten. De omwonenden betogen verder dat provinciale staten bij het beoordelen van de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting van de railterminal aansluiting hadden moeten zoeken bij de (advies)waarden van de WHO.

#### *Wnb: gebieden*

De Wnb-vergunning is verleend vanwege de gevolgen van de ontwikkeling voor de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. Het gaat onder meer om de Rijntakken (binnen de gemeente Overbetuwe) en de Veluwe (buiten de gemeente Overbetuwe). Aan het plan en de Wnb-vergunning ligt een passende beoordeling ten grondslag. Het college van Overbetuwe betoogt dat het plan/project leidt tot de aantasting van de natuurlijke kenmerken van omliggende Natura 2000-gebieden, vanwege een toename van de stikstofdepositie. Het college van Overbetuwe betoogt ook dat de stikstofberekening uitgaat van onjuiste emissiegegevens van de in te zetten diesellocomotieven, voor wat betreft het vermogen van de locomotief (in kilowattuur) en de emissiefactor per kilowattuur. De berekening gaat volgens het college in wezen uit van de meest moderne diesellocomotieven. Maar de diesellocomotieven die hier aan de orde zijn, zullen echter naar verwachting pas vanaf 2030 worden ingezet en dus vijf jaar na de openstelling van de railterminal. Voor de periode vóór 2030 moet daarom rekening worden gehouden met minder 'schone' locomotieven.

#### **Rechtsvragen**

1. Mochten provinciale staten aansluiten bij de bovengrens uit het geluidbeleid?
2. Hebben provinciale staten voldoende deugdelijk gemotiveerd dat de toename van de gecumuleerde geluidbelasting aanvaardbaar is?
3. Moesten provinciale staten bij de beoordeling van industrielawaai uitgaan van de advieswaarden van de WHO?
4. Kon het college van Overbetuwe opkomen tegen de (mogelijke) aantasting van een natuurgebied dat buiten het eigen gemeentelijke grondgebied ligt?
5. Is in de voorschriften van de Wnb-vergunning en in de gebruiksregels van het plan met een

enkele verwijzing naar de Aerijs-berekening voldoende duidelijk en kenbaar gemaakt welk type diesellocomotieven op de railterminal uitsluitend gebruikt mag worden?

## **Uitspraak**

### *1. Geluidbeleid*

De Afdeling overweegt dat in de Nota Bedrijven en Geluid staat dat deze nota primair tot doel heeft een beleidskader te scheppen dat richtinggevend is voor het aspect geluid bij milieuvergunningverlening en bij de beoordeling van het aspect geluid bij bedrijven die onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen.

In de Nota Bedrijven en Geluid zijn zogenoemde ‘ambitiewaarden’ vastgelegd voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximale geluidniveau (van inrichtingen). Een overschrijding van de ambitiewaarden kan toelaatbaar zijn op grond van een bestuurlijk afwegingsproces. In de Nota Bedrijven en Geluid is ook een ‘bovengrens’ vastgelegd, die in beginsel niet mag worden overschreden. In het Geluidrapport wordt geconcludeerd dat het maximale geluidniveau door de railterminal bij de maatgevende woning 61 dB(A) bedraagt in de dagperiode en 60 dB(A) in de avond- en nachtperiode. Het berekende geluidniveau voldoet daarmee niet aan de ambitiewaarde van de Nota Bedrijven en Geluid van 50/45/40 dB(A) in de dag-, avond- en nachtperiode, maar wel aan de bovengrens. Die bovengrens bedraagt onderscheidenlijk 70/65/60 dB(A) voor de dag-, avond- en nachtperiode.

De Afdeling is op grond van de hiervoor weergegeven overwegingen van oordeel dat provinciale staten zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat de geluidbelasting van het maximale geluidniveau door de railterminal in overeenstemming is met de Nota Geluid en Bedrijven.

### *2. Gecumuleerde geluidbelasting*

In het deskundigenverslag staat dat de cumulatieberekeningen zijn uitgevoerd voor de huidige en de referentiesituatie (ook wel de autonome situatie genoemd). Om vast te stellen of met de voorziene ontwikkelingen nog sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zijn in het Geluidrapport voor vijf locaties de gecumuleerde geluidbelastingen berekend met de bijdragen van de railterminal, nieuwe ontsluitingsweg, aan te passen wegen, rijksweg A15, de Betuweroute, het CUP en het windpark Nijmegen Noord. Uit het Geluidrapport kan volgens het deskundigenverslag worden geconcludeerd dat het plan alleen gevolgen heeft voor de gecumuleerde geluidbelasting bij woningen aan de Eimerensestraat (hoogste toename 1 dB) en bij de Rijksweg Zuid en Wolfhoeksestraat (hoogste toename 2 dB). Een toename van 2 dB is

volgens de deskundige bij de meeste geluiden met een continu karakter voor veel mensen (net) waarneembaar.

Provinciale staten hebben zich, onder verwijzing naar het rapport 'Aanvulling op het Milieueffectrapport Railterminal Gelderland' van 20 april 2021, op het standpunt gesteld dat de toenames van 1 en 2 dB aanvaardbaar zijn, omdat deze geringe toenames leiden tot een marginale toename van het aandeel 'ernstig gehinderden'. In reactie op het deskundigenonderzoek hebben provinciale staten een nadere beoordeling verricht van de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting aan de hand van de zogenoemde 'methode Miedema'. Deze methode geeft met intervallen van 5 dB(A) een kwalitatief oordeel over de gecumuleerde geluidbelasting. De Afdeling heeft in eerdere uitspraken overwogen dat de methode Miedema een algemeen geaccepteerde methode is om de kwaliteit van de lokale geluidssituatie bij een woning ten gevolge van cumulatieve effecten te beoordelen (vergelijk overweging 26.1 van de uitspraak van 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3504). Volgens de methode Miedema is de kwaliteit van de akoestische omgeving bij een geluidbelasting van 50 dB of minder, goed, bij een geluidbelasting van 55 dB of minder, redelijk, bij een geluidbelasting van 60 dB of minder, matig, en bij een geluidbelasting van 65 dB of minder, tamelijk slecht (uitspraak van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1258).

De Afdeling volgt het standpunt van provinciale staten dat een toename van de gecumuleerde geluidbelasting van 1 dB in beginsel niet waarneembaar is, en daarom aanvaardbaar is. Verder bedraagt de toename bij een aantal woningen weliswaar 2 dB, maar dit leidt niet tot een achteruitgang van de milieukwaliteit volgens de methode Miedema, dan wel tot een achteruitgang waarbij de milieukwaliteit niet onder de kwalificatie "matig" komt. Ook in deze gevallen volgt de Afdeling het standpunt van provinciale staten dat geen sprake is van een onaanvaardbare stijging van de gecumuleerde geluidbelasting.

Bij drie woningen aan de Rijksweg Zuid en de Wolfhoeksestraat, voor welke woningen ook een hogere waarde ingevolge de Wgh is vastgesteld, doet zich echter de situatie voor dat de stijging met 2 dB leidt tot een achteruitgang van de milieukwaliteit van 'matig' naar 'tamelijk slecht' volgens de methode Miedema. Provinciale staten hebben niet deugdelijk onderbouwd waarom deze achteruitgang in milieukwaliteit bij deze woningen aanvaardbaar is. De enkele stelling dat de gecumuleerde geluidbelasting ter plaatse al in de bestaande situatie erg hoog is, betekent niet dat een verdere verslechtering, die een achteruitgang in milieukwaliteit volgens de methode Miedema met zich brengt, aanvaardbaar is.

Provinciale staten moeten daarom een nadere inventarisatie verrichten van de gevolgen van

het plan voor de cumulatieve geluidbelasting bij de woningen aan de Rijksweg Zuid en de Wolfhoeksestraat. Voor de gevallen waarin een stijging met 2 dB ertoe leidt dat de milieukwaliteit volgens de methode Miedema onder de drempel voor 'matig' komt (dus hoger wordt dan 60 dB), moet de aanvaardbaarheid van de achteruitgang worden onderbouwd. Voor zover het gaat om de drie woningen waarvoor hogere geluidgrenswaarden zijn vastgesteld bij besluit van 1 juli 2021, kan bij deze onderbouwing betekenis toekomen aan dit besluit en de gevolgen ervan, namelijk de verplichting om maatregelen aan de gevel aan te bieden om te voldoen aan de eis voor het binnenniveau. Indien de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting niet kan worden verantwoord, dan moeten provinciale staten het plan wijzigen.

### *3. Advieswaarden WHO*

In het deskundigenverslag staat dat de meest recente, wetenschappelijke inzichten over geluid en gezondheidseffecten vermeld zijn in het rapport 'Environmental Noise Guidelines for the European Region' van de WHO van 10 oktober 2018. In het rapport staan advieswaarden voor wegverkeer van 53 dB  $L_{den}$  (jaargemiddelde waarde) en 45 dB  $L_{night}$  (jaargemiddelde nachtwaarde). De richtlijnen zijn waarden waarboven het zeker is dat er een verhoogd risico is op nadelige gezondheidseffecten. De aanbevelingen voor het wegverkeer zijn 'strong' omdat er voldoende sterk bewijs is voor een verhoogd risico indien deze waarden worden overschreden. De WHO-richtlijnen geven echter geen aanbevelingen voor industriële activiteiten zoals piekgeluiden bij het stapelen van containers. De Afdeling ziet in wat de omwonenden hebben aangevoerd, onder verwijzing naar de hiervoor weergegeven bevindingen van de deskundige, geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten bij het vaststellen van het plan uit hadden moeten gaan van de advieswaarden van de WHO voor het wegverkeer. Daargelaten dat het hier gaat om advieswaarden, hebben deze geluidwaarden geen betrekking op industrielawaai.

### *4. Natura-2000 – grondgebied gemeente*

De Afdeling stelt voorop dat alleen het Natura 2000-gebied Rijntakken in de gemeente Overbetuwe ligt. De overige betrokken Natura 2000-gebieden liggen buiten de gemeente. Het college van Overbetuwe kan, gelet op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb, alleen opkomen tegen de (mogelijke) aantasting van de Rijntakken, omdat de bescherming van natuurgebieden die buiten het eigen gemeentelijke grondgebied liggen niet een belang is dat aan een gemeente is toevertrouwd. De Afdeling verwijst hiertoe naar haar uitspraak van 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1947.

### *5. Stikstofemissie diesellocomotieven*

Provinciale staten hebben toegelicht dat in de Wnb-vergunning als voorschrift is vastgelegd dat de inzet van materieel op de railterminal niet mag leiden tot een hogere emissie dan waarvan is uitgegaan in de AERIUS-berekening van 24 februari 2021, die ten grondslag ligt aan de Wnb-vergunning (en het plan). Gelet hierop zal de exploitant van de railterminal al vanaf 2025 gedwongen zijn om de meest moderne locomotieven in te zetten wat betreft de stikstofuitstoot, dat wil zeggen de locomotieven waarmee ook is gerekend bij het berekenen van de uitstoot.

De Afdeling overweegt dat in de AERIUS-berekening, waar het hiervoor weergegeven voorschrift naar verwijst, de uitstoot van de diesellocomotieven is ingevoerd als 'bron 4 (diesellocomotieven RTG)'. Bij deze bron is een emissie van NO<sub>x</sub> ingevoerd van 100,40 kg/j. De Afdeling begrijpt het standpunt van provinciale staten aldus dat deze invoer, voor wat betreft de uitstoot van de diesellocomotieven, op een indirecte wijze de feitelijke uitstoot van de ingezette locomotieven maximaliseert, en dat indien 'minder schone' locomotieven worden ingezet deze uitstoot zal worden overschreden (bij een gelijkblijvend aantal treinritten). De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de stikstofberekening die ten grondslag ligt aan de passende beoordeling, onjuist is wat betreft de stikstofemissie van de diesellocomotieven, in het bijzonder waar het betreft de berekende emissie in de periode 2025-2030 en het daarin gehanteerde uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van diesellocomotieven met een vermogen van 500 kW en een uitstoot van 4 g/kWh. Dat laatste is immers onvoldoende duidelijk en kenbaar in de planregels, onderscheidenlijk de voorschriften van de Wnb-vergunning geborgd. Dit gebrek ziet zowel op het plan als de Wnb-vergunning.

De Afdeling overweegt dat het mogelijk is om in de Wnb-vergunning een voorschrift op te nemen waarin concrete eisen worden gesteld aan het in te zetten materieel, in dit geval over de eigenschappen/emissie van de diesellocomotieven. Ook in de planregels kan een daartoe strekkende gebruiksbepaling worden opgenomen. Verweerders hebben ter zitting toegelicht dat zij in beginsel bereid zijn de Wnb-vergunning en het plan dienovereenkomstig aan te passen.

Het college van gedeputeerde staten moet daarom de Wnb-vergunning wijzigen door daarin een voorschrift op te nemen waarin concreet is vastgelegd welk type materieel gebruikt mag worden op de railterminal, zodat is verzekerd dat gebruik wordt gemaakt van materieel met een emissie waarvan is uitgegaan in de verrichte AERIUS-berekening die ten grondslag heeft gelegen aan de passende beoordeling voor de vergunning en het plan. Daarnaast kan een

daartoe strekkende gebruiksregeling in het inpassingsplan worden opgenomen door provinciale staten.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 26-04-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1664

**Zaaknummer:** 202105576/1/R4

**Wetsartikelen:** 8:69a Awb



RECHTSPRAAK

## Voorlopige voorziening handhaving/Wassenaar

***De voorzieningenrechter betwijfelt of een handhavingsbesluit kan worden gebaseerd op een berekend geluidniveau in plaats van op een feitelijk ter plaatse gemeten geluidniveau.***

### Casus

Bij besluit van 17 november 2020 heeft het college het verzoek van een omwonende om handhavend op te treden tegen onder andere de geluidhinder van het gebruik van twee padelbanen op het perceel van een tennispark te Wassenaar (hierna: het perceel), afgewezen. Aan het besluit ligt een geluidrapport van de Omgevingsdienst Haaglanden ten grondslag, gebaseerd op een meting op 12 oktober 2022. De tuin van de omwonende grenst direct aan de padelbanen en de kortste afstand tussen de woning en de banen is 48 m.

Bij besluit van 11 juni 2021 heeft het college het bezwaar van omwonende gegrond verklaard en de motivering van het besluit van 17 november 2020 aangepast. Het college houdt in de nieuwe motivering rekening met een impulstoeslag van 5 dB. Ondanks een overschrijding van 3 dB (norm van 45 dB(A) in de avondperiode) gaat het college niet over tot handhaving, onder verwijzing van het door hem gehanteerde handhavingsbeleid. Aan het tennispark is een waarschuwingsbrief verzonden.

De omwonende heeft vervolgens beroep ingesteld. Bij uitspraak van 22 december 2022 heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard, het besluit van 11 juni 2021 vernietigd, voor zover bij dit besluit het verzoek om handhavend op te treden tegen de niet-naleving van de voorschriften van het Activiteitenbesluit milieubeheer met betrekking tot het geluidsniveau veroorzaakt door de padelbanen op het tennispark is afgewezen. De rechtbank heeft bij de uitspraak de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (hierna: STAB) als deskundige benoemd. Mede op basis van de conclusies van STAB is het oordeel van de rechter dat er ten tijde van de meting geen sprake was van een representatieve bedrijfssituatie. Op grond daarvan is de rechtbank van oordeel dat er voldoende aanknopingspunten zijn om te twijfelen aan de juistheid van de geluidsmeting van de Omgevingsdienst Haaglanden, die ten grondslag ligt aan het bestreden besluit. Wanneer wordt uitgegaan van een representatieve

bedrijfssituatie, waarin vier geoefende spelers continu van de banen gebruikmaken, zal sprake zijn van een grotere overschrijding van de geluidgrenswaarde voor de avondperiode dan de 3 dB waarvan het college is uitgegaan bij de beslissing op het handhavingsverzoek. Gelet op de door STAB berekende geluidsniveaus is er naar het oordeel van de rechtbank sprake van een aanzienlijke overschrijding van het toegestane langtijdgemiddelde geluidsniveau voor de avondperiode en niet van een beperkte overschrijding zoals door het college is vastgesteld. Daarom kon het college volgens de rechtbank niet in redelijkheid volstaan met het geven van een waarschuwing, maar had het, gelet op de beginselplicht tot handhaving, direct handhavend moeten optreden. De rechtbank heeft bepaald dat het college binnen zes weken een nieuw besluit dient te nemen met inachtneming van deze uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld. Tevens heeft het college de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen. Volgens het college verplicht deze uitspraak tot het opleggen van een last onder dwangsom aan het tennispark, maar is het daartoe niet bevoegd. Gelet op de inhoud van de uitspraak, de bedoeling die de rechtbank met de uitspraak lijkt te hebben gehad, de rekenmethode van STAB die de rechtbank heeft overgenomen en de aan de uitspraak ontleende verwachtingen van de verzoekers om handhavend op te treden, ziet het college geen ruimte om de uitspraak zo te interpreteren dat het handhavingsverzoek over het aspect geluid, voor zover dat verder strekt dan het geven van een waarschuwing, als bedoeld in het gevoerde handhavingsbeleid, kan worden afgewezen, zonder daarmee in strijd met de uitspraak van de rechtbank te handelen.

### **Rechtsvraag**

Kan een handhavingsbesluit gebaseerd worden op een berekend geluidsniveau in plaats van op feitelijke geluidsmetingen?

### **Uitspraak**

De voorzieningenrechter begrijpt de uitspraak van de rechtbank zo, dat het college wordt opgedragen een nieuw besluit te nemen en dat het daarbij moet uitgaan van het door STAB berekende geluidsniveau en niet van feitelijke geluidsmetingen. De voorzieningenrechter is er op voorhand niet van overtuigd dat een handhavingsbesluit kan worden gebaseerd op een berekend geluidsniveau in plaats van op een feitelijk ter plaatse gemeten geluidsniveau, en ziet daarin reden om te twijfelen aan de juistheid van de aangevallen uitspraak. De voorzieningenrechter schorst daarom bij wijze van voorlopige voorziening de uitspraak van de rechtbank, voor zover daarin is bepaald dat het college een nieuw besluit dient te nemen met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank, en bepaalt tevens bij wijze van voorlopige voorziening dat het college een nieuw besluit neemt op het bezwaar van de omwonende tegen

het besluit van 17 november 2020. Dat besluit dient te worden genomen op grond van een nieuw uit te voeren meting bij de betreffende woning van het geluid afkomstig van het tennispark en de daarvan deel uitmakende padelbanen. Zoals op de zitting ook aan de orde is geweest, moet die meting worden uitgevoerd met inachtneming van de Handleiding meten en rekening industrielawaai 1999 en moet die meting plaatsvinden op zodanige momenten en bij een zodanig gebruik van ook de padelbanen, dat het geluid bij de woning in verband met een voor het tennispark representatief te achten bedrijfssituatie wordt gemeten. Voordat de meting wordt uitgevoerd, moet omwonende in de gelegenheid worden gesteld daarop te reageren. Bij het te nemen nieuwe besluit moet het college ook acht slaan op een impuls toeslag en eventuele correcties, zoals de bedrijfsduurcorrectie, en wat STAB verder in dat verband in haar deskundigenverslag heeft opgemerkt. Nadat de meting heeft plaatsgevonden moet het college omwonende in de gelegenheid stellen om op de resultaten ervan, inclusief de terzake toegepaste toeslagen en correcties, te reageren. Vervolgens moet het college een nieuw besluit nemen.

Als ten tijde van het nieuw te nemen besluit het aan het tennispark vergunde geluidsscherm van 3 m hoog is geplaatst, dan moet daarmee rekening worden gehouden. Datzelfde geldt voor eventueel aangepaste openingstijden van de padelbanen. Het college dient het nieuwe besluit uiterlijk binnen drie maanden na bekendmaking van deze uitspraak te nemen.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 06-04-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1375

**Zaaknummer:** 202300725/2/R4

**Wetsartikelen:**

RECHTSPRAAK

## **Planschade/Eindhoven**

### ***Analoge toepassing complexwaardemethode uit het onteigeningsrecht onvoldoende gemotiveerd.***

#### **Casus**

[Appellant] is sinds 10 december 1999 eigenaar van een perceel te Eindhoven. Onder het planologische regime van het oude bestemmingsplan had het perceel een uit te werken bestemming voor bedrijfsdoeleinden. Onder het planologische regime van het nieuwe bestemmingsplan had het perceel voor een deel een bestemming voor groendoeleinden, voor een ander deel een bestemming voor verkeersdoeleinden en voor het resterende deel een uit te werken bestemming voor bedrijfsdoeleinden.

Niet in geschil is dat [appellant] in een nadeliger planologische positie is komen te verkeren, dat het nadeel – slechts – bestaat uit de wijziging van de bestemming van 3.615 m<sup>2</sup> van het perceel van een uit te werken bestemming voor bedrijfsdoeleinden naar een bestemming voor groendoeleinden en dat dit gedeelte van het perceel in de nieuwe situatie op de peildatum een waarde van € 1 per m<sup>2</sup> had. Partijen zijn verdeeld over de waarde van dit gedeelte van het perceel in de oude situatie op de peildatum.

In hoger beroep betoogt het college dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de complexwaardemethode onvoldoende recht doet aan de maatstaf van de prijs die een redelijk denkend en handelend koper voor het perceel zou hebben geboden op basis van het oude planologische regime. Volgens het college doet de complexbenadering juist wel recht aan wat een redelijk handelend koper en verkoper onderling overeen zouden komen.

#### **Rechtsvraag**

Kan de complexwaardemethode uit het onteigeningsrecht worden toegepast ter bepaling van de omvang van de planschade?

#### **Uitspraak**

Indien in een onteigeningsgeschil toepassing is gegeven aan de egalisatieregel van artikel 40d van de Onteigeningswet, is voor gronden die deel uitmaken van een zogenoemd complex – de als een geheel in exploitatie gebrachte of te brengen zaken – geen onderscheid gemaakt tussen hoogwaardige en laagwaardige gronden, maar is voor alle gronden binnen het complex dezelfde complexwaarde vastgesteld, waarbij de verschillen in de waardering zijn gemiddeld over alle gronden binnen het complex. De egalisatieregel strekt ertoe willekeurige resultaten bij het vaststellen van de werkelijke waarde van een individueel perceel te voorkomen die – bij gebreke van die regel | het gevolg zouden zijn van de verschillende bestemmingen binnen een complex. De onteigende eigenaar wiens grond bestemd is tot groenstrook ontvangt daardoor dezelfde vergoeding als de onteigende eigenaar wiens grond bestemd is voor woningbouw.

In een planschadegeschil is artikel 40d van de Onteigeningswet niet van toepassing. In de Wro is ook niet bepaald dat planschade wordt vastgesteld met overeenkomstige toepassing van artikel 40d van de Onteigeningswet. Bij het bepalen van de waarde van een onroerende zaak onder het oude planologische regime is in een planschadegeschil maatgevend welke prijs een redelijk denkend en handelend koper op de peildatum voor deze onroerende zaak zou hebben gebonden. Gelet daarop valt, zonder nadere toelichting, niet in te zien dat de uit de eigen aard van het onteigeningsrecht voortvloeiende correcties op de werkelijke waarde, als bedoeld in de artikelen 40c tot en met 40f van de Onteigeningswet, in dit geval bij de begroting van de omvang van geleden planschade per de daarvoor relevante peildatum zouden moeten worden toegepast. Aangezien deze toelichting in het nader advies van de SAOZ van 5 december 2019 niet is gegeven, valt niet in te zien dat een redelijk denkend en handelend koper in dit geval op de peildatum voor gronden met een lucratieve uit te werken bestemming voor bedrijfsdoeleinden dezelfde prijs zou betalen als voor gronden met een niet-lucratieve bestemming voor groendoeleinden. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen. Daar komt bij dat de SAOZ voor de waarde van gronden met een bestemming voor groendoeleinden is uitgegaan van een waarde van € 1 per m<sup>2</sup> op de peildatum. Dit is, gelet op de conclusie van de SAOZ dat sprake is van een complex en er geen verschil is tussen de waarde van de verschillende delen van het perceel onder het oude bestemmingsplan, niet consistent en daarmee onbegrijpelijk.

Naar het oordeel van de Afdeling zijn er aldus concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van de conclusie van de SAOZ dat het hier relevante deel van het perceel op de peildatum onder het oude planologische regime een waarde van € 25 per m<sup>2</sup> had. Dat betekent dat het college dit onderdeel van de taxatie redelijkerwijs niet aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen.

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 05-04-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1337

**Zaaknummer:** 202003734/1/A2

**Wetsartikelen:** 6.1 Wro

RECHTSPRAAK

## **Faunabeheerplan/Noord-Holland**

***Bij de goedkeuring van een Faunabeheersplan door gedeputeerde staten moet getoetst worden of de in het plan betrokken provinciale of landelijke vrijstellingen van het verbod om soorten te doden niet in strijd met de eisen uit de Wnb zijn vastgesteld.***

### **Casus**

Bij de goedkeuring van een Faunabeheersplan door gedeputeerde staten moet getoetst worden of de in het plan betrokken provinciale of landelijke vrijstellingen van het verbod om soorten te doden niet in strijd met de eisen uit de Wet natuurbescherming (Wnb) zijn vastgesteld. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland heeft het faunabeheerplan 'Algemene soorten 2017-2023' goedgekeurd. De Faunabescherming heeft hoger beroep ingesteld, omdat zij van mening is dat in het beheerplan niet mag worden uitgegaan van provinciale en landelijke vrijstellingen waarin het doden van een aantal diersoorten is vrijgesteld. Naar haar mening zijn deze vrijstellingen in strijd met de eisen uit de Wnb. De Stichting vindt dat voor de landelijk vrijgestelde houtduif, kauw, zwarte kraai, vos en het konijn niet is aangetoond dat zij belangrijke schade hebben veroorzaakt. Voor het konijn en de vos geldt daarbij dat schade door deze diersoorten met effectieve middelen kan worden voorkomen. Ook voor de provinciaal vrijgestelde diersoorten knobbelzwaan, meerkoet, spreeuw, gaai en ekster geldt dat niet is aangetoond dat deze in de hele provincie belangrijke schade aanrichten aan genoemde gewassen en er geen andere bevredigende oplossing voorhanden is.

### **Rechtsvraag**

Hoever reikt de toets van een bestuursorgaan bij de beoordeling of een faunabeheerplan kan worden goedgekeurd?

### **Uitspraak**

Zoals overwogen in de uitspraak van 7 april 2021 moet bij de beoordeling van een faunabeheerplan en de goedkeuring daarvan worden gekeken of de eisen die in de

verordening aan de uitvoering van de provinciale vrijstelling zijn gesteld, overeenkomen met de eisen die aan de verlening van een provinciale vrijstelling zijn gesteld in artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb. Als dat het geval is, moet alleen worden getoetst of het faunabeheerplan en de goedkeuring daarvan aan de eisen uit de verordening voldoen.

Als de eisen die aan de uitvoering van de provinciale vrijstelling zijn gesteld in de verordening niet overeenkomen met de eisen die aan de verlening van een vrijstelling zijn gesteld in artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb, moet alleen worden getoetst of het faunabeheerplan en de goedkeuring daarvan aan de eisen in artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb voldoen. Daarbij is de door provinciale staten gegeven onderbouwing van de eisen voor het mogen verlenen van vrijstelling van belang en ook de eventuele nadere uitwerking daarvan in het faunabeheerplan en het goedkeuringsbesluit.

Op deze manier is gewaarborgd dat de vraag of de vrijstelling van het verbod om te doden en de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven, aan de voorwaarden van artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb voldoen, aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd.

Het bovenstaande geldt ook voor de eisen neergelegd in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb en artikel 3.10, tweede lid, van de Wnb.

Vervolgens is het de vraag of wat hiervoor is overwogen over de provinciale vrijstelling ook geldt voor de landelijke vrijstelling. De uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021 betrof immers alleen een provinciale vrijstelling.

Zoals overwogen onder 7.1 is de Wnb gericht op onder meer het beschermen en ontwikkelen van de natuur en het behouden en herstellen van de biologische diversiteit en geeft de Wnb daar verschillende instrumenten voor, zoals het faunabeheerplan. Een faunabeheerplan is ook nodig om het gebruik van een door de minister verleende landelijke vrijstelling voor het doden van soorten nader uit te werken. De vrijstelling om soorten te mogen doden is een uitzondering op het in de Wnb geformuleerde uitgangspunt dat het verboden is soorten te doden. Ingevolge artikel 3.15, tweede lid, van de Wnb kan de minister voor aangewezen soorten vrijstelling verlenen van verboden als bedoeld in onder meer artikel 3.1 en 3.5, eerste lid, van de Wnb. Net als bij provinciale vrijstellingen geldt, zoals de minister in hoger beroep heeft toegelicht, bij landelijke vrijstellingen dat moet zijn voldaan aan de eisen uit artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb en artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb. Ingevolge artikel 3.2 van de Rnb moet het gebruik van een landelijke vrijstelling ook plaatsvinden met inachtneming van een faunabeheerplan. Dit betekent dat de vrijstelling van het verbod om te doden pas na goedkeuring en inwerkingtreding van het faunabeheerplan ook daadwerkelijk effect heeft.

De Afdeling is van oordeel dat wat in de uitspraak van 7 april 2021 onder 4.3 is overwogen, ook



geldt voor de landelijke vrijstelling. De eerste reden daarvoor is de hiervoor genoemde parallel tussen de systematiek van de wettelijke regeling voor de landelijke vrijstelling en die voor de provinciale vrijstelling zoals omschreven vanaf overweging 7.3.

De tweede reden daarvoor is dat net als overwogen onder 4.4 van de uitspraak van 7 april 2021 voor de provinciale vrijstelling, ook voor de landelijke vrijstelling geldt dat afdoende gewaarborgd moet zijn dat de vraag of de landelijke vrijstelling van het verbod om te doden en de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven, aan de voorwaarden van artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb voldoet, aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. De landelijke vrijstellingen zijn verleend in artikel 3.1 van de Rnb. Omdat de eisen die aan de uitvoering van de landelijke vrijstelling zijn gesteld in de Rnb niet overeenkomen met de eisen die aan de verlening van een landelijke vrijstelling zijn gesteld in artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb, moet alleen worden getoetst of het faunabeheerplan en de goedkeuring daarvan aan de eisen in artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb voldoen. Daarbij is de door de minister gegeven onderbouwing van de eisen voor het mogen verlenen van vrijstelling van belang en ook de eventuele nadere uitwerking daarvan in het faunabeheerplan en het goedkeuringsbesluit.

Op deze manier is afdoende gewaarborgd dat de vraag of de landelijke vrijstelling van het verbod om te doden en de wijze waarop daar uitvoering aan wordt gegeven, aan de voorwaarden van artikel 3.3, vierde lid, van de Wnb voldoen, aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd. Het bovenstaande geldt ook voor de eisen neergelegd in artikel 3.8, vijfde lid, van de Wnb en artikel 3.10, tweede lid, van de Wnb.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 19-04-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1545

**Zaaknummer:** 201905176/1/A3

**Wetsartikelen:** 3.3 lid 4 Wnb, 3.8 lid 5 Wnb en 3.10 lid 2 Wnb

ANNOTATIE

## **De relativering van het relativiteitsvereiste**

***mr. drs. J. Kramer***

### ***Annotatie bij ABRvS 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:606.***

1. Alles is relatief, zelfs het relativiteitsvereiste. Dit blijkt uit de hieronder te bespreken uitspraak van 15 februari 2023 van de Afdeling. Met deze uitspraak nuanceert de Afdeling namelijk het relativiteitsvereiste, zoals bedoeld in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Deze nuance houdt, kort gezegd, in dat bij procedurele normen niet meer de onderliggende materiële norm van belang is voor de toepassing van het relativiteitsvereiste. Het al vrij complexe relativiteitsleerstuk, dat gekenmerkt wordt door een sterk theoretisch, maar tegelijkertijd casuïstisch karakter, krijgt daarmee een nieuw hoofdstuk. Reden genoeg om deze uitspraak te bespreken en de nieuwe nuance tegen het licht te houden.
2. Het gaat in deze uitspraak over het bestemmingsplan 'Gymzaal de Weibossen' zoals vastgesteld door de raad van de gemeente Heeze-Leende bij besluit van 14 december 2020. Het plan voorziet in een gymzaal in een sportpark ter vervanging van twee bestaande gymzalen elders. Tegen dit bestemmingsplan is – welgeteld – één iemand in beroep gekomen. Deze appellant woont direct naast het plangebied. Appellant vreest, kort gezegd, voor een aantasting van zijn woon- en leefklimaat en voert hiertoe de nodige beroepsgronden aan. Niet geheel zonder succes. De Afdeling overweegt dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van de mogelijke geluid- en lichthinder als gevolg van de toenemende verkeersbewegingen voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van appellant. Het betoog slaagt in zoverre en de raad krijgt – bij wijze van bestuurlijke lus – 26 weken om dit gebrek te herstellen. Alhoewel het betoog van appellant op dit onderdeel slaagt, is juist een ander aspect van de uitspraak interessant.
3. Het meest interessante van de uitspraak houdt verband met de beroepsgrond ten aanzien van stikstofdepositie. Appellant betoogt dat de Aerius-berekening ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen, waardoor aan hem de mogelijkheid is ontnomen om aan de raad een onderbouwde zienswijze voor te leggen over de stikstofdepositie en de effecten op het Natura 2000-gebied. Op het eerste oog een onschuldige beroepsgrond, maar toch wakkert appellant

hier – (on)bedoeld – een vrij principiële discussie aan over het relativiteitsvereiste. De vraag is namelijk in hoeverre een formele norm, zoals hier het recht op inspraak, mag en kan worden ingeperkt door het relativiteitsvereiste.

4. Want hoe zat het ook alweer? Het relativiteitsvereiste werkt bij het invoeren van een procedurele norm *net* iets anders dan bij een beroep op een materiële norm. Voor de invoerbaarheid van een formele norm is namelijk het beschermingsbereik van de onderliggende materiële norm doorslaggevend (zie ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 8.1). Dit betekent dat wanneer een belanghebbende zich beroept op, bijvoorbeeld, een schending van artikel 3:11 van de Awb, omdat een bepaald stuk niet bij een ontwerpbesluit ter inzage lag, de bestuursrechter doorkijkt naar de reikwijdte van de onderliggende materiële norm gelet op het relativiteitsvereiste. Als artikel 8:69a van de Awb vervolgens in de weg staat aan het invoeren van die materiële norm, slaat dat terug naar de procedurele norm. Een goed voorbeeld is dat een concurrerend hotel zich niet kan beroepen op artikel 3:11 van de Awb vanwege het ontbreken van een bodemonderzoek, omdat de bodemkwaliteit en de Wet bodemkwaliteit niet een (materiële) norm is waar hij een beroep op zou kunnen doen (ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2838, r.o. 6.2). Die norm strekt immers niet tot de bescherming van zijn belang.

5. In de onderhavige uitspraak is iets vergelijkbaars aan de hand. Appellant beroept zich namelijk op een procedurele norm, het recht op inspraak, omdat hem de mogelijkheid zou zijn ontnomen om aan de raad een onderbouwde zienswijze voor te leggen over de stikstofdepositie. Alhoewel het niet met zoveel woorden volgt uit de uitspraak, lijkt dit een beroep op artikel 3:11 van de Awb. In ieder geval lijkt de Afdeling het zodanig te interpreteren. Op basis van de bovenstaande jurisprudentielijn zou dan gekeken moeten worden naar de onderliggende materiële norm waar appellant een beroep op doet. Aangezien het gaat over stikstofberekeningen, wordt in zoverre een beroep gedaan op de Wet natuurbescherming, in het bijzonder gebiedsbescherming. Alleen strandt dat beroep op het relativiteitsvereiste, nu appellant op meer dan 1,5 km van het dichtstbij zijn woning gelegen Natura 2000-gebied woont. Die afstand is (veel) te groot om van verwevenheid te kunnen spreken (zie bijvoorbeeld ABRvS 24 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2475, OGR 2022-0218). Het relativiteitsvereiste staat daarmee in de weg aan een geslaagd beroep op de materiële norm en *dús* aan de invoerbaarheid van de procedurele norm. De Afdeling ziet echter aanleiding om deze jurisprudentielijn te nuanceren.

6. De Afdeling overweegt dat het tegenwerpen van het relativiteitsvereiste wanneer een beroep wordt gedaan op een inspraakrecht, zoals bijvoorbeeld artikel 3:11 van de Awb, niet in overeenstemming is met de jurisprudentie van de Afdeling naar aanleiding van het Varkens in Nood-arrest met betrekking tot het Verdrag van Aarhus (ABRvS, 4 mei 2021,

ECLI:NL:RVS:2021:953, OGR 2021-0109). De Afdeling overweegt dat wanneer iemand recht heeft op inspraak, diegene de procedurele normen van dat inspraakrecht moet kunnen afdwingen bij de rechter. De Afdeling nuanceert derhalve de jurisprudentie voor die specifieke gevallen en kent voortaan bij de toepassing van het relativiteitsvereiste aan de procedurele normen over het recht op inspraak *zelfstandige* betekenis toe. De onderliggende materiële norm is niet langer bepalend. Voor wie enige hoop had dat de Afdeling hiermee een trend zou hebben ingezet van een minder strenge (lees: burgervriendelijke) toepassing van het relativiteitsvereiste wordt direct uit die droom verlost. De Afdeling perkt de reikwijdte van de nuance gelijk in, want wanneer de ingeroepen formele norm geen betrekking heeft op inspraak, dan geldt de uitzondering niet. Gelet op de Varkens in Nood-jurisprudentie een logische nuancering, omdat het moeilijk te verdedigen is dat het recht op inspraak, en de effectuering hiervan, wordt begrensd door het materiële beroepsrecht. Het Verdrag van Aarhus geeft inspraakrechten namelijk ook – juist – een zelfstandige betekenis. Inspraak heeft – in de ideale wereld – een ander doel dan beroep.

7. Deze nuance vertoont overigens overeenkomsten met de in 2018 geïntroduceerde correctie op het relativiteitsvereiste, beter bekend als de correctie-Widdershoven (zie ABRvS 28 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3451). De nuance en de correctie zijn allebei bijsturingen op een te stringente toepassing van het relativiteitsvereiste. Alleen de nuance doet dat bij procedurele inspraakrechten, terwijl de correctie dat doet bij het materiële vertrouwens- en gelijkheidsbeginsel. De bijsturingen komen trouwens ook beide voort uit de moeizame toepassing van het relativiteitsvereiste op niet-materiële normen en beginselen. De correctie is in zoverre de oudere broer van de nuance.

8. Een logische rechtsontwikkeling, alleen de vraag is wat de praktijk aan de nuance heeft. De onderhavige uitspraak illustreert dat ook. Anders dan voorheen kan de Afdeling zich hier nu wel buigen over de vraag of het feit dat de Aerius-berekening ten onrechte niet ter inzage heeft gelegen, mogelijk kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. Nu appellant nog altijd op meer dan 1,5 km van het dichtstbij zijn woning gelegen Natura 2000-gebied woont, kan hij nog steeds geen beroep doen op de materiële norm. Het relativiteitsvereiste staat daaraan wederom in de weg. De rechterlijke toets vindt dus plaats in de sleutel van de procedurele norm. De Afdeling overweegt dat de berekening ter inzage had moeten worden gelegd, maar omdat dat niet is gedaan is het besluit onzorgvuldig voorbereid. Maar dan? Naar het oordeel van de Afdeling is duidelijk dat het herstellen van het gebrek niet tot een besluit met een andere uitkomst kan leiden. Naar het oordeel van de Afdeling zou de raad evenmin tot een ander besluit zijn gekomen als de Aerius-berekening wél ter inzage zou hebben gelegen. Daarmee gaat deze beroepsgrond als een nachtkaaars uit. Appellant staat, al met al, alsnog met lege handen.

9. De nuancering van het relativiteitsvereiste, die met deze uitspraak is ingezet, is een navolgbare en toe te juichen stap van de Afdeling. Of de praktijk er iets aan heeft, is alleen de vraag. Het beroep op de materiële norm blijft buiten bereik vanwege het relativiteitsvereiste, omdat de bestuursrechter alleen kan toetsen in de sleutel van de mogelijke schending van de procedurele norm. Het invoeren van de materiële norm blijft per definitie buiten bereik, want anders zou er geen nuance nodig zijn geweest. Wanneer sprake is van een schending van een inspraakrecht, kan deze vaak eenvoudig worden gerepareerd door bijvoorbeeld het stuk alsnog ter inzage te leggen. Vaak is het gebrek zelfs al gerepareerd, omdat het wel ter inzage heeft gelegen bij het definitieve besluit. Bovendien kunnen dergelijke gebreken vaak makkelijk worden gepasseerd op grond van artikel 6:22 van de Awb, omdat belanghebbenden er niet door zijn benadeeld. De nuancering is, kortom, theoretisch een zeer interessante toevoeging aan het relativiteitsvereiste, maar ik vrees dat de praktijk er niet zoveel aan heeft.

RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Roermond**

***De vraag of bomen ten onrechte zonder kapvergunning zijn gekapt, komt niet aan de orde in een bestemmingsplanprocedure. Het soortenbeschermingsregime staat niet in de weg aan de uitvoerbaarheid van het plan. Ontheffing is verleend voor het opzettelijk verstoren van de gewone dwergvleermuis, en voor de egel geldt het verbod in artikel 3.10, eerste lid, van de Wnb niet vanwege de vrijstelling in de provinciale omgevingsverordening.***

### **Casus**

De gemeenteraad van Roermond heeft een bestemmingsplan vastgesteld voor de herontwikkeling Minister Bongaertsstraat. Het plan maakt de bouw mogelijk van 74 woningen. Tevens is een omgevingsvergunning voor het bouwen verleend. De besluiten zijn gecoördineerd voorbereid. Appellanten vrezen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat. Een aantal appellanten heeft naar voren gebracht dat de bomen in het plangebied ten onrechte zijn gekapt. Zij stellen ook dat onvoldoende rekening is gehouden met de aanwezigheid van de egel, huismus en gewone dwergvleermuis.

### **Rechtsvragen**

1. Kan de vraag of de bomen ten onrechte zonder kapvergunning zijn gekapt aan de orde komen in een bestemmingsplan?
2. Vormen de aanwezigheid van de egel en gewone dwergvleermuis een belemmering voor de uitvoerbaarheid van het plan?

### **Uitspraak**

1. De Afdeling stelt vast dat in deze procedure het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen van een bouwwerk en handeling in strijd met bestemmingsplan ter beoordeling staan. Onder verwijzing naar 5.1 kan de vraag of de

kapvergunning terecht is verleend, daarom niet in deze procedure aan de orde komen. Ook de vraag of de bomen ten onrechte zonder kapvergunning zijn gekapt, kan niet in deze procedure aan de orde komen.

2. Artikel 3.8.3 van de Omgevingsverordening Limburg 2014 luidt: 'In afwijking van de verboden in artikel 3.10, eerste lid, onder a en b, van de Wet natuurbescherming is het aan eenieder toegestaan om de in bijlage III bij dit artikel aangewezen soorten te vangen en hun vaste voortplantingsplaatsen of rustplaatsen opzettelijk te beschadigen of te vernielen.'

De Afdeling stelt vast dat de egel is opgenomen in bijlage III behorende bij artikel 3.8.3 van de Omgevingsverordening Limburg. Dit betekent dat artikel 3.10, eerste lid, van de Wet natuurbescherming (Wnb) in de provincie Limburg niet van toepassing is op de egel.

De beschermde soorten die potentieel in het gebied voorkomen zijn de bosmuis, huisspitsmuis, laatvlieger, ruige dwergvleermuis, gewone dwergvleermuis en huismus. De verboden van artikel 3.10, eerste lid, onder a en b, van de Wnb zijn op grond van het derde lid van dat artikel niet van toepassing op de bosmuis en de huisspitsmuis, voor zover deze dieren zich in of op gebouwen of daarbij horende erven of roerende zaken bevinden. Er hoeft voor deze soorten derhalve geen ontheffing te worden aangevraagd voor de sloopwerkzaamheden, aldus de quickscan. Met betrekking tot de vleermuizen en de huismus is toegelicht dat er aanvullend onderzoek benodigd is.

Voor de huismus zijn tussen april en half mei 2017 twee gerichte veldonderzoeken verricht naar de aanwezigheid van nestlocaties van huismussen ter plaatse van de type-3-woningen aan de Doctor Philipslaan. Tijdens het gehele onderzoek zijn er geen huismussen op de onderzoekslocatie en de directe omgeving waargenomen.

Voor de vleermuizen is vanaf half mei veldonderzoek verricht naar zomer-, paar- en kraamverblijfplaatsen van vleermuizen en naar de aanwezigheid van vliegroutes en foerageerfuncties. De conclusie van het onderzoek is dat er bij de voorgenomen sloop van de woningen ter plaatse van het appartementencomplex twee zomer- en paarverblijfplaatsen van de gewone dwergvleermuis, die mogelijk ook gebruikt kunnen worden als winterverblijfplaats, verstoord en vernietigd worden. Er zullen maatregelen genomen moeten worden om negatieve effecten te voorkomen en de functionaliteit van verblijfplaatsen te garanderen.

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 12-04-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1445

**Zaaknummer:** 202101599/1/R2

**Wetsartikelen:** 3.10 lid 1 Wnb en 3.8, lid 1 Wnb



RECHTSPRAAK

## **Bestemmingsplan/Middelburg**

***Er is niet voldaan aan de voorwaarden voor intern salderen om de reeds beëindigde activiteiten in de referentiesituatie te betrekken. Het is onjuist de referentiesituatie aan de vergunde of gemelde situatie te ontleen. In de praktijk komt deze meestal niet overeen met de bestaande situatie.***

### **Casus**

De gemeenteraad van Middelburg heeft een bestemmingsplan vastgesteld dat de realisatie van een nieuw bedrijventerrein mogelijk maakt. Het plangebied ligt op ongeveer 2 km van het Natura 2000-gebied Westerschelde & Saefthinghe. De Zeeuwse Milieufederatie e.a. betogen dat in de stikstofberekening is uitgegaan van een onjuiste referentiesituatie. Appellanten bestrijden in dat verband het standpunt van de raad dat een agrarische veehouderij al eerder is beëindigd en daarom van een eerdere datum voor de referentiesituatie mocht worden uitgegaan. Appellanten menen dat niet voldaan is aan de voorwaarden voor intern salderen.

### **Rechtsvragen**

1. Wordt voldaan aan de voorwaarden van intern salderen voor plannen, zodat bij het bepalen van de referentiesituatie rekening kan worden gehouden met de beëindiging van een veehouderij?
2. Dient bij de vaststelling van de referentiesituatie voor plannen rekening te worden gehouden met de vergunde veebezetting?

### **Uitspraak**

1. In de uitspraak van 1 september 2021 over het bestemmingsplan 'Zandzoom 2019' (ECLI:NL:RVS:2021:1960, rechtsoverweging 24.2) heeft de Afdeling uiteengezet onder welke voorwaarden in het kader van de interne saldering activiteiten die beëindigd zijn vóór de gehanteerde peildatum toch kunnen worden betrokken in de referentiesituatie. De eerste

voorwaarde is dat onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling die het plan mogelijk maakt.

De tweede voorwaarde houdt in dat uitgesloten moet zijn dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd voor de peildatum.

Als derde voorwaarde geldt dat in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstofveroorzakende activiteiten zijn ontplooid op het desbetreffende perceel. Het is in overeenstemming met de Wet natuurbescherming (Wnb) om een al beëindigde activiteit die aan deze strikte voorwaarden voldoet, mee te nemen in de referentiesituatie.

De Afdeling stelt vast dat in de huidige situatie een veehouderij in het plangebied ligt die tijdens de realisatie van fase 2 gesloopt zal worden. Op de zitting heeft de raad bevestigd dat de agrarische bedrijfsactiviteiten al eerder, rondom de koop in 2008 van het agrarische bedrijf door de gemeente, zijn beëindigd. In de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan werden dus geen dieren meer gehouden. De overgelegde stukken rechtvaardigen echter niet de conclusie dat onomstotelijk vaststaat dat de activiteit uitsluitend is beëindigd ten behoeve van de ontwikkeling van het bedrijventerrein. Het overgelegde document dat een overeenstemming op hoofdlijnen bevat over de aankoop van de veehouderij, geeft geen inzicht in de beweegredenen van het gemeentebestuur op dat moment. Evenmin heeft de raad onderbouwd dat uitgesloten is dat de activiteit sowieso zou zijn beëindigd en dat er in de periode tussen de beëindiging van de activiteit en de vaststelling van het plan geen andere stikstofveroorzakende activiteiten op de betrokken percelen zijn ontplooid. De raad heeft dus niet onderbouwd dat wordt voldaan aan de voorwaarden om reeds beëindigde activiteiten in de referentiesituatie te betrekken.

2. Verder zijn in het stikstofonderzoek voor de referentiesituatie de aantallen en soort vee in de veehouderij gehanteerd waarvoor toestemming is verleend op grond van een melding van 15 januari 1992 op basis van het toenmalige Besluit melkrundveehouderijen milieubeheer. Het is in beginsel niet juist de referentiesituatie enkel aan de vergunde of gemelde situatie te ontleen, omdat deze in de praktijk wegens een veelal aan de orde zijnde onderbezetting van de stallen niet zal overeenkomen met de bestaande situatie op de datum van de gehanteerde referentiesituatie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:498, onder 4.4). Dit kan anders liggen als aannemelijk wordt gemaakt dat geen discrepantie bestaat tussen de vergunde of gemelde situatie en de feitelijke veebezetting.

Bij de beoordeling moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden,

waarbij ook eerder bestemde maar nog niet benutte planologische mogelijkheden moeten worden betrokken (zie de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1991, onder 6.5). Bovendien is bij het bepalen van de referentiesituatie rekening gehouden met de beëindiging van de veehouderij. De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt dat het plan eraan in de weg staat dat dit agrarische bedrijf wordt hervat naast de ontwikkeling van het bedrijventerrein.

---

**Instantie:** Raad van State

**Datum uitspraak:** 05-04-2023

**ECLI:** ECLI:NL:RVS:2023:1350

**Zaaknummer:** 202200077/1/R1

**Wetsartikelen:** 2.7 lid 1 Wnb