

Nieuwsbrief STAB OGR Updates - Nummer 10, 2015

Nummer 10, 2015

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

Uitspraken zonder ECLI

[Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State](#) 06-05-2015

Haarlemmermeer/planschade

Bij deze uitspraak ontbreekt de ECLI

[Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State](#) 29-04-2015

Weert/planschade

Bij deze uitspraak ontbreekt de ECLI

Annotatie

mr. V.M.Y. van 't Lam

Annotatie

Tycho Lam

Annotatie

Tycho Lam

RECHTSPRAAK

Haarlemmermeer/planschade

Eigendomssituatie is voor de toepasselijkheid van de voorschriften van een uitwerkingsplan niet van belang.

Casus

Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten dat op de gronden die direct aan de achterzijde van het perceel zijn gelegen gebouwen tot 3 meter hoogte mochten worden gerealiseerd. In dat kader verwijst hij naar de notariële akte van levering naar aanleiding van de verkoop van de gronden door de gemeente, waarin een dwangsombepaling is opgenomen.

Rechtsvraag

Kan op grond van de leveringsakte de realisatie van gebouwen tot 3 meter hoogte worden uitgesloten?

Uitspraak

Dit betoog faalt, omdat de levering van de gronden de eigendomssituatie betreft, die voor de toepasselijkheid van de voorschriften van een uitwerkingsplan niet van belang is (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2014 in zaak nr. 201304568/1/A2, ECLI:NL:RVS:2014:1864).

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum uitspraak: 06-05-2015

Zaaknummer: 21408159/1/A2

ANNOTATIE

mr. V.M.Y. van 't Lam

1. Bij deze uitspraak sta ik kort stil, omdat de Afdeling daarin een inmiddels – sinds 2011 – bestendige jurisprudentielijn toepast, te weten: overtreding van de zorgplicht in het Activiteitenbesluit is uitsluitend aan de orde in gevallen waarin het Activiteitenbesluit geen uitputtende regeling bevat (ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631, *MenR* 2012/20 m.nt. Van 't Lam; ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1896, *AB* 2014/32, m.nt. Van der Velde). Overigens kunnen maatwerkvoorschriften op grond van de zorgplicht ook enkel worden gesteld als het Activiteitenbesluit geen uitputtende regeling bevat (art. 2.1 lid 4 Activiteitenbesluit). In deze zaak is sprake van een uitputtende regeling waardoor de zorgplicht niet aan de orde is, omdat geluid van traditioneel schieten bewust niet is geregeld in het Activiteitenbesluit (zie onderdeel 3). Voor zover mij bekend overweegt de Afdeling dat voor het eerst (mijns inziens terecht) met zoveel woorden. Als eenmaal is vastgesteld dat een overtreding van de zorgplicht aan de orde is, dan kan daartegen uitsluitend handhavend worden opgetreden 'wanneer het handelen of nalaten van de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht', zo blijkt uit de hiervoor genoemde jurisprudentie (zie onderdeel 4). Aldus blijkt dat in wezen twee stappen moeten worden gezet, alvorens handhavend kan worden opgetreden op grond van de zorgplicht. Op beide stappen ga ik hierna kort in.

2. In deze zaak is volgens appellant wat betreft geluid de zorgplicht geschonden, omdat van de Schutterij meer maatregelen kunnen worden geleverd dan ter zake worden toegepast. De zorgplicht is neergelegd in artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit. De zorgplicht houdt in dat degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden geleverd. Voor wat betreft geluid wordt onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid verstaan 'het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een

aanvaardbaar niveau beperken van geluidhinder' (art. 2.1 lid 1 en 2 onderdeel f Activiteitenbesluit). Ik kan me voorstellen dat het in de praktijk niet altijd duidelijk is wanneer daarvan (geen) sprake is. Immers, wat is een aanvaardbaar niveau? De omstandigheid dat een aantal begrippen van de zorgplicht nadere invulling behoeven, en waarbij niet één invulling als de enig juiste kan worden beschouwd, vormt voor de Afdeling in de hiervoor genoemde uitspraak van 10 augustus 2011 een reden om te eisen dat handhaving van de zorgplicht pas aan de orde is als handelen of nalaten onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht (zie onderdeel 4).

3. Wanneer is er sprake van een uitputtende regeling in het Activiteitenbesluit? Het Activiteitenbesluit bevat een uitputtende regeling 'indien er ten aanzien van een omschreven situatie of een activiteit een limitatieve opsomming is opgenomen met eisen of voorschriften', aldus de nota van toelichting (*Stb.* 2007, 415, p. 114-115). Uit een uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014 bleek reeds dat als een artikel de mogelijkheid bevat om maatwerkvoorschriften te stellen dat dat niet maakt dat geen sprake is van een uitputtende regeling (ECLI:NL:RVS:2014:174, art. 2.17 jo. art. 2.20 Activiteitenbesluit). Uit de onderhavige zaak blijkt dat als iets bewust niet is geregeld in het Activiteitenbesluit – zoals geluid veroorzaakt door traditioneel schieten – (art. 2.18 lid 1 onderdeel g Activiteitenbesluit) dat dan de zorgplicht niet aan de orde is. Overigens is geluid van traditioneel schieten niet geregeld, omdat 'vele tienduizenden Brabantse, Gelderse en Limburgse schutters hun eeuwenlang bestaande tradities ongestoord moeten kunnen uitvoeren'. Zodoende werd traditioneel schieten onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit gebracht (ten tijde van het indienen van de motie was traditioneel schieten nog vergunningplichtig) waarbij een vrijstelling voor geluid werd opgenomen in het Activiteitenbesluit (*Stb.* 2009, 479). In deze zaak was aldus eenvoudig vast te stellen dat hier sprake was van een uitputtende regeling. Dat er in het Activiteitenbesluit ruimte bestaat om maatwerkvoorschriften te stellen of om handhavend op te treden vanwege een schending van de zorgplicht, volgt uit de wijze van wetgeven in het Activiteitenbesluit. Volgens de wetgever is er in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling namelijk voor gekozen om niet voor alle potentiële activiteiten en de milieugevolgen daarvan voorschriften uit te werken. De voorschriften blijven beperkt tot de meest relevante aspecten van milieubelangrijke activiteiten, zoals de emissie van bepaalde stoffen naar lucht en water als gevolg van verschillende activiteiten met betrekking tot metaal. De wetgever heeft bewust voor de minder milieurelevante activiteiten en aspecten of meer theoretische handelingen in het Activiteitenbesluit een zorgplichtbepaling opgenomen, die als uitgangspunt heeft dat de ondernemer ook bij niet concreet gereguleerde situaties de nodige aandacht aan de bescherming van het milieu moet besteden (*Stb.* 2007, 415, p. 113).

4. Wanneer is handelen of nalaten van de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd met

de zorgplicht? Die vraag is in de onderhavige uitspraak niet aan de orde, maar bijvoorbeeld wel in de eerder genoemde uitspraak van 13 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1896). Daarin bleek dat van onmiskenbare strijd met de zorgplicht geen sprake is vanwege het enkele feit dat een buurman van een bewegingscentrum stelt dat hij daarvan lichthinder ervaart en dat die hinder eenvoudig kan worden opgelost. Omdat voorts werd voldaan aan de richtlijn van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (NSVV), die krachtens de nota van toelichting als uitgangspunt kan gelden (*Stb.* 2007, 415, p. 181), acht de Afdeling ook om die reden aannemelijk dat de drijver van de inrichting niet onmiskenbaar handelde in strijd met de zorgplicht. De conclusie is in die uitspraak daarom dat er geen sprake is van schending van de zorgplicht en derhalve geen bevoegdheid tot handhavend optreden.

5. Tot slot betoogt appellant dat de wetgever met de vaststelling van het Activiteitenbesluit artikel 8 EVRM heeft geschonden, omdat hij niet heeft voorzien in een regeling met betrekking tot (geluid van) traditioneel schieten die waarborgt dat zijn recht op respect voor privéleven, familie- en gezinsleven en woning voldoende wordt gerespecteerd. Volgens de Afdeling kan die vraag niet in deze handhavingsprocedure aan de orde worden gesteld, maar bij de burgerlijke rechter.

ANNOTATIE

Tycho Lam

1. De uitspraken OGR 2015-0026 en OGR 2015-0001 hebben gemeen dat zij beide gaan over de uitleg van een in de planregels gebezigd, maar in de definitiebepalingen van het bestemmingsplan niet nader omschreven, begrip. In de uitspraak van de Rechtbank Limburg (ECLI:NL:RBLIM:2014:8566) staat de vraag centraal of gebruik van een pand als short stay (in deze zaak ging het om gebruik voor een periode korter dan vier weken) in strijd is met de bestemming 'Centrum' waarbinnen onder meer 'wonen' is toegestaan. Het gemeentebestuur had zich, ook al voordat het gebruik in kwestie een aanvang had genomen, op het standpunt gesteld dat onder 'wonen' ook kortdurend verblijf, zoals short stay, viel. De gemeenteraad had in 2012 zelfs een leidraad vastgesteld waarin dat standpunt was opgetekend. In een uitspraak van 23 oktober 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1633) heeft de Afdeling in een Amsterdamse zaak beslist dat short stay niet past binnen een woonbestemming, omdat wonen een bepaalde mate van duurzaamheid vereist, die bij short stay ontbreekt. Het ging in die zaak om gebruik voor een periode van minimaal één week en maximaal zes maanden. Gelet op het door de Afdeling aangelegde criterium, behoeft geen betoog dat er bij gebruik voor een maximale periode van vier weken geen sprake is van 'wonen'. De Rechtbank Limburg komt tot een andere conclusie. Zij kent doorslaggevende betekenis toe aan het feit dat het gemeentebestuur in het verleden het standpunt had ingenomen dat short stay binnen de reikwijdte van de woonbestemming viel. In dat geval moet short stay onder de woonbestemming worden geschaard, aldus de rechtbank (zie r.o. 11). Naar mijn oordeel heeft de rechtbank het bij het verkeerde eind. Van belang is dat de leidraad waar de rechtbank haar oordeel op baseert, is vastgesteld in 2012, terwijl het bestemmingsplan al in 2002 was vastgesteld. Door middel van de leidraad (of deze als beleidsregel kan worden aangemerkt, blijkt niet uit de uitspraak) wordt achteraf invulling gegeven aan een in het bestemmingsplan gebezigd begrip. Aangezien de rechtbank onderkent dat short stay niet kan kwalificeren als 'wonen', omdat de daarvoor vereiste duurzaamheid ontbreekt, wordt de bestemming door middel van de leidraad achteraf in feite opgerekt. Aldus is sprake van beleid in afwijking van het bestemmingsplan. Het is vaste jurisprudentie dat aan dergelijk beleid geen betekenis toekomt. De rechtbank wijst nog op het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de rechtbank zou het in strijd met het

rechtszekerheidsbeginsel zijn als het gemeentebestuur zou terugkomen op de aanvankelijke uitleg van het begrip 'wonen'. Deze redenering verdient naar mijn mening geen navolging. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt juist met zich dat de burger moet kunnen vertrouwen op het bestemmingsplan. Als de gemeenteraad door middel van beleid een bestemming zou kunnen oprekken, zou dat afbreuk doen aan de rechtszekerheid die het bestemmingsplan beoogt te bieden. Voor zover een burger gerechtvaardigd vertrouwt en handelt op basis van dergelijk beleid, komt handhavend optreden mogelijk in strijd met het vertrouwensbeginsel, zodat om die reden van handhavend optreden moet worden afgezien (zie ABRvS 11 februari 2015, 201403502/1/A1, ECLI:NL:RVS:2015:358). Denkbaar is echter ook dat wel handhavend wordt opgetreden en de betreffende burger vanwege de schending van het vertrouwensbeginsel aanspraak kan maken op nadeelcompensatie.

2. In de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2014:6394) gaat het om percelen grond met de bestemming voor 'Natuur' met de functieaanduiding 'park' en bestemd voor (park)tuin en recreatie-uitloopgebied. De rechtbank moet de vraag beantwoorden of deze percelen gebruikt mogen worden als moestuin. Bij gebreke van een nadere omschrijving, gaat de rechtbank na wat de taalkundige uitleg van het begrip '(park)tuin' is. Ik verwijs naar r.o. 8 waarin de rechtbank uiteenzet wat in taalkundige zin de betekenis is van 'ronde haakjes'. Volgens de rechtbank verzet een taalkundige uitleg zich niet tegen een gebruik als moestuin. Vervolgens betreft de rechtbank nog twee andere omstandigheden in haar afweging. In de eerste plaats hecht de rechtbank betekenis aan het feit dat volgens de toelichting bij het bestemmingsplan sprake was van een conserverend bestemmingsplan en dat het vorige bestemmingsplan het gebruik als moestuin expliciet mogelijk maakte (zie r.o. 2). In de tweede plaats doet het inrichten van een deel van de percelen als moestuin volgens de rechtbank geen afbreuk aan de uitstraling die volgens eisers met het bestemmingsplan is beoogd. De eerste omstandigheid heeft de rechtbank naar mijn oordeel terecht in de afweging betrokken. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat aan de plantoelichting bij de uitleg van een bestemmingsplan betekenis kan toekomen. De tweede omstandigheid vind ik eerlijk gezegd niet overtuigend. Een mening van degene die om handhaving heeft verzocht, kan bij de uitleg van een bestemmingsplan geen rol spelen.

ANNOTATIE

Tycho Lam

1. De uitspraken OGR 2015-0026 en OGR 2015-0001 hebben gemeen dat zij beide gaan over de uitleg van een in de planregels gebezigd, maar in de definitiebepalingen van het bestemmingsplan niet nader omschreven, begrip. In de uitspraak van de Rechtbank Limburg (ECLI:NL:RBLIM:2014:8566) staat de vraag centraal of gebruik van een pand als short stay (in deze zaak ging het om gebruik voor een periode korter dan vier weken) in strijd is met de bestemming 'Centrum' waarbinnen onder meer 'wonen' is toegestaan. Het gemeentebestuur had zich, ook al voordat het gebruik in kwestie een aanvang had genomen, op het standpunt gesteld dat onder 'wonen' ook kortdurend verblijf, zoals short stay, viel. De gemeenteraad had in 2012 zelfs een leidraad vastgesteld waarin dat standpunt was opgetekend. In een uitspraak van 23 oktober 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1633) heeft de Afdeling in een Amsterdamse zaak beslist dat short stay niet past binnen een woonbestemming, omdat wonen een bepaalde mate van duurzaamheid vereist, die bij short stay ontbreekt. Het ging in die zaak om gebruik voor een periode van minimaal één week en maximaal zes maanden. Gelet op het door de Afdeling aangelegde criterium, behoeft geen betoog dat er bij gebruik voor een maximale periode van vier weken geen sprake is van 'wonen'. De Rechtbank Limburg komt tot een andere conclusie. Zij kent doorslaggevende betekenis toe aan het feit dat het gemeentebestuur in het verleden het standpunt had ingenomen dat short stay binnen de reikwijdte van de woonbestemming viel. In dat geval moet short stay onder de woonbestemming worden geschaard, aldus de rechtbank (zie r.o. 11). Naar mijn oordeel heeft de rechtbank het bij het verkeerde eind. Van belang is dat de leidraad waar de rechtbank haar oordeel op baseert, is vastgesteld in 2012, terwijl het bestemmingsplan al in 2002 was vastgesteld. Door middel van de leidraad (of deze als beleidsregel kan worden aangemerkt, blijkt niet uit de uitspraak) wordt achteraf invulling gegeven aan een in het bestemmingsplan gebezigd begrip. Aangezien de rechtbank onderkent dat short stay niet kan kwalificeren als 'wonen', omdat de daarvoor vereiste duurzaamheid ontbreekt, wordt de bestemming door middel van de leidraad achteraf in feite opgerekt. Aldus is sprake van beleid in afwijking van het bestemmingsplan. Het is vaste jurisprudentie dat aan dergelijk beleid geen betekenis toekomt. De rechtbank wijst nog op het rechtszekerheidsbeginsel. Volgens de rechtbank zou het in strijd met het

rechtszekerheidsbeginsel zijn als het gemeentebestuur zou terugkomen op de aanvankelijke uitleg van het begrip 'wonen'. Deze redenering verdient naar mijn mening geen navolging. Het rechtszekerheidsbeginsel brengt juist met zich dat de burger moet kunnen vertrouwen op het bestemmingsplan. Als de gemeenteraad door middel van beleid een bestemming zou kunnen oprekken, zou dat afbreuk doen aan de rechtszekerheid die het bestemmingsplan beoogt te bieden. Voor zover een burger gerechtvaardigd vertrouwt en handelt op basis van dergelijk beleid, komt handhavend optreden mogelijk in strijd met het vertrouwensbeginsel, zodat om die reden van handhavend optreden moet worden afgezien (zie ABRvS 11 februari 2015, 201403502/1/A1, ECLI:NL:RVS:2015:358). Denkbaar is echter ook dat wel handhavend wordt opgetreden en de betreffende burger vanwege de schending van het vertrouwensbeginsel aanspraak kan maken op nadeelcompensatie.

2. In de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant (ECLI:NL:RBOBR:2014:6394) gaat het om percelen grond met de bestemming voor 'Natuur' met de functieaanduiding 'park' en bestemd voor (park)tuin en recreatie-uitloopgebied. De rechtbank moet de vraag beantwoorden of deze percelen gebruikt mogen worden als moestuin. Bij gebreke van een nadere omschrijving, gaat de rechtbank na wat de taalkundige uitleg van het begrip '(park)tuin' is. Ik verwijs naar r.o. 8 waarin de rechtbank uiteenzet wat in taalkundige zin de betekenis is van 'ronde haakjes'. Volgens de rechtbank verzet een taalkundige uitleg zich niet tegen een gebruik als moestuin. Vervolgens betreft de rechtbank nog twee andere omstandigheden in haar afweging. In de eerste plaats hecht de rechtbank betekenis aan het feit dat volgens de toelichting bij het bestemmingsplan sprake was van een conserverend bestemmingsplan en dat het vorige bestemmingsplan het gebruik als moestuin expliciet mogelijk maakte (zie r.o. 2). In de tweede plaats doet het inrichten van een deel van de percelen als moestuin volgens de rechtbank geen afbreuk aan de uitstraling die volgens eisers met het bestemmingsplan is beoogd. De eerste omstandigheid heeft de rechtbank naar mijn oordeel terecht in de afweging betrokken. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat aan de plantoelichting bij de uitleg van een bestemmingsplan betekenis kan toekomen. De tweede omstandigheid vind ik eerlijk gezegd niet overtuigend. Een mening van degene die om handhaving heeft verzocht, kan bij de uitleg van een bestemmingsplan geen rol spelen.

RECHTSPRAAK

Weert/planschade

Illustratief gebruik VNG-brochure.

Casus

De StAB heeft een deskundigenbericht uitbracht inzake een planschadezaak te Weert. In het bericht heeft de StAB geconstateerd dat de vrijstelling het nieuwe bestemmingsplan tot een voor appellant planologisch nadeliger situatie geleidt, nu daarmee op het perceel locatie 3 bedrijfsactiviteiten kunnen worden uitgeoefend die meer hinder tot gevolg hebben op de naburige percelen, zoals die van appellant. De StAB heeft hierbij betrokken dat in de brochure 'Bedrijven en Milieuzonering' van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) voor de hinderaspecten geur, stof, geluid en gevaar voor bedrijven die vallen onder milieucategorie 4 een afstand tot omliggende woonbebouwing wordt geadviseerd die het twee- of drievoudige is van de afstanden die gehanteerd worden bij bedrijven die vallen onder milieucategorie 3. Voorts heeft de StAB van belang geacht dat een bedrijfswoning zoals die van appellant onder de milieuwet- en regelgeving een lagere bescherming geniet dan een burgerwoning, hetgeen betekent dat de overlast ter plaatse van de bedrijfswoning zal toenemen en het woongenot zal worden aangetast. Ook de overlast op het bedrijfsperceel zal volgens de StAB toenemen, hetgeen een nadelig effect heeft op de bestaande showroom en waardoor het perceel een minder aantrekkelijke werkomgeving zal kunnen vormen.

Volgens het college heeft de StAB de VNG-brochure onjuist geïnterpreteerd, nu deze brochure ziet op burgerwoningen en niet op bedrijfswoningen.

Rechtsvraag

Kan verwezen worden naar de VNG-brochure ter onderbouwing van de omvang van het planologisch nadeel?

Uitspraak

De StAB heeft, ter onderbouwing van haar standpunt dat de hinder door een bedrijf met milieucategorie 4 in plaats van milieucategorie 3 toeneemt, terecht ter illustratie verwezen

naar de VNG-brochure. Dat de VNG-brochure ziet op burgerwoningen, en niet op bedrijfswoningen, doet aan de omstandigheid dat de hinder toeneemt niet af.

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum uitspraak: 29-04-2015

Zaaknummer: 20140759/1/A2