

Nieuwsbrief STAB OGR Updates - Nummer 10, 2016

Nummer 10, 2016

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:2016:1422](#) 25-05-2016

Gemert-Bakel/bestemmingsplan 'Gemert-Bakel Buitengebied herziening april 2015'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1295](#) 18-05-2016

Zevenaar/uitwerkingsplan 'Spoorallee'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1309](#) 18-05-2016

Boxtel/verordening

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1339](#) 18-05-2016

Wijchen/bestemmingsplan 'Herziening bestemmingsplan buitengebied, Wegelaar 7'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1362](#) 18-05-2016

Losser/bestemmingsplan 'Buitengebied, partiële herziening vestiging agrarisch bedrijf Kremersveenweg'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1304](#) 18-05-2016

Bergen/bestemmingsplan '1e Herziening Schoorl, kernen en buurtschappen'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1311](#) 18-05-2016

Putten/omgevingsvergunning

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1263](#) 11-05-2016

Aalsmeer/bestuursdwang

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1245](#) 11-05-2016

Zwolle/omgevingsvergunning

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1226](#) 04-05-2016

Rotterdam/aanwijzing tot gemeentelijk monument

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1208](#) 04-05-2016

Hollands Kroon/bestemmingsplan 'Uitbreiding Agriport A7, grootschalige glastuinbouw, 1e partiële herziening'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1106](#) 26-04-2016

Best/bestemmingsplan 'Klaverhoekseweg 9a en omgeving'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1036](#) 20-04-2016
Zaltbommel/bestemmingsplan 'Buitengebied, Zaltbommel Reparatieplan'

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:1049](#) 20-04-2016
nadeelcompensatie Rijksweg 31

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2016:960](#) 13-04-2016
Coevorden/planschade

Annotatie

mr. D.S.P. Roelands-Fransen

Annotatie

Tycho Lam

Annotatie

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

Annotatie

Marieke Kaajan

Annotatie

Tonny Nijmeijer

Annotatie

Berthy van den Broek

Annotatie

Marieke Kaajan

RECHTSPRAAK

**Gemert-Bakel/bestemmingsplan 'Gemert-Bakel
Buitengebied herziening april 2015'**

***Melkveehouderij. Plattelandswoning. Woon- en leefklimaat. Geen
onrechtmatige overlast.***

Zoals volgt uit het arrest van de Hoge Raad van 21 oktober 2005, ECLI:NL:HR:2005:AT8823, garandeert een bestemmingsplan niet dat het bouwen en gebruiken in overeenstemming met de in dat plan toegestane mogelijkheden geen onrechtmatige hinder ten opzichte van derden kan veroorzaken. De Hoge Raad overwoog in r.o. 3.5.5 van dat arrest ook dat dit niet wegneemt dat het bestemmingsplan, afhankelijk van de gedetailleerdheid ervan en van de omvang van het onderzoek dat eraan ten grondslag ligt, meer of minder sterke aanwijzingen kan bevatten dat, voor zover het gaat om elementen die in het bestemmingsplan regeling hebben gevonden, het gebruik maken van de in het plan toegestane mogelijkheden naar maatschappelijke opvattingen niet als onrechtmatige hinder is te beschouwen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 25-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1422

Zaaknummer: 201507344/1/R2

RECHTSPRAAK

Putten/omgevingsvergunning

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Negatief besluit.

Uit de memorie van toelichting bij de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb volgt, dat indien bij een wettelijke bepaling de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (u.o.v.) op de voorbereiding van een besluit van toepassing wordt verklaard, deze vantoepassingverklaring ook de gevallen omvat die uiteindelijk leiden tot afwijzing van een aanvraag, dus weigering van de vergunning. Volgens de memorie van toelichting is het daarom niet noodzakelijk om uitdrukkelijk te bepalen dat de u.o.v. ook van toepassing is op het negatieve besluit. Weliswaar kan volgens de memorie van toelichting de u.o.v. alleen op een positief besluit van toepassing worden verklaard en derhalve uitdrukkelijk niet op een negatief besluit, maar dan moet dit met zoveel woorden uit de tekst van de desbetreffende bepaling volgen. Deze situatie doet zich naar het oordeel van de Afdeling niet voor in artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a, van de Wabo, ook al wordt daarin de zinsnede ‘en slechts vergunning kan worden verleend (...)’, gebruikt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1311

Zaaknummer: 201502446/1/A1

Wetsartikelen: 2.12 lid 1 onderdeel a onder 3° Wabo en 3.10 lid 1 onderdeel a Wabo

RECHTSPRAAK

Boxtel/verordening

Aanbrengen uitweg. APV. Verwijzing naar Awb. Beschikking van rechtswege.

Ingevolge de APV van de gemeente is paragraaf 4.1.3.3 van de Awb van toepassing voor een aantal artikelen in deze verordening. Weliswaar voorziet de APV van de gemeente niet in van rechtswege instemming met de melding na het verstrijken van de termijn, maar dit betekent niet dat het college na ommekomst van de termijn nog bevoegd is de aanleg van de uitweg te verbieden. Met de melding van 4 juni 2014 door appellant is het verbod op het maken van een uitweg opgeheven. Indien de melder na ommekomst van de termijn de uitweg aanlegt, dan is strijd met de APV van Boxtel niet aan de orde. Het in de APV van de gemeente neergelegde meldingensysteem brengt met zich dat het college na het verstrijken van de termijn van vier weken niet meer alsnog de aanleg van de uitweg kon verbieden bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 12 augustus 2014. Een andere uitleg van de APV is in strijd met de rechtszekerheid.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1309

Zaaknummer: 201503785/1/A3

Wetsartikelen: 4.20a lid 1 Awb en 4.20b Awb

RECHTSPRAAK

Wijchen/bestemmingsplan 'Herziening bestemmingsplan buitengebied, Wegelaar 7'

Gewasbeschermingsmiddelen. Woon- en leefklimaat. Gezondheidsrisico.

De raad heeft onvoldoende onderzocht of voor de bewoners van de woning gezondheidsrisico's te verwachten zijn als gevolg van de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen in de naastgelegen boomgaard. In zoverre is niet gewaarborgd dat ter plaatse van de woning sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Voor zover de raad stelt dat het gebruik van driftreducerende spuittechnieken als representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden moet worden beschouwd, overweegt de Afdeling dat er bij afwezigheid van oppervlaktewater in dit geval geen wettelijke verplichting bestaat tot het gebruik van driftreducerende spuittechnieken. De raad heeft dan ook niet deugdelijk gemotiveerd dat het gebruik van driftreducerende spuittechnieken desalniettemin als representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden kan worden beschouwd. Volgens het door de raad aan zijn besluit ten grondslag gelegde PRI-rapport is bij een standaard spuittechniek en een wintergroene windhaag een minimale afstand van 5 meter in een volbladsituatie tot 15 meter in een kale boom-situatie nodig. Nu de afstand tussen de boomgaard en de perceelsgrens 2,5 meter en tussen de boomgaard en de woning ongeveer 5 meter bedraagt, heeft de raad ook in zoverre ontoereikend gemotiveerd dat niet aannemelijk is dat gezondheidsrisico's te verwachten zijn en sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1339

Zaaknummer: 201406460/3/R4

Wetsartikelen: 3:2 Awb

RECHTSPRAAK

Zevenaar/uitwerkingsplan 'Spoorallee'

Relativiteitsbeginsel. Dienstenrichtlijn. Personele beschermingsbereik. Dienstverrichters.

De belangen van het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen komen voort uit hun positie als concurrerende vastgoedeigenaren, die winkelvastgoed in de omgeving in eigendom hebben. Zij zijn geen dienstverrichters die zich in het plangebied willen vestigen en ook geen eigenaren van winkelvastgoed in het plangebied die worden geraakt door de brancheringsregeling. De Dienstenrichtlijn noch artikel 49 van het VWEU beschermt onder de omstandigheden als hier aan de orde het belang van concurrerende vastgoedeigenaren, die winkelvastgoed in de omgeving in eigendom hebben, niet zijnde dienstverrichters die zich in het plangebied willen vestigen of eigenaren van winkelvastgoed in het plangebied die zouden worden geraakt door de brancheringsregeling. Het belang dat zij met hun beroepsgrond willen beschermen is tegengesteld aan het belang dat de Dienstenrichtlijn en artikel 49 van het VWEU beogen te beschermen, nu het Pensioenfonds van de Metalektro en anderen vestiging van andere dienstverrichters beogen tegen te gaan.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1295

Zaaknummer: 201503574/1/R

Wetsartikelen: 49 VWEU, 1 lid 1 Dienstenrichtlijn en 8:69a Awb

RECHTSPRAAK

Bergen/bestemmingsplan '1e Herziening Schoorl, kernen en buurtschappen'***Permanente bewoning recreatiewoning. Bestendiging jurisprudentie omtrent algemeen overgangsrecht, persoonsgebonden overgangsrecht en uitsterfregeling.***

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen is het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht niet zonder meer geoorloofd. Voor een dergelijke planregeling dienen dan wel redenen te bestaan die zijn toegespitst op de omstandigheden van het geval. Overwegingen die daarbij een rol kunnen spelen, kunnen verband houden met de aard van het gebruik dat op grond van het algemene overgangsrecht mag worden gemaakt, met de omstandigheid dat een bepaalde vorm van gebruik in het verleden op illegale wijze is ontstaan en met de vraag welk nadeel de beperking tot persoonsgebonden overgangsrecht voor de gebruiker met zich brengt. Dit leidt ertoe dat een beperking van het overgangsrecht tot de persoon van de gebruiker op de peildatum niet zonder meer kan gelden voor alle vormen van gebruik waarop het overgangsrecht van toepassing was.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1304

Zaaknummer: 201506182/1/R1

Wetsartikelen: 3.2.2 Bro, 3.2.3 Bro en 3:46 Awb

RECHTSPRAAK

Losser/bestemmingsplan 'Buitengebied, partiële herziening vestiging agrarisch bedrijf Kremersveenweg'

NB-wet 1998-vergunning. Geen herhaling of voortzetting project. Flexibele verwijzing in planregels in strijd met rechtszekerheid. Doorkruising wettelijke stelsel Wgv.

Dat het college van gedeputeerde staten reeds een NB-wet 1998-vergunning heeft verleend, betekent niet dat de raad bij het vaststellen van het plan niet meer hoefde te toetsen of aan artikel 19j van de NB-wet 1998 is voldaan. Artikel 19j van de NB-wet 1998 heeft immers betrekking op het bestemmingsplan terwijl de NB-wet 1998-vergunning is verleend op grond van artikel 19d van de NB-wet 1998. Ingevolge artikel 19j, vijfde lid, van de NB-wet 1998 wordt echter een uitzondering gemaakt op de verplichting om een passende beoordeling op te stellen. Deze verplichting geldt niet als het plan een herhaling of voortzetting is van een project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kon opleveren omtrent de significante effecten van dat plan. In casu is daar geen sprake van.

De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij een flexibele verwijzing heeft willen opnemen zodat de planologisch toegestane depositie wordt verhoogd indien een nieuwe NB-wet 1998-vergunning wordt afgegeven. Een dergelijke flexibele verwijzing is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Ook is een flexibele verwijzing in strijd met het systeem van de Wet ruimtelijke ordening zoals neergelegd in artikel 3.1 van de Wro waarbij in het kader van een bestemmingsplan door de raad een afweging moet worden gemaakt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een bestemmingsplan. Die afweging is niet mogelijk indien een flexibele verwijzing in de planregels wordt opgenomen. In het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan is in dat geval immers onduidelijk van welke uitgangspunten is uitgegaan.

Artikel 3, lid 3.1, onderdeel b, onder 2, van de planregels kan niet in stand blijven omdat dit het wettelijk stelsel van de Wgv doorkruist. Voor sommige diercategorieën zijn in bijlage 1 van de Regeling geurhinder en veehouderij namelijk geen geuremissiefactoren bepaald. Voor de

veehouderijen met dieren behorende tot deze categorieën wordt bij de berekening van de geurbelasting die diercategorie buiten toepassing gelaten. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wgv gelden voor die categorieën afstandsnormen. Met dit wettelijk systeem verdraagt zich niet dat artikel 3, lid 3.1, onderdeel b, onder 2, van de planregels voor veehouderijen met een dergelijke afstandsnorm tevens een maximale geuremissienorm oplegt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 18-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1362

Zaaknummer: 201505332/1/R1

Wetsartikelen: 19d NB-wet 1998, 19j NB-wet 1998, 3.1 Wro, 3 Wgv en 4 Wgv

RECHTSPRAAK

Zwolle/omgevingsvergunning

Evenement. Geluid. Beoordelingskader. Inschakeling StAB. Onduldbare hinder. APV. Beleidsregel.

In het verslag van de StAB wordt geconcludeerd dat de grondslag voor de Nederlandse wet- en regelgeving omtrent geluidshinder is gegeven in de publicatie ISO-Recommendation R-1996. De ISO R-1996 geeft op basis van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek aanbevelingen ten aanzien van de aanbevolen waarden voor ruimten en geeft een kwalificatie over de mate van hinderlijkheid van geluid bij overschrijding van een referentiegeluidsniveau. Volgens het verslag geeft de ISO R-1996 geen duidelijke grens wanneer sprake is van onduldbare hinder.

Voor zover het college voor de onderbouwing van de maximale grenswaarden heeft verwezen naar de op 25 juni 2012 vastgestelde beleidsregel 'Beleidsregels evenementen in de open lucht 2012', kan hem dit niet baten. Volgens artikel 2 van deze beleidsregel wordt hiermee een nadere invulling gegeven aan de artikelen 1.3 tot en met 1.8, 2.2.2 en 4.1.6 van de Algemene Plaatselijke Verordening Zwolle. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen geschiedt regulering van evenementenvergunningen in de APV vooral vanuit het oogpunt van handhaving van de openbare orde, en waarborgt zij niet de vereiste planologische rechtszekerheid.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 11-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1245

Zaaknummer: 201500425/1/A1

Wetsartikelen: 2.12 lid 1 aanhef en onderdeel a aanhef en onder 2° Wabo, 2.12 lid 1 aanhef en onderdeel a aanhef en onder 2° Bor en 3:4 Awb

RECHTSPRAAK

Aalsmeer/bestuursdwang

Eigenaar geen overtreder. Toepassing Woningwet per 1 april 2007.

Dat het botenhuis aan de voorzijde van het perceel reeds bestond op het moment dat appellant het perceel in 1982 kocht, laat onverlet dat hij overtreder is van het verbod als bedoeld in artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo, nu hij dit zonder vergunning gebouwde bouwwerk in stand laat. Degene die een dergelijk bouwwerk na de bouw in eigendom verkrijgt kan evenwel eerst op grond van het per 1 april 2007 in werking getreden verbod, destijds voor het eerst geregeld in artikel 40, eerste lid, aanhef en onderdeel b, van de Woningwet, als overtreder worden aangemerkt. Toen appellant het perceel in 1982 kocht, richtte artikel 40 van de Woningwet, voor zover hier van belang, zich alleen tot degene die in afwijking of zonder vergunning had gebouwd of daartoe opdracht had gegeven en diegene is appellant wat betreft dit botenhuis niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 11-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1263

Zaaknummer: 201503515/1/A1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 aanhef en onderdeel a Wabo en 2.3a lid 1 Wabo

RECHTSPRAAK

Rotterdam/aanwijzing tot gemeentelijk monument

Aanwijzing tot gemeentelijke monument. Zinvol gebruik na aanwijzing.

Gelet op deze rechtspraak is het niet in de eerste plaats aan het college om te onderzoeken of zinvol gebruik van de moskee na aanwijzing als monument nog mogelijk is, maar aan de stichting om concrete gegevens aan te leveren waaruit volgt dat de monumentenstatus in de weg staat aan zinvol gebruik van de moskee en dit standpunt genoegzaam te motiveren.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 04-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1226

Zaaknummer: 201506370/1/A2

RECHTSPRAAK

Hollands Kroon/bestemmingsplan 'Uitbreiding Agriport A7, grootschalige glastuinbouw, 1e partiële herziening'

Ladder voor duurzame verstedelijking. Datacenter. Regionale behoefte.

In aanmerking genomen ook de nota van toelichting, waarin doel en strekking van de ladder voor duurzame verstedelijking zijn weergegeven, is de Afdeling van oordeel dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro zich niet leent voor toepassing op een ontwikkeling als het grootschalige datacenter waarin het plan voorziet. Het is immers in verband met het verzorgingsgebied van het datacenter niet doenlijk de actuele regionale behoefte hieraan te beschrijven.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 04-05-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1208

Zaaknummer: 201504193/1/R1

Wetsartikelen: 3.1 lid 1 Wro, 1.1.1 lid 1 onderdeel i Bro en 3.1.6 lid 2 Bro

RECHTSPRAAK

Best/bestemmingsplan 'Klaverhoekseweg 9a en omgeving'

Ruimte voor Ruimtewoning. Exceptieve toetsing. Beleidsregel in strijd is met de Wro. Provinciale verordening onverbindend.

In de toelichting van de Beleidsregel staat dat de aanvrager, dat wil zeggen het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad, overeenkomstig artikel 19 van de WRO een aanvraag om een verklaring van geen bezwaar indient bij het provinciebestuur. Dit past bij een stelsel, zoals de WRO kende, van goedkeuring door het college van gedeputeerde staten van bestemmingsplannen. Voor nadere regels, zoals de Beleidsregel, die uitgaan van het verkrijgen van de noodzaak van planologische medewerking van het college van gedeputeerde staten voorafgaande aan de vaststelling van een bestemmingsplan, biedt de Wro geen grondslag. Dit betekent dat de Beleidsregel in strijd is met de Wro.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 26-04-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1106

Zaaknummer: 201502999/1/R2

Wetsartikelen: 8.3 lid 1 onderdeel a Awb, 19 WRO en 4.1 Wro

RECHTSPRAAK

Zaltbommel/bestemmingsplan 'Buitengebied, Zaltbommel Reparatieplan'

***Voormalig agrarische bedrijfswoning. Plattelandswoning of
burgerwoning. Gevolgen voor glastuinbouwbedrijf. Geluid. VNG-
brochure.***

Bij de toepassing van de in het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen regelgeving met betrekking tot geluid wordt in de begripsbepalingen in artikel 1.1 wat gevoelige gebouwen betreft onderscheid gemaakt tussen gevoelige gebouwen die niet en gevoelige gebouwen die wel tot de betreffende inrichting behoren. De in afdeling 2.8 van het Activiteitenbesluit milieubeheer genoemde geluidgrenswaarden zijn niet van toepassing op een bedrijfswoning behorende bij de inrichting. Voorts wordt ingevolge artikel 1.3c van het Activiteitenbesluit milieubeheer de voormalige bedrijfswoning bij toepassing van dit besluit beschouwd als onderdeel van de inrichting, zodat de genoemde grenswaarden hiervoor niet gelden. Dit zou wel het geval zijn, indien aan het betrokken perceel de bestemming 'Wonen' wordt toegekend en de voormalige bedrijfswoning daarmee als burgerwoning wordt bestemd. In dat geval is een dergelijke woning geen onderdeel van een inrichting. In het onderhavige geval brengt dit met zich dat het nabijgelegen glastuinbouwbedrijf niet aan de geldende geluidgrenswaarden zal kunnen voldoen.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-04-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1036

Zaaknummer: 201502197/1/R2

Wetsartikelen: 1. Activiteitenbesluit milieubeheer en 1.3c Activiteitenbesluit milieubeheer

RECHTSPRAAK

nadeelcompensatie Rijksweg 31

Voor voorzienbaarheid is uitsluitend de situatie ten tijde van de investeringsbeslissing relevant.

Casus

Appellanten A en C hebben in het voorjaar van 2007 het dicht bij de Hendrik Algraweg gelegen bedrijfspand te Leeuwarden gekocht. Appellant B is exploitant van het in het bedrijfspand gevestigde autoschadebedrijf.

Bij besluit van 26 februari 2010 heeft de minister op grond van artikel 15, eerste lid, van de Tracéwet het tracébesluit Rijksweg 31 Leeuwarden vastgesteld. Het tracébesluit voorziet in de aanleg van Rijksweg 31 als dubbelbaans autoweg, inclusief reconstructie van het aansluitende wegvak Rijksweg 32 en inclusief verbindende wegen naar het gemeentelijk wegennet.

Op 19 april 2013 hebben appellant A en anderen de minister afzonderlijk verzocht om vergoeding van de schade die zij als gevolg van het tracébesluit stellen te hebben geleden. Aan deze verzoeken hebben zij ten grondslag gelegd dat de zichtbaarheid en bereikbaarheid van het bedrijfspand na de aanleg en ingebruikname van Rijksweg 31 zijn verslechterd en dat dit tot een waardevermindering van het bedrijfspand en een omzetsdaling van het autoschadebedrijf heeft geleid.

Appellant A en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de minister in het besluit van 11 maart 2014 afdoende heeft gemotiveerd dat de schade ten tijde van de investeringsbeslissing voorzienbaar was.

Daartoe hebben zij in het hogerberoepsschrift aangevoerd dat in het voorjaar van 2007, ten tijde van de investeringsbeslissing, om politieke, juridische en financiële redenen onzeker was of Rijksweg 31 zou worden aangelegd en bovendien onduidelijk was welke variant of route zou worden gekozen, zodat de schade slechts gedeeltelijk voorzienbaar was.

Rechtsvraag

Kan voorzienbaarheid worden tegengeworpen?

Uitspraak

Dat, zoals appellanten stellen, het ten tijde van de investeringsbeslissing in het voorjaar van 2007 om verschillende redenen niet zeker was dat de aanleg van de Rijksweg 31 zou doorgaan en bovendien niet uitgesloten was dat uiteindelijk voor een andere variant of route zou worden gekozen, laat onverlet dat de minister een concreet beleidsvoornemen had om de voorkeursvariant te realiseren. Verder kan aan het ruime tijdsverloop tot de vaststelling van het ontwerp van het tracébesluit op 14 april 2009 niet de door appellanten gewenste betekenis worden toegekend. Voor het antwoord op de vraag of de schade voorzienbaar was, is uitsluitend de situatie ten tijde van de investeringsbeslissing relevant.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling valt af te leiden dat, anders dan appellanten betogen, bij het bepalen van de voorzienbaarheid van de schade geen betekenis toekomt aan de grootte van de ten tijde van de beslissing tot investering bestaande kans dat de schade niet zou ontstaan. Volgens die jurisprudentie is de meest ongunstige uitwerking van een concreet beleidsvoornemen beslissend voor het antwoord op de vraag of en zo ja in hoeverre de betrokkene het risico van de schade heeft aanvaard.

Ter zitting van de Afdeling is van de zijde van appellanten onweersproken gesteld dat de Hendrik Algraweg de belangrijkste toegangsweg tot het bedrijfspand is, dat in het tracébesluit is vastgelegd dat deze weg wordt afgesloten en dat deze afsluiting ten tijde van de investeringsbeslissing niet voorzienbaar was. Voor zover die afsluiting, zoals de minister heeft gesteld, in de lijn der verwachtingen lag, mede gelet op het beoogde doel om Leeuwarden verkeersluw te maken, is van belang dat voor voorzienbaarheid van planschade meer is vereist dan dat de planologische ontwikkeling niet onwaarschijnlijk was en belemmerende omstandigheden daarvoor ontbraken.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-04-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:1049

Zaaknummer: 201504881/1/A2

Wetsartikelen: Tracéwet

RECHTSPRAAK

Coevorden/planschade

Waardedrukkend effect illegale situatie.

Casus

Ermerzand was ten tijde van belang de eigenaresse van een tussen [persoon A] en [persoon B] gelegen recreatiepark. Bij brief van 12 december 2005 heeft zij het college verzocht om vergoeding van de waardevermindering van de gronden van het recreatiepark als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Recreatieterrein Ermerstrand 1999 van 13 februari 2001.

In het besluit van 25 oktober 2011, gelezen in samenhang met een daarin ingelast advies van de SAOZ, heeft het college het standpunt ingenomen dat Ermerzand door de planologische verandering geen schade heeft geleden.

De rechtbank heeft krachtens artikel 8:47 Awb de StAB tot deskundige benoemd voor het instellen van een onderzoek.

In een aanvullend verslag van 24 september 2012 heeft de StAB uiteengezet dat het op grond van het oude bestemmingsplan op de voor Recreatieve doeleinden, categorie V, bestemde gronden was toegestaan chalets met een maximale oppervlakte van 35 m² op te richten, dat daaraan niet afdoet dat de gemeente door feitelijk handelen chalets met een grotere oppervlakte heeft toegestaan, dat bij de taxatie terecht niet de feitelijke situatie als uitgangspunt is genomen en dat daarbij voorts terecht rekening is gehouden met een aftrekpost van € 65.909,09 in verband met kosten voor het opzeggen van de verhuurde plaatsen en schadevergoeding aan de eigenaren van chalets die in strijd met het oude bestemmingsplan zijn gebouwd.

Rechtsvraag

Moet in dit geval worden afgeweken van het uitgangspunt dat bij de waardebepaling van de gronden van de normatieve waarde van de gronden wordt uitgegaan, nu uit de feitelijke transacties blijkt dat de werkelijke waarde van de gronden hoger lag dan de normatieve

waarde van de gronden op basis van de planologische mogelijkheden? Dient bij de bepaling van de waarde van de gronden onder het nieuwe bestemmingsplan een aftrek plaats te vinden in verband met eventuele handhavingsacties, omdat uit de stukken blijkt dat veel chalets groter zijn dan zonder bouwvergunning is toegestaan?

Uitspraak

Bij de taxatie van de waarde van de gronden van het recreatiepark op de peildatum onder het oude bestemmingsplan heeft het college terecht de planologische situatie als uitgangspunt genomen. In het verslag van 9 juli 2012, gelezen in samenhang met het daarin ingelaste taxatierapport, is inzichtelijk gemaakt dat, gelet op de kosten voor opzeggen van de verhuurde plaatsen en schadevergoeding aan de eigenaren van chalets die in strijd met het oude bestemmingsplan zijn gebouwd, een redelijk denkend en handelend koper die waarde met € 65.909,09 naar beneden zou bijstellen. In het betoog van RM Project is geen grond te vinden voor het oordeel dat deze bijstelling ten onrechte heeft plaatsgevonden. In dat betoog is immers geen rekening gehouden met het waardedrukkende effect van de illegale situaties met de daarbij behorende mogelijkheid van handhaving.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 13-04-2016

ECLI: ECLI:NL:RVS:2016:960

Zaaknummer: 201504856/1/A2

Wetsartikelen: 6.1 Wro

ANNOTATIE

mr. D.S.P. Roelands-Fransen

1. Hoewel de Wabo inmiddels ruim vijf en een half jaar geldt, leidt het principe van de onlosmakelijke samenhang nog steeds tot interessante jurisprudentie. In deze uitspraak geeft de Afdeling bestuursrechtspraak op heldere wijze aan hoe hiermee omgegaan dient te worden in verschillende situaties. Om de crux van de uitspraak goed te begrijpen, worden allereerst de in de uitspraak relevante vergunningaanvragen en besluiten genoemd:

- oprichtingsvergunning van 6 december 2011 voor onbemand tankstation (art. 2.1 lid 1 onderdeel e Wabo);
- veranderingsvergunning voor onbemand tankstation (art. 2.1 lid 1 onderdeel e Wabo): op 9 mei 2012 aangevraagd en op 26 juli 2012 verleend;
- bouw- en aanlegvergunning voor een ondergrondse brandstoftank (art. 2.1 lid 1 onderdeel a en b Wabo): op 26 maart 2013 aangevraagd en op 8 oktober 2013 verleend.

2. In hoger beroep wordt duidelijk dat zowel het veranderen van de inrichting als de bouw- en aanlegvergunning tevens strijdigheid met het bestemmingsplan oplevert. Noch bij de veranderingsvergunning noch bij de bouw- en aanlegvergunning is echter een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo aangevraagd.

3. De Afdeling zet op heldere wijze uiteen wanneer artikel 2.7 lid 1 Wabo – het artikel dat bepaalt dat de aanvrager er zorg voor dient te dragen dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project – van toepassing is en wanneer dit niet het geval is.

4. Ten aanzien van de veranderingsvergunning oordeelt de Afdeling dat hierop in beginsel de reguliere procedure van toepassing was waardoor bij het verstrijken van de beslistermijn een vergunning van rechtswege kon ontstaan. Dit laat volgens de Afdeling echter onverlet dat de beschikking van rechtswege niet in overeenstemming is met artikel 2.7 lid 1 Wabo omdat het veranderen van een inrichting waarbij strijdigheid ontstaat met een bestemmingsplan als onlosmakelijk verbonden activiteiten moeten worden aangemerkt. De Afdeling bepaalt dat het

college van burgemeester en wethouders daarom de vergunning van rechtswege had moeten herroepen en de aanvrager in de gelegenheid had moeten stellen om de aanvraag aan te vullen. Indien daarvan geen gebruik zou zijn gemaakt, had de aanvraag buiten behandeling moeten worden gelaten.

5. Voor de bouw- en aanlegvergunning geldt echter iets anders. Omdat het realiseren van een ondergrondse brandstoftank op de nieuwe locatie leidt tot strijdigheid met het bestemmingsplan, bepalen artikel 2.10 lid 2 en artikel 2.11 lid 2 Wabo dat de aanvraag van rechtswege mede betrekking heeft op een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo (strijdig gebruik). Toepassing van artikel 2.7 lid 1 Wabo is daarom niet aan de orde en van een omgevingsvergunning van rechtswege kan evenmin sprake zijn aangezien op de voorbereiding van de aanvraag de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is.

6. Tot slot constateert de Afdeling dat de aanvraag van 26 maart 2013 (bouw- en aanlegvergunning) evenmin betrekking heeft op de activiteit milieu, zodat de aanvraag in strijd met artikel 2.7 lid 1 Wabo eveneens zou moeten worden aangevuld.

7. Met deze uitspraak maakt de Afdeling nog weer eens duidelijk dat artikel 2.7 lid 1 Wabo weliswaar niet voorkomt dat een vergunning van rechtswege kan worden verleend, maar uiteindelijk wel grond voor vernietiging van een besluit of beslissing op bezwaar oplevert wanneer de aanvraag nadien niet is aangevuld en de van rechtswege verleende omgevingsvergunning dus niet wordt gerepareerd.

8. De Afdeling vernietigt in dit geval de uitspraak van de rechtbank, herroept de besluiten en geeft partijen ter voorlichting als opdracht mee dat ofwel de aanvraag van 9 mei 2012 ofwel de aanvraag van 26 maart 2013 op zodanige wijze zal moeten worden aangevuld dat de aanvraag ziet op alle onlosmakelijk verbonden activiteiten – bouwen, aanleggen, strijdig gebruik en veranderen van een inrichting – waarop vervolgens met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure kan worden besloten. Daar valt geen speld tussen te krijgen!

ANNOTATIE

Tycho Lam

Dit is een verzamelnot bij de volgende uitspraken: ECLI:NL:RVS:2016:24, ECLI:NL:RVS:2016:201, ECLI:NL:RVS:2016:399, ECLI:NL:RVS:2016:412, ECLI:NL:RVS:2016:484 en ECLI:NL:RVS:2016:728.

1. Aan de stroom ladderuitspraken is voorlopig nog geen einde gekomen. Het afgelopen kwartaal is er een zestal ladderuitspraken gedaan die het bespreken waard zijn. Van de betreffende uitspraken zijn uitsluitend de overwegingen van de Afdeling die betrekking hebben op de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen.
2. In de uitspraak van 13 januari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:24) zet de Afdeling nogmaals uiteen dat bij de vraag of er sprake is van een actuele regionale behoefte (trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking) de bestaande harde plancapaciteit aan de aanbodzijde moet worden meegenomen. De Afdeling heeft dat eerder al overwogen, onder mee in een uitspraak van 4 juli 2014 (ECLI:RVS:NL:2014:2039). Uit de uitspraak van 13 januari 2016 blijkt dat in de plantoelichting een uitdrukkelijke overweging aan de harde plancapaciteit gewijd moet worden. Aangezien uit de plantoelichting niet was af te leiden wat de omvang van de harde plancapaciteit was, is het bestemmingsplan in strijd met trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking vastgesteld. De gemeenteraad had deze strijdigheid tijdig onderkend. Voorafgaand aan de mondelinge behandeling was alsnog een deugdelijke vraag-en-aanbodanalyse overgelegd. Op basis van deze nadere analyse oordeelt de Afdeling dat sprake is van een actuele regionale behoefte en blijven de rechtsgevolgen van het bestemmingsplan in stand.
3. De uitspraak van 3 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:201) is in de literatuur niet onopgemerkt gebleven. De reden daarvoor is niet gelegen in de overwegingen van de Afdeling over de ladder voor duurzame verstedelijking. In deze uitspraak heeft de Afdeling namelijk de experimenteerbepaling van artikel 7c van het Besluit uitvoering Chw onverbindend geoordeeld, omdat in strijd met artikel 2.4 lid 3 aanhef en onder b van de Chw niet de ten hoogste toegestane tijdsduur van de afwijkingen is bepaald. Zie over dit aspect van de

uitspraak de annotatie van Nijmeijer in AB 2016/120 (zie in dezelfde zin maar dan over art. 7d van het Besluit uitvoering Chw, ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:399, die hierna nog aan bod komt). Inmiddels heeft de minister op dit punt reparatiewetgeving aangekondigd (zie www.omgevingsportaal.nl).

4. Laddertechnisch is de uitspraak minder opzienbarend. In de eerste plaats volgt uit de uitspraak dat bij een ruime bestemming (in dit geval de bestemming 'Gemengd') de maximale gebruiksmogelijkheden van deze bestemming voorwerp van de laddertoets dienen te zijn. Voorts herhaalt de Afdeling haar vaste jurisprudentie inzake de laddertoets bij wijzigingsbevoegdheden. Deze komt erop neer dat de gemeenteraad al bij het moederplan inzicht moet geven in de vraag of binnen de planperiode met een regionale behoefte aan de betreffende ontwikkeling rekening moet worden gehouden en of deze ontwikkeling in het licht van de overige in artikel 3.1.6 lid 2 Bro geformuleerde voorwaarden binnen het plangebied zal kunnen worden gerealiseerd. Bovendien dient bij vaststelling van het wijzigingsplan nogmaals een laddertoets uitgevoerd te worden (zie ook ABRvS 5 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:307). Zeer recent heeft de Afdeling voor uitwerkingsplannen dezelfde benadering gekozen. In een uitspraak van 18 mei 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1295) overweegt de Afdeling: 'De jurisprudentie van de Afdeling die ziet op onbenutte planologische mogelijkheden zoals onder meer de uitspraak van 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2062, heeft geen betrekking op de verhouding tussen het bestemmingsplan met uitwerkingsplicht en het uitwerkingsplan. Zoals onder 1 is overwogen kan in het kader van beroep tegen een uitwerkingsplan ter beoordeling staan of dit plan is voorbereid en genomen in strijd met het recht waaronder ook strijd met een regel, zoals neergelegd in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Er zijn geen omstandigheden aan te wijzen waarom deze toets in dit geval achterwege dient te blijven.'

5. In de derde ladderuitspraak staat het inpassingsplan Logistiek Park Moerdijk centraal (ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:399). Provinciale staten hebben voor dit inpassingsplan gebruik willen maken van artikel 7k lid 2 van het Besluit uitvoering Chw. De reden daarvoor is dat het inpassingsplan niet binnen de reguliere planperiode van tien jaar uitvoerbaar is. Door te opteren voor de experimentenstatus geldt een verlengde looptijd van twintig jaar (zie art. 7k lid 2 van het Besluit uitvoering Chw). Die verlengde looptijd heeft ook gevolgen voor het ladderonderzoek. Het onderzoek naar de actuele regionale behoefte kan zich dan uitstrekken over een periode van twintig jaar, waardoor ook rekening kan worden gehouden met de actuele regionale behoefte die na de reguliere planperiode van tien jaar ontstaat. Aangezien de betreffende bepaling van het Besluit uitvoering Chw onverbindend wordt geoordeeld, gaat deze vlieger vooralsnog niet op en haalt de laddertoets de eindstreep niet.

6. De vierde uitspraak (ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:412) gaat over het viscentrum in Breskens. Het is de bedoeling dat in het viscentrum een aantal bestaande visgerelateerde functies worden ondergebracht (het gaat om het visserijmuseum, de vismijn en de Koninklijke Nederlandse Reddingsmaatschappij). Volgens de gemeenteraad is de nieuwe locatie voor deze functies meer passend dan de oude. In de plantoelichting is de noodzaak om te komen tot een concentratie van functies in het viscentrum nader gemotiveerd (zie r.o. 10.5 van de uitspraak). De Afdeling toetst de gestelde noodzaak (terecht) terughoudend. In het kader van de laddertoets is uiteraard van belang dat in de belangenafweging ook wordt betrokken wat er met de achterblijvende locaties gebeurt. Aangezien deze zullen worden gesloopt, kon een nadere analyse van eventueel optredende leegstandseffecten op de bestaande locaties achterwege blijven. Toch gaat het mis. Naast een concentratie van bestaande functies wordt voorzien in een uitbreiding van het viscentrum met in totaal 1100 m², waaronder horeca- en detailhandelsvoorzieningen. Het spreekt voor zich dat de actuele regionale behoefte aan deze uitbreiding moet worden onderbouwd. De gemeenteraad had in de plantoelichting slechts gewezen op de verwachte stijging van het bezoekersaantal die zou samenhangen met de in een masterplan vastgelegde toeristische ambities van de gemeente en eerdere ervaringen in de toeristische sector. Op zichzelf lijkt mij dat de aangewezen wijze om de actuele regionale behoefte aan een toeristische trekpleister te onderbouwen. De gemeenteraad had evenwel nagelaten het verwachte bezoekersaantal met concreet onderzoek te onderbouwen en de eerdere ervaringen konden niet nader worden geduïd. Om die reden oordeelt dat Afdeling dat de laddertoets niet aan de eisen van artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro voldoet.

7. In de uitspraak van 24 februari 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:484) wordt een Wabo-projectbesluit dat de ontwikkeling van een manege mogelijk maakt vernietigd, omdat de toets aan de tweede trede van de ladder voor duurzame verstedelijking niet goed is uitgevoerd. De Afdeling gaat er aldus van uit dat een manege een nieuwe stedelijke ontwikkeling is (zie ook ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1359). Voor de toets aan de tweede trede is verwezen naar een alternatievenonderzoek dat in 2004 was uitgevoerd. Volgens de Afdeling blijkt uit dit alternatievenonderzoek onvoldoende of ook onderzocht is of in de behoefte aan de manege kan worden voorzien in bestaand stedelijk gebied door herstructurering, transformatie of anderszins. Kennelijk had het alternatievenonderzoek zich beperkt tot 'maagdelijke locaties'. Het spreekt voor zich dat dat in het kader van de toets aan de tweede trede niet volstaat. Daar komt bij dat appellanten in de zienswijzenfase op leegstaande agrarische bebouwing hadden gewezen waarin de manege gevestigd zou kunnen worden. De Afdeling verlangt dat gemotiveerd wordt aangegeven waarom vestiging op de aangedragen alternatieve locaties niet tot de mogelijkheden behoort. Daarbij komt het aan op de beantwoording van de vraag of deze locaties geschikt en beschikbaar zijn. Het is opmerkelijk dat de Afdeling geen overweging

wijdt aan de vraag of de aangedragen agrarische locaties wel als bestaand stedelijk gebied kunnen worden aangemerkt. Volgens artikel 1.1.1 lid 1 onderdeel h van het Bro is daarvoor vereist dat sprake is van een 'bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing'. Agrarische locaties behoren daar mijns inziens niet toe.

8. De laatste uitspraak (ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:798) gaat over de wijze waarop bij de toets aan trede 1 van de ladder voor duurzame verstedelijking de regio moet worden afgebakend. Aan de orde is een bestemmingsplan dat de ontwikkeling van een bedrijventerrein in de gemeente Asten mogelijk maakt. Uit eerdere uitspraken van de Afdeling volgt dat de omvang van de regio van geval tot geval moet worden vastgesteld. Op basis van de verhuisbereidheid van bedrijven heeft de gemeenteraad de gemeente Asten en de aangrenzende gemeente Someren in de vraag- en aanbodanalyse betrokken. De Afdeling haalt een streep door deze regioafbakening. Uit het ladderonderzoek blijkt dat bedrijven die op zoek zijn naar een nieuwe bedrijfslocatie de voorkeur geven aan een locatie binnen dezelfde gemeente en daarom vaak kiezen voor een locatie op een afstand van maximaal 10 tot 15 km van hun huidige locatie. Dat betekent dat bedrijvenlocaties binnen deze cirkel in de vraag- en aanbodanalyse betrokken moeten worden, zeker als binnen deze cirkel het grondgebied van een andere gemeente is gelegen waarmee in regionaal verband wordt samengewerkt. Het feit dat ondernemers liever in hun eigen gemeente naar een nieuw bedrijfskavel zoeken, maakt dat niet anders. Bij de regioafbakening kunnen dit soort algemene, abstract geformuleerde wensen geen rol spelen. Dat ligt anders als concreet wordt onderbouwd waarom een bepaald bedrijf zich in een bepaalde gemeente (op een bepaald bedrijventerrein) wenst te vestigen. Dergelijke concrete wensen kunnen vertaald worden naar een nadere kwalitatieve afbakening van de regio. Een goed voorbeeld daarvan vormt de bekende uitspraak inzake de Zuivelhoeve (ABRvS 23 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1421).

9. In de zes besproken uitspraken voldoet de ladderonderbouwing die aan het planologisch besluit ten grondslag was gelegd niet aan de eisen van artikel 3.1.6 lid 2 van het Bro. Het algemene beeld uit deze uitspraken is dat gemeenten en initiatiefnemers nog steeds onvoldoende bekend zijn met de wijze waarop een laddertoets moet worden uitgevoerd. Voor de meeste van de deze uitspraken geldt dat met een verbetering van de laddertoets, het planologisch besluit alsnog de eindstreep zal halen. Niet ondenkbaar is evenwel dat uit de aanvullende laddertoets naar voren komt dat de beoogde ontwikkeling in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking niet te verantwoorden is. Ik durf de stelling te verdedigen dat er in dat geval geen sprake is van zorgvuldig ruimtegebruik, zodat de ladder voor duurzame verstedelijking doet waarvoor zij in het leven is geroepen.

ANNOTATIE

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

1. In ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737 gaat de Afdeling 'om' ten aanzien van haar eerdere jurisprudentie over het belanghebbendebegrip bij de omgevingsvergunning voor milieu, en sluit zij aan bij een uitspraak van 22 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3812, over een evenementenvergunning) en een uitspraak van 10 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4434, over een bestemmingsplan).

In de onderhavige uitspraak is (onder andere) een revisievergunning verleend voor een attractiepark, evenemententerrein en vakantiepark. Appellante stelt ter plaatse van haar woning, gelegen op ongeveer 5 kilometer afstand van het park, geluidhinder van de inrichting te ondervinden. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank appellante in beroep terecht niet-ontvankelijk verklaard nu onvoldoende vaststaat dat zij ter plaatse van haar woning 'hinder van enige betekenis' zal ondervinden (Rechtbank Midden-Nederland 17 april 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:2686).

2. Alleen belanghebbenden kunnen tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter. Op grond van artikel 1:2 Awb wordt als belanghebbende aangemerkt degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Voorheen werden, op grond van vaste jurisprudentie, bij besluiten tot verlening van een omgevingsvergunning voor milieu voor een inrichting eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van die inrichting kunnen worden ondervonden aangemerkt als belanghebbende (ABRvS 12 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:388). In welke mate van de inrichting milieugevolgen kunnen worden ondervonden was hierbij niet van belang (o.a. ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107).

Met de onderhavige uitspraak van 16 maart jl. breekt de Afdeling met de hiervoor besproken jurisprudentielijn: de mate waarin hinder zal worden ondervonden van een inrichting wordt relevant voor de invulling van het belanghebbendebegrip in procedures over besluiten tot verlening van een omgevingsvergunning voor milieu. Er moet om van belanghebbendheid te kunnen spreken voortaan sprake zijn van hinder *van enige betekenis*.

3. Als gezegd, sluit de uitspraak aan bij twee eerdere uitspraken van de Afdeling. Eén van 22 oktober 2014, over een evenementenvergunning (ECLI:NL:RVS:2014:3812) en één van 10 december 2014, over de vaststelling van een bestemmingsplan (ECLI:NL:RVS:2014:4434). In de eerste uitspraak overwoog de Afdeling dat appellante geen belanghebbende was omdat niet aannemelijk was dat zij als gevolg van het evenement hinder van enige betekenis zal ondervinden, waarmee zij niet geraakt wordt in een objectief bepaalbaar belang dat rechtstreeks bij het besluit tot vergunningverlening betrokken is. De Afdeling baseerde dat oordeel op verklaringen van een ambtenaar ter zitting. Volgens de ambtenaar was ter plaatse van de woning het geluid 'niet erg luid'. Het lijkt ons niet de bedoeling dat voortaan ook bij milieuzaken uitsluitend op basis van verklaringen ter zitting wordt vastgesteld dat er sprake is van hinder van enige betekenis. In de tweede uitspraak oordeelde de Afdeling ten aanzien van de vaststelling van een bestemmingsplan dat voor zover de belanghebbendheid wordt ontleend aan hinder vanwege in het bestemmingsplan toegestane activiteiten (onder verwijzing naar de hiervoor genoemde uitspraak van 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812), de betrokkene aannemelijk moet maken dat hij, naar objectieve maatstaven gemeten, hinder van enige betekenis ondervindt.

5. Hoewel de uitspraak, zoals de Afdeling terecht stelt, de rechtseenheid versterkt, plaatsen wij hierbij enkele kritische kanttekeningen. Welke mate van hinder is voldoende om te kunnen spreken van hinder van enige betekenis? Daarvoor zijn ons inziens moeilijk absolute handvatten te geven omdat de mate waarin gevolgen van een (milieu)activiteit worden ondervonden, afhankelijk is van locatiespecifieke factoren (bijvoorbeeld de aanwezigheid van afschermdende bebouwing of begroeiing) en de aard en de omvang van de desbetreffende activiteit. Hoe wordt bepaald of er sprake is van hinder van enige betekenis? Ons inziens biedt de uitspraak van 22 oktober 2014 geen goed voorbeeld van de wijze waarop dat zou moeten gebeuren. Ook andere uitspraken waarin het criterium van 'hinder van enige betekenis' is gehanteerd geven hierin nog weinig inzicht (ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2892; ABRvS 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3231; Rechtbank Gelderland 16 juni 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:3954). Wij zijn daarom benieuwd naar nieuwe jurisprudentie waarin dit – voor milieuzaken – nieuwe criterium wordt toegepast.

Annotatoren: mr. dr. V.M.Y. van 't Lam en mr. R. Bruijnsteen, advocaat bij Stibbe Amsterdam

ANNOTATIE

Marieke Kaajan

1. In ABRvS 24 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:465, over de (grensoverschrijdende) hoogspanningsverbinding tussen Doetinchem en de grens met Duitsland, gaat de Afdeling uitgebreid in op de vraag of voor dit project één besluit-m.e.r. had moeten worden opgesteld of dat, terecht, alleen voor het Nederlandse deel een m.e.r. is gemaakt. De uitspraak zet in duidelijke lijnen uiteen (1) op basis van welke activiteit (grensoverschrijdend of niet?) moet worden vastgesteld of er een m.e.r.-plicht bestaat; (2) welke activiteit (idem) in een m.e.r. moet worden onderzocht en (3) wat de relevantie van het grensoverschrijdende deel is bij deze m.e.r. Ik licht alle drie aspecten in deze noot toe.
2. Wat betreft de vraag naar het bestaan van een m.e.r.-plicht bevestigt de Afdeling in deze uitspraak dat hierbij het grensoverschrijdende deel moet worden betrokken. Letterlijk volgt dit overigens ook uit artikel 2 lid 6 Besluit m.e.r., welk artikel is ingevoerd na het arrest van het HvJ EU van 10 december 2009 (C-205/08). In dit arrest concludeerde het Hof dat ‘de bevoegde overheidsinstanties van een lidstaat een milieueffectbeoordeling moeten uitvoeren van een in punt 20 van bijlage I bij deze richtlijn genoemd project, zoals de aanleg van bovengrondse hoogspanningsleidingen van 220 kV of meer en langer dan 15 km, ook indien het project grensoverschrijdend is en slechts een gedeelte ervan met een lengte van minder dan 15 km is gelegen op het grondgebied van deze lidstaat’. Dat het grensoverschrijdende deel van de hoogspanningsverbinding moest worden betrokken bij het bepalen of er een m.e.r.-plicht bestond, stond dus buiten twijfel (nog daargelaten dat i.c. het Nederlandse deel op zichzelf als de drempel van categorie C24 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. overschrijdt).
3. Uit artikel 2 lid 6 Besluit m.e.r., of uit eerdergenoemd arrest van het Europese Hof kan echter niet worden afgeleid dat dit ook betekent dat in het milieueffectrapport het totale project – dus inclusief het grensoverschrijdende deel – moet worden opgenomen en dat niet kan worden volstaan met een m.e.r. voor het Nederlandse deel. Een dergelijke verplichting ziet de Afdeling ook niet in andere nationale regelgeving (waarbij de Afdeling overigens niet nader toelicht aan welke nationale regelgeving in dit verband gedacht kan worden). Artikel 14.5 WMB schrijft weliswaar een verplichte coördinatie bij het maken van een milieueffectrapport

voor indien meer dan één besluit is aangewezen als m.e.r.-plichtig besluit. Het betreft hier echter de aanwijzing in het Besluit m.e.r. – en dus niet de situatie dat op grond van buitenlandse wetgeving een m.e.r.-plichtig besluit wordt voorbereid. Door appellanten was in dit verband nog gewezen op een tweetal uitspraken (zie r.o. 5.3.2) waarin de Afdeling zou hebben geoordeeld over het bestaan van een verplichting om één m.e.r. op te stellen, ook als het project zich zou uitstrekken over het grondgebied van meerdere Nederlandse gemeenten. Nog los van het feit dat de Afdeling concludeert dat deze conclusie niet gebaseerd kan worden op deze uitspraken, overweegt de Afdeling in dat verband mijns inziens terecht dat zo'n – nationale – situatie niet vergelijkbaar is met de situatie die hier aan de orde is. Het wordt ook tamelijk gecompliceerd als er hier een verplichting zou bestaan om het Nederlandse en Duitse deel van de voorgenomen hoogspanningsverbinding in een Nederlandse m.e.r. te beschrijven, gelet op de ook door de Afdeling geconstateerde verschillen in procedure. Daarmee concludeert de Afdeling dat er in het nationale recht geen aanknopingspunten bestaan om te stellen dat het Nederlandse en Duitse deel van de hoogspanningsverbinding in één m.e.r. als één project moeten worden beschreven. Ook het Europese recht bevat deze aanknopingspunten niet. Dit volgt ten eerste niet uit de m.e.r.-richtlijn, maar ook hiervoor is het arrest van het Hof van 10 december 2009 van belang. Juist in dit arrest heeft het Hof vastgesteld dat een lidstaat, bij een grensoverschrijdend project, een milieueffectbeoordeling moet uitvoeren voor het deel van het project op zijn grondgebied. Daarmee kan dus worden vastgesteld dat in dit geval terecht ervoor gekozen is om alleen het Nederlandse gedeelte als m.e.r.-plichtig project in het m.e.r. te beschrijven.

4. Dat laat echter, ten slotte, onverlet dat bij de beoordeling van de gevolgen van het Nederlandse gedeelte, ook de gevolgen van het grensoverschrijdende deel van de hoogspanningsverbinding moeten worden betrokken. In dat verband overweegt de Afdeling dat (r.o. 5.4.3) in elk van de op te stellen rapporten wel aandacht moet worden geschonken aan de eventuele milieueffecten die het project voor zover dat aan de ene zijde van de grens is gesitueerd, kan hebben voor de andere zijde. Voorts moeten eventuele cumulatieve effecten worden beschreven van de projectonderdelen aan weerszijden van de grens. En verder is een 'substantiële mate van samenwerking' tussen de lidstaten vereist.

5. De uitspraak zet daarmee een heldere systematiek neer. Ik vraag me echter af hoe een en ander in de praktijk uitwerkt. Consequentie van de uitspraak is dat er bij een grensoverschrijdende activiteit waarvoor de verplichting bestaat om een milieueffectrapport op te stellen, per lidstaat een rapport mag worden opgesteld – in 'intensieve' samenwerking met de andere lidstaat. Het komt mij voor dat een goede werking van de m.e.r.-richtlijn alleen dan verzekerd is, indien deze intensieve samenwerking inhoudt dat beide lidstaten het onderzoek ten behoeve van het milieueffectrapport min of meer tegelijkertijd uitvoeren, om

niet voor voldoening feiten te komen staan en salamitactieken te voorkomen. Immers, alleen dan kunnen bijvoorbeeld alternatieven echt goed op hun merites worden beoordeeld. De 'second-best' variant voor de ene lidstaat, die voor die lidstaat wellicht niet kan worden beschouwd als een 'redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatief' kan mogelijk, in combinatie met een bepaalde variant in de andere lidstaat, opeens wel een relevant alternatief zijn, omdat overall de milieueffecten van de grensoverschrijdende hoogspanningsverbinding daarmee beperkter zijn. Dit aspect komt in de uitspraak slechts zijdelings aan de orde (r.o. 5.3.1).

6. Los van de vraag naar de omvang van de m.e.r.-plicht is deze uitspraak, ten slotte, ook belangrijk vanwege een heel ander aspect. In r.o. 47.5 spreekt de Afdeling zich uit over de vraag of bij het bepalen van de omvang van de effecten op (vogel)soorten die op grond van de Ffw zijn beschermd, mag worden betrokken dat de nieuwe hoogspanningsverbinding een reeds bestaande (150 kV-)hoogspanningsverbinding, waardoor ook effecten op (vogel)soorten optreden, vervangt. Oftewel: de vraag of op grond van de Ffw nieuwe effecten mogen worden 'gesaldeerd' met reeds bestaande effecten die als gevolg van een nieuwe activiteit zullen worden beëindigd. Een wijze van beoordeling die in het kader van een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 reeds geruime tijd geaccepteerd is (zie bijv. ABRvS 22 februari 2012, 201010623). Met onderhavige uitspraak bevestigt de Afdeling dat saldering op grond van de Ffw ook is toegestaan, door te overwegen 'dat de staatssecretaris zich niet ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat bij het bepalen van het aantal draadslachtoffers onder vogels kon worden uitgegaan van de bestaande situatie ten tijde van de aanvraag om ontheffing, waarin al een 150 kV-verbinding aanwezig is en kon worden gezien *wat het aantal extra draadslachtoffers als gevolg van de nieuwe verbinding zal zijn in vergelijking met die situatie*' (cursivering MMK). Daarmee mogen de slachtoffers die in de bestaande situatie ook al vallen, worden weggestreept tegen het effect van de nieuwe hoogspanningsverbinding. Anders dan in het kader van de NB-wetvergunningen gebruikelijk is, wordt daarbij niet gekeken naar de vraag in hoeverre de bestaande situatie reeds eerder aan de Ffw is getoetst, of in hoeverre toetsing aan de Ffw niet geboden was omdat bijvoorbeeld voor de bestaande situatie al toestemming is gegeven voordat de verbodsbepalingen uit de Ffw van kracht werden. Het toepassingsbereik van deze overwegingen van de Afdeling is daarmee aanzienlijk.

ANNOTATIE

Tonny Nijmeijer

1. Het van toepassing zijn van gebruiksovergangsrecht doet – uiteraard – op geen enkele wijze af aan de bestemming die een perceel of bouwwerk volgens de geldende bestemmingsregeling heeft. De als zodanig bestemde recreatiewoning blijft dus hoe dan ook juridisch gezien een recreatiewoning (zie r.o. 5.1). De uitspraak is op dat punt niet opmerkelijk. Interessant is wel de relatie die wordt gelegd tussen het gebruiksovergangsrecht en de vraag of de bijbehorende bouwwerken waar het in deze zaak om draait (onder meer een blokhut en een prieel) zonder omgevingsvergunning mochten worden gebouwd. Regel is dat bij een recreatiewoning het vergunningvrij bouwen van bijbehorende bouwwerken per definitie is uitgesloten. De tekst van artikel 2 onderdeel 3 onder f sub 3° van bijlage II van het Bor, zoals dat luidde ten tijde van het bestreden besluit, noemt op die regel geen enkele uitzondering. De nota van toelichting doet dat wél; genoemd wordt de situatie dat voor gebruik anders dan recreatiewoning een omgevingsvergunning is verleend als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel c van de Wabo én die vergunning geen persoonsgebonden karakter heeft. Door deze passage in de toelichting ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of gebruik dat onder het gebruiksovergangsrecht valt (NB: in casu is geen sprake van persoonsgebonden overgangsrecht) op één lijn is te stellen met gebruik dat rechtens is toegestaan door een daartoe verleende omgevingsvergunning. Het antwoord luidt volgens de Afdeling ontkennend (zie het slot van r.o. 5.2). Dat vind ik ook. Maar op het argument dat het bij gebruiksovergangsrecht gaat om een tijdelijke van het bestemmingsplan afwijkende situatie en dat na afloop van het door het overgangsrecht beschermde gebruik alleen gebruik conform de geldende bestemmingsregeling is toegestaan, valt in die zin wat af te dingen dat ook in geval van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo jo. artikel 2.12 lid 1 onderdeel a van de Wabo – ongeacht of die vergunning een persoonsgebonden karakter heeft – de geldende bestemmingsregeling onaangetast blijft. Ieder ander gebruik dat afwijkt van de bestemmingsregeling en dat niet wordt gedekt door de verleende omgevingsvergunning, blijft verboden. Tegelijkertijd geldt dat gebruik dat door het overgangsrecht wordt beschermd, vele jaren kan voortduren (ook rechtsopvolgers vallen onder de beschermende werking). Bezien vanuit het perspectief van de bestemmingsregeling die onaangetast blijft, is het onderscheid

tussen gebruiksovergangsrecht en het verlenen van een omgevingsvergunning voor van het bestemmingsplan afwijkend gebruik, dus nihil. Onderscheidend is wel dat een verleende omgevingsvergunning impliceert dat door het bevoegd gezag de welbewuste keuze is gemaakt dat de geldende bestemmingsregeling niet wordt gehandhaafd en dat het in de verwachting ligt dat het afwijkende gebruik in een volgend bestemmingsplan als zodanig wordt bestemd. Met name om die reden vind ik het oordeel van de Afdeling in dezen juist.

2. Deze zaak maakt bovenal weer helder dat het maken van uitzonderingen op rechtsregels niet thuishoort in toelichtende teksten maar in die rechtsregels zelf. En dan natuurlijk graag zo duidelijk mogelijk. De uitzondering die in casu uit de nota van toelichting wordt gedestilleerd, had door de besluitgever evengoed in de tekst van artikel 2 onderdeel 3 onder f sub 3° van bijlage II van het Bor kunnen worden verwoord.

ANNOTATIE

Berthy van den Broek

1. Deze zaak betreft een aanvraag om vergoeding van planschade, in verband met de inwerkingtreding van een wijzigingsplan, dat de planologische basis is voor het realiseren van een paardenfokkerij. De aanvraag werd ingediend door de eigenaar van woningen die op de peildatum (d.w.z. de inwerkingtreding van het wijzigingsplan) een bestemming hadden als ‘agrarische bedrijfswoning’ en ‘bijgebouw bij een agrarische bedrijfswoning’ maar die feitelijk in gebruik waren als burgerwoning. Aan de orde is de vraag of bij de waardering van de waardevermindering moet worden uitgegaan van de bestemming of van het feitelijke gebruik als burgerwoning. De beantwoording van deze vraag vangt aan met een overweging die door de Afdeling bestuursrechtspraak lijkt te zijn bedoeld als een standaardoverweging (zie eerder ABRvS 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1671):

‘Bij een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade als gevolg van een planologische verandering op gronden van derden, dient, door middel van het maken van een vergelijking tussen de maximale mogelijkheden van het oude en het nieuwe planologische regime, eerst te worden onderzocht of de aanvrager in een nadeliger planologische positie is komen te verkeren. Indien dat het geval is, dient vervolgens te worden onderzocht of de aanvrager schade lijdt of zal lijden, in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak. Bij het taxeren van de waarde van die zaak is de planologische situatie op het eigen perceel ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe planologische regime het uitgangspunt.’

2. Het betreft in het onderhavige geval een aanvraag van een derde, die meent dat hij schade lijdt in de vorm van waardevermindering door aantasting van het woongenot, veroorzaakt door een wijziging van het planologische regime in de directe omgeving. De Afdeling geeft een duidelijke volgorde voor de te beantwoorden vragen: eerst moet worden onderzocht of de aanvrager in een planologisch nadeliger situatie is komen te verkeren en vervolgens moet worden onderzocht of aanvrager daardoor schade heeft geleden in de vorm van een waardevermindering. Bij het taxeren van de waarde is de planologische situatie op het perceel van de aanvrager het uitgangspunt. De hoofdregel is dat de feitelijk bestaande situatie op het

perceel van de aanvrager geen rol speelt.

3. Op het perceel van de aanvrager kan sprake zijn van drie situaties:

- de feitelijke bestaande situatie is in overeenstemming met de bestemming;
- de feitelijk bestaande situatie wijkt af van de bestemming maar valt onder overgangsrecht;
- de feitelijk bestaande situatie is illegaal (valt niet onder overgangsrecht en is evenmin positief bestemd).

4. De onderhavige uitspraak maakt duidelijk dat bij de taxatie de planologische situatie op het perceel van de aanvrager, dus het gebruik dat op de peildatum (maximaal) is toegestaan krachtens het vigerende planologische regime, als uitgangspunt moet worden genomen. Wanneer de feitelijk bestaande situatie afwijkt van deze planologische situatie – dat is het geval in de situatie zoals hiervoor genoemd onder het tweede en derde gedachtestreepje – moet deze buiten beschouwing worden gelaten.

5. In de onderhavige casus leidt dat ertoe dat bij de taxatie van de waarden van de woningen op de peildatum ten onrechte het feitelijk gebruik als burgerwoning als uitgangspunt was genomen. In r.o. 15 benadrukt de Afdeling dat bij de taxatie als uitgangspunt dient te worden genomen dat de woningen ten tijde van de inwerkingtreding van het schadeveroorzakende wijzigingsplan op 4 augustus 2010 als agrarische bedrijfswoning, onderscheidenlijk als bijgebouw bij een agrarische bedrijfswoning waren bestemd. Daar doet niet aan af dat het gebruik van de woningen als burgerwoning krachtens overgangsrecht was toegestaan en dat op de peildatum een ontwerp-bestemmingsplan was vastgesteld waarin de woning als burgerwoning zouden worden bestemd. Dat het gebruik als burgerwoning krachtens het overgangsrecht was toegestaan, moet zowel bij de planvergelijking als bij de vaststelling van de waardevermindering van het object buiten beschouwing worden gelaten.

6. Zoals gezegd, lijkt het erop dat de Afdeling in deze uitspraak de hoofdlijn van haar jurisprudentie heeft willen benadrukken. De onderhavige uitspraak is in lijn met een eerdere uitspraak van 19 november 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4192). Ook daar betrof het een aanvraag van een derde om vergoeding van indirecte schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak. In deze uitspraak oordeelde de Afdeling eveneens dat de maximale planologische mogelijkheden op het perceel van de aanvrager en niet de feitelijke situatie bepalend zijn voor de vraag of sprake is van planschade.

7. Eerder heeft de Afdeling enkele uitzonderingen op deze hoofdlijn aanvaard. In twee uitspraken van 26 juni 2013 was een aanvraag aan de orde om vergoeding van indirecte

schade, afkomstig van een derde die eigenaar was van een woning die niet positief was bestemd (zie ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:37, StAB 13-9 en ABRvS 26 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:51, StAB 13-97 m.nt. Peter Willems). In de eerstgenoemde uitspraak oordeelt de Afdeling expliciet dat het niet-bestemd zijn van de woonboerderij van aanvrager niet in de weg staat aan de toekenning van een tegemoetkoming van planschade. De woonboerderij vertegenwoordigt naar het oordeel van de Afdeling een vermogensrechtelijke situatie ook zonder dat hieraan in het bestemmingsplan een zogenoemde positieve bestemming is gegeven.

8. In de tweede uitspraak van 26 juni 2013 viel het gebruik van de woning onder overgangsrecht en de gemeente had de intentie uitgesproken om de woning positief te bestemmen. In deze uitspraak neemt de Afdeling – conform de hiervoor weergegeven hoofdlijn – als uitgangspunt:

‘De in aanmerking te nemen schade is het verschil tussen de prijs die de woning zou hebben opgeleverd onder het oude planologische regime en die in de nieuwe situatie. Uitgegaan wordt daarbij van de prijs die een redelijk denkend en handelend koper onmiddellijk voor de inwerkingtreding van de planologische wijziging en op het tijdstip direct daarna voor de woning zou hebben geboden. De koper wordt geacht uit te gaan van maximale invulling van het planologische regime vlak voor en vlak na de peildatum en zijn prijs daarop af te stemmen.’

9. Wanneer deze hoofdlijn zou worden gevolgd, zou er in de situatie die aan de orde was in de uitspraken van 26 juni 2013 geen schadevergoeding kunnen worden toegekend, omdat de woningen niet positief zijn bestemd en dus geen deel uitmaken van het planologische regime. Daarmee zou worden ontkend dat de woningen wel degelijk een vermogensrechtelijke waarde vertegenwoordigen, ook zonder een positieve bestemming. Het is vaste jurisprudentie dat bij de waardebepaling de maatstaf is welke prijs een redelijk denkend en handelend koper voor het onroerend goed zou bedingen, met inachtneming van de maximale mogelijkheden krachtens het planologische regime. In aansluiting daarop stelden zowel de StAB als de SAOZ zich in de tweede uitspraak van 26 juni 2013 op het standpunt ‘dat een redelijk denkend en handelend koper ervan uit mag gaan dat het object in zijn huidige vorm kan blijven en het gebruik, voor zover dat niet positief bestemd is, in de toekomst positief bestemd zal worden’. De Afdeling aanvaardde deze standpunten.

10. Ook eerder in een uitspraak van 7 december 2011 (201104961/1/H2, StAB 12-33) accepteerde de Afdeling een uitzondering op de hoofdregel dat een redelijk denkend en handelend koper de prijs bepaalt met inachtneming van de planologische situatie. Het betrof een zaak waarin de eigenaren van een perceel met woonbestemming verzochten om een

vergoeding van indirecte planschade in verband met de aanleg van de Rijksweg A73. De woning werd feitelijk gebruikt als bedrijfsobject voor erotisch getinte horeca, welk gebruik expliciet door de gemeente werd gedoogd. De Afdeling aanvaardde het standpunt dat 'ondanks dat de feitelijke inrichting en het gebruik van het perceel niet in overeenstemming met het bestemmingsplan waren, een redelijk denkend en handelend koper bereid zou zijn een prijs te betalen voor het perceel als zijnde een bedrijfsobject'. De Afdeling oordeelt dat het college niet gehouden was om bij de waardebepaling de planologische situatie als uitgangspunt te nemen, onder meer omdat een redelijk denkend en handelend koper in het licht van het door het gemeentebestuur gevoerde gedoogbeleid op de peildatum voldoende zekerheid had dat het feitelijk gebruik van het perceel voor erotisch getinte horeca zou kunnen worden voortgezet.

11. Hoewel de hoofdlijn van de Afdeling helder is en ik kan instemmen met het uitgangspunt dat de planologische situatie op het perceel van de aanvrager leidend is voor de waardebepaling, vraag ik me, gelet op het voorgaande, ten aanzien van de onderhavige zaak van 27 januari 2016 toch af of er geen uitzondering op de hoofdregel had kunnen worden gemaakt. Waarom had een redelijk handelend koper er op de peildatum niet van uit mogen gaan dat het gebruik als burgerwoning in de toekomst zou kunnen worden voortgezet en positief bestemd zou worden? Waren er omstandigheden die aanleiding gaven voor de verwachting dat gemeentelijk beleidsvoornemen om de woningen als burgerwoningen te bestemmen niet gerealiseerd kon worden, en het ontwerp-bestemmingsplan niet onherroepelijk zou kunnen worden? Of accepteert de Afdeling slechts bij hoge uitzondering en onder zeer bijzondere omstandigheden dat een uitzondering op de hoofdregel wordt gemaakt? Zoals gezegd, bevestigt de onderhavige uitspraak de hoofdlijn van de jurisprudentie, maar helaas wordt onvoldoende duidelijk of, en zo ja in welke gevallen er nog ruimte is voor uitzonderingen.

ANNOTATIE

Marieke Kaajan

1. Het uitrijden van mest houdt de gemoederen in NB-wet-land bezig (zie ook mijn noot onder ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:316, StAB 15-36). In de afgelopen twee jaren zijn er zo'n 15-20 uitspraken door de ABRvS gedaan die in hoofdzaak gingen over een van de volgende twee discussies: (1) is het uitrijden van mest onderdeel van een project waarvoor een NB-wetvergunning is aangevraagd (bijv. de uitbreiding of wijziging van een veehouderij) en (2) moet c.q. kan handhavend worden opgetreden tegen het zonder NB-wetvergunning uitrijden van mest. ABRvS 20 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:105 gaat over de eerste vraag, waarop de Afdeling een kort en duidelijk antwoord geeft: het uitrijden van mest maakt geen deel uit van het aangevraagde project en is in dit geval niet zodanig onlosmakelijk met daarmee verbonden dat het college de vergunning voor het aangevraagde project (de omschakeling van een vleesvarken- en vleesrundveehouderij naar (alleen) een vleesrundveehouderij) had moeten weigeren.

2. Daarmee zet de Afdeling de lijn voort die al met eerdere uitspraken is ingezet: over het algemeen wordt ervan uitgegaan dat het uitrijden van mest niet onlosmakelijk verbonden is met een wijziging of uitbreiding van een veehouderij. En het onlosmakelijkheids criterium is het gangbare criterium aan de hand waarvan getoetst wordt of sprake is van één of meer projecten. Zie hiervoor bijvoorbeeld ABRvS 24 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR5684. Uit een uitspraak van meer recente datum, namelijk ABRvS 2 maart 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:550), lijkt daarbij te kunnen worden afgeleid dat de kans niet erg groot is dat het uitrijden van mest ooit als onlosmakelijk onderdeel van een uitbreiding of wijziging van een project zal worden beschouwd. In deze uitspraak overweegt de Afdeling, bijna als ware het een standaardoverweging geworden: 'Ten aanzien van het uitrijden van mest wijst het college op de uitspraak van de Afdeling van 21 oktober 2015, in zaak nr. 201501086/1/R2, waarin is geoordeeld dat het uitrijden van mest niet één project vormt met het houden van dieren.' Het valt op dat de redenering daar nog korter is dan in onderhavige procedure, waar tenminste nog – wellicht wat pro forma (zie hierna), maar toch – nagegaan wordt of sprake is van activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

3. Daarbij kan mijns inziens de overweging in de uitspraak van 20 januari 2016 dat het uitrijden van mest geen deel uitmaakt van het project om de (enkele) reden dat dit niet zo is aangevraagd, niet doorslaggevend zijn voor de vraag of sprake is van één project. Juist gelet op de uit artikel 6 lid 3 Habitatrichtlijn voortvloeiende toets om, samengevat, ten aanzien van een project met mogelijk significante gevolgen, voorafgaand aan het uitvoeren hiervan, de aanvaardbaarheid te toetsen, komt het mij voor dat hier een eigen verantwoordelijkheid behoort te liggen voor het vergunningverlenend bestuursorgaan. Als de aanvraag daarbij doorslaggevend is, of tenminste een belangrijke rol krijgt, zou immers een situatie kunnen ontstaan dat het project ten onrechte wordt opgeknipt in losse delen waarvoor, bijvoorbeeld, een NB-wetvergunning niet nodig is omdat van ieder deel afzonderlijk op voorhand vaststaat dat significant negatieve effecten zijn uitgesloten. Door de aanvraag in dezen een belangrijke rol te geven, lijkt de Afdeling de lijn door te trekken die zichtbaar is in jurisprudentie over de omgevingsvergunning voor milieu; en dan in het bijzonder die ten aanzien van de vraag naar de omvang van een inrichting. In dat kader stelt de Afdeling immers dat het de aanvrager is die bij de aanvraag bepaalt wat de omvang van een inrichting is en dat het vervolgens een handhavingsskwestie is indien de inrichting toch in de praktijk groter of anders blijkt te zijn dan hetgeen is aangevraagd (zie ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2390 en ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1817).

4. Het is het tweede aspect in de beoordeling dat mijns inziens doorslaggevend moet zijn voor de vraag of sprake is van één project: de vraag naar de onlosmakelijke samenhang. Bij alle uitspraken van de Afdeling die betrekking hebben op deze vraag in geval van het uitrijden van mest, valt echter op dat zij in één zin 'wegschrijft' dat geen sprake is van onlosmakelijke samenhang. Dat valt te betreuren, omdat daarmee onduidelijk is welke feiten bepalend zijn geweest voor deze conclusie. Het komt mij voor dat per concreet geval aan de hand van de feitelijke situatie bij de betreffende agrarische activiteit moet worden beoordeeld of het uitrijden van mest onlosmakelijk verbonden is met de bedrijfsactiviteiten. Dit kan, anders dan de Afdeling nu lijkt te doen, geen generieke beoordeling zijn.

5. Betwijfeld kan worden of de discussie geëindigd is met de recente wijziging van het Besluit Natuurbeschermingswet 1998 (*Stb.* 2016, 75), die per 27 april 2016 in werking is getreden (*Stb.* 2016, 162). Op grond van artikel 3a van het besluit zoals dit nu luidt, geldt de vergunningplicht van artikel 19d lid 1 NB-wet niet voor het weiden van vee en voor het op of in de bodem brengen van meststoffen. De gedachte achter deze regeling, die gebaseerd is op artikel 19da NB-wet, is dat deze, thans vergunningvrije, activiteiten kunnen worden beschouwd als 'andere handeling' waarvoor de eisen uit de Habitatrichtlijn niet gelden. Daarom kan, kort door de bocht gezegd, ook zonder uitgebreide ecologische beoordeling voor deze activiteiten een generieke vrijstelling op de vergunningplicht worden geïntroduceerd. Althans, dat is de

aanname. Het is de vraag of een en ander houdbaar is. Als het weiden van vee en/of het op of in de bodem brengen van meststoffen wel onlosmakelijk verbonden is met een project, zal de gehele activiteit in z'n totaliteit moeten worden beoordeeld. Dan kan niet een deel hiervan worden uitgezonderd, onder verwijzing naar het Besluit Natuurbeschermingswet 1998, al was het alleen maar omdat hieraan geen (kenbare) ecologische beoordeling ten grondslag ligt. Als het weiden van vee en/of het op of in de bodem brengen van meststoffen op zichzelf moet worden aangemerkt als project – waarvoor, zie mijn noot onder ABRvS 4 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:316, StAB 15-36, ook zeker argumenten zijn –, dan houdt de regeling in het Besluit Natuurbeschermingswet 1998 geen stand. Ook dan is immers van belang dat aan deze regeling geen ecologische beoordeling ten grondslag ligt, waarbij voor de specifieke activiteit gekeken is naar de concrete gevolgen hiervan op een Natura 2000-gebied. Een beoordeling die in dat geval wel vereist is op grond van de Habitatrichtlijn. Het is dus maar de vraag of het nu, met inwerkingtreding van artikel 3a van het Besluit Natuurbeschermingswet 1998, afgelopen is met de uitspraken over het uitrijden van mest.