

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 10, 2023

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2023:1900](#) 21-04-2023

Handhaving/Eindhoven

[Rechtbank Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2023:1862](#) 19-04-2023

Omgevingsvergunning/Oss

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1731](#) 03-05-2023

Bestemmingsplan/Rheden

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

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

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1639](#) 26-04-2023

Exploitatieplan/Haarlemmermeer

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1652](#) 26-04-2023

Bestemmingsplan/Nieuwegein

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1529](#) 19-04-2023

Handhaving/Stadskanaal

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:1165](#) 22-03-2023

Bestemmingsplan/Ridderkerk

Annotatie

[De Afdeling geeft raad: doe het met een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan](#)

mr. J.E. Dijk

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Nieuwegein

Voor het anderszins verzekerd zijn van het kostenverhaal is vereist dat vaststelling daarvan plaatsvindt op het moment waarop het bestemmingsplan wordt vastgesteld. De vernietiging van het bestreden besluit, voor zover daarbij niet tevens een exploitatieplan is vastgesteld, moet in casu ertoe leiden dat ook het bestemmingsplan zelf wordt vernietigd.

Casus

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad van de gemeente Nieuwegein het bestemmingsplan 'Binnenstad (City) Nieuwegein - Erfstede' vastgesteld. Er is geen exploitatieplan vastgesteld. Het nu voorliggende plan heeft betrekking op het gebied Erfstede, dat dus aanvankelijk onderdeel was van het ontwerp van het bestemmingsplan 'Binnenstad (City) Nieuwegein'. Het plan is een zogenoemd bestemmingsplan met verbrede reikwijdte als bedoeld in artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet. Een eigenaar van gronden in het plangebied heeft beroep ingesteld omdat hij onder andere vindt dat de raad ten onrechte geen exploitatieplan heeft vastgesteld. Hij betoogt in dat verband dat het besluit in zoverre is vastgesteld in strijd met artikel 6.12, eerste lid van de Wro en stelt dat in dit geval geen sprake is van een zogenoemd 'kruimelgeval' als bedoeld in artikel 6.2.1a van het Besluit ruimtelijke ordening. Evenmin is het kostenverhaal 'anderszins verzekerd' als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, onder a, van de Wro. Niet alle gronden in het plangebied zijn namelijk eigendom van de gemeente.

De raad stelt dat geen exploitatieplan nodig is, omdat op de gronden van appellant geen (zelfstandig) aangewezen bouwplan is voorgenomen. Aan de gronden van appellant is de bestemming 'Gemengd - B2' toegekend, met de aanduiding 'bouwvlak'. Weliswaar laat deze bestemming woningen toe, maar artikel 3.2.1 van de planregels, gezien in samenhang met de verbeelding, verzet zich tegen het bouwen daarvan op de gronden die eigendom zijn van appellant. In artikel 3.2.1 van de planregels is bepaald dat de gevel van de eerstelijns bebouwing wordt gebouwd ter plaatse van de aanduiding 'gevellijn'. Op de verbeelding loopt

deze gevellijn langs de noordelijke begrenzing van het bestemmingsvlak met de bestemming 'Gemengd - B2'. Ter hoogte van de percelen van appellant loopt deze gevellijn niet over zijn gronden maar 20 tot 30 cm ten noorden daarvan. De gronden waarop de gevellijn is geprojecteerd en waarop dus de gevel van de eerstelijns bebouwing moet worden gebouwd zijn niet van appellant, maar van de gemeente. De gemeente staat een integrale ontwikkeling van het plangebied voor en daartoe zal zij alsnog de gronden van appellant verwerven. In dit verband heeft de raad erop gewezen dat er een voorkeursrecht is gevestigd op de gronden van appellant. In zijn verweerschrift en ter zitting heeft de raad gesteld dat er zo nodig onteigend zal worden, als alternatief voor een vorm van zelfrealisatie door de grondeigenaren.

Rechtsvragen

1. Heeft de raad ten onrechte geen exploitatieplan vastgesteld?
2. Indien wordt vastgesteld dat het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover daarbij niet tevens een exploitatieplan is vastgesteld, moet worden vernietigd, leidt dat er dan toe dat ook het bestemmingsplan zelf moet worden vernietigd?

Uitspraak

1. De Afdeling overweegt dat het plan woningen mogelijk maakt op gronden met de bestemming 'Gemengd - B2', met de aanduiding 'bouwvlak'. Het staat vast dat de gemeente niet alle gronden in het plangebied in eigendom heeft. Naast de percelen [locatie B], [locatie C] en [locatie D] van appellant, is in ieder geval ook het perceel ten oosten daarvan, Erfstede 10, eigendom van een derde, namelijk appellant Bourmana. De Afdeling is van oordeel dat niet vaststaat dat het bestemmingsplan, in aanmerking genomen de omvang van de gronden die in eigendom zijn bij appellant onderscheidenlijk Bourmana, niet mogelijk maakt dat een zelfstandig aangewezen bouwplan op die gronden kan worden gerealiseerd. Ook de raad gaat kennelijk daarvan uit, waar hij in deze procedure heeft aangevoerd dat de gemeente verwerving van de gronden als alternatief voor een vorm van zelfrealisatie door de grondeigenaren nadrukkelijk als optie openhoudt. Niet in geschil is voorts dat er in de toekomst te verhalen exploitatiekosten zijn. Tussen de gemeente en appellant en ook tussen de gemeente en de overige grondeigenaren, in ieder geval Bourmana, zijn geen grondexploitatieovereenkomsten gesloten. Gelet op het voorgaande staat daarom niet vast dat ten tijde van het vaststellingsbesluit de kosten van de grondexploitatie anderszins zijn verzekerd als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, onder a, van de Wro. Voor zover de raad stelt dat er geen noodzaak is om een exploitatieplan vast te stellen, omdat de gemeente de gronden in het plangebied in de toekomst minnelijk zal trachten te verwerven en zo nodig zal onteigenen, leidt dit ook overigens niet tot het oordeel dat het verhaal van de kosten van de

grondexploitatie ‘anderszins is verzekerd’ als bedoeld in artikel 6.12, tweede lid, onder a, van de Wro. Voor het ‘anderszins verzekerd’ zijn van het kostenverhaal is in dit verband vereist dat de vaststelling daarvan plaatsvindt op het moment waarop het bestemmingsplan wordt vastgesteld. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat de raad ten onrechte, namelijk in strijd met artikel 6.12, eerste lid, van de Wro voor zover het betreft de gronden met de bestemming ‘Gemengd - B2’, geen exploitatieplan heeft vastgesteld. Het betoog slaagt.

2. De Afdeling is van oordeel dat de vernietiging van het bestreden besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan voor zover daarbij niet tevens een exploitatieplan is vastgesteld, ertoe moet leiden dat ook het bestemmingsplan zelf wordt vernietigd. Immers, indien het bestemmingsplan in stand blijft, moet het bevoegd gezag – als aan alle wettelijke vereisten daarvoor is voldaan – omgevingsvergunningen voor het bouwen (bijvoorbeeld van woningen) verlenen, terwijl het kostenverhaal niet is verzekerd. De aanhoudingsverplichting van artikel 3.5 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ziet op de situatie dat een gelijktijdig met het bestemmingsplan vastgesteld exploitatieplan geheel of gedeeltelijk wordt vernietigd. Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3699. Artikel 3.5 van de Wabo is niet van toepassing in een situatie als hier aan de orde, waarin er (ten onrechte) geen exploitatieplan is vastgesteld.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 26-04-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:1652

Zaaknummer: 202201029/1/R4

Wetsartikelen: 7c Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, 6.2.1a Wro, 6.12 lid 1 en 2 Wro en 3.5 Wabo

RECHTSPRAAK

Exploitatieplan/Haarlemmermeer

In het herstelbesluit inzake het exploitatieplan hoeft geen andere peildatum te worden gehanteerd of nieuwe referentietransacties te worden gebruikt. Geen volledige schadeloosstelling. Sportbestemming hoeft bij de vaststelling van de inbrengwaarden van gronden niet met overeenkomstige toepassing van artikel 40c van de Onteigeningswet te worden geëlimineerd.

Casus

De Afdeling heeft in een tussenuitspraak van 20 mei 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1263, gebreken geconstateerd in het bestreden besluit van 19 juli 2018 tot vaststelling van het exploitatieplan 'Badhoevedorp De Veldpost'. Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen deze gebreken te herstellen. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft de raad met het herstelbesluit van 5 november 2020 het exploitatieplan in gewijzigde vorm opnieuw vastgesteld en nader onderbouwd. De gebreken die in de tussenuitspraak zijn benoemd, gaan onder andere over de taxatie van de inbrengwaarde van de gronden van Kennemerland Beheer. Op dit punt heeft de raad het exploitatieplan nader onderbouwd met een aanvulling op het taxatierapport. Op basis hiervan komt de raad in het herstelbesluit van 5 november 2020 op dezelfde inbrengwaarde uit als in het oorspronkelijke besluit van 20 mei 2020.

Appellante Kennemerland Beheer kan zich om verschillende redenen niet met het herstelbesluit verenigen. Zij voert allereerst aan dat de raad zich bij het nemen van het herstelbesluit ten onrechte heeft gebaseerd op feiten en omstandigheden die op dat moment verouderd waren. Zij heeft daarbij het oog op het feit dat de raad bij het herstelbesluit heeft vastgehouden aan de peildatum die ook is gehanteerd in het besluit van 19 juli 2018. Verder wijst zij op het feit dat in het kader van het herstelbesluit geen recente referentietransacties zijn vermeld en beoordeeld. Ook had de raad volgens Kennemerland Beheer rekening moeten houden met het feit dat inmiddels op 3 april 2020 een Koninklijk Besluit tot aanwijzing ter onteigening is genomen. Daardoor had een vaststelling van de inbrengwaarden van de

gronden moeten plaatsvinden op basis van volledige schadeloosstelling als bedoeld in de onteigeningswet, aldus Kennemerland Beheer. Kennemerland Beheer betoogt verder dat de prijs per m² van de gronden die zij inbrengt veel te laag is getaxeerd. Zij heeft in dat verband drie rapporten overgelegd. Deze rapporten gaan ervan uit dat de met het bestemmingsplan 'Badhoevedorp De Veldpost' op de gronden gelegde bestemmingen moeten worden 'geëlimineerd' en waardering dient plaats te vinden op basis van de voorheen geldende agrarische bestemming, waarbij rekening wordt gehouden met de verwachting dat die bestemming zou worden gewijzigd.

Rechtsvragen

1. Had de raad bij het nemen van een herstelbesluit inzake het exploitatieplan een andere peildatum moeten hanteren en nieuwe referentietransacties moeten gebruiken, dan wel de inbrengwaarden van de gronden moeten vaststellen op basis van volledige schadeloosstelling als bedoeld in de Onteigeningswet?
2. Had bij de taxatie van de gronden van appellante de sportbestemming die op deze gronden rust, moeten worden geëlimineerd?

Uitspraak

1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8428, onder 8.1, geldt in het algemeen dat het bestuursorgaan bij herstel van een gebrek in het kader van een bestuurlijke lus mede acht dient te slaan op inmiddels gewijzigde feiten en omstandigheden. Dit beginsel kan onder omstandigheden echter uitzondering lijden. Naar het oordeel van de Afdeling doet zich in dit geval een dergelijke uitzondering voor. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het herstelbesluit een correctie vormt van het oorspronkelijke exploitatieplan van 19 juli 2018 en voor dat plan in de plaats komt. In het besluit van 19 juli 2018 is 1 januari 2017 als peildatum gehanteerd. Uit de tussenuitspraak vloeit niet voort dat die peildatum onjuist is of mogelijk onjuist is. Onder die omstandigheid was de raad, mede in aanmerking genomen dat artikel 6.15 van de Wet ruimtelijke ordening een jaarlijkse herziening van het exploitatieplan verlangt, niet gehouden om een andere peildatum dan de datum van 1 januari 2017 te hanteren. Om dezelfde reden was de raad niet verplicht bij het herstelbesluit nieuwe referentietransacties in aanmerking te nemen en bij de vaststelling van de inbrengwaarden uit te gaan van een volledige schadeloosstelling.

2. De Afdeling is van oordeel dat de Bestuursovereenkomst tussen de gemeente, de Staat, de provincie Noord-Holland, de gemeente Amsterdam en Regionaal Orgaan Amsterdam en

Schiphol Nederland B.V. ('overeenkomst omlegging A9 te Badhoevedorp') niet kan worden beschouwd als een voldoende concreet plan voor een overheidswerk als in artikel 40c van de Onteigeningswet bedoeld. Immers, het sportpark waarop de Bestuursovereenkomst betrekking had, was ook voorzien op gronden ten noorden van het exploitatieplangebied en ten zuiden van de Spaarnwoudertocht. Deze gronden maken geen deel uit van het exploitatieplangebied en het plangebied van het bestemmingsplan 'Badhoevedorp De Veldpost', maar van het bestemmingsplan 'Badhoevedorp Lijnden-Oost', in welk bestemmingsplan aan die gronden een natuurbestemming is toegekend. Aldus kan niet worden aangenomen dat de bestemming 'Sport-2', zoals in het bestemmingsplan 'Badhoevedorp De Veldpost' voor het exploitatieplangebied en de daarin gelegen gronden van Kennemerland Beheer voorzien, door niets anders is bepaald dan door de Bestuursovereenkomst; vergelijk het arrest van de Hoge Raad van 15 januari 2016, ECLI:NL:HR:2016:25, onder 3.6.1. Na de totstandkoming van de Bestuursovereenkomst heeft immers een nadere afweging plaatsgevonden met betrekking tot de exacte situering van het in de Bestuursovereenkomst bedoelde sportpark. Die nadere afweging heeft ertoe geleid dat (delen van) gronden waarop de bij de Bestuursovereenkomst betrokken partijen een sportpark voorzagen, uiteindelijk daartoe niet zijn bestemd. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de bestemming 'Sport-2' bij de vaststelling van de inbrengwaarden van de gronden van Kennemerland Beheer niet met overeenkomstige toepassing van artikel 40c van de Onteigeningswet dient te worden geëlimineerd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 26-04-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:1639

Zaaknummer: 201807846/4/R1

Wetsartikelen: 6.15 Wro en 40c Onteigeningswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Oss

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen eerste fase kan op grond van artikel 4.5, derde lid, van het Bor buiten behandeling worden gelaten vanwege het ontbreken van een MER.

Casus

Het college heeft de aanvraag van eiseres om een omgevingsvergunning bouwen voor het realiseren van een luchtwasser op de geitenstal (fase 1) buiten behandeling te laten. Volgens het college is het project waarop deze aanvraag betrekking heeft identiek aan het project waarop een eerdere aanvraag betrekking heeft. Een technische variatie op de aanvraag maakt niet dat het gaat om een ander project. Het college heeft bij die aanvraag in een m.e.r.-beoordelingsbesluit bepaald dat een milieueffectrapport (MER) moet worden opgesteld. Bij de aanvraag is geen MER ingediend. In zo'n geval is artikel 4.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) van toepassing en moet de aanvraag om een omgevingsvergunning bouwen buiten behandeling worden gelaten, aldus het college. Eisers voeren aan dat het niet om hetzelfde project gaat. De aanvraag die nu is ingediend, is wezenlijk anders, omdat ionisatie is toegevoegd. Ionisatie zorgt voor een belangrijke reductie van met name fijnstof en daarmee van zoönosen.

Rechtsvragen

1. Heeft de aanvraag betrekking op hetzelfde project als de eerdere aanvraag?
2. Mocht het college de aanvraag op grond van artikel 4.5, derde lid, van het Bor buiten behandeling laten?

Uitspraak

1. Uit een vergelijking van de plattegrondtekeningen blijkt dat de dieren aantallen en de stalsystemen overeenkomen met de dieren aantallen en de stalsystemen van de aanvraag van 9 december 2016. Eisers hebben tijdens de zitting aangegeven dat het doel van het project

hetzelfde is gebleven. Vaststaat dat de toevoeging van ionisatie de enige wijziging is ten opzichte van de eerdere aanvraag. Gelet op het voorafgaande heeft het college zich naar het oordeel van de rechtbank terecht op het standpunt gesteld dat de aanvraag van 29 januari 2020 betrekking heeft op hetzelfde project als de eerdere aanvraag. De toevoeging van een techniek voor reductie van fijnstof via ionisatie kan ervoor zorgen dat de milieugevolgen van dit project verminderen. De toevoeging van die techniek maakt naar het oordeel van de rechtbank echter niet dat sprake is van een ander project.

2. Het college mocht naar het oordeel van de rechtbank de aanvraag wel buiten behandeling laten op grond van artikel 4.5, derde lid, van het Bor. Artikel 4.5, derde lid, van het Bor is ingevoerd om te waarborgen dat, wanneer er een m.e.r.-plicht voor de omgevingsvergunning geldt en deze gefaseerd wordt verleend, het MER wordt ingediend bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de eerste fase. Daarbij is niet relevant of de m.e.r.-plicht is ingegeven door de in de eerste fase te vergunnen activiteit. Gelet op de samenhang tussen artikel 4.5, derde lid, van het Bor en artikel 7.28 van de Wet milieubeheer is het de bedoeling dat het MER wordt opgesteld voordat de aanvraag eerste fase wordt ingediend. In dit geval was ten tijde van de buitenbehandelingstelling van de aanvraag eerste fase op 14 juli 2020 al duidelijk dat er geen MER was opgesteld voor het project en dat eisers daar ook geen MER voor wilden opstellen. Eisers hadden namelijk op 5 maart 2020 een aanmeldnotitie voor de beoordeling van m.e.r.-plicht voor het project, inclusief de ionisatie, bij het college ingediend. Uit die aanmeldnotitie bleek dat eisers van mening waren dat door de ionisatie sprake was van een ander project waarvoor zij niet op grond van het m.e.r.-beoordelingsbesluit van 24 april 2018 verplicht waren om een MER op te stellen. Gelet op het voorafgaande was het niet indienen van een MER bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de eerste fase geen herstelbaar gebrek en was het bovendien een bewuste keuze om geen MER te stellen. Daarom was het college niet verplicht om eisers met toepassing van artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen, voorafgaand aan het nemen van het besluit om de aanvraag buiten behandeling te laten.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 19-04-2023

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2023:1862

Zaaknummer: 21/1305

Wetsartikelen: 4.5 lid 3 Bor

ANNOTATIE

De Afdeling geeft raad: doe het met een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan

mr. J.E. Dijk

Annotatie bij ABRvS 22 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1165 (bestemmingsplan Oosterpark Ridderkerk).

De casus

Een sportpark in Ridderkerk heeft uitbreidingsplannen. Daarvoor moet een gedeelte van het aangrenzende Oosterpark wijken; natuur en bomen moeten plaats maken voor een honkbalveld. De gemeente heeft een bestemmingsplan opgesteld dat de uitbreiding van het sportpark mogelijk moet maken. Tegen dat plan komen omwonenden in beroep bij de Afdeling.

De uitspraak in deze zaak is er een zoals je ze wel vaker ziet. Appellanten werpen een zeer groot aantal beroepsgronden op die één voor één worden afgetikt door de Afdeling. De meeste rechtsoverwegingen worden afgesloten met de overweging dat de raad haar beleidskeuzes toereikend heeft gemotiveerd, gevolgd door de droge conclusie dat de betogen niet slagen.

De uitspraak is interessant omdat ze laat zien dat de Afdeling veel van een bevoegd gezag accepteert, maar zij toont ook waar ze een streep in het zand trekt: tot hier en niet verder. In deze uitspraak krijgen appellanten op een aantal beroepsgronden gelijk, en helpt de Afdeling de gemeenteraad ook vast een eindje op weg bij het mogelijk te nemen nieuwe besluit.

De Afdeling begint met uitleg van het toetsingskader, die je ook als een winstwaarschuwing aan de appellant zou kunnen beschouwen. De Afdeling accepteert de beleidsruimte van de overheid; zij toetst of het plan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de doelen die met het plan gediend zijn.

In dit beroep vernietigt de Afdeling het plan omdat het op een drietal onderdelen de toets der kritiek niet kan doorstaan.

Bomenkap

Het eerste onderdeel betreft de toets aan het gemeentelijke beleid dat is opgenomen in de Groenvisie van Ridderkerk. In dat beleid staat dat in de gemeentelijke hoofdgroenstructuur (waarvan het park deel uitmaakt) geen ontwikkelingen zijn toegestaan die afbreuk doen aan de kwaliteit van het groen. De kap van bomen is daarom niet toegestaan. Alleen als de kap onvermijdelijk is mogen de bomen om, maar dat moet volgens de visie altijd worden gecompenseerd.

De Afdeling oordeelt dat de Groenvisie op zichzelf niet in de weg staat aan het kappen van bomen in het Oosterpark. Het beleid is volgens de Afdeling slechts een ambitie, en bovendien wordt ruimte geboden voor de kap van bomen als dat onvermijdelijk is. Als je de Groenvisie erop naslaat, kun je wel wat vraagtekens plaatsen bij de redenering dat enkel sprake is van een ambitie: de Groenvisie is behoorlijk strikt geformuleerd en stelt behoud van bomen voorop. Er staat niet voor niets dat de kap van bomen niet is toegestaan, tenzij dat onvermijdelijk is.

Dat begrip 'onvermijdelijk' impliceert dat er gekapt mag worden als er geen enkele mogelijkheid meer is om de bomen te behouden. Uit de Ridderkerkse uitspraak komt naar voren dat de gemeenteraad, ook na vaststelling van het bestemmingsplan nog bezig is met onderzoek naar een aangepaste inrichting van de sportvelden, waardoor een deel van de te kappen bomen behouden kan blijven. Dat roept dan natuurlijk meteen de vraag op of de kap wel onvermijdelijk is. Aan de beantwoording van die vraag brandt de Afdeling zich echter niet, of in ieder geval niet expliciet. Ze springt daar wel heel makkelijk overheen.

Dat het plan struikelt, heeft te maken met het feit dat volgens de Groenvisie compensatie moet plaatsvinden, als de kap van bomen dan toch onvermijdelijk is. In de plantoelichting had de raad ook nog eens opgenomen dat de compensatie in het Oosterpark zou moeten plaatsvinden, zo dicht mogelijk bij het sportpark. In de planregels van het bestemmingsplan had de raad een dergelijke compensatie echter niet geborgd. Uit de uitspraak maak ik op dat de gemeenteraad het wel voldoende vond om compensatie te regelen via het opnemen van een herplantplicht in de kapvergunning, maar daar komt de raad bij de Afdeling niet mee weg. Gezien de verplichting in de Groenvisie had de compensatie in de regels van het bestemmingsplan zelf verzekerd moeten worden. De Afdeling ziet in de compensatieplicht van de Groenvisie dus niet enkel een ambitie, maar beschouwt dat als een harde norm. De Afdeling geeft meteen een voorzet aan de raad over de manier waarop dat zou kunnen: via een groencompensatieplan dat als voorwaardelijke verplichting in de planregels wordt opgenomen.

Parkeren

Een tweede onderdeel waarop het bestemmingsplan sneuvelt, is de parkeerbehoefte. Die is vastgesteld op basis van een netto oppervlakte van de sportaccommodaties van 3 ha.

Omwonenden hebben bij die oppervlakte vraagtekens gesteld, omdat de totale oppervlakte van de bestemming 'Sport' 5 ha bedraagt. De Afdeling volgt het betoog van omwonenden; de raad heeft niet overtuigend gemotiveerd waarom maar 3 van de 5 ha van het sportterrein daadwerkelijk voor de bestemming 'Sport' wordt gebruikt.

Aardig is hier dat een appellant zich niet altijd met zwaar opgetuigde deskundigenrapporten hoeft te wapenen om zijn recht te halen bij de Afdeling. Met gezond verstand kun je – soms – ook een eind komen; de Afdeling is in ieder geval in deze zaak bereid een eind met de appellanten mee te denken.

De raad krijgt ook hier de opdracht van de Afdeling mee om bij het nemen van een nieuw besluit de realisering van voldoende parkeerplaatsen daadwerkelijk in het bestemmingsplan te borgen. Wederom geeft de Afdeling heel concreet aan hoe de raad aan deze verplichting kan voldoen: door het opnemen van een voorwaardelijke verplichting in de planregels.

Beschermde soorten

Ten slotte slaagt het beroep van de omwonenden in deze procedure ook waar het gaat om bescherming van diersoorten. De jurisprudentie over soortenbescherming in ruimtelijke procedures staat al jaren als een huis. De lijn is dat de vraag of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling dan wel een ontheffing op grond van het soortenbeschermingsregime in de Wnb nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, in beginsel pas aan de orde komt in een procedure op grond van de Wnb. Maar de raad mag het plan niet vaststellen indien en voor zover hij op voorhand had moeten inzien dat het soortenbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Doorgaans betekent deze lijn in de jurisprudentie dat beroepsgronden met betrekking tot de bescherming van diersoorten weinig kans van slagen hebben in een bestemmingsplanprocedure. Een enkele keer vernietigt de Afdeling een bestemmingsplan over de boeg van de soortenbescherming (zie bijvoorbeeld de uitspraak Boekels Ven van 21 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:100). Ook het bestemmingsplan Ridderkerk sneuvelt op dit onderdeel. Strikt genomen is niet komen vast te staan dat het soortenbeschermingsregime in de weg staat aan uitvoerbaarheid van het plan. Het probleem is dat de gemeenteraad een rapport over vleermuizen waaruit het tegendeel zou blijken, ondanks de beschikbaarheid daarvan, niet in het geding heeft gebracht.

Borging in het bestemmingsplan

De boodschap aan het bevoegde gezag in deze zaak is: wees niet te zuinig met het opnemen van waarborgen in het bestemmingsplan. Als een gemeente het van belang vindt dat bepaalde uitgangspunten in acht worden genomen, neem ze dan ook op in het bestemmingsplan. De mogelijkheid van een voorwaardelijke verplichting in de planregels is inmiddels een beproefd recept, dat door de Afdeling in deze uitspraak nog eens expliciet wordt gestimuleerd.

Het mes snijdt aan twee kanten. De potentiële appellant kan zich de vraag stellen of de harde uitgangspunten die de gemeente zichzelf in haar beleid heeft gesteld wel als waarborg in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Is dat niet gebeurd, dan heeft een beroep kans van slagen. De appellant zal er mogelijk niet mee bereiken dat een hem onwelgevallig project helemaal wordt afgeblazen. Maar hij kan in ieder geval via handhaving van het bestemmingsplan afdwingen dat realisatie gebeurt conform de uitgangspunten die de gemeente zichzelf heeft gesteld.

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Rheden

Geen bescherming Wet geluidhinder voor woningen op gezoneerd industrieterrein. De raad heeft beleidsruimte om de geluidzone al dan niet te wijzigen. Bij het berekenen van de geluidbelasting mag rekening gehouden worden met toekomstig te vestigen bedrijven. Geluidbelasting van 63 dB(A) in de nacht is bij een woning op een gezoneerd industrieterrein acceptabel op grond van de Handreiking.

Casus

Bij besluit van 23 november 2021 heeft de raad van de gemeente Rheden het bestemmingsplan 'Rheden-Haveland 2019' vastgesteld. Het bestemmingsplan is een actualiserend plan en omvat het geluidgezoneerde bedrijventerrein Haveland in Rheden en enkele percelen in de directe omgeving daarvan. Een appellant (appellant sub 1) bewoont een woning op het industrieterrein, een andere appellant (wooncorporatie) is eigenaar van huurwoningen op het industrieterrein. Zowel de woning van appellant sub 1 als de woningen van de woningcorporatie hebben op grond van het bestemmingsplan de enkelbestemming 'Bedrijventerrein' met onder meer de functieaanduiding 'wonen' gekregen. Onderdeel van de planregeling voor deze woningen is een uitsterfregeling. Dit houdt onder andere in dat de woningen met niet meer dan 5% mogen worden vergroot en niet mogen worden herbouwd als ze, anders dan door een calamiteit, worden gesloopt. De reden dat de raad voor deze uitsterfregeling heeft gekozen, is omdat hij daarmee bestaande woningen op het bedrijventerrein Haveland die onder het overgangsrecht vielen van het voorheen geldende bestemmingsplan, een passende bestemming wilde geven. Appellanten zijn in beroep omdat zij de bestemming 'wonen' wensen.

Ten eerste betogen appellanten dat de raad in het besluit ten onrechte heeft aangenomen dat hun woningen niet worden aangemerkt als woningen onder de Wet geluidhinder (Wgh). Het gevolg hiervan is volgens hen dat de woningen ten onrechte niet de bescherming krijgen waar zij recht op hebben op grond van de Wgh. Verder betogen zij dat er geen noodzaak bestaat voor de uitsterfregeling, omdat het bedrijventerrein kan worden verkleind en de

geluidszonering kan worden aangepast. Zij wijzen er in dit verband op dat een deel van het terrein momenteel leeg staat en dat de beschikbare geluidsruimte niet wordt gebruikt. Zij verwachten ook niet dat dat in de afzienbare toekomst anders zal zijn, gelet op de algemene maatschappelijke trend dat bedrijven steeds stiller worden. Ook betogen zij dat de raad is uitgegaan van een te hoge geluidproductie van het industrieterrein. Zij stellen dat de gegevens uit 2016, waar de raad zich op baseert, niet representatief meer zijn voor de situatie, omdat op dit moment geen sprake is van geluidsoverlast bij de woningen. Enkele bedrijven zijn vertrokken van het bedrijventerrein en produceren daar daarom geen geluid meer. Zij betogen tot slot dat de raad geen uitsterfregeling had mogen treffen, gelet op het standpunt van de raad dat het woon- en leefklimaat te slecht is om de woningen een positieve woonbestemming te geven. Als ervan moet worden uitgegaan dat de woningen niet geschikt zijn om in te wonen, dan mag volgens hen dat gebruik ook niet nog langer worden toegestaan onder een uitsterfregeling.

Rechtsvragen

1. Komen de woningen van appellanten op het gezoneerde industrieterrein bescherming toe tegen geluid nu de woningen voldoen aan de begripsomschrijving 'woning' in artikel 1 van de Wgh?
2. Mocht de raad het bedrijventerrein in ongewijzigde omvang behouden en daarbij ook de voorkeur geven aan behoud van de bestaande geluidszonering boven het geven van een positieve woonbestemming aan de betrokken woningen?
3. Mocht bij berekening van de geluidsbelasting op de woningen van appellanten worden gerekend met de geluidsbelasting die te verwachten zal zijn wanneer nieuwe bedrijven hun intrek nemen in de bestaande (leegstaande) panden en mocht daarbij gebruikgemaakt worden van de vergunningsgegevens van de bedrijven die daar voorheen aanwezig waren?
4. Heeft de raad het woon- en leefklimaat op de woningen van appellanten op het gezoneerde industrieterrein op grond van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening aanvaardbaar mogen achten nu het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau in de nachtperiode maximaal 63 dB(A) bedraagt?

Uitspraak

1. Op de zitting is gebleken dat de raad het eens is met appellanten dat hun woningen voldoen aan de begripsomschrijving van 'woning' in artikel 1 van de Wgh. De woningen komt echter, anders dan appellanten betogen, toch niet de bescherming toe van de geluidszone rondom een

terrein zoals is bedoeld in artikel 40 en 44 van die wet. Dit is zo, omdat de woningen onder het bestemmingsplan op het gezoneerde industrieterrein liggen, en niet in de geluidszone daaromheen. De Wgh biedt geen geluidbescherming voor woningen gelegen op het gezoneerde industrieterrein.

2. De keuze om het bedrijventerrein in ongewijzigde omvang te behouden en daarbij ook de voorkeur te geven aan het behoud van de bestaande geluidszonering boven het geven van een positieve woonbestemming aan de betrokken woningen, valt binnen de beleidsruimte van de raad. Gelet op de toelichting van de raad, met name over de lokale belangen, de ligging van het bedrijventerrein en het gebrek aan alternatieve locaties voor geluidsproducerende bedrijvigheid binnen de gemeente, heeft de raad die keuze mogen maken.

3. Het bedrijventerrein Haveland is een gezoneerd industrieterrein, waar 'grote lawaaimakers' mogen worden gevestigd. Dit zijn bedrijven met een hoge geluidsproductie. Hoewel niet alle bedrijfspanden op bedrijventerrein Haveland op dit moment in gebruik zijn, is de Afdeling van oordeel dat bij de berekening van de geluidsbelasting op de woningen van appellanten wel mocht worden gerekend met de geluidsbelasting die te verwachten zal zijn wanneer nieuwe bedrijven hun intrek nemen in die panden. Daarbij mocht ook gebruikgemaakt worden van de vergunningsgegevens van de bedrijven die daar voorheen aanwezig waren, aangezien aannemelijk is dat de geluidsproductie van nieuw te vestigen bedrijven daarmee vergelijkbaar zal zijn. De feitelijke ervaring van de bewoners van de betrokken woningen op dit moment is daarom ook geen goed uitgangspunt voor het bepalen van de geluidsbelasting op hun woningen.

4. De raad heeft op de zitting toegelicht dat het woon- en leefklimaat bij de woningen niet zo slecht is dat de bewoners die woningen onmiddellijk zouden moeten verlaten. Met name is daarbij volgens de raad de geringere geluidsbelasting in de nacht van belang. In dit verband verwijst hij naar een brief met aanbevelingen van de Veiligheids- en Gezondheidsregio Gelderland-Midden van 21 augustus 2019, die als bijlage 7 bij de plantoelichting is gevoegd. De Afdeling stelt vast dat in de brief staat: 'Daar waar het gaat om het behouden van (een minimale) woonkwaliteit is van belang met name te (blijven) zorgen voor een goede nachtrust.' In het eerder genoemde onderzoek van DGMR staat dat de geluidsbelasting in de vorm van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{A,T,LT}$) bij de woning van appellant sub 1 63 dB(A) bedraagt in de nacht. Bij de woningen van de woningcorporatie is dat 61 dB(A). Deze geluidsbelasting is volgens de raad nog aanvaardbaar. Hij baseert zich daarbij, zo heeft de raad op de zitting toegelicht, op de in het onderzoek van DGMR genoemde Handreiking industrielawaai en vergunningverlening. Daarin staat dat onder omstandigheden een geluidsniveau tot 65 dB(A) voor bedrijfswoningen op een gezoneerd industrieterrein nog aanvaardbaar kan zijn. Appellanten hebben dit uitgangspunt niet bestreden. De Afdeling is

van oordeel dat de raad zich gelet op het voorgaande op het standpunt heeft mogen stellen dat de geluidssituatie niet zodanig is dat een uitsterfregeling niet aanvaardbaar is.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-05-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:1731

Zaaknummer: 202200271/1/R4

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Handhaving/Eindhoven

Overschrijding emissiegrenswaarde door asfaltcentrale, dat het bedrijf een erkende maatregel heeft getroffen is onvoldoende reden om af te zien van handhaving.

Casus

Burgemeester en wethouders hebben een verzoek van een milieu-organisatie (mob) om handhavend op te treden tegen de emissie van naftaleen dan wel (totaal) PAK door een asfaltcentrale afgewezen. Op basis van artikel 5.46, eerste lid, onder a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) mag bij de productie van asfalt de emissiegrenswaarde van PAK ten hoogste 0,05 mg/Nm³ bedragen indien de massastroom van polycyclische aromatische koolwaterstoffen naar de lucht groter is dan 0,15 gram per uur. Het college stelt dat de asfaltcentrale voldoet aan een erkende maatregel, zodat zij gelet op artikel 5.37, tweede lid, van de Activiteitenregeling milieubeheer (Arm), zoals dat tot 1 januari 2023 luidde, om die reden, ondanks de overschrijding van de emissiegrenswaarde uit artikel 5.46, eerste lid, onder a, van het Abm, niet bevoegd was om handhavend op te treden.

Rechtsvragen

1. Kon het college op basis van artikel 5.37 van de Arm (oud) tot de conclusie komen dat zijn niet bevoegd was om handhavend op te treden tegen de overschrijding van de emissiegrenswaarde?
2. Mocht het college artikel 5.37 van de Arm (oud) zo uitleggen dat hiermee ook de overtreding van artikel 2.5, eerste lid, van het Abm werd opgeheven?

Uitspraak

1. Op het moment van het bestreden besluit was de staatssecretaris zelf al tot de conclusie gekomen dat de erkende maatregel in artikel 5.37 van de Arm niet waarborgt dat aan de emissiegrenswaarde van PAK's in artikel 5.46, eerste lid, onder b, van het Abm wordt voldaan.

Dit staat ook in de nota van toelichting bij de wijziging van artikel 5.37 van de Arm. Hierin staat dat al langere tijd sterke twijfels waren over de erkende maatregel in artikel 5.37 van de Arm en dat in de praktijk bleek dat hiermee niet was geborgd dat aan de emissiegrenswaarde voor PAK werd voldaan. Dat stond bovendien in deze zaak al vast met de metingen van 11 april 2022 (voordat het bestreden besluit werd genomen). Het is onder deze omstandigheden evident dat met de erkende maatregel in artikel 5.37 van de Arm niet aan de emissiegrenswaarde van PAK's in artikel 5.46, eerste lid, onder b, van het Abm wordt voldaan. Er is geen aanleiding voor de rechtbank om nu zelf artikel 5.37 van de Arm (oud) onverbindend te verklaren, want het artikel is per 1 januari 2023 gewijzigd. Het college had in het bestreden besluit artikel 5.37 van de Arm (oud) buiten toepassing moeten laten en vervolgens moeten beslissen of hij zou handhaven wegens overtreding van artikel 5.46, eerste lid, onder b, van het Abm, ondanks dat ACE beschikte over een geldig BRL 9320-certificaat. Dat heeft het college ten onrechte niet gedaan.

2. Daarnaast is de rechtbank van oordeel dat het college artikel 5.37 van de Arm (oud) niet zodanig ruim had mogen uitleggen dat hiermee ook de overtreding van artikel 2.5, eerste lid, van het Abm wordt opgeheven. Dat volgde namelijk helemaal niet uit artikel 5.37 van het Arm (oud), dat uitdrukkelijk verwees naar artikel 5.46, eerste lid, onder a, van het Abm. De rechtbank leest in artikel 5.48, tweede lid, van het Abm ook dat de wetgever heeft bedoeld dat de emissiegrenswaarden in artikel 2.5 van het Abm onverminderd gelden naast de emissiegrenswaarden in artikel 5.46 van het Abm, ook al ziet dit artikel op de emissies van andere stoffen. Het college had dus moeten onderzoeken of sprake was van een zelfstandige overtreding van artikel 2.5, eerste lid, van het Abm en (indien dit het geval is) moeten beslissen of hierin aanleiding was om handhavend op te treden.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 21-04-2023

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2023:1900

Zaaknummer:

Wetsartikelen: 5.46 lid 1 onder a Activiteitenbesluit, 5.37 lid 2 Activiteitenregeling milieubeheer en 2.5 lid 1 Activiteitenbesluit

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Ridderkerk

Bestemmingsplan, borgen van compensatie van bomenkap.

Casus

De gemeenteraad van Ridderkerk heeft het bestemmingsplan 'Oosterpark' vastgesteld. Het plan voorziet onder meer in de mogelijkheid het bestaande sportcomplex in het park uit te breiden. Tegen dit deel van het bestemmingsplan is beroep ingesteld door een aantal omwonenden. Zij voeren onder meer aan dat het plan in strijd is met de Groenvisie Ridderkerk en dat geen waarborgen zijn opgenomen voor waar en hoe de bomenkap wordt gecompenseerd.

Rechtsvragen

1. Staat de Groenvisie aan de bomenkap in de weg?
2. Had de raad de compensatie van de bomenkap in het bestemmingsplan moeten borgen?

Uitspraak

1. De Afdeling stelt voorop dat uit de Groenvisie niet volgt dat het gemeentelijk beleid zich zonder meer verzet tegen het kappen van bomen in het Oosterpark. Paragraaf 4.2.1 van de Groenvisie over de hoofdgroenstructuur, waarnaar [appellant sub 3] verwijst, bevat algemene ambities om de hoofdgroenstructuur, waartoe het Oosterpark behoort, te beschermen en te versterken. Een van die ambities is te voorkomen dat in de hoofdgroenstructuur ontwikkelingen worden toegestaan die afbreuk doen aan de kwaliteit van het groen. Naast het feit dat dit uitsluitend een ambitie is, wordt daarbij bovendien de ruimte gelaten in de hoofdgroenstructuur te kiezen voor het kappen van bomen indien dat onvermijdelijk is, mits de te kappen bomen worden gecompenseerd.
2. Wat betreft deze compensatie-eis ziet de Afdeling een gebrek in het vastgestelde bestemmingsplan. Uit zowel de Groenvisie, waarin wordt benadrukt dat een te kappen boom in de hoofdgroenstructuur moet worden gecompenseerd, als ook uit de plantoelichting bij dit

bestemmingsplan blijkt dat de raad een compensatie van de in het Oosterpark te vellen houtopstand vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. Zo staat in de plantoelichting dat indien er bomen worden gekapt voor de uitbreiding van het sportcomplex, deze bomen moeten worden gecompenseerd in het Oosterpark. Compensatie moet bij voorkeur zo dicht mogelijk bij het sportpark plaatsvinden, om ervoor te zorgen dat de uitbreiding van de sportvoorziening zo min mogelijk impact heeft op de bestaande beplanting, biodiversiteit en de kwaliteit en belevingswaarde van het park, aldus de plantoelichting. Gelet hierop was het naar het oordeel van de Afdeling aan de raad om deze compensatie in het bestemmingsplan te borgen. Het is aan de raad om bij de eventuele vaststelling van een nieuw, gewijzigd, bestemmingsplan hierin desgewenst te voorzien. Dit kan bijvoorbeeld door allereerst een deugdelijk groencompensatieplan op te laten stellen en dit als bijlage bij de planregels te voegen. Vervolgens kan dan in de planregels een voorwaardelijke verplichting worden opgenomen, waarbij een koppeling is aangebracht met dit groencompensatieplan. De voorwaardelijke verplichting strekt er dan toe dat het uitbreidingsdeel van het sportcomplex – dat nader op de verbeelding kan worden aangeduid – en de daarbij behorende voorzieningen niet mogen worden gebruikt als sportvoorzieningen, als het groencompensatieplan niet is uitgevoerd en ook in stand wordt gehouden. De verwijzing van de raad naar de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Ridderkerk, waarin in artikel 4:11, eerste lid, een vergunningplicht is opgenomen voor het vellen van houtopstand in het Oosterpark, is in dit verband ontoereikend, omdat dit artikel uitsluitend een mogelijkheid en geen verplichting bevat een herplantplicht op te leggen. Het bestemmingsplan is op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht en niet met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid vastgesteld.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 22-03-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:1165

Zaaknummer: 202107201/1/R3

Wetsartikelen: 3:2 Awb

RECHTSPRAAK

Handhaving/Stadskanaal

In artikel 8:69, eerste lid, van de Awb staat weliswaar dat uitspraak wordt gedaan op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting, maar dit laat onverlet dat de inhoud van het verzoek om handhaving bepalend is voor de omvang van het geding.

Casus

Appellanten waren eigenaar van een woonperceel te Onstwedde. Bij brief van 19 november 2019 hebben zij het college van burgemeester en wethouders van Stadskanaal verzocht om handhavend op te treden in verband met geluidsoverlast vanwege het crossen met crossmotoren op het perceel en in verband met het gebruik van de Oosterholtsweg als crossterrein. Per e-mail hebben appellanten op 5 januari 2020 aan het college gemeld dat zij opnieuw geluidsoverlast ervaren vanwege het motorcrossen. Deze melding hebben zij 6 januari 2020 per e-mail aangevuld. Bij besluit van 23 januari 2020 heeft het college het handhavingsverzoek afgewezen, omdat er volgens het college geen sprake was van een overtreding. Bij besluit van 15 juli 2020 heeft het college geoordeeld dat het motorcrossen op het perceel wel een overtreding oplevert, omdat motorcrossen op het perceel in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Het college heeft het handhavingsverzoek alsnog afgewezen, omdat volgens de handhavingsstrategie van het college eerst een waarschuwingsbrief wordt verzonden wanneer sprake blijkt te zijn van een overtreding. In de waarschuwingsbrief staat dat het gebruik van het perceel als crossbaan per direct moet worden beëindigd. In de waarschuwingsbrief staat ook dat het college van plan is een last onder dwangsom op te leggen, indien de overtreding niet wordt beëindigd.

Appellanten konden zich niet verenigen met het besluit van 15 juli 2020 en hebben hier beroep tegen ingesteld. De rechtbank heeft ook beoordeeld of de woonbestemming die aan de gronden van het perceel is toegekend zich verzet tegen de activiteiten rond het motorcrossen, die op het perceel plaatsvinden (repareren, poetsen, starten en testen van de crossmotoren). De rechtbank heeft in dat verband geoordeeld dat de hobbymatige activiteiten voor wat de

twee crossmotoren betreft in dit geval niet zodanig van aard zijn dat dit in strijd is met de woonfunctie van het perceel. Het college heeft zich volgens de rechtbank terecht op het standpunt gesteld dat het niet bevoegd was tot handhavend optreden. In hoger beroep betogen appellanten dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het repareren, prepareren en testen van crossmotoren in overeenstemming is met de bestemming 'Wonen'.

Rechtsvraag

Is de rechtbank buiten de omvang van het geding getreden door de beroepsgrond dat overige activiteiten rond het motorcrossen op het perceel in strijd zijn met de bestemming 'Wonen' te behandelen?

Uitspraak

De Afdeling zal ambtshalve beoordelen of de rechtbank buiten de omvang van het geding is getreden. De Afdeling overweegt dat de reikwijdte van een handhavingsverzoek na het primaire besluit niet meer kan worden uitgebreid (vgl. bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 7 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:712). De inhoud van het verzoek is bepalend voor de omvang van het geding.

De rechtbank heeft vastgesteld dat de activiteiten waarop het handhavingsverzoek zag, zijn beëindigd en dat de waarschuwingsbrief effect heeft gehad. Dit is in hoger beroep niet bestreden: op de zitting hebben appellanten bevestigd dat het motorcrossen op het perceel en de Oosterholtsweg na de waarschuwingsbrief was gestopt.

Bij de rechtbank is vervolgens door appellanten om een oordeel gevraagd over andere activiteiten die nog wel plaatsvinden op het perceel, zoals het poetsen, testen en repareren van de crossmotoren. Of deze activiteiten in overeenstemming zijn met het bestemmingsplan valt naar het oordeel van de Afdeling echter buiten de omvang van het geding. Zoals hierboven overwogen bepaalt het handhavingsverzoek de omvang van het geding. Daarin ging het nog over de activiteit motorcrossen, namelijk het gebruiken van het perceel en de Oosterholtsweg als crossbaan. De activiteiten waar het in de beroepsfase bij de rechtbank over ging, zijn niet genoemd in het handhavingsverzoek en het college had hier nog geen oordeel over gegeven. Deze activiteiten vallen daarom buiten de omvang van het geding en de rechtbank had hier geen oordeel over mogen geven. Artikel 8:69, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bepaalt weliswaar dat uitspraak wordt gedaan op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting, maar hierbij is het uitgangspunt dat dit alles moet blijven binnen de grenzen van het besluit dat aan de bestuursrechter is voorgelegd (vgl. bijvoorbeeld de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 12 mei 2021, ECLI:NL:CRVB:2021:1939, onder 4.1).

De rechtbank is in strijd met artikel 8:69, eerste lid, van de Awb buiten de omvang van het geding getreden, de rechtbank had de beroepsgrond dat overige activiteiten rond het motorcrossen op het perceel in strijd zijn met de bestemming 'Wonen' buiten beschouwing moeten laten. Omdat deze hogerberoepsgrond op hetzelfde betrekking heeft, zal de Afdeling deze hogerberoepsgrond buiten beschouwing laten.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 19-04-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:1529

Zaaknummer: 202105102/1/R3

Wetsartikelen: 8:69 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

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

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

Casus

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

Het plan

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

Geluid

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

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

Wnb: gebieden

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

Rechtsvragen

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

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

Uitspraak

1. Geluidbeleid

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

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

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

2. Gecumuleerde geluidbelasting

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

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

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

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

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

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

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

3. Advieswaarden WHO

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

4. Natura-2000 – grondgebied gemeente

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

5. Stikstofemissie diesellocomotieven

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

De Afdeling overweegt dat in de AERIUS-berekening, waar het hiervoor weergegeven voorschrift naar verwijst, de uitstoot van de diesellocomotieven is ingevoerd als 'bron 4 (diesellocomotieven RTG)'. Bij deze bron is een emissie van NO_x ingevoerd van 100,40 kg/j. De Afdeling begrijpt het standpunt van provinciale staten aldus dat deze invoer, voor wat betreft de uitstoot van de diesellocomotieven, op een indirecte wijze de feitelijke uitstoot van de ingezette locomotieven maximaliseert, en dat indien 'minder schone' locomotieven worden ingezet deze uitstoot zal worden overschreden (bij een gelijkblijvend aantal treinritten). De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de stikstofberekening die ten grondslag ligt aan de passende beoordeling, onjuist is wat betreft de stikstofemissie van de diesellocomotieven, in het bijzonder waar het betreft de berekende emissie in de periode 2025-2030 en het daarin gehanteerde uitgangspunt dat alleen gebruik wordt gemaakt van diesellocomotieven met een vermogen van 500 kW en een uitstoot van 4 g/kWh. Dat laatste is immers onvoldoende duidelijk en kenbaar in de planregels, onderscheidenlijk de voorschriften van de Wnb-vergunning geborgd. Dit gebrek ziet zowel op het plan als de Wnb-vergunning.

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

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

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

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 26-04-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:1664

Zaaknummer: 202105576/1/R4

Wetsartikelen: 8:69a Awb