

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 15, 2023

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

INHOUDSOPGAVE

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2700](#) 12-07-2023

Bestemmingsplan/Bergeijk

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2505](#) 28-06-2023

Omgevingsvergunning/Gemert-Bakel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2331](#) 14-06-2023

Omgevingsvergunning/Leiden

Annotatie

[De juridificering van de methode Miedema](#)

mr. drs. H. Nijman

ANNOTATIE

De juridificering van de methode Miedema

mr. drs. H. Nijman

Annotatie bij ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1664.

Het plan

1. Provinciale Staten van Gelderland (hierna: PS) hebben het inpassingsplan ‘Railterminal Gelderland’ vastgesteld. Dit plan maakt de realisatie mogelijk van de Railterminal Gelderland, inclusief de ontsluitingsweg naar de railterminal. De railterminal sluit aan op de spoorbundels van het Container Uitwissel Punt (hierna: CUP). Voor de aanpassing van bestaande wegen zijn hogere grenswaarden voor geluid vastgesteld.

Gecumuleerde geluidbelasting

2. In deze annotatie ga ik dieper in op de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting. De argumentatie van PS is in deze tussenuitspraak namelijk te licht bevonden.

3. Omwonenden van de toekomstige railterminal vrezen voor een ernstige aantasting van hun woon- en leefklimaat. Zij voeren aan dat de geluidhinder van de railterminal ook moet worden beoordeeld in samenhang met de nieuwe ontsluitingsweg, de aan te passen wegen, de rijksweg A15 (inclusief verbreding en doortrekking), de Betuweroute, het CUP en het windpark Nijmegen Noord.

4. De beoordeling van de cumulatieve geluidbelasting vindt in deze uitspraak plaats in de context van de goede ruimtelijke ordening. Dit is een bredere toets dan de cumulatietoets van artikel 110f van de Wet geluidhinder (Wgh). Dat ziet op de situatie dat een woning binnen twee zones ligt, bijvoorbeeld de zone van een weg en de zone van een industrieterrein. Wordt er dan een hogere waarde vastgesteld voor die woning, dan moet de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting daarbij worden beoordeeld (zie artikel 110a, zesde lid van de Wgh). In deze casus zijn wel hogere waarden vastgesteld voor de aanpassing van bestaande wegen, maar er is geen sprake van cumulatie in de zin van de Wgh.

5. De gecumuleerde geluidbelasting op de gevels van de woningen neemt als gevolg van het inpassingsplan toe met 1 tot 2 dB. Van een toename met 1 dB wordt doorgaans beargumenteerd dat dit voor het menselijk oor niet waarneembaar is en daarom verwaarloosbaar ('1 dB is geen dB'). Een toename van 2 dB is voor veel mensen wel (net) waarneembaar. Een toename van 3 dB houdt een verdubbeling van de geluidbelasting in, maar zo ver komt het hier niet.

6. PS hebben vanwege de relatief geringe toenames aanvankelijk het standpunt ingenomen dat dit aanvaardbaar is. PS overwogen dat deze geringe toenames leiden tot een marginale toename van het aandeel 'ernstig gehinderden'. Dit is in feite een motivering die uitgaat van een beoordeling op groepsniveau. Dat kan relevant zijn als het gaat om de beoordeling van de doelmatigheid van de geluidmaatregelen, maar het zegt vrij weinig over de aanvaardbaarheid op individueel niveau.

7. Naar aanleiding van het deskundigenrapport in deze procedure, hebben PS een nadere beoordeling uitgevoerd aan de hand van de methode Miedema. Hiermee is wel per woning de toename van de gecumuleerde geluidbelasting berekend en gewaardeerd.

Methode Miedema: objectivering akoestische omgevingskwaliteit

8. De methode Miedema is een hulpmiddel om een geobjectiveerd oordeel te geven over de kwaliteit van het woon- en leefklimaat, althans voor het aspect geluidhinder.

9. Het berekenen van de gecumuleerde geluidbelasting is geen simpele optelsom. Industrielawaai heeft bijvoorbeeld een andere dosismaat en hinderlijkheid dan verkeerslawaai. De methode Miedema houdt in dat alle geluidbronsoorten worden omgerekend naar een geluidbelasting door wegverkeer die evenveel hinder veroorzaakt. Daarvoor wordt per bronsoort gebruik gemaakt van de dosis-effectrelatie, aan de hand waarvan het percentage ernstig gehinderden bij een bepaald geluidniveau wordt vastgesteld. Door deze omrekening kunnen de verschillende bronsoorten wel worden opgeteld, met als resultaat een gecumuleerd geluidniveau. Tot zover de kwantitatieve beoordeling.

10. De kwalitatieve beoordeling gebeurt door de indeling in categorieën, van uitstekend tot zeer slecht. Een gecumuleerd geluidniveau van 51-55 dB heeft het label 'redelijk'. Een geluidniveau van 56-60 dB kwalificeert als 'matig' en 61-65 dB als 'tamelijk slecht'.

11. Door de omrekening met dosis-effectrelaties, is de hinderlijkheid geobjectiveerd. Van een gecumuleerde geluidbelasting die via de methode Miedema als 'slecht' wordt aangemerkt, kan het bevoegd gezag niet stellen dat het volgens de gemeentelijke opvattingen als best goed kwalificeert.

Vuistregels beoordeling aanvaardbaarheid

12. Uit de uitspraak van de Afdeling kan een aantal vuistregels worden afgeleid om te beoordelen of een toename van de gecumuleerde geluidbelasting aanvaardbaar is.
13. De eerste vuistregel is dat een toename met 1 dB op voorhand aanvaardbaar kan worden geacht. Het maakt daarbij niet uit in welke categorie de woning valt en of die indeling verandert door de toename met 1 dB. De hoofdregel blijft dus '1 dB is geen dB'.
14. Of een toename met 2 dB op voorhand aanvaardbaar is, hangt ervan af of dezelfde categorie van toepassing blijft. Blijft dat 'tamelijk slecht'? Dan is dat niet onaanvaardbaar. Maar verschiet de woning van kleur en leidt de toename met 2 dB ertoe dat de kwaliteit van 'matig' verandert in 'tamelijk slecht'? Dan moet het bevoegd gezag inhoudelijk motiveren waarom deze achteruitgang in omgevingskwaliteit aanvaardbaar is.
15. De Afdeling formuleert overigens zorgvuldig. De Afdeling spreekt over een toename van 2 dB die 1) niet leidt tot een achteruitgang van de milieukwaliteit volgens de methode Miedema, dan wel 2) 'tot een achteruitgang waarbij de milieukwaliteit niet onder de kwalificatie "matig" komt'.
16. De kritische lezer vraagt zich af of deze regel alleen geldt voor een toename van 2 dB, of dat ook een grotere toename zonder meer aanvaardbaar is wanneer dat bijvoorbeeld leidt tot een verslechtering van 'uitstekend' naar 'matig'. Het antwoord kan worden afgeleid uit de door de Afdeling aangehaalde uitspraak van 20 december 2017 inzake Windpark De Veenwieken (ECLI:NL:RVS:2017:3504). Daar leidde de komst van het windpark tot een toename van de cumulatieve geluidbelasting van 37 dB naar 56 dB, dus een toename van ongeveer 20 dB. In termen van de methode Miedema veranderde de kwaliteit van de akoestische omgeving van uitstekend naar matig. Toch werd dit aanvaardbaar geacht. Een verslechtering van de cumulatieve geluidbelasting is volgens de Afdeling inherent aan het realiseren van een windpark in een relatief stille agrarische omgeving. Daaruit maak ik op dat het van ondergeschikt belang is wat de aanvankelijke milieukwaliteit is en het vooral gaat om de beoordeling van de milieukwaliteit na realisatie van het plan. Naast het belang van het leveren van een bijdrage aan de landelijke duurzame energiedoelstelling, werd betekenis toegekend aan de omstandigheid dat bij de woningen wordt voldaan aan de wettelijke geluidnormen voor windturbines.
17. In dit laatste schuilt mogelijk de ratio van de keuze van de Afdeling om een verslechtering tot aan de categorie 'matig' op voorhand aanvaardbaar te achten. Bij die categorieën zullen de individuele geluidbronnen doorgaans aan de wettelijke normen voldoen of zich binnen de redelijke afwijkingsmarge bevinden. De redenering schurkt dan echter dicht tegen de

systematiek van de Wgh aan, waarbij een beoordeling van de cumulatieve geluidhinder pas aan de orde is indien een hogere waarde moet worden vastgesteld.

Tot aan de categorie ‘matig’ ligt het speelveld dus open. Een cumulatieve geluidbelasting tot 60 dB is kennelijk op voorhand aanvaardbaar. Naar mijn weten is dit de eerste keer dat de Afdeling dit als algemene lijn zo poneert. De wijze waarop de methode Miedema wordt toegepast lijkt dan op de toepassing van de richtafstanden tussen woningen en milieuhinderlijke bedrijven uit de VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering. Wordt aan de richtafstanden voldaan, dan neemt de Afdeling aan dat er een aanvaardbaar woon- en leefklimaat heerst, tenzij de appellant het tegendeel aannemelijk maakt.

18. Uit de uitspraak blijkt niet in hoeverre de categorie-indeling ook doorslaggevend is als de toename 3 dB of 4 dB bedraagt. Ook dan zou de kwalificatie immers hetzelfde kunnen blijven, maar is sprake van een navenante verslechtering. Of een dergelijke verslechtering ook op voorhand aanvaardbaar is zolang het binnen de bandbreedte van de kwalificatie blijft, zal in de toekomst moeten blijken. Het roept uiteraard ook de vraag op hoe arbitrair de grens is tussen de verschillende categorieën en welke betekenis nog toekomt aan de specifieke omstandigheden van het geval. Denkbaar is dat het – evenals bij discussies over richtafstanden uit de VNG-brochure – aan de appellant (omwonende) is om aannemelijk te maken dat de verslechtering in zijn specifieke situatie niet aanvaardbaar is.

Opdracht herstelbesluit

19. In casu doet zich de situatie voor dat een toename met 2 dB leidt tot een achteruitgang van de milieukwaliteit van ‘matig’ naar ‘tamelijk slecht’. Het gaat dan bij een woning om een toename van 58 dB naar 60 dB en bij twee woningen van 59 dB naar 61 dB. Het door PS gebezigde argument ‘dat er in de bestaande situatie al sprake is van een hoge cumulatieve geluidbelasting’ gaat niet op. PS geven zich dan geen rekenschap van het feit dat volgens geobjectiveerde berekeningen een relevante verdere verslechtering optreedt.

20. De Afdeling geeft PS 26 weken de tijd om een nadere inventarisatie te maken van de gevolgen van het plan voor de cumulatieve geluidbelasting bij de woningen. Voor de gevallen waar de stijging met 2 dB ertoe leidt dat de milieukwaliteit onder de drempel voor ‘matig’ komt, moet de aanvaardbaarheid van de achteruitgang worden onderbouwd. De Afdeling merkt daarbij op dat voor de drie woningen waarvoor hogere geluidgrenswaarden zijn vastgesteld, bij deze onderbouwing betekenis kan 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, moeten PS het plan wijzigen.

21. De drie woningen waarvoor de toename met 2 dB een achteruitgang van ‘matig’ naar ‘tamelijk slecht’ betekent, zijn ook net die drie woningen waarvoor hogere grenswaarden zijn vastgesteld vanwege de aanpassing van bestaande wegen.

Cumulatie onder Omgevingswet

22. De principes van de methode Miedema blijven naar verwachting ook onder de Omgevingswet relevant. In het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties zal op dezelfde wijze een beoordeling van de cumulatieve geluidhinder moeten plaatsvinden, zoals dat nu gebeurt over de boeg van een goede ruimtelijke ordening.

23. De Omgevingswet kent daarnaast regels die vergelijkbaar zijn met de huidige Wgh. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) regelt dat de aanvaardbaarheid van de gecumuleerde geluidbelasting moet worden beoordeeld bij de vaststelling van geluidproductieplafonds als de standaardwaarde of grenswaarde wordt overschreden (artikel 3.38 van het Bkl). Ook moet deze beoordeling plaatsvinden als bij het vaststellen van een omgevingsplan een overschrijding van de standaardwaarde of grenswaarde mogelijk wordt gemaakt (zie artikel 5.78p, 5.78ac en 5.78af, vierde lid van het Bkl).

24. Deze bepalingen vertonen veel gelijkenis met de systematiek van de Wgh, maar er zijn ook enkele verschillen. Onder de Wgh wordt alleen de cumulatie beoordeeld van de geluidbronnen waarvoor een geluidzone of geluidproductieplafond geldt. Het Bkl formuleert het zo, dat deze geluidbronsoorten ‘in ieder geval’ in de cumulatietoets worden betrokken. Dit laat dus nadrukkelijk ruimte om ook andere geluidbronnen te betrekken die op de specifieke locatie in relevante mate bijdragen aan de totale geluidbelasting.

25. De wijze waarop de gecumuleerde geluidbelasting moet worden berekend, is via artikel 3.38 van het Bkl vastgelegd in paragraaf 3.1.5 van de Omgevingsregeling. In artikel 3.25, eerste lid van de Omgevingsregeling staat dat het gecumuleerde geluid wordt berekend door de geluidbronsoorten en andere geluidbronnen eerst om te rekenen naar het geluid door wegen, dat evenveel hinder veroorzaakt. In de daaropvolgende artikelliden staan de rekenformules uitgeschreven, waar juristen weinig chocola van zullen kunnen maken.

26. Voor de dosis-effectrelaties is grotendeels aangesloten bij de Miedema-curve, die al werd gebruikt in het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012. In de Nota van Toelichting wordt opgemerkt dat gekozen is voor een kwadratisch verband in plaats van een lineair verband, omdat dat een goede relatie geeft tussen het geluid en de mate van ernstige hinder (zie *Stcrt.* 2021, nr. 15868, p. 333). Dit voor de technici onder u. Het effect is beperkt, namelijk kleiner dan 1 dB.

27. Een belangrijke aanpassing die in het verschiet ligt, is de gewijzigde dosis-effectrelatie voor luchtvaartgeluid. Nadat deze wijziging werd gepresenteerd in de ontwerpversie van de Aanvullingsregeling geluid, leidde dit vooral bij gemeenten rondom Schiphol tot veel ophef. Luchtvaartgeluid zou volgens de nieuwe rekenmethode namelijk zwaarder meewegen in de totale rekensom. De gecumuleerde geluidbelasting zou op woningen binnen de invloedssfeer van Schiphol ineens hoger kunnen uitpakken. Dat betekent ook dat potentiële bouwlocaties sneller de kwalificatie ‘slecht’ of ‘zeer slecht’ zouden kunnen krijgen.

28. In de media werd de vrees geuit dat dit nadelige consequenties zou hebben voor woningbouw en infrastructuurprojecten. Potentiële woningbouwlocaties zouden van kleur kunnen verschieten, met een zwaardere motiveringsplicht vanwege de slechte omgevingskwaliteit. Ook zouden mogelijk eerder gevelmaatregelen moeten worden getroffen om de voorgeschreven binnenwaarde te kunnen halen.

29. Als gevolg van alle ophef is bestuurlijk afgesproken dat er een nadere impactanalyse wordt uitgevoerd. Zodra die impactanalyse is uitgevoerd en daarover een standpunt is bepaald, wordt de rekenformule met de geactualiseerde dosis-effectrelatie pas ingevoerd.

30. In het derde lid van artikel 3.25 van de Omgevingsregeling is daarom bepaald dat de aangepaste rekenformule voor luchtvaartgeluid wordt gehanteerd vanaf een bij ministerieel besluit te bepalen tijdstip. De ‘Miedema-curve’ wordt dan vervangen door de ‘Schiphol-curve’. Tot die tijd wordt de niet-geactualiseerde rekenformule voor luchtvaartgeluid uit het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 toegepast. Dit overgangsrecht is opgenomen in artikel 17.3 van de Omgevingsregeling.

31. De wetsteksten bieden geen handvat voor de wijze waarop de beoordeling van de aanvaardbaarheid vervolgens plaatsvindt. Althans, niet meer. In de consultatietekst van het Aanvullingsbesluit geluid was een integrale tabel met kwalificaties ‘redelijk’, ‘matig’, ‘slecht’ en ‘zeer slecht’ opgenomen. Artikel 3.35 (het huidige artikel 3.38 Bkl) bepaalde dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid moet worden beoordeeld en dat daarbij ‘de in tabel 3.35 bedoelde kwalificatie wordt betrokken’. In de voorgangers van de huidige artikelen 5.78p, 5.78ac en 5.78af stond voorts dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid bij de besluitvorming moet worden betrokken ‘uitgaande van de kwalificatie van tabel 3.35’. De opgenomen tabel week overigens af van de methode Miedema. De categorie ‘tamelijk slecht’ was vervangen door het label ‘slecht’ en Miedema’s label ‘slecht’ was vervangen door ‘zeer slecht’. Deze tabel zou wettelijke status kunnen hebben gekregen, maar zo ver is het niet gekomen. In het vastgestelde Aanvullingsbesluit geluid staat slechts dat de aanvaardbaarheid van het gecumuleerde geluid moet worden beoordeeld. In de concepttekst van het Aanvullingsbesluit geluid was de oorspronkelijke tabel nog ter illustratie in de Nota

van Toelichting opgenomen bij het artikelsgewijze commentaar op het toenmalige artikel 3.36, inclusief de categorie ‘tamelijk slecht’. In het vastgestelde Aanvullingsbesluit geluid is de tabel volledig verdwenen. Over de methode Miedema wordt met geen woord gerept. In de Nota van Toelichting is wel vermeld dat de tabel uit de wetstekst is geschrapt, maar niet wordt toegelicht waarom (zie *Stb.* 2020, 557, p. 202). Over de achterliggende motieven van de wetgever kan slechts worden gespeculeerd.

32. Een classificatie aan de hand van de categorieën van de methode Miedema ligt uiteraard wel voor de hand. Aan de onderliggende inzichten over de kwalificatie van de geobjectiveerde hinder is immers niks gewijzigd, behalve dan voor zover het de toekomstige Schiphol-curve betreft.

33. Uiteindelijk komt het uiteraard aan op de inhoudelijke beoordeling van de aanvaardbaarheid. Daarbij heeft het bevoegd gezag een grote mate van bestuurlijke afwegingsruimte, mits die afweging zorgvuldig wordt gemotiveerd. Argumenten voor een hogere geluidbelasting kunnen worden gevonden in het belang van woningbouw, economie of mobiliteit, maar moeten worden afgezet tegen hinder en gezondheid. Met de sterkere verankering van gezondheid in de Omgevingswet, zal ook daar inhoudelijk aandacht aan moeten worden geschonken.

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Bergeijk

Het bouwvlak en het bouwperceel zijn in casu gelijk aan elkaar gelet op de begripsomschrijving van bouwperceel en het feit dat alleen het bouwvlak de aanduiding ‘specifieke vorm van agrarisch met waarden - veehouderij’ heeft gekregen en de omliggende gronden niet. Voor de referentiesituatie moet worden uitgegaan van de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie, voorafgaand aan de vaststelling van het plan. Het gaat daarbij dus om de stikstofdepositie uit de toen bestaande stallen op basis van de toen aanwezige veebezetting en stalsystemen, en de overige stikstofbronnen binnen het plangebied.

Casus

Bij besluit van 1 oktober 2020 heeft de raad van de gemeente Bergeijk een bestemmingsplan voor een locatie in Luyksgestel vastgesteld. Op deze locatie wordt een pluimveehouderij met als neventak een melkrundveehouderij geëxploiteerd. In 2010 is daarvoor een omgevingsvergunning milieu verleend. Het plan maakt het mogelijk om de staloppervlakte van de veehouderij te vergroten, zodat de veehouderij deze aantallen ook daadwerkelijk kan houden. Ook heeft de exploitant het voornemen om een nieuwe sleufsilos te bouwen. Het bestemmingsplan maakt deze ontwikkelingen mogelijk door het bestaande bouwvlak te vergroten naar 1,5 hectare.

Tegen het bestemmingsplan is beroep ingesteld door twee stichtingen die stellen dat het plan op diverse punten in strijd is met de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (Iov), zoals die gold ten tijde van het bestreden besluit. In dat verband voeren zij onder andere aan dat in de Iov is bepaald dat een bestemmingsplan dat van toepassing is op Landelijk gebied kan voorzien in een uitbreiding van een veehouderij als het bouwperceel ten hoogste 1,5 hectare is. Volgens de stichtingen bestaat het bouwperceel uit het bouwvlak en de direct daaraan grenzende gronden waar ook overige bouwwerken zijn toegestaan. Uit de plantoelichting volgt dat het bouwvlak een omvang heeft van 1,5 hectare. Op de gronden direct

grenzend aan het bouwvlak zijn bouwwerken geen gebouwen zijnde en vergunningvrije bouwwerken toegestaan. Zowel artikel 3.2.6 van dit plan, dat van toepassing is op de gronden aan de noordzijde binnen het plangebied, als artikel 7.2.9 van het bestemmingsplan 'Buitengebied Bergeijk 2011', inclusief de herzieningen 'Herziening buitengebied Bergeijk 2014' en '2e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017' (hierna: bestemmingsplan 'Buitengebied Bergeijk 2011'), dat van toepassing is op gronden aan de noordwest- en zuidwestzijde van het plangebied, maken bouwwerken geen gebouwen zijnde mogelijk. Het bouwperceel zoals bedoeld in de Iov is dus groter dan 1,5 hectare, aldus de stichtingen. Daarnaast betogen de stichtingen dat in de voortoets is uitgegaan van een onjuiste referentiesituatie voor het bepalen van de stikstofgevolgen.

De raad stelt zich op het standpunt dat buiten het bouwvlak slechts kleinere, ondersteunende bouwwerken zijn toegestaan die geen functie hebben ten behoeve van een veehouderij. Volgens de raad gaat het om voorzieningen met het oog op het gebruik ter plaatse en geen voorzieningen die kunnen worden aangemerkt als uitbreiding van voorzieningen die in het bouwvlak gebouwd kunnen worden. Volgens de raad wordt daarom voldaan aan de Iov. De raad is voorts uitgegaan van de feitelijk aanwezige bebouwing en aard van de dierbezetting die is opgenomen in de Wnb-vergunning. Omdat er ten opzichte daarvan geen sprake is van een toename van stikstofdepositie of van negatieve effecten, is het niet nodig om een passende beoordeling te maken, aldus de raad.

Rechtsvragen

1. Maken de planregels het mogelijk dat het bouwperceel groter is dan 1,5 hectare?
2. Is voor de voortoets uitgegaan van de juiste referentiesituatie voor het beoordelen van de stikstofgevolgen?

Uitspraak

1. Uit artikel 1.1 van de Iov, waarin het begrip 'bouwperceel' is gedefinieerd, volgt dat dit een aaneengesloten vlak is waarop functioneel bij elkaar behorende bebouwing en voorzieningen worden geconcentreerd. Dit bestaat in ieder geval uit het bouwvlak, maar ook aangrenzende gronden waar ook bouwwerken geen gebouwen zijnde en vergunningvrije bouwwerken zijn toegestaan, kunnen tot het bouwperceel worden gerekend. Partijen zijn het erover eens dat het bouwvlak een oppervlakte heeft van 1,5 hectare. De vraag die hier moet worden beantwoord, is of in dit geval de gronden die grenzen aan het bouwvlak, ook bij het bouwperceel horen. De Afdeling is van oordeel dat dat niet zo is.

Over de bouwwerken geen gebouw zijnde die op grond van dit bestemmingsplan en het bestemmingsplan 'Buitengebied Bergeijk 2011' zijn toegestaan, overweegt de Afdeling als volgt. Het grootste gedeelte van het plangebied heeft de bestemming 'Agrarisch met waarden - Natuur- en landschapswaarden 1'. Alle gronden die deze bestemming hebben, met uitzondering van een vlak aan de noordzijde, hebben daarnaast de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - veehouderij'. Op grond van artikel 3.1, aanhef en onder b, van de planregels is uitsluitend ter plaatse van de gronden met deze aanduiding een zogenoemde zorgvuldige veehouderij toegestaan. Het bouwvlak is gelijk aan de gronden met deze aanduiding. In artikel 3.2.1, onder b, van de planregels is bepaald dat gebouwen alleen zijn toegestaan binnen het bouwvlak. Op het vlak aan de noordzijde in het plangebied dat buiten het bouwvlak ligt, zijn dus alleen bouwwerken, geen gebouwen zijnde toegestaan. Uit artikel 3.2.6 van de voor dit bestemmingsvlak toepasselijke planregels volgt dat het daarbij kan gaan om een erf- of terreinafscheiding of een bouwwerk geen gebouw zijnde van maximaal 3 m hoog en met een maximale oppervlakte van 10 m². Deze bouwwerken kunnen echter niet ten behoeve van een (zorgvuldige) veehouderij worden gebouwd of gebruikt. Het noordelijk vlak heeft immers niet de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden - veehouderij'. Ook blijkt uit de planregels niet dat deze bouwwerken op een andere manier voor de veehouderij kunnen worden gebouwd of gebruikt. Deze bouwwerken kunnen dus alleen gebouwd worden voor de overige toegelaten functies die zijn opgenomen in artikel 3.1 van de planregels. Hetzelfde geldt voor de gronden die grenzen aan de noord- en zuidwestzijde van het plangebied en vallen onder het regime van het bestemmingsplan 'Buitengebied Bergeijk 2011'. Ook op deze gronden ontbreekt een aanduiding die het mogelijk maakt dat deze gronden worden gebruikt voor intensieve veehouderij. Deze gronden mogen alleen worden gebruikt voor de functies waarvoor geen (functie)aanduiding geldt, zoals opgenomen in artikel 7.1 van de planregels van het bestemmingsplan 'Buitengebied Bergeijk 2011'.

Het is ook niet mogelijk om buiten het hiervoor bedoelde bouwvlak vergunningvrije bouwwerken zoals bedoeld in artikel 2, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) te bouwen voor de veehouderij. Hiervoor is relevant of de gronden buiten het bouwvlak tot het achtererfgebied kunnen worden gerekend. Gelet op de begripsbepaling van voor- en achtererfgebied in artikel 1 van die bijlage, moet er in elk geval sprake zijn van een erf. Een erf wordt in dat artikel omschreven als een 'al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden'. In dit geval is het niet mogelijk om de gronden buiten het bouwvlak te gebruiken ten dienste van het hoofdgebouw, omdat ook

daarvoor de noodzakelijke aanduidingen veehouderij, respectievelijk intensieve veehouderij, ontbreken.

Er kunnen dus aan de noordwestzijde en aan de zuidwestzijde van het bouwvlak geen (al dan niet vergunningvrije) bebouwing en voorzieningen worden gerealiseerd die functioneel bij de bebouwing in het bouwvlak voor een veehouderij horen (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1990, overweging 19.2). Het bouwvlak en het bouwperceel zijn dus in dit geval gelijk aan elkaar, en daarmee ook de oppervlakten daarvan. Nu vaststaat dat het bouwperceel voor een veehouderij een oppervlakte heeft van 1,5 hectare, is het plan niet in strijd met artikel 3.49, eerste lid, aanhef en onder b, van de Iov.

2. De Afdeling heeft geen duidelijkheid verkregen over de vraag of de feitelijke, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan gelijk is aan de referentiesituatie die in de voortoets is gehanteerd. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat in de voortoets is uitgegaan van het aantal dieren dat de veehouderij mag houden, maar het aantal dieren dat de veehouderij mag houden is gewijzigd na 1 januari 2017, namelijk op 28 juni 2018. Toen is een vergunning verleend voor het houden van maximaal 101.950 vleeskuikens. Daarnaast staat in de plantoelichting het volgende: ‘Het bedrijf neemt al enige tijd deel aan het concept “Goed Nest Kip”. Dit concept gaat uit van een maximale bezetting van 15 vleeskuikens per vierkante meter vloeroppervlak. Hierdoor worden er momenteel minder dieren gehouden dan is toegestaan conform de vigerende vergunning, namelijk 14.500 vleeskuikens in stal 2, 3 en 4 elk, en 24.800 vleeskuikens in stal 6’. Uit de plantoelichting volgt dus dat de veehouderij op dit moment 68.300 vleeskuikens houdt. Ter zitting hebben de raad en [partij] toegelicht dat deze tekst niet ziet op de feitelijke situatie, maar op hoe de situatie er idealiter uit zou moeten zien. Volgens de raad worden er feitelijk 97.228 vleeskuikens gehouden en is het aantal van 68.300 dat staat vermeld in de plantoelichting onjuist. Het aantal van 97.228 ziet op de datum 19 augustus 2019. Nog daargelaten dat in de voortoets ook niet is uitgegaan van 97.228 vleeskuikens, is hiermee geen duidelijkheid verkregen over wat de feitelijke bestaande, planologisch legale situatie, zoals bedoeld in overweging 9, was, voorafgaand aan de vaststelling van het plan op 1 oktober 2020. Het is dus niet duidelijk of raad voor de stallen is uitgegaan van de juiste referentiesituatie.

Verder is er voor zowel de referentiesituatie als voor de beoogde situatie geen duidelijkheid verkregen over de stikstofemissie uit andere bronnen dan stallen, zoals het beweiden van vee en vervoersbewegingen. Ter zitting heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat het onderzoeken van de stikstofemissie door beweiden van vee niet noodzakelijk was, omdat dit al aan de orde is geweest bij de vaststelling van het bestemmingsplan ‘2e Herziening Buitengebied Bergeijk 2017’. Dat de raad bij de vaststelling van een eerder bestemmingsplan

onderzoek heeft gedaan naar het beweiden van vee, betekent echter niet dat de raad bij de vaststelling van dit plan, waarin bouwmogelijkheden voor stalruimte zijn opgenomen, niet meer behoefde te onderzoeken of de ontwikkeling die in dit plan mogelijk wordt gemaakt significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Daarbij had de raad ook onderzoek moeten doen naar de stikstofemissie van andere bronnen dan stallen.

Gelet op bovengenoemde gebreken, is de voortoets die de raad ten grondslag heeft gelegd aan het bestemmingsplan onzorgvuldig en gebaseerd op onjuiste uitgangspunten. In de voortoets is niet inzichtelijk gemaakt of op grond van objectieve gegevens significante gevolgen op voorhand kunnen worden uitgesloten.

(...)

Daarnaast moet de raad alsnog toereikend motiveren dat op grond van objectieve gegevens is uitgesloten dat de ruimtelijke ontwikkelingen waarin het bestemmingsplan voorziet ten opzichte van de referentiesituatie niet leiden tot significante gevolgen voor stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (zie overweging 9). Daarvoor is in de eerste plaats nodig dat de raad met inachtneming van overweging 10.3 de emissie en depositie van de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie, voorafgaand aan de vaststelling van het plan in kaart brengt (de referentiesituatie). Het gaat daarbij dus om de stikstofdepositie uit de toen bestaande stallen op basis van de toen aanwezige veebezetting en stalsystemen, en de overige stikstofbronnen binnen het plangebied, mits deze situatie planologisch legaal aanwezig was. Verder dient de stikstofemissie en depositie in kaart gebracht te worden van de ruimtelijke ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt, waarbij de raad alle relevante stikstofbronnen in het onderzoek moet betrekken. Daarbij is relevant dat in de planregels alleen de emissie uit dierverblijven is gemaximeerd.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 12-07-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2700

Zaaknummer: 202006308/1/R2

Wetsartikelen: 1 bijlage II Bor, 2 bijlage II Bor, 2.7 Wnb en 2.8 Wnb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Gemert-Bakel

Omdat ten tijde van het indienen van een aanvraag er geen rechtstreekse aanspraak was op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor bouwen op grond van het geldende bestemmingsplan, behoefde het college dit plan, dat ten tijde van het besluit niet meer gold, niet toe te passen.

Casus

Bij besluit van 20 december 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel een aanvraag om een omgevingsvergunning eerste fase voor het realiseren van geitenstallen op een locatie te Bakel buiten behandeling gesteld. Op het perceel bevindt zich een varkenshouderij. Bij besluit van 11 juli 2017 heeft het college het bezwaar tegen het besluit van 20 december 2016 ongegrond verklaard. Bij uitspraak van de rechtbank van 28 februari 2018, is het daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1013, heeft de Afdeling de uitspraak van de rechtbank vernietigd, het beroep bij de rechtbank alsnog gegrond verklaard en het besluit van 11 juli 2017 vernietigd.

Bij besluit van 31 maart 2020 heeft het college de aanvraag geweigerd. Het college heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat het bouwplan getoetst moet worden aan het geldende bestemmingsplan 'Gemert-Bakel buitengebied 2017', omdat er op grond van het ten tijde van het indienen van de aanvraag geldende bestemmingsplan 'Gemert-Bakel buitengebied 2010' geen rechtstreekse aanspraak bestond op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het bouwen en het college van oordeel is dat de Verordening ruimte Noord-Brabant in de weg staat aan verlening van de gevraagde omgevingsvergunning voor het vestigen van een geitenhouderij op het perceel.

Bij uitspraak van 28 september 2020 heeft de rechtbank het ingestelde beroep gegrond verklaard. De rechtbank heeft daarbij overwogen dat niet in geschil is dat het bouwplan rechtstreeks past binnen de bestemming 'Agrarisch-Agrarisch bedrijf' zoals nader gedefinieerd

in het bestemmingsplan 'Gemert-Bakel buitengebied 2010'. Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat er geen sprake kan zijn van een rechtstreekse aanspraak op een omgevingsvergunning voor het bouwen. Omdat voor bouwwerkzaamheden zoals hier het geval met een oppervlakte van meer dan 100 m² en een diepte van meer dan 40 cm een ontheffing nodig is en het verlenen van een ontheffing een discretionaire bevoegdheid is, bestond er geen rechtstreekse aanspraak.

Rechtsvraag

Had het college het ten tijde van het indienen van de aanvraag om vergunning nog wél, maar ten tijde van het besluit daarop, niet meer geldende bestemmingsplan 'Gemert-Bakel buitengebied 2010' moeten toepassen bij de besluitvorming omtrent de aanvraag?

Uitspraak

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 4 november 2020, (ECLI:NL:RVS:2020:2619), dient bij het nemen van een besluit op de aanvraag in beginsel het recht te worden toegepast zoals dat op dat moment geldt. Bij wijze van uitzondering moet het college het ten tijde van het indienen van een aanvraag om vergunning nog wél, maar ten tijde van het besluit daarop, niet meer geldende recht toepassen, maar uitsluitend als ten tijde van het indienen van de aanvraag sprake was van een rechtstreekse aanspraak op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor bouwen. Dat is het geval als het bouwplan in overeenstemming was met het toen geldende bestemmingsplan en de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of artikel 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening en op dat moment geen voorbereidingsbesluit van kracht was, dan wel een ontwerp voor een nieuw bestemmingsplan ter inzage was gelegd, waarmee dat bouwplan niet in overeenstemming was. Naar het oordeel van de Afdeling is geen sprake van een rechtstreekse aanspraak als gebruik moet worden gemaakt van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid of een ontheffing moet worden gevraagd.

Op de gronden met de dubbelbestemming 'Waarde-Archeologie' bestaat op grond van de artikelen 18.1 en 18.2 van de planregels alleen een rechtstreekse aanspraak op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor bouwen als het gaat om bouwwerkzaamheden met een oppervlakte tot 100 m² en een diepte tot 40 cm. Uit artikel 18.2 van de planregels volgt dat voor de bouwwerkzaamheden met een oppervlakte van meer dan 100 m² en een diepte van meer dan 40 cm voordat er – met een ontheffing – een bouwvergunning kan worden verleend, archeologische vooronderzoek moet liggen. Met dat onderzoek moet zijn aangetoond dat er geen of nauwelijks waarden aanwezig zijn of dat er geen sprake is van een onevenredige aantasting van de archeologische waarden. Het onderzoek moet ook worden goedgekeurd

door burgemeester en wethouders. In artikel 30.2 van de planregels is de bevoegdheid van het college opgenomen om een ontheffing te verlenen. Het college heeft op dit punt beleidsruimte. Alleen al gelet hierop bestond er op het moment dat de aanvraag werd ingediend geen rechtstreekse aanspraak op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor het bouwplan. Het betoog slaagt.

Het voorgaande betekent dat het college het ten tijde van het indienen van de aanvraag om vergunning nog wél, maar ten tijde van het besluit daarop, niet meer geldende bestemmingsplan 'Gemert-Bakel buitengebied 2010' niet behoefde toe te passen, omdat ten tijde van het indienen van de aanvraag er geen rechtstreekse aanspraak was op het verkrijgen van een omgevingsvergunning voor bouwen op grond van dit bestemmingsplan. Tussen partijen staat vast dat de aanvraag in strijd was met het ten tijde van het nemen van het besluit van 31 maart 2020 geldende bestemmingsplan 'Gemert-Bakel buitengebied 2017'. Het college heeft verder besloten geen toepassing te geven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo. Gelet hierop heeft het college in zijn besluit van 31 maart 2020 de omgevingsvergunning voor het bouwplan op juiste gronden geweigerd. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 28-06-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2505

Zaaknummer: 202005856/1/R2

Wetsartikelen: 4.1 lid 3 Wro, 4.3 lid 3 Wro en 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 3° Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Leiden

Het is niet toegestaan om twee inhoudelijk verschillende bouwplannen binnen één aanvraag getrapt beoordeeld te krijgen. Dit is in strijd met de systematiek van de Awb, de Wabo, het Bor en de Mor.

Casus

Op 22 december 2017 heeft appellant een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor de realisatie van een appartementengebouw op de percelen Rijndijk 188-192 in Leiden. Bij besluit van 28 februari 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leiden de aanvraag van een appellant om een omgevingsvergunning buiten behandeling gesteld. Het college heeft hieraan ten grondslag gelegd dat de aanvraag niet voldoet aan de in de Regeling omgevingsrecht gestelde voorschriften voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een omgevingsvergunning. In het primaire besluit staat dat appellant is gevraagd een keuze te maken tussen de door hem ingediende varianten van het bouwplan en de tekeningen daarop aan te passen. Dit is niet gebeurd.

Appellant heeft beroep ingesteld bij de rechtbank. De rechtbank heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het voor de beoordeling van de aanvraag van belang is dat appellant een keuze maakt tussen de twee ingediende bouwplannen. Door geen ondubbelzinnige keuze te maken, heeft appellant onvoldoende gegevens verstrekt voor de beoordeling van de aanvraag. Dit betekent dat het college de aanvraag met toepassing van artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) buiten behandeling heeft kunnen stellen, aldus de rechtbank.

Rechtsvraag

Heeft het college terecht de aanvraag om een omgevingsvergunning waarin twee varianten van het bouwplan voorkomen, buiten behandeling kunnen stellen?

Uitspraak

Het college heeft appellant bij brief van 5 januari 2018 de gelegenheid geboden zijn aanvraag

binnen vier weken na dagtekening van deze brief aan te vullen. In de brief wordt appellant verzocht om de volgende gegevens in te dienen: 1. samenhang van stukken; en 2. indieningsvereisten vanwege de activiteit (tijdelijk) afwijken van het bestemmingsplan. Onder 'samenhang van stukken' staat: 'Als onderdeel van de aanvraag omgevingsvergunning zijn twee verschillende varianten van het appartementengebouw aangeleverd: het bouwplan met 5 bouwlagen en het bouwplan met 10 bouwlagen. De aanvrager dient een keuze te maken welke variant inhoudelijk beoordeeld gaat worden'. In de brief staat verder dat naar aanleiding van de ingediende stukken moet blijken of meer aanvullingen op een later tijdstip noodzakelijk zijn. Omdat appellant bij brief van 2 februari 2018 heeft meegedeeld geen keuze tussen de twee bouwplannen te hoeven maken, heeft het college de aanvraag niet kunnen beoordelen en niet kunnen vaststellen of meer aanvullingen op een later tijdstip noodzakelijk zijn. Het college heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat appellant onvoldoende gegevens heeft verstrekt voor de beoordeling van de aanvraag.

Het betoog van appellant dat wel sprake is van voldoende gegevens en bescheiden voor de beoordeling van de aanvraag of voor de voorbereiding van de beschikking, omdat het college eerst de variant voor een appartementencomplex van tien bouwlagen kan beoordelen en, alleen in het geval die variant wordt geweigerd, de alternatieve variant voor vijf bouwlagen kan beoordelen, leidt niet tot een ander oordeel. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat appellant hiermee heeft geprobeerd om twee inhoudelijk verschillende bouwplannen binnen één aanvraag getrapd beoordeeld te krijgen. De systematiek van de Awb, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Regeling omgevingsrecht (Mor) staat er aan in de weg dat een dergelijke getrapte aanvraag wordt ingediend. Hierbij acht de Afdeling van belang dat eventuele derdebelanghebbenden geconfronteerd kunnen worden met een rechtsonzekere situatie, als binnen één aanvraag getrapd meerdere bouwplannen voorgelegd zouden kunnen worden. Ook zou bijvoorbeeld de complicatie zich kunnen voordoen dat voor één van de aangevraagde bouwplannen een vergunning van rechtswege ontstaat. Daarnaast kan de besluitvorming die naar aanleiding van een dergelijke getrapte aanvraag plaatsvindt, leiden tot verschillende rechtsbeschermingsprocedures. Verder neemt de Afdeling, met de rechtbank, in aanmerking dat onder meer de beslistermijnen voor het college niet gebaseerd zijn op de situatie waarin het college meerdere bouwplannen dient te beoordelen binnen één aanvraag. Verder leidt de Afdeling uit de indieningsvereisten voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit 'afwijken van het bestemmingsplan', zoals opgenomen in artikel 3.2 van de Mor, af dat een aanvraag betrekking heeft op één bouwplan. Zo verstrekt de aanvrager op grond van artikel 3.2, aanhef en onder a, van de Mor gegevens en bescheiden over het beoogde en het huidige gebruik van de gronden en de bouwwerken waarop de aanvraag betrekking heeft. Verder moet de aanvrager op grond van artikel 3.2, aanhef en onder b, van de Mor gegevens en

bescheiden over de gevolgen van het beoogde gebruik voor de ruimtelijke ordening overleggen. Ook verstrekt de aanvrager op grond van artikel 3.2, aanhef en onder d, van de Mor een situatietekening van de nieuwe toestand met daarop onder meer de afmetingen van het bebouwd oppervlak, alsmede de situering van bouwwerken ten opzichte van de perceelsgrenzen en de wegzijde en het beoogd gebruik van het terrein behorende bij het voorgenomen bouwwerk. Indien appellant meer duidelijkheid had willen krijgen over de haalbaarheid van zijn bouwplan(nen), dan had het op zijn weg gelegen om hierover in overleg te treden met het college voordat hij de aanvraag zou indienen, zoals het college appellant in het primaire besluit in overweging heeft gegeven.

De uitspraak van de Afdeling van 20 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ1684, waarnaar appellant heeft verwezen, leidt niet tot een ander oordeel. Deze uitspraak gaat over de situatie dat een bezwaarschrift tevens een verzoek tot het opheffen van strijdig gebruik bevat, waarbij het verzoek afhankelijk is gesteld van de uitkomst van de bezwaarprocedure. In die situatie heeft de Afdeling geoordeeld dat het bevoegd gezag het verzoek moet aanmerken als een aanvraag om het nemen van een besluit. Omdat appellant een getrapte beoordeling van zijn aanvraag door het college verlangt, is de situatie in de door appellant aangehaalde uitspraak een andere dan hier aan de orde.

Voor zover appellant een beroep doet op de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Noord-Nederland van 14 juli 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2784, overweegt de Afdeling dat in die procedure geen hoger beroep is ingesteld en de Afdeling daarover geen uitspraak heeft gedaan, zodat deze uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank voor het oordeel van de Afdeling niet van betekenis is.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 14-06-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2331

Zaaknummer: 202106920/1/R3

Wetsartikelen: 4:5 lid 1 aanhef en onder c Awb en 3.2 Mor