

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 13, 2024

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 Den Haag, ECLI:NL:RBDHA:2024:8736](#) 06-06-2024

Kort geding/overheidsaansprakelijkheid stikstofbeleid

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2024:2076](#) 23-05-2024

Handhaving/Aa en Hunze

[Rechtbank Amsterdam, ECLI:NL:RBAMS:2024:2059](#) 11-04-2024

Projectplan/waterschap Amstel Gooi en Vecht

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2324](#) 05-06-2024

Bestemmingsplan/Amsterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1946](#) 08-05-2024

Gedooptplicht Waterwet/hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1397](#) 03-04-2024

Bestemmingsplan/Zoetermeer

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:1139](#) 20-03-2024

Bestemmingsplan/Heiloo

Annotatie

[De milieugroep moet weer met de laarzen in de modder](#)

mr. J.E. Dijk

Annotatie

[Het kavelpaspoort als planologisch instrument\[1\]](#)

S. Koopmans

ANNOTATIE

De milieugroep moet weer met de laarzen in de modder

mr. J.E. Dijk

Tot voor kort konden in omgevingsrechtelijke procedures alleen rechtstreeks belanghebbenden in beroep bij de rechter. Belangenorganisaties moesten, om als rechtstreeks belanghebbende bij de rechter naar binnen te kunnen, aantonen dat ze voldoende feitelijke werkzaamheden verrichtten; dat zijn activiteiten die niets met procedures te maken hebben. Sinds het Europese Hof van Justitie het ‘Varkens in Nood-arrest’ heeft gewezen,[1] kunnen ook niet-belanghebbenden in beroep. Zij lopen dan wel tegen het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) aan: je kunt je alleen beroepen op wetten en regels die tot doel hebben jouw belang te beschermen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) werpt in een uitspraak van 20 maart 2024 een nieuwe dam op voor milieugroepen: de rechter toetst nu ook in het kader van het relativiteitsvereiste of milieugroepen voldoende feitelijke werkzaamheden verrichten.

Laarzen in de modder

De rechter als laatste strohalm: belangenorganisaties zien vaak geen andere mogelijkheid om natuur en milieu te beschermen. De Awb maakt dat ook mogelijk: rechtstreeks belanghebbenden kunnen beroep instellen en in artikel 1:2, derde lid, van de Awb is bepaald dat als belangen van rechtspersonen worden beschouwd de belangen die zij behartigen volgens hun doelstellingen en hun feitelijke werkzaamheden. Dat betekent dat in de eerste plaats de statuten van een rechtspersoon van belang zijn. Sinds een uitspraak van de Afdeling uit 2008 is de rechter ook expliciet gaan toetsen of een rechtspersoon wel voldoende feitelijke werkzaamheden verricht.[2] Een milieugroep moet ook met zijn laarzen in de modder staan om een natuurgebied te onderhouden, met spandoeken door de straat lopen of op een andere manier laten zien dat ze niet alleen maar procedeert. In tal van procedures bij de rechter moest een milieuorganisatie met bewijsmateriaal laten zien dat ze voldoende activiteiten verrichtte die niets met procedures te maken hadden, om als rechtstreeks belanghebbende te worden aangemerkt; en dat lukte niet altijd.[3]

Varkens in Nood

Door het 'Varkens in Nood-arrest' van het Europese Hof van Justitie kwam er een nuance bij omgevingsrechtelijke besluiten die op basis van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure uit de Awb tot stand zijn gekomen. Dat zijn procedures waarbij eerst zienswijzen tegen een ontwerpbesluit kunnen worden ingediend, en daarna in beroep kan worden gegaan bij de rechter. In Nederland geldt dat bijvoorbeeld bij bestemmingsplannen en veel omgevingsvergunningen. Het Europese Hof oordeelde dat, als in het nationale recht voor eenieder de mogelijkheid wordt geboden om in de procedure ter voorbereiding van een besluit inspraak te leveren, je het recht om beroep in te stellen niet kunt beperken tot alleen de beperkte groep van rechtstreeks belanghebbenden, zoals dat in Nederland tot het Varkens in Nood-arrest gebeurde.

De Afdeling heeft in een aantal uitspraken het arrest van het Europese Hof vertaald naar de Nederlandse rechtspraktijk. Zo oordeelde de Afdeling dat een niet-belanghebbende die een zienswijze tegen het ontwerpbesluit heeft ingediend, in beroep moet kunnen bij de rechter.[4] Werd een beroep voor het Varkens in Nood-arrest niet-ontvankelijk verklaard wegens het ontbreken van een rechtstreeks belang, na 'Varkens in Nood' kwam de deur van de rechter open te staan.

Relativiteitsvereiste

Fijntjes wees de Afdeling er dan wel op dat een inhoudelijke behandeling van het beroep van een niet-belanghebbende vaak zou gaan struikelen op het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb. Dat artikel komt erop neer dat een appellant alleen succes kan hebben bij de rechter, als de regels waarop hij zich beroept strekken tot de bescherming van zijn belang. Voorbeeld: de buurman van een te bouwen windturbine zal geen succes bij de rechter hebben, als hij aanvoert dat de windturbine de radar van het nabijgelegen vliegveld verstoort. De regels daarover dienen ter bescherming van het vliegveld, niet van de belangen van de buurman. Als niet de buurman, maar een niet-belanghebbende in beroep gaat tegen de bouw van de windturbine, dan loopt hij tegen het probleem aan dat geen enkele inhoudelijke regel strekt tot bescherming van zijn belangen. Hij wordt immers in geen enkel persoonlijk belang geraakt door de bouw van de windturbine.

Terug naar de milieuclub; die heeft het een stuk makkelijker. Die kan immers in zijn statuten zelf de omvang van de belangen bepalen die hij wenst te beschermen. Zo tackelt de rechtspersoon zelf het probleem van het relativiteitsvereiste.

De vraag of de milieuclub voldoende feitelijke werkzaamheden verricht, was – tot de uitspraak van 20 maart 2024 – ook geen probleem. In een eerdere uitspraak had de Afdeling namelijk

geoordeeld dat de eis van voldoende feitelijke werkzaamheden niet relevant is bij het relativiteitsvereiste.[5] De feitelijke werkzaamheden zijn wel relevant waar het gaat om de vraag of een appellant rechtstreeks belanghebbende is. Dat volgt uit artikel 1:2, derde lid, van de Awb, waarin is bepaald dat voor de vraag of een rechtspersoon rechtstreeks belanghebbende is, niet alleen de doelstellingen van de rechtspersoon, maar ook diens feitelijke werkzaamheden van betekenis zijn.

Enige feitelijke werkzaamheden

In de uitspraak van 20 maart 2024 komt de Afdeling op haar oordeel terug. Of, in haar eigen woorden; zij nuanceert de lijn die zij in eerdere jurisprudentie heeft uitgezet. In de uitspraak van 20 maart ging het om een vereniging die netjes een zienswijze had ingediend tegen een ontwerpbestemmingsplan, vervolgens in beroep ging tegen het besluit tot vaststelling van dat plan en ruiterlijk erkende geen feitelijke werkzaamheden te verrichten. Geen probleem, zou je zeggen op basis van de eerdere jurisprudentie van de Afdeling. Maar de staatsraden dachten daar nu toch anders over. Ook als het beroep ontvankelijk is omdat de rechtspersoon een zienswijze naar voren heeft gebracht, vindt de Afdeling het in het kader van het relativiteitsvereiste essentieel dat een rechtspersoon enige feitelijke werkzaamheden verricht ter invulling van zijn statutaire belangen.

De uitspraak komt er op neer dat een wet of regel de belangen van een rechtspersoon alleen kan beschermen, als de rechtspersoon iets aan feitelijke werkzaamheden doet om zijn belangen te bereiken. De milieuorganisatie moet, om de woorden van de Afdeling te gebruiken, invulling geven aan de algemene belangen die zij statutair behartigt.

Gissen

Het is gissen wat nu precies de juridische basis van deze tournure van de Afdeling is. De redenering die eerder in de uitspraak uit 2023 werd gehanteerd was helder en klopte juridisch als een bus. Feitelijke werkzaamheden worden verplicht in artikel 1:2, derde lid, van de Awb en zijn dus alleen relevant in het kader van het rechtstreekse belang. In artikel 8:69a van de Awb staat niets over feitelijke werkzaamheden en dus zijn ze niet relevant voor de vraag of een wet strekt ter bescherming van een belang.

Door de uitspraak van 20 maart 2024 wordt het ineens een stuk diffuser. Het lijkt erop dat de Afdeling via een achterdeur een dam wil opwerpen tegen louter procederende milieuorganisaties, zoals ze dat al sinds 2008 over de boeg van artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft gedaan. Het is maar de vraag of ook artikel 8:69a van de Awb zich leent voor een dergelijke beperking. Via het relativiteitsvereiste wordt beoordeeld of de specifieke argumenten die een appellant aandraagt inhoudelijk kunnen worden getoetst.[6] De vraag of

een appellant überhaupt bij de rechter naar binnen kan is dan al gepasseerd, en in het geval van de milieugroep in de uitspraak van 20 maart 2024 positief beantwoord: de groep was immers ontvankelijk verklaard.

Aarzeling

Dat de Afdeling met aarzeling artikel 8:69a van de Awb toepast, blijkt uit het feit dat zij verlangt dat een belangenorganisatie feitelijk invulling geeft aan haar statutaire belang, maar niet veel invulling vraagt. Volgens de Afdeling moet de rechtspersoon ‘enige’ feitelijke werkzaamheden verrichten. Wanneer daarvan dan ten minste sprake is, blijft in het midden, maar heel hoog zal de lat niet liggen. De feitelijke werkzaamheden hoeven verder van de Afdeling geen betrekking te hebben op het specifieke statutaire belang dat de rechtspersoon in een procedure wil beschermen. Een milieuorganisatie die als feitelijke werkzaamheid alleen één keer per jaar afval prikt in de wijk, mag zich in een procedure dus keren tegen de geluidsoverlast die een fabriek in de buurt veroorzaakt. Dat is in lijn met de vaste jurisprudentie van de Afdeling. Maar in het licht van het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb, dat toch verlangt dat de norm strekt ter bescherming van het belang van de rechtspersoon, zou een consequente redenering dan zijn dat de feitelijke werkzaamheden zich ook uitstrekken tot de geschonden norm.

De Afdeling rekt het relativiteitsvereiste naar mijn idee te ver op, door over de boeg van artikel 8:69a van de Awb van belangenorganisaties te verlangen dat ze voldoende feitelijke werkzaamheden verrichten in een procedure waarin een appellant geen belanghebbende hoeft te zijn. Als de statutaire belangen van de rechtspersoon worden geschonden, en de stichting of vereniging beroept zich op wetten en regels die strekken tot bescherming van die belangen, dan zou dat voldoende moeten zijn voor een inhoudelijke toets van die beroepsgrond. Concreet vertaald naar de uitspraak van 20 maart 2024, had de Afdeling moeten beoordelen of de wetten en regels waarop de appellerende milieugroep zich beriep pasten in de statutaire belangen die zij behartigt.

Noten

[1] Arrest van 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7.

[2] Uitspraak Afdeling 1 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF3911.

[3] Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 10 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1139.

[4] Uitspraak Afdeling 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953.

[5] Uitspraak Afdeling 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:425.

[6] Vgl. Kamerstukken I 2012/13, 32450, G, p. 4-5.

ANNOTATIE

Het kavelpaspoort als planologisch instrument^[1]

S. Koopmans

In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 3 april 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1397) wordt onder andere het gebruik van een kavelpaspoort in relatie tot het vaststellen van een bestemmingsplan door de gemeenteraad van Zoetermeer ter discussie gesteld. Omwonenden voelen zich onvoldoende betrokken bij het opstellen van het kavelpaspoort, met name omdat het kavelpaspoort het uitgangspunt is voor de ontwikkeling en volgens hen dus bepalend is voor de uiteindelijke invulling van het gebied. In rechtsoverweging 16.5 constateert de Afdeling dat de raad terecht stelt dat in het *kavelpaspoort* slechts de ruimtelijke contouren op hoofdlijnen zijn vastgelegd waaraan een eventuele ontwikkeling dient te voldoen. De definitieve ruimtelijke afweging heeft plaatsgevonden bij de vaststelling van het bestemmingsplan. In het kader van de bestemmingsplanprocedure kon eenieder zienswijzen indienen. Omwonenden hebben ook gebruikgemaakt van deze mogelijkheid en zijn op deze wijze voldoende betrokken bij de uitgangspunten voor de ontwikkeling.^[2]

Het kavelpaspoort

In de balans tussen flexibele en globale ruimtelijke plannen en het streven naar een duurzame ruimtelijke kwaliteit hebben veel gemeenten net als Zoetermeer het instrument van het kavelpaspoort ontdekt. In een kavelpaspoort worden de inrichtingseisen weergegeven die gelden voor individuele of groepen te bebouwen kavels. Deze inrichtingseisen kunnen gaan over de situering, de hoofdvorm, de materialisatie en de detaillering van bebouwing, en over het gebruik en de inrichting van het erf. Het detailniveau van het kavelpaspoort verschilt en is afhankelijk van het doel. Zo wordt het kavelpaspoort gebruikt om voorafgaand aan een wettelijke planprocedure de ruimtelijke uitwerking van kavels in hoofdlijnen weer te geven. Daarnaast wordt het kavelpaspoort gebruikt om als nadere invulling van een vastgesteld plan op detailniveau de inrichting van een kavel te bepalen. Deze laatste toepassing vindt in het bijzonder plaats bij kavels die bestemd zijn voor particulier opdrachtgeverschap. Voordeel is dat de gedetailleerde kavelinrichting op deze manier op een later moment dan de ruimtelijke

planvorming kan plaatsvinden en flexibel aangepast kan worden aan de hand van de marktvraag. Ook in een zoektocht in de jurisprudentie van de Afdeling valt op dat met de intrede van de organische gebiedsontwikkeling rond 2010 het instrument van het kavelpaspoort vaker voorkomt, beginnend in 2013.[3] Uit de uitspraken komt naar voren dat het kavelpaspoort op verschillende manieren gebruikt kan worden:

1. Voorafgaand als input voor een bestemmingsplan;
2. Als onderdeel van het bestemmingsplan;
3. Als onderdeel van een juridisch geborgd beeldkwaliteitsplan;
4. Achteraf als losse inspiratiebron voor een mogelijke invulling van het bestemmingsplan;
5. Los van een bestemmingsplan via privaatrechtelijke verankering.

De uitspraken zijn allemaal onder de vigore van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) gedaan en zien dus op de situatie dat het bestemmingsplan en de welstandsnota de geëigende instrumenten waren voor de juridische verankering van ruimtelijke planvorming. Hierna bespreek ik kort het gebruik van het kavelpaspoort zoals dit onder de Wro plaatsvond. Waar relevant blik ik vooruit in hoeverre de Omgevingswet (Ow) gevolgen heeft voor het gebruik van het kavelpaspoort.

1. Voorafgaand als input voor een bestemmingsplan

In de uitspraak van 3 april 2024 heeft de raad van Zoetermeer het kavelpaspoort gebruikt als beoogde stedenbouwkundige ontwikkeling die in een bestemmingsplan wordt vastgelegd, waarbij onder andere de beoogde invulling, bouwhoogtes en parkeernormen zijn opgenomen.[4] Het kavelpaspoort is wel door de raad vastgesteld, maar is blijkbaar niet bedoeld als officieel beleidsdocument. Het uiteindelijke bestemmingsplan bepaalt welke ruimtelijke invulling qua gebruik en bebouwing mogelijk is. De Afdeling concludeert dat het kavelpaspoort op deze wijze gebruikt mag worden. Zij verwijst daarbij naar een eerdere uitspraak van 1 september 2021.[5] In de uitspraak van de Afdeling van 3 oktober 2018 was sprake van een bestemmingsplan dat in afwijking van een eerder opgesteld kavelpaspoort was vastgesteld. Omdat het kavelpaspoort geen bindend beleidsstuk is, konden omwonenden geen beroep doen op het feit dat het bouwvlak in het kavelpaspoort verder van hun woningen lag dan in het bestemmingsplan.[6]

Het kavelpaspoort fungeert in dit geval als stedenbouwkundige visie of een vorm van een

beeldkwaliteitsplan dat uitgewerkt moet worden in een ruimtelijk plan. Een dergelijke visie of plan heeft juridisch gezien geen status, of hoogstens die van een beleidsstuk; het heeft geen directe toetsfunctie bij vergunningverlening. De Ow staat naar mijn mening niet in de weg aan de onder de Wro bestaande praktijk van het vaststellen van dergelijke deel- of gebiedsvisies. Omdat het beeldkwaliteitsplan een buitenwettelijk en vormvrij instrument is, brengt de Ow ook geen verandering in de mogelijkheid om dergelijke plannen op te stellen.[7]

2. Als onderdeel van het bestemmingsplan

Andere uitspraken laten zien dat de realisatie van de bebouwing en erfinrichting conform het kavelpaspoort in de planregels als voorwaardelijke verplichting wordt opgenomen.[8] Hoewel de Afdeling in deze uitspraken niet expliciet ingaat op de juistheid van deze methode, lijkt mij dit een goede manier om kavelpaspoorten juridisch te verankeren, omdat aspecten als situering, de omvang van bebouwing en het gebruik en inrichting van een erf bij uitstek planologische aspecten zijn die in een bestemmingsplan geregeld kunnen worden. Aandachtspunt is hierbij wel dat er in veel kavelpaspoorten ook aspecten zijn opgenomen die tot het domein van de welstand behoren, zoals uitstraling, materialisering en kleurstelling, en daarmee in beginsel niet in een bestemmingsplan opgenomen mogen worden.[9]

In artikel 4.19 van de Ow is nu specifiek opgenomen dat in het omgevingsplan regels over het uiterlijk van de welstand gesteld mogen worden. Doordat in de Ow het welstandstoezicht via het omgevingsplan loopt, zal het onderscheid tussen welstands- en planologische normen in de toekomst naar verwachting geen probleem meer zijn.[10] Ook lijkt de Ow meer ruimte te bieden in het op een later moment nader invullen van een omgevingsplan door middel van kavelpaspoorten. In de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2024 wordt in een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte bijvoorbeeld het vooruitschuiven van een onderzoeksverplichting aan de hand van een op een later beslismoment vast te stellen gebiedspaspoort akkoord bevonden.[11]

3. Als onderdeel of uitwerking van een juridisch geborgd beeldkwaliteitsplan

In de uitspraak van de Afdeling van 25 maart 2020 stond ter discussie of de kavelpaspoorten geen onderdeel waren van het beeldkwaliteitsplan. De Afdeling concludeert uiteindelijk dat het kavelpaspoort geen onderdeel uitmaakt van het beeldkwaliteitsplan en dus ook niet betrokken hoeft te worden bij de verlening van een uitwegvergunning.[12]

Een kavelpaspoort kan inderdaad als onderdeel van een beeldkwaliteitsplan als toetsinstrument bij vergunningverlening gebruikt worden. Van belang is dan wel dat het beeldkwaliteitsplan als onderdeel van een bestemmingsplan of als (onderdeel van de)

welstandsnota is vastgesteld. Wanneer het beeldkwaliteitsplan met kavelpaspoort als onderdeel van het bestemmingsplan is vastgesteld, geldt hetgeen ik in de vorige paragraaf heb beschreven. Wanneer het kavelpaspoort onderdeel uitmaakt van de welstandsnota, geldt op grond van artikel 12a van de Woningwet (Wonw) wel de beperking dat enkel de aspecten uit het kavelpaspoort die zien op het uiterlijk en op de plaatsing van bouwwerken getoetst mogen worden; aspecten als beplanting, gebruik en erfinrichting vallen hier buiten. Een ander aandachtspunt is het feit dat het via het spoor van de welstandstoets geborgde kavelpaspoort moet passen binnen de bouwmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt voor de desbetreffende kavel. Gelet op de in artikel 12, lid 3, van de Wonw neergelegde voorrang van het bestemmingsplan, moeten bij een welstandstoets de voor de grond geldende bebouwingsmogelijkheden als uitgangspunt worden gehanteerd. Alleen bij globalere plannen is er meer beoordelingsruimte in het kader van de welstandstoets.[13]

Ook onder de Ow is het mogelijk om als gemeenteraad een welstandsnota vast te stellen. Artikel 4.19 van de Ow bepaalt dat het opstellen van een dergelijke beleidsregel enkel nodig is als regels in het omgevingsplan over het uiterlijk van bouwwerken nadere uitleg behoeven. Opvallend is dat in artikel 4.19 van de Ow enkel over het 'uiterlijk' en niet meer over de 'plaatsing' van bouwwerken wordt gesproken. Strikte lezing van het artikel zou tot gevolg hebben dat de welstandsnota enkel iets mag zeggen over de uiterlijke aspecten van bouwwerken als vormgeving, maatvoering, materiaal- en kleurgebruik, maar niet over de situering van een bouwwerk.[14] Dit zou betekenen dat onder de Ow een kavelpaspoort dat onderdeel uitmaakt van een beeldkwaliteitsplan geen aspecten als gebruik, beplanting, erfinrichting en de situering van bouwwerken zou mogen bevatten.

Nu zowel de welstandsaspecten als de planologische aspecten via het omgevingsplan worden geregeld en de voorrangsregeling uit artikel 12, lid 3, van de Wonw niet in de Ow is overgenomen, vraag ik mij af of de jurisprudentie over de (on)mogelijkheden tot inperking van bouwmogelijkheden via de welstandstoets onder de Ow voortgezet gaat worden. Hier speelt ook mee dat de beoordelingsruimte in de welstandstoets onder de Ow niet meer kan gaan over de plaatsing van bouwwerken.[15]

4. Achteraf als losse inspiratiebron voor een mogelijke invulling van het bestemmingsplan

Veel vaker wordt het kavelpaspoort op een later moment opgesteld dan het bestemmingsplan. Een globaal bestemmingsplan wordt daarmee op een later tijdstip op kavelniveau nader uitgewerkt, waardoor flexibiliteit blijft in het bepalen van kavelgroottes om in te kunnen spelen op de marktvraag. Het kavelpaspoort fungeert daarbij als een samenvatting en geeft koper, eigenaar en adviseurs inzicht in alle spelregels die gelden voor de kavel. Het kavelpaspoort kan inspiratie bieden voor de mogelijke invulling van de kavel.[16] Het

kavelpaspoort is daarmee geen onderdeel van het bestemmingsplan en heeft in die zin geen bindende werking; een bouwplan zal gelet op het limitatief-imperatief stelsel in artikel 2.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) uiteindelijk altijd aan de planregels uit het bestemmingsplan moeten voldoen.[17] Uit de diverse uitspraken blijkt wel dat onduidelijkheid kan bestaan over de juridische status van dergelijke kavelpaspoorten. Daarbij bestaat het risico dat er discrepanties ontstaan tussen het kavelpaspoort en de juridische mogelijkheden uit het bestemmingsplan en/of de welstandsnota. Doordat het kavelpaspoort in deze werkwijze losstaat van de juridische instrumenten, heeft inwerkingtreding van de Ow geen gevolgen voor deze werkwijze.

5. Los van een bestemmingsplan via privaatrechtelijke verankering

In de uitspraak van 17 juli 2013 overweegt de Afdeling dat het kavelpaspoort in die zaak was aan te merken als een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de eventuele koper van een kavel. Omdat het kavelpaspoort geen deel uitmaakte van het bestemmingsplan lag het kavelpaspoort niet ter beoordeling voor.[18] Er zijn dus gevallen dat kavelpaspoorten in overeenkomsten voor gronduitgifte worden opgenomen, waarbij realisatie van de bebouwing en invulling van de kavel conform het kavelpaspoort verplicht wordt gesteld.

Wanneer de gronduitgifte plaatsvindt door commerciële partijen is dit toegestaan. Het bevoegd gezag hoeft in dat geval geen rekening te houden met deze verplicht opgelegde kavelpaspoorten bij de verlening van omgevingsvergunningen. Zo oordeelde de rechtbank Midden-Nederland dat *'Het college (...) met juistheid [heeft] toegelicht dat eisers gebonden waren aan de beeldkwaliteitseisen en het kavelpaspoort, omdat OBV [Ontwikkelingsbedrijf Vathorst] dit als voorwaarde heeft opgenomen in de verkoopovereenkomst van de kavels. Eisers waren daarom aan deze voorwaarden gebonden op grond van een civielrechtelijke verbintenis met OBV. Dat is een andere procedure dan de bestuursrechtelijke procedure van een aanvraag om een omgevingsvergunning zoals in deze zaak speelt.'*[19]

Ook gemeenten zelf maken gebruik van het privaatrechtelijk verplicht stellen van de kavelinrichting door kavelpaspoorten aan gronduitgifte-overeenkomsten te verbinden. Zo geeft de gemeente Almere op de website aan dat het *'kavelpaspoort (...) een juridische status [heeft] (het is een bijlage bij de koopovereenkomst) en is onmisbaar als je zelf een huis wilt gaan bouwen. Het geeft bijvoorbeeld aan hoe groot en hoe hoog je je huis mag bouwen.'*[20] Daarbij is een toets van het bouwplan aan het kavelpaspoort een vereist onderdeel van het aankoopproces van de kavel. Volgens de website kan enkel voor een goedgekeurd bouwplan een omgevingsvergunning aangevraagd en een koopovereenkomst getekend worden.[21]

Voor gemeenten gelden echter striktere eisen voor het privaatrechtelijk contracteren, waarbij

publiekrechtelijke regelingen niet op onaanvaardbare wijze doorkruist mogen worden: de tweewegen- of doorkruisingsleer zoals deze in het Windmill-arrest in 1990 door de Hoge Raad (HR) is ontwikkeld.[22] Het Windmill-arrest is in 1991 in het arrest Kunst- en antiekstudio Lelystad genuanceerd. In dit arrest heeft de HR overwogen dat het mogelijk is om als overheid privaatrechtelijk het op grond van een bestemmingsplan toegestane grondgebruik in te perken.[23] Er bestaat echter discussie wat precies onder het genoemde grondgebruik wordt verstaan: worden alleen gebruiksvoorschriften of ook bouwvoorschriften bedoeld? Beide worden immers in bestemmingsplannen opgenomen. In dit kader is relevant dat in 1992 artikel 122 in de Wonw is opgenomen. In dit artikel is expliciet geregeld dat een gemeente geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht mag verrichten ten aanzien van de onderwerpen waarin bij of krachtens het Bouwbesluit is voorzien of die met betrekking tot het bouwen bij of krachtens de Wabo zijn geregeld. Met betrekking tot het voor het kavelpaspoort relevante tweede deel van het verbod is uit de parlementaire geschiedenis op te maken dat het noodzakelijk werd geacht om te voorkomen dat gemeenten via het privaatrecht onder andere extra eisen zouden kunnen stellen die het vergunningenregime van de Wonw (later de Wabo), met name het limitatief-imperatief stelsel en de vergunningsvrije mogelijkheden zouden aantasten.[24] Later in het parlementaire proces is aangegeven dat een gemeente wel aanvullende voorwaarden kan stellen aan onder andere ruimtelijke en stedenbouwkundige kwaliteit.[25]

De vraag is of het contractverbod in artikel 122 van de Wonw nu feitelijk een inperking is van de ruimte die het arrest Kunst- en antiekstudio Lelystad biedt om privaatrechtelijke eisen aan bebouwing te stellen. Diverse auteurs, waaronder Van Buuren en Troostwijk lijken dit aan te nemen.[26] Uit de beperkte jurisprudentie over het verbod uit artikel 122 van de Wonw komt naar voren dat met name contracteren over welstandsaspecten, waaronder materiaalkeuze, niet is toegestaan. Zo noemt de rechtbank Zutphen naast bouwtechnische voorschriften specifiek welstandsargumenten als onderwerp waarover de gemeente gelet op artikel 122 van de Wonw niet bevoegd was te contracteren.[27] Een overeenkomst die het verlenen van een bouwvergunning als onderwerp heeft, is eveneens strijdig met artikel 122 van de Wonw. Als voorbeeld is te noemen een overeenkomst waarin bouwvergunningverlening afhankelijk wordt gesteld van verplaatsing van een bedrijf en de sloop en bouw van een aantal bouwwerken.[28]

Het gerechtshof Den Haag heeft op 21 december 2021 uitspraak gedaan in een zaak waarin kaveleigenaren stellen schade te hebben geleden doordat zij ten gevolge van de aanvullende eisen bij de verkoop van de kavels in hun bouwmogelijkheden zijn beperkt, terwijl de gemeente die aanvullende voorwaarden, naar later bleek, gelet op artikel 122 van de Wonw niet had mogen stellen. De gemeente had in de verkoopovereenkomsten als eis gesteld dat

naast het bestemmingsplan en de welstandsnota ook aan in een appendix opgenomen specifieke extra materiaaleisen en detailleringen voldaan moest worden. De gemeente had gedurende het proces al toegegeven dat deze eis in strijd met artikel 122 van de Wonw en dus nietig was. De discussie ging nog over extra eisen die waren gesteld met betrekking tot de goothoogte en de afstand tot de zijdelingse perceelsgrens die op een verkavelingskaart bij de overeenkomst waren opgenomen. Voorafgaand aan een officiële vergunningaanvraag zou door een Commissie Plankwaliteit aan deze eisen worden getoetst. De kavelaankoop was enkel mogelijk wanneer de kavelinvulling onder andere aan deze aanvullende eisen voldeed. Ook zou de Welstandscommissie enkel plannen behandelen die door de Commissie Plankwaliteit waren goedgekeurd. Het gerechtshof geeft de kaveleigenaren gelijk en oordeelt dat de gemeente deze eisen niet had mogen stellen en hiermee in strijd met het limitatief-imperatieve stelsel voor de verlening van omgevingsvergunningen in artikel 2.10 van de Wabo heeft gehandeld.[29] Hoewel juist de doorkruising van het limitatief-imperatieve stelsel één van de redenen was voor het opnemen van artikel 122 in de Wonw, oordeelt het gerechtshof niet expliciet dat er sprake is van strijd met het contracteerverbod uit dit artikel, maar dat er sprake is van strijd met geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht (artikel 3:14 van het Burgerlijk Wetboek (BW)).

De rechtbank Rotterdam moest in een andere procedure beoordelen of een door de gemeente Schiedam voorgeschreven bouwhoogte in erfpachtvoorwaarden toegestaan was. In haar uitspraak van 24 november 2021 oordeelt de rechtbank dat het stellen van een eis van het bouwen van een gebouw met een zekere bouwhoogte in het kader van erfpachtuitgifte het publiekrecht onaanvaardbaar doorkruist, ook omdat overgangsrecht ontbreekt. De rechtbank baseert dit oordeel eveneens niet op artikel 122 van de Wonw maar op het Windmill-arrest en artikel 3:14 van het BW.[30]

Voor aspecten uit het kavelpaspoort die niet direct zien op bouwen, maar meer op het gebruik van de kavel, zoals parkeren, lijkt meer ruimte te bestaan voor privaatrechtelijke verankering. Zo geeft de rechtbank Amsterdam in haar uitspraak van 30 november 2022 onder verwijzing naar het arrest Kunst- en antiekstudio aan dat een gemeente strengere parkeereisen dan het bestemmingsplan kan stellen in een erfpachtovereenkomst.[31]

Hieruit blijkt dat, ondanks de praktijk, vraagtekens gesteld kunnen worden bij de juridische houdbaarheid van de privaatrechtelijke borging van kavelpaspoorten door gemeenten, met name als welstandsaspecten onderdeel uitmaken van het kavelpaspoort.

Het contracteerverbod heeft ook in de Ow een plek gekregen. In artikel 23.7 van de Ow is opgenomen dat een gemeente geen rechtshandelingen naar burgerlijk recht kan verrichten over onderwerpen waarover regels als bedoeld in artikel 4.21 van de Ow zijn gesteld of over

onderwerpen met betrekking tot het bouwen die geregeld zijn op grond van hoofdstuk 5. Volgens de toelichting bij de Ow wordt met dit voorschrift aangesloten bij het voorgaande artikel 122 van de Wonw.[32] Ik ga er daarom van uit dat het verbod ziet op de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit[33] en de bouwactiviteit.[34] Omdat beoogd is om aan te sluiten bij het voorgaande artikel 122 van de Wonw, verwacht ik niet dat de Ow grote veranderingen brengt in de (on)mogelijkheden voor het privaatrechtelijk borgen van kavelpaspoorten. Ook omdat blijkt dat het stellen van stedenbouwkundige randvoorwaarden, zoals bouwhoogtes, in privaatrechtelijke overeenkomsten ook los van artikel 23.7 van de Ow kunnen afstuiten op de algemene doorkruisingsleer en de geschreven of ongeschreven regels van publiekrecht.

Conclusie

Het gebruik van het kavelpaspoort als planologisch instrument komt vaker voor, waarbij het kavelpaspoort op verschillende manieren wordt ingezet. Wel blijkt uit de onderzochte uitspraken dat er in de praktijk onduidelijkheid bestaat over de (juridische) status van het kavelpaspoort. Wanneer beoogd wordt om het kavelpaspoort als toetsinstrument in te zetten, vraagt de juridische borging aandacht, met name wanneer welstandsaspecten zijn opgenomen. Ook onder de Ow is deze aandacht vereist. Het instrument van het omgevingsplan lijkt het meest geschikt om alle aspecten uit het kavelpaspoort te borgen. Opname van het kavelpaspoort door gemeenten in gronduitgifte-overeenkomsten is op grond van artikel 23.7 van de Ow en de doorkruisingsleer in veel gevallen niet toegestaan.

Noten

[1] Sybren Koopmans dankt mr. R. Veenhof, adviseur bij STAB, voor zijn commentaar. De noot is op persoonlijke titel geschreven.

[2] E.e.a. in lijn met de eerdere uitspraak van de voorzieningenrechter van 4 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2151, r.o. 5-5.2.

[3] Zoekend op 'kavelpaspoort' komen 23 uitspraken via www.raadvanstate.nl naar boven.

[4] https://www.zoetermeer.nl/_flysystem/media/kavelpaspoorten.pdf onder nummer 14.

[5] ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1971, r.o. 20.1. Hier ging het om een planuitwerkingskader (PUK) dat de ruimtelijke contouren bevatte voor de uitwerking op hoofdlijnen van het uitbreidingsplan voor Madurodam.

[6] ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3193, r.o. 7.3.

[7] Zie ook iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/beeldkwaliteitsplan/

[8] Zie ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4183, r.o. 3, ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:549, r.o. 8.3, ABRvS 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:950, r.o. 5.4.

[9] ABRvS 24 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY1025, r.o. 7.7, ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:936, r.o. 4.1 en ABRvS 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1939, r.o. 29. Zo bevat het kavelpaspoort waar het in de uitspraak van 17 maart 2021 over ging, referentiebeelden van de gewenste architectuur en wordt specifiek de realisatie van het architectuurtype coulissewoning voorgeschreven, zie https://www.ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0597.BPWaalboskwartier-VGo1/b_NL.IMRO.0597.BPWaalboskwartier-VGo1_rb1.pdf.

[10] Voor meer hierover verwijst ik naar mijn artikel 'Het uiterlijk van de welstand onder de Omgevingswet', *PRO* 2020/03.

[11] ABRvS 29 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2232, r.o. 8.2 en 8.3.

[12] ABRvS 25 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:861, r.o. 4.1.

[13] ABRvS 5 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2913, r.o. 2.2.3 en 2.2.4 en ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:222, r.o. 5.2.

[14] Artikel 4.19 Ow en *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 464 (MvT Omgevingswet). Zie in dit verband ook mijn artikel 'Het uiterlijk van de welstand onder de Omgevingswet', *PRO* 2020/03, J. van Campen, 'De brandende vraag. Welstand en Omgevingswet: Helderheid over heikele kwestie' 29 juni 2022, www.omgevingsweb.nl en [www.iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/welstand/](https://iplo.nl/thema/ruimtelijke-ontwikkelingen/bijzondere-onderwerpen/welstand/) onder het kopje 'welstand overzetten naar nieuw deel omgevingsplan'.

[15] Zie ook noot 55 van E.M. van Bommel, S. Zuethoff en R. van Dam, 'Bouwen onder de Omgevingswet', *TBR* 2022/13. Juist bij globale plannen werd gebruik gemaakt van het welstandsinstrument om de situering van bouwwerken te bepalen.

- [16] Zie bijvoorbeeld
www.hetharenerholt.nl/uploads/vdpl/files/hetharenerholt/Kavelpaspoort_1_DG3.pdf.
- [17] Zie ABRvS 13 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:147, r.o. 6.3, ABRvS 12 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2682, r.o. 16.1, ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2578, r.o. 4.1.
- [18] ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:3142, r.o. 6.7.
- [19] Rechtbank Midden-Nederland 27 januari 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:593. Saillant detail was dat het Ontwikkelingsbedrijf Vathorst voor de helft in handen was van de gemeente Amersfoort.
- [20] kavelwinkel.almere.nl/veelgestelde-vragen/wat-staat-er-in-het-kavelpaspoort/
- [21] kavelwinkel.almere.nl/kennisbank/reserveringsproces/srv-toets-en-omgevingsvergunning/
- [22] HR 26 januari 1990, ECLI:NL:HR:1990:AC0965.
- [23] HR 8 juli 1991, ECLI:NL:HR:1991:ZC0315, *RvdW* 1991, 183, *AB* 1991, 659, m.nt. Van der Burg, *BR* 1991, p. 927, *V-N* 1992/1770, 18, *M en R* 1993, 14, *Gst.* 1991-6930, 4, m.nt. Damen, *NJ* 1991, 691, m.nt. M. Scheltema. Deze uitspraak is later nogmaals bevestigd in HR 24 december 2004, ECLI:NL:HR:2004:AR3642, *AB* 2005, 58, m.nt. Van der Veen en ook van toepassing verklaard op de latere *Wro* in de uitspraak van het hof 's-Hertogenbosch, 16 april 2013, ECLI:NL:GHSHE:2013:BZ9334, *O&A* 2013-91, m.nt. Bosma & Van der Heijden.
- [24] *MvT*, *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 81. En *MvA*, *Kamerstukken II* 1988/89, 20 066, nr. 9, p. 87.
- [25] *Kamerstukken II* 2000/01, 27 581, nr. 3, p. 7.
- [26] P.J.J. van Buuren e.a., 'Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht', 2010, p. 279 en H. Troostwijk 'Art. 122 wonw en de tweewegenleer', in: T. Hoogenboom en L.J.A. Damen, *in de sfeer van administratief recht*, Utrecht: 1994, p. 407. Van Buuren e.a. noemen de situering van het bouwwerk op de bouwkegel of de materiaalkeuze. Troostwijk geeft aan dat contractsbepalingen geen beperking met betrekking tot de in het bestemmingsplan geregelde bouw mogelijkheden mogen bevatten.

[27] Rb. Zutphen 2 maart 2005, ECLI:NL:RBZUT:2005:AS8472, r.o. 1.11.

[28] HR 4 april 2003, ECLI:NL:HR:2003:AF3077, AB 2004, 60, m.nt. Van der Veen.

[29] Gerechtshof Den Haag 21 december 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:2854, m.nt. J.J. Hoekstra, TBR 2022/118.

[30] Rechtbank Rotterdam, 24 november 2021, ECLI:NL:RBROT:2021:11445, r.o. 5.44-5.45. Hoekstra levert in zijn noot in TBR 2022/118 overigens kritiek op deze uitspraak, omdat geen rekening is gehouden met de nuancering van het Windmill-arrest in het arrest Kunst- en antiekstudio Lelystad.

[31] Rechtbank Amsterdam, 30 november 2022, ECLI:NL:RBAMS:2022:7090, r.o. 4.4-4.6.

[32] MvT, *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 610. Meer hierover in G.A. van der Veen, 'De Omgevingswet en het privaatrecht', TO 2017/2 en G.A. van der Veen, 'Artikel 23.7 Omgevingswet en het privaatrecht', in: P.J. Huisman, A.R. Neerhof en F.J. van Ommeren, *Verwant met verband: Ruimte, Recht en Wetenschap. Vriendenbundel voor prof. Mr. J. Struiksma*, Den Haag: 2019, p. 549-556.

[33] Artikel 5.1, lid 1, onder a Ow.

[34] Artikel 5.1, lid 2, onder a Ow.

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Zoetermeer

Het kavelpaspoort biedt een vertrekpunt voor de verdere uitwerking van de plannen voor een woningbouwontwikkeling, met het kavelpaspoort wordt nog geen definitieve ruimtelijke afweging gemaakt.

Casus

De gemeenteraad van Zoetermeer heeft het bestemmingsplan 'Eleanor Rooseveltlaan 3|29' vastgesteld. Met dit bestemmingsplan wordt de bouw van maximaal 354 woningen mogelijk gemaakt. Daarnaast worden kantoren, dienstverlening, maatschappelijke voorzieningen en daaraan gerelateerde ondergeschikte horeca mogelijk gemaakt. Daarnaast voorziet het bestemmingsplan in een bestemming 'Verkeer-Verblijfsgebied'. Omwonenden hebben beroep ingesteld. Zij betogen onder meer dat zij onvoldoende zijn betrokken bij de totstandkoming van het bestemmingsplan. Zij voeren daartoe onder meer aan dat er bij de totstandkoming van het kavelpaspoort op geen enkele manier sprake is geweest van inspraak.

Rechtsvraag

Heeft de raad bij het vaststellen van het kavelpaspoort al een definitieve ruimtelijke afweging gemaakt?

Uitspraak

De raad stelt naar het oordeel van de Afdeling terecht dat in het kavelpaspoort slechts de ruimtelijke contouren op hoofdlijnen zijn vastgelegd waaraan een eventuele ontwikkeling dient te voldoen.

In het kavelpaspoort zijn voor de locatie uitgangspunten opgenomen waaraan het ontwikkelplan dient te voldoen om ter plaatse de woningbouwambitie op gang te brengen. Dit biedt een vertrekpunt voor de verdere uitwerking van de plannen voor een woningbouwontwikkeling en een uitnodiging aan ontwikkelaars om met plannen te komen.

In het kavelpaspoort is voor de locatie Eleanor Rooseveltlaan 3-25 aangegeven dat deze geschikt is voor woningbouw met een mix tussen woningen uit het goedkope, midden- en dure segment met een mogelijke omvang van 300 tot 400 woningen. Over het gewenste woonmilieu staat in het kavelpaspoort vermeld dat het daarbij gaat om een stedelijk woonmilieu met een diversiteit aan woontypen (grondgebonden, gestapeld en hoogbouw tot 90 m), op een zichtlocatie met een hoge (woon)dichtheid. Dat het werken met een document als het kavelpaspoort op zichzelf mogelijk is blijkt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1971, onder 20.1.

Verder stelt de raad terecht dat naar aanleiding van de reacties uit de participatieprocedure enkele aanpassingen zijn doorgevoerd ten aanzien van het eerder vastgestelde kavelpaspoort, waaronder enkele hoogteaanpassingen en een verlaging van de maaiveldhoogte tussen de geprojecteerde woonbebouwing.

Zo is de maximaal toegestane bouwhoogte geen 90 m, maar 67 m. Op de plek het meest nabij de bestaande woningen van [appellant sub 1] en anderen maakt het bestemmingsplan een bouwhoogte mogelijk variërend van 13,5 m tot 30 m. Voor [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] betreft dit een bouwhoogte van 13,5 m. De Afdeling concludeert dan ook dat de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan de definitieve ruimtelijke afweging heeft gemaakt en niet al bij het vaststellen van het kavelpaspoort.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 03-04-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:1397

Zaaknummer: 202301819/1/R3 en 202301822/1/R3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Heiloo

Het relativiteitsvereiste staat eraan in de weg dat het beroep van een belangenvereniging die geen feitelijke werkzaamheden verricht, slaagt.

Casus

De gemeenteraad van Heiloo heeft het bestemmingsplan '[locatie 1], Heiloo' vastgesteld. Het plan voorziet in de bouw van drie vrijstaande woningen. Het plangebied is een voormalig bedrijfsterrein en ligt op dit moment braak. Tegen het bestemmingsplan is beroep ingesteld door de bewonersvereniging Zandzoom. Deze vereniging komt op voor de belangen van haar leden, voor zover het gaat om de leefkwaliteit, de inrichting en de veiligheid van hun woonomgeving en het bevorderen van de gemeenschapszin van hen die wonen of (vrijwillige) werkzaamheden verrichten binnen of in de nabijheid van het gebied Zandzoom. Daarnaast zet zij zich in voor het behoud van de cultuurhistorische, landschappelijke en ecologische waarden in de omgeving, de zogeheten groene ring om het dorp Heiloo en omliggende gemeenten. Volgens de bewonersvereniging is het bestemmingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening vastgesteld.

Rechtsvraag

Kan het beroep van de bewonersvereniging, gelet op het relativiteitsvereiste, slagen?

Uitspraak

De Afdeling heeft in de uitspraak van 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:425, onder 7.3, geoordeeld dat voor de toepassing van het relativiteitsvereiste niet van belang is of een belangenorganisatie feitelijke werkzaamheden heeft verricht in relatie tot haar statutaire doelstelling(en) in de periode tussen haar oprichting en het einde van de beroepstermijn. De Afdeling ziet aanleiding haar rechtspraak op dit punt te nuanceren. Als het beroep van een belangenorganisatie die volgens haar statuten één of meer algemene belangen behartigt, ontvankelijk is omdat zij een zienswijze naar voren heeft gebracht, geldt het volgende. In

zulke gevallen wordt in het kader van het relativiteitsvereiste naast de statutaire doelstellingen mede van belang geacht of zon belangenorganisatie enige feitelijke werkzaamheden heeft verricht die invulling geven aan één of meer van de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt. Dit betekent dat een belangenorganisatie niet kan opkomen voor de algemene belangen die zij volgens haar statuten behartigt als zij in het geheel geen feitelijke werkzaamheden heeft verricht. Het betekent niet dat een belangenorganisatie die meerdere algemene belangen behartigt alleen kan opkomen voor een specifiek algemeen belang als zij feitelijke werkzaamheden voor dat algemene belang heeft verricht.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 31 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:373, geoordeeld dat de bewonersvereniging geen feitelijke werkzaamheden ten behoeve van de algemene doelen waarvoor zij opkomt heeft uitgevoerd. De Afdeling ziet in deze zaak geen aanleiding hier anders over te oordelen. Daarbij betreft de Afdeling dat de bewonersvereniging ook op de zitting desgevraagd geen feitelijke werkzaamheden heeft kunnen benoemen die leiden tot een ander oordeel. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de bewonersvereniging niet kan opkomen voor de algemene belangen zoals in haar statuten staan vermeld.

De bewonersvereniging komt daarnaast op voor de belangen van haar individuele leden bij een goede kwaliteit van hun leefomgeving. De Afdeling overweegt dat de aangevoerde beroepsgronden niet strekken ter bescherming van deze belangen. Uit de lijst van leden die de bewonersvereniging bij de Afdeling heeft ingediend, komt namelijk naar voren dat de leden allen op meer dan 300 meter van het plangebied wonen. De afstanden zijn, mede gelet op de aard en omvang van de in het plan voorziene ontwikkeling, te groot om te kunnen concluderen dat het plan gevolgen zal hebben voor de leefomgeving van de leden.

De Afdeling concludeert dat de normen waarop de bewonersvereniging zich in de onderbouwing van de onder 5 aangeduide beroepsgronden beroept, niet strekken tot de bescherming van de belangen waarvoor zij in deze procedure kan opkomen.

Gelet hierop staat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in de weg aan vernietiging van het bestreden besluit naar aanleiding van de hiervoor aangeduide beroepsgronden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 20-03-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:1139

Zaaknummer: 202205175/1/R1

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Handhaving/Aa en Hunze

Bij de handhaving van de geluidnormen voor windturbines moet het gemiddelde geluidsniveau over een kalenderjaar bekend zijn. Voor een korte periode is niet vast te stellen of sprake is van een overtreding.

Casus

Op 22 september 2016 hebben de ministers van Economische Zaken en van Infrastructuur en Milieu vier omgevingsvergunningen verleend voor het realiseren van het windmolenpark Drentse Monden en Oostermoer, bestaande uit vier deelgebieden.

Enkele windturbines van het deelgebied Oostermoer staan achter de woning van eiser. Eiser ervaart geluidshinder van de windturbine(s) en heeft het college verzocht om handhavend op te treden tegen de overlast.

Het college heeft dit verzoek afgewezen omdat er geen sprake is van een overtreding van de regels uit het Activiteitenbesluit milieubeheer, nu het windpark Oostermoer nog in de test- en opstartfase zit. Het college heeft met het bestreden besluit van 6 juli 2022 het bezwaar van eiser ongegrond verklaard en de afwijzing van het handhavingsverzoek in stand gelaten. Het college heeft zich daarbij op het standpunt gesteld dat er geen sprake is van overtreding van de gestelde geluidvoorschriften en er dus geen aanleiding bestaat om te handhaven.

De rechtbank beoordeelt of het college op goede gronden heeft besloten het verzoek af te wijzen en om niet tot handhaving over te gaan.

Rechtsvraag

Heeft het college kunnen afzien van handhaving voor het overschrijden van de geluidnormen door de windturbine?

Deelvragen

a. Was het college gehouden onderzoek te verrichten naar aanleiding van het verzoek van eiser?

- b. Heeft het college (voldoende) aan deze onderzoeksplicht voldaan?
- c. Heeft het college kunnen concluderen dat er ten tijde van het bestreden besluit niet vast te stellen was of er sprake was van een overschrijding van de normen?

Uitspraak

De rechtbank oordeelt dat het college op goede gronden heeft besloten niet tot handhaving over te gaan.

- a. Ten eerste is de rechtbank van oordeel dat eiser met zijn aanvraag voldoende aanknopingspunten voor onderzoek heeft geboden, waardoor het college gehouden was te onderzoeken of er inderdaad sprake was van een overtreding.

De rechtbank overweegt daartoe dat uit vaste jurisprudentie volgt dat van een belanghebbende die om handhaving verzoekt (in beginsel) niet verwacht kan worden dat hij het bewijs van een overtreding levert (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2743). Wel dient degene die om handhaving verzoekt voldoende aanknopingspunten te bieden voor onderzoek naar de vaststelling dat sprake is van een overtreding (zie bijvoorbeeld de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven (CBB) van 5 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:147). In het geval van geluidsoverlast, is het moeilijk voor een burger om aan te tonen dat een geluidsnorm wordt overtreden. Een burger beschikt immers meestal niet over geschikte apparatuur om dat aan te tonen. Het is daarom in dit geval niet redelijk om van eiser meer te verlangen dan dat hij specifiek aangeeft waar de vermeende overtreding uit bestaat en waardoor dit veroorzaakt wordt. Eiser heeft daaraan voldaan.

- b. Ten tweede is de rechtbank van oordeel dat het college voldaan heeft aan zijn onderzoeksplicht en niet gehouden was eigen metingen te verrichten, zoals door eiser gewenst.

De rechtbank overweegt daartoe dat L_{den} en L_{night} de geluidsbelastingsindicatoren zijn voor de geldende geluidsnormen. Uit richtlijn 2002/49/EG, inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaaï (de Richtlijn) blijkt dat beide indicatoren uitgaan van het gemiddelde geluidsniveau over een jaar. Om te bepalen of voldaan is aan de normen 47 dB L_{den} en 41 dB L_{night} dienen derhalve de geluidsgegevens over een jaar bekend te zijn.

Volgens de reken- en meetmethode uit bijlage 4 bij de Activiteitenregeling, het Reken- en

meetvoorschrift windturbines (RMVW), dient bij het berekenen of aan deze normen wordt voldaan het jaargemiddelde geluidsvermogen L_E bekend te zijn. Op grond van artikel 3.140, onder a, van de Activiteitenregeling, registreert de drijver van de inrichting dit geluidsvermogen L_E gedurende het afgelopen kalenderjaar. Dit betekent dat pas na afloop van een kalenderjaar berekend kan worden of er sprake is van overschrijding van de geluidnorm voor dat jaar.

De rechtbank kan het college daarnaast volgen in het standpunt dat een tussentijdse meting geen uitkomst biedt, omdat een kortstondige meting niets zegt over een eventuele overschrijding van het jaargemiddelde. De rechtbank kan het college ook volgen in het standpunt dat handhaving middels directe immissiemetingen uitgesloten is. Uit artikel 2.6 van het RMVW volgt namelijk dat dit niet goed mogelijk is door invloed van stoorgeluid en problemen ten aanzien van representativiteit. Ten slotte volgt de rechtbank het college in het standpunt dat een steekproefsgewijze controle van het geluidvermogen, die op grond van artikel 2.6 van het RMVW mogelijk is, een zeer tijdrovende exercitie is waarvoor geen aanleiding bestaat. Het college heeft namelijk toegelicht een dergelijke meting alleen toe te passen als er twijfels bestaan over het opgegeven vermogen door de inrichtinghouder of als er sprake is van een technisch mankement. Daarvan was geen sprake.

c. De windturbine waar eiser overlast van ondervindt, is op 1 juli 2021 voor het eerst gaan draaien. Ten tijde van het bestreden besluit op 6 juli 2022 was nog geen kalenderjaar verstreken. De rechtbank concludeert daarom dat uit de antwoorden op deelvragen a en b volgt dat niet was vast te stellen of de geluidnormen werden overschreden en of er dus sprake was van een overtreding.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 23-05-2024

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2024:2076

Zaaknummer: LEE 22/2950

Wetsartikelen: 1:3 lid 3 Awb, 4:2 lid 2 Awb, 3.15d Activiteitenbesluit, 1.1 lid 1 Activiteitenbesluit, 3 onder f richtlijn 2002/49/EG, inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, 3 onder i richtlijn 2002/49/EG, inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, 1 bijlage I richtlijn 2002/49/EG, inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai, 2 bijlage I richtlijn 2002/49/EG, inzake de evaluatie en de beheersing van omgevingslawaai en 2.6 Reken- en meetvoorschrift windturbines

RECHTSPRAAK

Kort geding/overheidsaansprakelijkheid stikstofbeleid

Een rechtstreeks beroep op de in artikel 6, tweede lid van de Habitatrichtlijn neergelegde, tot de Staat gerichte, norm is mogelijk indien de Staat deze bepaling niet, niet tijdig of niet naar behoren heeft uitgevoerd. Bij de toetsing van het verslechteringsverbod moet worden uitgegaan van concrete habitats in Natura 2000-gebieden. Hiervoor moet per concreet habitat bekeken worden wat de staat van instandhouding is en welke maatregelen noodzakelijk zijn om verdere verslechtering tegen te gaan. In de ecologische rapporten is per habitat uitgegaan van de landelijke staat van instandhouding. Zonder nadere toelichting kunnen de alarmerende conclusies van de rapporten niet worden vertaald naar alle concrete habitats in concrete Natura 2000-gebieden.

Casus

Greenpeace vordert in een kort geding dat de Staat een plan van aanpak maakt en uitvoert om ervoor te zorgen dat de stikstofdepositie in de voor stikstof gevoelige natuur wordt teruggedrongen. Greenpeace stelt dat de Staat onrechtmatig handelt door de stikstofdepositie op die kwetsbare natuur niet sneller terug te dringen. Zij meent dat de Staat handelt in strijd met het instandhoudingsgebod en het verslechteringsverbod uit de Habitatrichtlijn en Vogelrichtlijn en in zijn beleid onvoldoende bescherming biedt aan de stikstofgevoelige natuur van de Natura 2000-gebieden. Zij vreest dat de meest kwetsbare habitats (vermeld op een Rode Lijst) na eind 2025 onherstelbaar beschadigd raken.

Rechtsvragen

1. Is een rechtstreeks beroep op artikel 6, eerste lid, of artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn mogelijk?

2. Brengt het verslechteringsverbod van artikel 6, tweede lid, de verplichting met zich dat de stikstofdepositie op alle habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 onder de kritische depositiewaarde moet zijn gebracht?

Uitspraak

De zogenoemde kritische depositiewaarde (hierna: KDW) is de hoeveelheid stikstof die de natuur per jaar zonder schade kan verdragen. De waarden zijn gebaseerd op in Europees verband vastgestelde uitgangspunten en deze worden ongeveer eens per tien jaar herzien. De laatste herziening van de Europese uitgangspunten dateert van eind 2022. Op verzoek van de Staat heeft Wageningen University & Research de in Europees verband vastgestelde inzichten verwerkt in een nieuw Nederlands KDW-rapport, dat eind juli 2023 is gepubliceerd. Hierbij is de KDW voor een deel van de habitats verlaagd, voor een deel gelijk gebleven en voor een klein deel verhoogd.

Er zijn in Nederland 162 Natura 2000-gebieden, waarvan 131 of 132 met habitattypen en/of leefgebieden die gevoelig zijn voor stikstof. In veel van de stikstofgevoelige habitats is de stikstofdepositie hoger dan de KDW. Naar aanleiding van de bijgestelde KDW's heeft Greenpeace B-WARE opdracht gegeven de tabel met rode habitattypen te updaten. Dit heeft geresulteerd in een Urgente Lijst van habitattypen en leefgebieden waarvoor snelle stikstofreductie noodzakelijk wordt geacht om verdere verslechtering te voorkomen. Hiervan worden de zeer urgente (rode) habitattypen en leefgebieden waarvoor stikstofreductie voor eind 2025 noodzakelijk wordt geacht, aangeduid als de Rode Lijst. De habitattypen en leefgebieden waarvoor stikstofreductie in 2030 noodzakelijk wordt geacht, worden aangeduid als de 'Oranje Lijst'.

In dit kort geding moet worden beoordeeld of de Staat tegenover Greenpeace onrechtmatig handelt door de habitats van de Rode Lijst in de Natura 2000-gebieden niet eerder dan onder het huidige beleid het geval zal zijn onder de KDW te brengen.

1. De instandhoudingsverplichting van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn (en artikel 3, eerste lid, van de Vogelrichtlijn) dwingen tot het treffen van instandhoudingsmaatregelen die nodig zijn voor het behoud of het herstel van de gunstige staat van instandhouding van de habitattypen en de soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Het zijn (positieve) maatregelen waarmee uitvoering wordt gegeven aan de instandhoudingsdoelen die voor elke soort of habitatype in het aanwijzingsbesluit zijn opgenomen. Bij het treffen van instandhoudingsmaatregelen moet rekening worden gehouden met de vereisten op economisch, sociaal en cultureel gebied, en met de regionale en lokale bijzonderheden. Dit betekent dat het aan de lidstaten is te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan

uitvoering wordt gegeven.

Het verslechtingsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn verplicht tot het treffen van passende maatregelen die nodig zijn om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben op de habitattypen en de soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen, te voorkomen. Bij het nemen van passende maatregelen beschikken de lidstaten over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechting of verstoring plaatsvindt.

Bij de beoordeling staat voorop dat de Staat een ruime vrijheid heeft om zijn (stikstof)beleid vorm te geven. Voor ingrijpen door de rechter (en zeker de rechter in kort geding) is pas plaats als dat beleid evident onrechtmatig is. Dit kan onder meer het geval zijn als het beleid in strijd komt met een hogere regeling.

Greenpeace kan zich in dit kort geding niet beroepen op de instandhoudingsverplichting van artikel 6, eerste lid, van de Habitatrichtlijn, al was het maar omdat lidstaten bij het voldoen aan die verplichting de vrijheid hebben om te bepalen op welke wijze en in welk tempo hieraan uitvoering wordt gegeven.

Het verslechtingsverbod van artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn houdt in dat de lidstaten passende maatregelen moeten nemen om verslechtingen en verstoringen die significante effecten kunnen hebben in Natura 2000-gebieden, te voorkomen. Hierbij gaat het om verslechtingen en verstoringen op de habitattypen en soorten waarvoor een Natura 2000-gebied is aangewezen. Volgens rechtspraak van het Europese Hof van Justitie beschikken de lidstaten bij het nemen van passende maatregelen over een beoordelingsmarge, mits gewaarborgd is dat er geen verslechting of verstoring plaatsvindt. Uit die rechtspraak volgt verder dat het hierbij niet aanvaardbaar is om te wachten totdat verslechting of verstoring zich voordoet alvorens maatregelen te nemen. Bij een dreigende verslechting is de Staat dus verplicht onverwijld maatregelen te nemen.

Artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn voorziet niet in een stikstofnorm. De bepaling dwingt de Staat er dan ook in beginsel niet toe de stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden onder de KDW te brengen. Dit kan anders worden wanneer sprake is van (dreigende) significante schade, en stikstofreductie de enige maatregel is waarmee de verslechting of verstoring kan worden voorkomen. Volgens Greenpeace is dat het geval.

Een rechtstreeks beroep op de in artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn neergelegde, tot

de Staat gerichte, norm is mogelijk indien de Staat deze bepaling niet, niet tijdig of niet naar behoren heeft uitgevoerd. Daarbij geldt als voorwaarde dat de betreffende bepaling onvoorwaardelijk en voldoende nauwkeurig is geformuleerd.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter valt niet uit te sluiten dat de gestelde verslechtering van de natuur van de Rode Lijst in strijd is met de op de Staat rustende zorgplicht en dat de schending van die zorgplicht jegens Greenpeace onrechtmatig is. Het feit dat de Staat de stikstofdepositie niet zelf veroorzaakt, neemt niet weg dat het de taak en de plicht is van de Staat om de natuur in (onder meer) de Natura 2000-gebieden te beschermen. Het feit dat de stikstofdepositie de voorbije jaren mede door de inspanningen van de Staat is afgenomen, sluit niet uit dat de Staat tot nog meer inspanningen gehouden is, indien dat noodzakelijk is om verdere verslechtering te voorkomen.

De voorzieningenrechter laat de vraag of Greenpeace een rechtstreeks beroep op artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn toekomt nu rusten, omdat het nalaten om maatregelen te treffen tegen een verslechtering die in strijd is met de Habitatrichtlijn ook al snel in strijd zal zijn met de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 van het BW en de op de Staat rustende zorgplicht. De voorzieningenrechter neemt daarom tot uitgangspunt dat Greenpeace zich, op basis van een van de door haar gestelde rechtsgronden, op het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn kan beroepen.

2. De hiervoor vermelde rapporten nemen tot uitgangspunt dat de stikstofdepositie op de habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 onder KDW moet zijn gebracht om verdere verslechtering of zelfs verlies van de betreffende habitats te voorkomen. Ook de op verzoek van de Staat opgestelde Quicksan maakt voor de Rode Lijst melding van deze datum. De Staat heeft op geen enkele wijze aannemelijk gemaakt dat van een (veel) latere datum mag worden uitgegaan. Dit maakt dat de Staat er rekening mee moet houden dat het bestaande beleid – waarbij de habitats van de Rode Lijst pas ver na 2030 onder de KDW komen – ernstig tekortschiet om de dreigende verdere verslechtering van de habitats op de Rode Lijst te voorkomen. Hiermee handelt de Staat mogelijk in strijd met het verslechteringsverbod van de Habitatrichtlijn.

Ondanks deze conclusie bestaat er op dit moment onvoldoende grond om aan te nemen dat de Staat op grond van de Habitatrichtlijn de verplichting heeft om de stikstofdepositie op alle habitats van de Rode Lijst voor eind 2025 onder de KDW te brengen. Bij de toetsing van het verslechteringsverbod moet worden uitgegaan van concrete habitats in Natura 2000-gebieden. Hiervoor moet per concrete habitat bekeken worden wat de staat van instandhouding is en welke maatregelen noodzakelijk zijn om verdere verslechtering tegen te

gaan. In de hiervoor besproken rapporten is per habitat uitgegaan van de landelijke staat van instandhouding. Zonder nadere toelichting, die Greenpeace niet heeft gegeven, kunnen de alarmerende conclusies van de rapporten niet worden vertaald naar alle concrete habitats in concrete Natura 2000-gebieden. Niet valt uit te sluiten dat in bepaalde gevallen kan worden volstaan met een beperktere stikstofreductie en/of dat deze tegen een latere datum dan eind 2025 kan zijn gerealiseerd. Hierbij merkt de voorzieningenrechter op dat er geen onderbouwing (in de vorm van een of meer rapporten) is overgelegd waaruit volgt dat de stikstofdepositie in concrete, expliciet genoemde, gevallen voor een bepaalde datum onder de KDW moet zijn gebracht. Ook de Ecologische Autoriteit is niet tot de conclusie gekomen dat de stikstofdepositie in de door haar in het kader van de NDA's getoetste habitats voor eind 2025 onder de KDW moet zijn gebracht.

Instantie: Rechtbank Den Haag

Datum uitspraak: 06-06-2024

ECLI: ECLI:NL:RBDHA:2024:8736

Zaaknummer: C-09-663026-KG ZA 24-229

Wetsartikelen: 6 lid 2 Habitatrichtlijn

RECHTSPRAAK

Projectplan/waterschap Amstel Gooi en Vecht

Dijkverbeteringsplan, belangenafweging, veiligheidsnorm.

Casus

Verweerder is beheerder van de dijk [plaats 1] (de dijk). Uit toetsing van de dijk is gebleken dat de dijk niet voldoet aan de veiligheidseisen omdat deze niet overal hoog genoeg is. Doel van verweerder is om de dijk weer te laten voldoen aan de gestelde eisen vanuit waterveiligheid en de wensen van Natuurmonumenten en UNESCO daarbij te betrekken. Om dit te verwezenlijken heeft verweerder het projectplan [plaats 1] (het dijkverbeteringsplan) opgesteld. Eiseres is eigenaar van de buitenplaats [naam 6], ten zuiden van de dijk. De buitenplaats bestaat uit een rijksmonumentaal park met boerderij.

Eiseres deelt het standpunt van verweerder dat de dijk verbeterd moet worden, maar is het met het dijkverbeteringsplan zoals verweerder dit nu heeft vastgesteld niet eens. Eiseres voert aan dat het dijkverbeteringsplan onzorgvuldig tot stand gekomen is, omdat haar belang hierin onvoldoende is meegenomen, en dat het dijkverbeteringsplan niet veilig genoeg is. Het plan gaat uit van een faalkans van 1:100 (één overstroming per honderd jaar), maar die kans is te hoog. Verder is eiseres het niet eens met de door verweerder gekozen variant voor het verbeteren van de dijk.

Rechtsvraag

Is verweerder in redelijkheid tot vaststelling van het dijkverbeteringsplan overgegaan?

Uitspraak

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) volgt dat het verweerder bij het vaststellen van een projectplan beleidsvrijheid toekomt. Daarbij is het aan het bevoegd gezag om alle verschillende bij het projectplan betrokken belangen tegen elkaar af te wegen.

De rechtbank overweegt dat bij het verbeteren van regionale waterkeringen onderscheid wordt gemaakt in vijf veiligheidsklassen, waarbij klasse I de laagste veiligheidsnorm heeft en

klasse V de hoogste. De provincies stellen deze normen vast en zien erop toe dat de waterschappen eraan voldoen. De veiligheidsklassen zijn gekoppeld aan de directe economische gevolgen van een overstroming. Voor de dijk gaat verweerder uit van veiligheidsklasse III, dat wil zeggen van een faalkans van 1:100. Op de zitting heeft verweerder toegelicht dat het bestuur van verweerder heeft besloten dat alle keringen in zijn gebied ten minste onder klasse III vallen. Zonder dat besluit zou de dijk volgens verweerder waarschijnlijk in een lagere veiligheidsklasse zijn gevallen. Verweerder heeft er verder op gewezen dat om in klasse IV te vallen, een klasse hoger waarin een lagere faalkans wordt geaccepteerd, sprake moet zijn van een potentiële economische schade van meer dan € 160.000.000. Die drempel wordt niet gehaald.

In wat eiseres heeft aangevoerd ziet de rechtbank geen reden om aan te nemen dat verweerder uitgaat van een te hoge faalkans. Niet ter discussie staat dat conform de door verweerder gehanteerde indelingsmethode is uitgegaan van klasse III. Het feit dat de buitenplaats van eiseres een rijksmonumentaal park betreft, is geen dringende reden om van die door verweerder gehanteerde indelingsmethode af te wijken. Daarbij acht de rechtbank van belang dat indien zich schade voordoet, eiseres bij verweerder een verzoek om schadevergoeding kan indienen. De rechtbank acht de afweging die verweerder heeft gemaakt redelijk.

Bij het herstellen van de dijk heeft verweerder verschillende varianten afgewogen. Naar het oordeel van de rechtbank is verweerder in redelijkheid tot de door hem gekozen variant voor het verbeteren van de dijk gekomen. Verweerder heeft een afweging gemaakt waarin hij zowel de KRW-doelen, de cultuurhistorische waarden van het Fort, als de veiligheid van de dijk heeft betrokken. Die belangenafweging acht de rechtbank zorgvuldig en niet gebleken is dat verweerder daarbij van onjuistheden is uitgegaan.

Instantie: Rechtbank Amsterdam

Datum uitspraak: 11-04-2024

ECLI: ECLI:NL:RBAMS:2024:2059

Zaaknummer: 23/4719

Wetsartikelen: 5.4 Waterwet

RECHTSPRAAK

Gedoogplicht Waterwet/hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard

Opleggen gedoogplicht na afloop van de werkzaamheden is niet in strijd met artikel 5.24 Waterwet.

Casus

In 2014 zijn werkzaamheden uitgevoerd om het gemaal Verdoold in Gouderak te renoveren. Voor die renovatie was in 2012 een projectplan op grond van de Waterwet vastgesteld. Onderdeel van de werkzaamheden was het plaatsen van een stalen damwand aan de rand van het perceel van [appellant] aan [locatie] te Gouderak en het aanbrengen van groutankers in haar perceel om de damwand te verankeren. [Appellant] heeft bestreden dat zij daarvoor toestemming heeft gegeven. Sinds 2017 is geprobeerd om tot een minnelijke oplossing te komen, maar dat is niet gelukt. Het college zag daarin aanleiding om bij besluit van 19 november 2019 aan [appellant] de verplichting op te leggen om de damwand en de groutankers in haar perceel te gedogen.

De rechtbank heeft overwogen dat het opleggen van een gedoogplicht na aanvang of na afloop van de werkzaamheden in verband met de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk niet in strijd is met artikel 5.24, eerste lid, van de Waterwet of het systeem van deze wet. De termijn van twee weken uit artikel 5.21, tweede lid, van de Waterwet is niet in acht genomen, maar het college heeft de schending van die bepaling volgens de rechtbank mogen passeren.

[Appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 5.24, eerste en tweede lid, in samenhang met artikel 5.21, eerste lid, van de Waterwet het achteraf nemen van een gedoogplichtbesluit niet toestaat.

Verder betoogt appellant dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit op bezwaar in stand heeft gelaten. Volgens haar zijn er meer mogelijkheden dan een gedoogplicht of onteigening om de situatie op het perceel rechtmatig te maken.

Rechtsvraag

Is de gedoogplicht rechtmatig nu deze na afloop van de werkzaamheden is opgelegd? Mocht de rechtbank de rechtsgevolgen in stand laten?

Uitspraak

Artikel 5.24, eerste lid, van de Waterwet geeft het college de bevoegdheid om een gedoogplicht op te leggen ten behoeve van de aanleg of wijziging van een waterstaatswerk. Het antwoord op de vraag of een gedoogplichtbesluit tijdig bekendgemaakt is, heeft geen gevolgen voor die bevoegdheid. Artikel 5.24, tweede lid, veronderstelt wel dat een gedoogplicht voor aanvang van de werkzaamheden wordt opgelegd. Maar zoals de rechtbank heeft overwogen, betekent de daarin gestelde termijn niet dat het niet toegestaan is om een gedoogplicht op te leggen na aanvang of na afloop van de werkzaamheden in verband met de aanleg of de wijziging van het waterstaatswerk. Het opleggen van een gedoogplicht na aanvang of na afloop van die werkzaamheden is op zichzelf niet in strijd met artikel 5.24, eerste lid, van de Waterwet. Daarbij geldt dat alleen de situatie vanaf het moment van inwerkingtreding van het gedoogplichtbesluit gelegaliseerd wordt. Vanaf dat moment moet de aanwezigheid van het waterstaatswerk worden gedoogd. Het is niet mogelijk om met terugwerkende kracht een gedoogplicht op te leggen.

Aan het opleggen van een gedoogplicht na aanvang of na afloop van de werkzaamheden is verder inherent dat niet wordt voldaan aan de termijn van artikel 5.24, tweede lid, van de Waterwet. Overschrijding van die termijn kan niet worden hersteld en de overschrijding tast de rechtmatigheid van een gedoogplichtbesluit niet aan. Het college heeft daarom in de schending van artikel 5.24, tweede lid, van de Waterwet geen aanleiding hoeven zien om het gedoogplichtbesluit te heroverwegen.

Het projectplan waarin de maatregelen op het perceel van [appellant] zijn vastgelegd, is onherroepelijk. Niet meer in geschil is dat die maatregelen zijn uitgevoerd zonder toestemming van [appellant]. Het college en [appellant] hebben daarna ook geen overeenstemming over het gebruik van de voor die maatregelen benodigde gronden kunnen bereiken. In zo'n situatie mag het college alsnog een gedoogplicht opleggen en heroverweging van het gedoogplichtbesluit zou niet tot een ander besluit hebben geleid. Voor het oordeel dat de rechtbank de rechtsgevolgen niet in stand heeft mogen laten, ziet de Afdeling daarom geen grond.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 08-05-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:1946

Zaaknummer: 202206572/1/R1

Wetsartikelen: 5.4 Waterwet en 5.24 Waterwet

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Amsterdam

Voorlichting Afdeling over welk recht (Wro of Omgevingswet) van toepassing is na vernietiging besluit hogere grenswaarden. Een reductiefactor vanwege deelmobiliteit moet voldoende onderbouwd worden door objectief onderzoek of met een door feitelijke gegevens gestaafde en verifieerbare onderbouwing.

Casus

Bij besluit van 13 juli 2022 heeft de raad van de gemeente Amsterdam het bestemmingsplan 'Draka Terrein Hamerkwartier' vastgesteld. Voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan heeft het college bij besluit van 7 juni 2022 ten behoeve van het bestemmingsplan hogere waarden als bedoeld in artikel 110a van de Wet geluidhinder vastgesteld. Het Hamerkwartier ligt in stadsdeel Noord van Amsterdam, aan de noordoostelijke IJ-oever. Een van de deelgebieden binnen het Hamerkwartier is het Draka-terrein. Dit is het voormalige terrein van de in 2015 gesloten draad- en kabelfabriek Draka. De raad wenst dit terrein te transformeren tot een hoog stedelijk woon-werkgebied. De herontwikkeling van het Draka-terrein is gericht op het realiseren van een gemengd gebied met ongeveer 1.630 woningen, maakindustrie, kantoren, horeca en maatschappelijke voorzieningen in de vorm van onderwijs. Murialdo Vastgoed is erfpachter en verhuurder van een deel van een bedrijfsruimte aan de westrand van het Hamerkwartier. Murialdo en anderen kunnen zich niet verenigen met het bestemmingsplan, omdat niet duidelijk is of de supermarkt en de slijterij in het toekomstige Hamerkwartier kunnen worden voortgezet en hebben beroep ingesteld.

Rechtsvragen

1. Mocht de raad een reductiefactor van 30% vanwege deelmobiliteit toepassen in de berekening van de parkeerbehoefte?
2. Welk recht (Wro of Omgevingswet) is van toepassing na vernietiging van het besluit hogere

grenswaarden?

Uitspraak

1. Murialdo en anderen voeren aan dat het bestemmingsplan niet voorziet in voldoende parkeergelegenheid. (...) Verder stellen zij onder verwijzing naar het eerdergenoemde rapport van Aveco de Bondt dat de reducties waarmee binnen de parkeerbalans is gerekend niet zijn onderbouwd en niet herleidbaar zijn. De 30% reductiefactor voor deelmobiliteit voor de parkeerbehoefte van bewoners is niet onderzocht en het percentage van 30 is niet onderbouwd. Ook zijn er onduidelijkheden over de toepassing van reductiefactoren voor de fiets en het openbaar vervoer. Er is namelijk niet gespecificeerd welke verbindingen en voorzieningen gerealiseerd moeten worden om de hoogwaardige kwaliteit te garanderen voor fiets- en OV-verbindingen om een reductie van respectievelijk 20% en 10% op de parkeervraag bij nieuwe functies te verantwoorden. Verder is het aantal parkeerplaatsen dat is beoogd te realiseren in de zogenoemde mobiliteitshubs niet onderbouwd, zodat onduidelijk is of de capaciteit van de mobiliteitshubs toereikend is.

(...) Verder heeft de raad toegelicht dat het mobiliteitsplan voor deelmobiliteit het uitgangspunt hanteert dat 30% van het benodigde parkeeraanbod van bewoners wordt ingevuld met deelmobiliteit. Deze 30% gaat verder dan de Nota Parkeernormen die 20% als maximum hanteert. In paragraaf 4.3 van de plantoelichting is een overzicht opgenomen waar een onderscheid wordt gemaakt tussen de basis parkeernormen en de te hanteren parkeernorm inclusief reductie voor gebruik van fiets en openbaar vervoer. De raad stelt dat Goudappel heeft onderzocht wat de parkeervraag is voor het Draka-terrein op basis van het stedenbouwkundig plan, de parkeernormen inclusief 30% reductie en de aanwezigheidspercentages. (...)

Over reducties van de parkeernorm heeft de raad toegelicht dat in de Nota Parkeernormen Auto een bandbreedte is opgenomen om maatwerk per ontwikkeling te kunnen leveren. Binnen die bandbreedte is vervolgens een basisnorm voor de ontwikkeling Draka vastgesteld en daarover is een 30% reductie toegepast. Die 30% bestaat uit een 20% reductie vanwege fiets- en loopverbindingen en een extra 10% reductie vanwege hoogwaardige OV-verbindingen. Ook met de 30% reductie blijft de parkeernorm voor het bestemmingsplan Draka binnen de bandbreedte uit de Nota Parkeernormen Auto. Anders dan Murialdo en anderen veronderstellen, is de loopafstand tot de metrohalte Noorderpark vanuit het plangebied Draka 11 minuten en tot de pont IJpleinveer 10 minuten. Deze reductie moet onderscheiden worden van de 30% inzet op deelmobiliteit. De inzet van deelmobiliteit is geen reductie, maar een invulling van de parkeerbehoefte van bewoners. De Nota Parkeernormen

Auto maakt 20% mogelijk, maar gelet op de ambitie van een gemengd stedelijke en autoluwe wijk, het huidige Amsterdamse programma Autoluw, de opkomst van deelmobiliteit en de korte afstand tot het centrum en centraal station (trein/metro, trams en bussen) wordt 30% in het Hamerkwartier aanvaardbaar geacht, zo stelt de raad. Verder heeft de raad onder verwijzing naar de Actualisatie Mobiliteitsplan toegelicht dat er in het Hamerkwartier tot en met 2026 voldoende parkeeraanbod in de openbare ruimte beschikbaar is, maar dat er in 2027 een tekort aan parkeerplaatsen in de openbare ruimte ontstaat. In 2026 zal de start van de bouw van de mobiliteitshub moeten plaatsvinden om het tekort vanaf 2027 op te vangen. In het eindstadium (2031) zijn 280 parkeerplaatsen benodigd in de mobiliteitshub, waarvan 90 parkeerplaatsen voor deelauto's en 190 parkeerplaatsen voor de kavels die parkeerplaatsen afnemen in de hub.

De Afdeling is van oordeel dat de raad de voor deelmobiliteit toegepaste reductie van 30% onvoldoende heeft onderbouwd. De Afdeling is van oordeel dat de verwijzing door de raad naar voornoemde ambitie, programma Autoluw en de meer algemene opkomst van deelmobiliteit, op zichzelf geen voldoende door objectief onderzoek of feitelijke gegevens gestaafde en verifieerbare onderbouwing vormt van zijn stelling dat binnen dit plan kan worden voorzien in een hogere reductie van de parkeernormen, dan die welke hij in zijn eigen Nota Parkeernormen als maximum stelt. De Afdeling constateert in dit verband verder dat het hier gaat om een plangebied dat van het centrum is gescheiden door een brede rivier. De verbinding daarmee, en met andere bestemmingen, kan vanaf de rand van het plangebied slechts plaatsvinden via een op redelijke loopafstand gelegen kleinschalig metrostation en een op redelijke loopafstand gelegen veerpont. Gezien deze vaststellingen, is de Afdeling van oordeel dat de raad onvoldoende heeft onderbouwd waarom in dit geval sprake zou zijn van zodanige nabijheid van hoogwaardige OV-voorzieningen dat een reductie van de parkeernorm gerechtvaardigd is. Wat Murialdo en anderen voor het overige hebben aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het bestemmingsplan 'Draka Terrein Hamerkwartier' niet heeft mogen vaststellen wat betreft het aspect parkeren.

2. Met het oog op de rechtsvorming en de rechtspraktijk zal de Afdeling hieronder verder uiteenzetten welk recht van toepassing is na vernietiging van besluiten tot vaststelling van hogere waarden.

Artikel 3.4 van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet bevat algemeen overgangsrecht voor besluiten op grond van de Wet geluidhinder (Wgh). In artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onder b, onder 1°, en artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2°, van deze wet is specifiek overgangsrecht opgenomen voor besluiten op grond van de Wgh tot het vaststellen van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van woningen, geluidsgevoelige

gebouwen en geluidsgevoelige terreinen vanwege wegverkeerslawaaï respectievelijk industrielawaaï. Op een besluit tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde of geprojecteerde woningen in zones langs wegen of rond industrieterreinen, waarvoor een aanvraag is ingediend of waarvan een ontwerp ter inzage is gelegd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet, blijft het recht zoals dat gold vóór dat tijdstip van toepassing, totdat het besluit onherroepelijk is.

In deze bepalingen wordt echter niet voorzien in overgangsrecht voor besluiten tot het vaststellen van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van nog niet geprojecteerde woningen in zones langs wegen of rond industrieterreinen. Ook in andere bepalingen van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet is dat niet geregeld. Nog niet geprojecteerde woningen zijn nieuw te realiseren woningen waarvoor voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan waarin de realisatie van deze woningen voor het eerst wordt mogelijk gemaakt, hogere waarden worden vastgesteld. Dat is de situatie als bedoeld in onder meer artikel 59, eerste lid, en artikel 83, tweede lid, van de Wgh. Het besluit in deze procedure ziet op de situatie als bedoeld in artikel 59, eerste lid, van de Wgh.

In de geschiedenis van de totstandkoming van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (Kamerstukken II, 2018-2019, 35 054, nr. 3, p. 55) wordt er vanuit gegaan dat voor dergelijke besluiten wél is voorzien in overgangsrecht. Daarin staat: 'Voor het geval hogere waarden worden vastgesteld als onderdeel van een tracébesluit of bij het vaststellen van een bestemmingsplan of een wijziging- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de Wet ruimtelijke ordening de Wet geluidhinder wordt toegepast, voorziet de Invoeringswet Omgevingswet (Iw Ow) in overgangsrecht.' Afgezien van de omstandigheid dat in de laatste zin wordt verwezen naar de Iw Ow maar deze wet niet voorziet in dergelijk overgangsrecht, maakt de toelichting duidelijk dat ook voor een besluit tot het vaststellen van een hogere waarde, welk besluit samenhangt met de vaststelling van een bestemmingsplan, is voorzien in overgangsrecht. Het is kennelijk niet de bedoeling van de wetgever dat de Ow en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels in die situatie per 1 januari 2024 onmiddellijke werking hebben. Zoals hiervoor al is overwogen, is verder in artikel 3.5, eerste lid, aanhef en onder b, onder 1°, en artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2°, van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet wel overgangsrecht opgenomen voor besluiten tot het vaststellen van hogere waarden voor de ten hoogste toelaatbare geluidbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde of geprojecteerde woningen in zones langs wegen of rond industrieterreinen. In de Kamerstukken is niet te lezen dat geen overgangsrecht zou moeten gelden voor nog niet geprojecteerde woningen in zones langs wegen of rond

industrieterreinen.

Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om aan te nemen dat voor deze situaties ook overgangsrecht van toepassing is. Dat houdt in dat bij een besluit tot het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van nog niet geprojecteerde woningen in zones langs wegen of rond industrieterreinen waarvoor een aanvraag is ingediend of waarvan een ontwerp ter inzage is gelegd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet, het recht zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft, totdat het besluit onherroepelijk is.

Op een naar aanleiding van deze uitspraak eventueel nieuw te nemen besluit van het college blijft dus ook het oude recht van toepassing.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 05-06-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2324

Zaaknummer: 202205325/1/R1 en 202205326/1/R1

Wetsartikelen: 3.1 Wro, 3.4 Aanvullingswet geluid Omgevingswet, 3.5 lid 1 aanhef en onder b onder 1° Aanvullingswet geluid Omgevingswet, 3.6 lid 1 aanhef en onder c onder 2° Aanvullingswet geluid Omgevingswet, 59 lid 1 Wgh en 83 lid 2 Wgh