

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 17, 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 Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2024:7234](#) 05-08-2024

Omgevingsvergunning/Lansingerland

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2024:4760](#) 05-08-2024

Handhaving/Wijk bij Duurstede

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3223](#) 07-08-2024

Handhaving/Rotterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3201](#) 07-08-2024

Omgevingsvergunning/Den Haag

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2887](#) 17-07-2024

Handhaving/Maasdriel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:2594](#) 26-06-2024

Invorderingsbeschikking/Meerssen

Annotatie

[Nadeelcompensatie Kijkduin](#)

mr. dr. G.M. van den Broek

ANNOTATIE

Nadeelcompensatie Kijkduin

mr. dr. G.M. van den Broek

Negen bedrijven in Kijkduin krijgen geen nadeelcompensatie vanwege werkzaamheden aan de herinrichting van de route Kijkduin-Houtrust in de periode maart 2018 tot eind april 2019. De ondernemers stellen dat hun omzet is gedaald door de (jarenlange) herinrichting van Kijkduin en de veranderingen in de aanrijroute van de badplaats.

De herinrichting van Kijkduin werd mogelijk gemaakt door het bestemmingsplan Kijkduin-Ockenburgh uit 2014. Dit bestemmingsplan maakt de realisering van een aantal projecten mogelijk, zoals een nieuw winkelcentrum met appartementen, een ondergrondse parkeergarage, de vernieuwing van de boulevard en het winkelcentrum aan het Deltaplein. Deze projecten zijn gerealiseerd tussen 2017 en 2022.

Daarnaast is er sprake van een herinrichting van de route Kijkduin-Houtrust. Dit is een wegverbinding tussen Kijkduin en Scheveningen. Het college heeft destijds drie instemmingsbesluiten (zogenoemde opbreekvergunningen op basis van de Apv) genomen voor de herinrichting van de route Kijkduin-Houtrust. De werkzaamheden aan de herinrichting van de route Kijkduin-Houtrust zijn uitgevoerd in de periode 26 maart 2018 tot eind april 2019.

Causaliteitsverdeling

Bij de beoordeling van een verzoek om nadeelcompensatie is relevant, aan welk besluit of welke maatregel de schade is toe te rekenen. In de casus Kijkduin wordt de schade deels veroorzaakt door het bestemmingsplan (planschade) en deels door route-herinrichting (nadeelcompensatie).

Op deze casus is het oude recht van toepassing. De toekenning van een tegemoetkoming in planschade en de toekenning van nadeelcompensatie vanwege wegwerkzaamheden, vielen onder het oude recht onder verschillende (wettelijke) nadeelcompensatieregelingen. Dat blijft zo onder de Omgevingswet (Ow). Op de schade die geleden wordt door besluiten op grond

van de Ow is afdeling 15.1 van de Ow van toepassing. Op schade die geleden wordt door de besluiten en werkzaamheden in verband met de reconstructie en herinrichting van wegen is titel 4.5 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing. Deze uitspraak blijft dus ook relevant onder het nieuwe wettelijke nadeelcompensatiestelsel.

In hoger beroep staat niet ter discussie, dat het bestemmingsplan geen planologische verslechtering heeft veroorzaakt. Dat betekent dat de schade die voortvloeit uit het bestemmingsplan niet voor vergoeding in aanmerking komt. Voor de omvang van de eventueel toe te kennen schadevergoeding is dus essentieel welk deel van de schade als een gevolg wordt toegerekend aan het bestemmingsplan. Dat deel van de schade wordt immers niet vergoed omdat er geen sprake is van een causaal verband.

De gemeente heeft de SAOZ om advies gevraagd. Volgens de SAOZ kan de inkomensschade van de ondernemers *ex aequo et bono* voor 50% worden toegerekend aan de route-herinrichting en voor 50% aan de verwezenlijking van het bestemmingsplan. In een eerdere zaak (de zaak van Eetcafé Tios y Tias) heeft het college een vergelijkbaar advies van SAOZ aan de besluitvorming ten grondslag gelegd. In de zaak Tios y Tias werd door de gemeente een schadevergoeding toegekend. De gemeente twijfelde naar eigen zeggen destijds ook al aan de juistheid van deze causaliteitsverdeling maar had geen contra-expertise gevraagd omdat dat zou leiden tot vertraging in de besluitvorming.

In de negen nadeelcompensatiezaken waarover de Afdeling op 12 juni 2024 heeft geoordeeld, heeft de gemeente wel een contra-expertise aangevraagd. Daarin is, mede op basis van een verkeersonderzoek, uiteengezet dat hoogstens 10% van de inkomensschade aan de werkzaamheden ter uitvoering van de herinrichting van de route Kijkduin-Houtrust kan worden toegerekend en 90% aan de uitvoering van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is als schadeoorzaak dus dominant. Nogmaals, deze schade komt niet voor vergoeding in aanmerking.

De benadeelde ondernemers menen dat de gemeente in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld. De Afdeling wijst dit beroep op het gelijkheidsbeginsel af. De causaliteitsverdeling wordt door de Afdeling gekenschetst als een 'incidentele fout'. De gemeente heeft een incidentele fout gemaakt, omdat in de zaak Tios y Tias de bedenkingen tegen de door SAOZ geadviseerde schadeverdeling niet tot uitdrukking zijn gebracht in het besluit op het verzoek om nadeelcompensatie. De gemeente is niet verplicht om diezelfde fout in andere vergelijkbare zaken te herhalen. Dat door deze handelwijze het vertrouwen in de overheid wordt geschaad, leidt niet tot een verplichting om nadeelcompensatie toe te kennen, aldus de Afdeling.

Normaal maatschappelijk risico

De causaliteitsverdeling leidt ertoe dat (slechts) 10% van de geleden schade is toe te rekenen aan de route-herinrichting. Deze 10% van de geleden schade komt vervolgens slechts voor vergoeding in aanmerking, voor zover deze uitstijgt boven het normale maatschappelijke risico. Als maatstaf voor het normale maatschappelijke risico wordt een omzetrempel gehanteerd van 8% van de jaaromzet. Dit is een drempel die in de nadeelcompensatiejurisprudentie is geaccepteerd in situaties waarin sprake is van inkomensschade door normale infrastructurele werkzaamheden (zie ABRvS 15 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1650).

Omdat het normale maatschappelijke risico in beginsel per schadeveroorzakende maatregel moet worden toegepast, wordt er in deze casus niet beoordeeld of de totale schade uitstijgt boven de omzetrempel. Er is ook geen reden om de 'anti-cumulatie'-jurisprudentie toe te passen. Zie de overzichtsuitspraken van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2583 en van 3 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2402. In deze overzichtsuitspraken heeft de Afdeling geoordeeld dat het normale maatschappelijke risico moet worden berekend per schadeveroorzakende maatregel, tenzij het gaat om maatregelen die zodanig met elkaar samenhangen dat ze als één en dezelfde maatregel moeten worden beschouwd. Daarvan is in dit geval geen sprake.

Overigens is ook in artikel 15.7, tweede lid, van de Ow een anti-cumulatiebepaling opgenomen. Wanneer de benadeelde kiest voor het indienen van een gebundelde aanvraag die ziet op verschillende besluiten met onderlinge samenhang daartussen, moet het bevoegd gezag het normaal maatschappelijk risico één keer toepassen, op de totale schade. Mijn verwachting is, dat de anti-cumulatiebepaling vaak zal worden ingeroepen door benadeelden die een verzoek om nadeelcompensatie indienen.

Second opinion: mag het bestuursorgaan afwijken van deskundigenadvies?

De wettelijke basis voor het vragen van een deskundigenadvies ten behoeve van de besluitvorming over een verzoek om nadeelcompensatie is te vinden in artikel 3:2 van de Awb, dat zorgvuldig onderzoek vereist van een bestuursorgaan ter voorbereiding van de besluitvorming. De nadeelcompensatieregeling in de Awb kent geen verplichting om een onafhankelijk, extern deskundigenadvies te vragen. De nadeelcompensatieregeling in afdeling 15.1 van de Ow kent een dergelijke verplichting evenmin. Dat wil echter niet zeggen, dat onder de nieuwe wettelijke nadeelcompensatieregelingen nooit een extern, onafhankelijk deskundigenadvies behoeft te worden gevraagd. Uit artikel 3:2 van de Awb kan voortvloeien dat een bestuursorgaan een dergelijk onderzoek vraagt ter voorbereiding op de

besluitvorming.

Wanneer een bestuursorgaan concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van het advies heeft, mag het van het deskundigenadvies afwijken. Het bestuursorgaan moet deugdelijk motiveren waarom wordt afgeweken van het eerdere deskundigenadvies. In het algemeen wordt aan de motivering van de afwijking echter niet de voorwaarde gesteld dat een second opinion is uitgebracht door een onafhankelijke en onpartijdige deskundige. Of in een concreet geval een second opinion moet worden uitgebracht door een onafhankelijke en onpartijdige deskundige, hangt af van de aard van de twijfelpunten waarover advies wordt gevraagd. In dit geval zijn de twijfelpunten juridisch van aard. Voor het oordeel over deze juridische vragen (de causaliteitsverdeling, het normaal maatschappelijk risico, de voorzienbaarheid) is geen bijzondere expertise vereist waarover alleen een deskundige beschikt. Het bestuursorgaan kan daarover zelf oordelen en de rechter toetst de genoemde juridische onderwerpen zonder terughoudendheid.

Dat is anders als er een taxatie of schadebegroting nodig is, of als er twijfel bestaat over de juistheid van de taxatie of de schadebegroting. In dat geval bestaat er (eerder) aanleiding om een onafhankelijk deskundigenadvies te vragen. Zie ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:794, ABRvS 10 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2321, ABRvS 21 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:850. Vergelijk ook de overzichtsuitspraak planschade van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2582.

Conclusie

De afwijzing van de negen nadeelcompensatieclaims is vanuit juridisch perspectief juist. Maar achteraf gezien verdient de handelwijze van de gemeente, vanuit het perspectief van het gelijkheids- en zorgvuldigheidsbeginsel, geen schoonheidsprijs. Deze beginselen vereisen een consistent en doordacht bestuursbeleid. Dat geldt ook voor nadeelcompensatie. Bij de herinrichting van een gebied als Kijkduin, waar veel horecaondernemers gevestigd zijn, en waarbij te voorzien is dat de werkzaamheden een aantal jaren gaan duren, mag van de gemeente worden verwacht dat er van tevoren, bij de planvorming, al wordt nagedacht over de mogelijke schade die de werkzaamheden zullen veroorzaken, en hoe deze wordt afgehandeld. Dit kan bijvoorbeeld door een risicoanalyse op te stellen. En als er een groot aantal claims te verwachten is, kan een algemeen deskundigenadvies worden opgesteld waarin het relevante beoordelingskader en de procedure voor de nadeelcompensatieclaims uiteengezet worden. Daarmee wordt aan ondernemers van tevoren duidelijkheid geboden over de haalbaarheid van een verzoek om nadeelcompensatie en behoudt de gemeente de regie.

RECHTSPRAAK

Handhaving/Maasdriel

Het niet overeenkomstig het Certificatieschema verwijderen van asbest is in strijd met de (algemene) zorgplicht uit artikel 1.1a van de Wm.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Maasdriel heeft een asbestverwijderingsbedrijf (Belas) op straffe van een dwangsom gelast om onmiddellijk te stoppen met de sloopwerkzaamheden op een perceel. Aan het besluit ligt ten grondslag dat sprake is van een overtreding van de zorgplicht in artikel 1.1a van de Wet milieubeheer (Wm). Het college heeft de algemene zorgplicht nader ingevuld met het Certificatieschema voor de Procescertificaten Asbestinventarisatie en Asbestverwijdering. Het college stelt dat Belas daarmee in strijd handelt door de asbesthoudende platen bij de verwijdering niet te bevochtigen.

Rechtsvragen

1. Heeft Belas gehandeld in strijd met het Certificatieschema?
2. Heeft Belas daarmee gehandeld in strijd met de zorgplicht?

Uitspraak

1. In het controlerapport van de toezichthouder van 13 oktober 2021 staat dat de asbesthoudende golfplaten onzorgvuldig werden verwijderd, omdat deze werden doorboord met de lepels van een verreiker, waardoor breuk en emissie van asbest ontstonden. Verder was op de vloer in de schuur waar de werkzaamheden plaatsvonden en op de grond daarbuiten geen folie aanwezig. Ook zijn er geen bronmaatregelen, zoals bevochtiging, genomen om emissie van asbest te voorkomen. Het standpunt van Belas is dat bevochtiging al had plaatsgevonden, omdat de golfplaten door regen en dauw voorafgaand aan de sloopwerkzaamheden nat waren. Zij heeft naar het oordeel van de Afdeling met de verwijzing

naar weergegevens voor Kerkdriel van 12 en 13 oktober 2021 en eigen onderzoek echter niet aannemelijk gemaakt dat de golfplaten op het dak van de schuur daadwerkelijk zo nat waren, ook waar die over elkaar heen lagen en ook aan de binnenzijde, dat verdere bevochtiging overbodig was geworden. In het advies van Future Proof van 19 oktober 2021, dat Belas aan het college heeft overgelegd om toestemming te krijgen om de sloopwerkzaamheden te hervatten, staat: 'bevochtiging draagt bij het saneren van golfplaten slechts beperkt bij aan het reduceren van de emissie van asbestvezels, golfplaten zijn immers een waterkerende toepassing, waardoor de kern van het asbest door bevochtiging niet verzadigd zal raken'. Er staat ook: 'Dat vraagt om adequate beheersmaatregelen die de asbestvezels zo snel mogelijk laten neerslaan. Effectief daarvoor is een fijne waternevel, zoals die wordt geproduceerd door hogedrukreinigers of nevelkanonnen.' Met verneveling kunnen dus vrijkomende deeltjes van niet-natte delen worden neergeslagen. De opvatting van Belas dat verneveling geen vorm van bevochtiging is en dat bevochtiging alleen vooraf hoeft plaats te vinden, getuigt van een onjuiste en te beperkte lezing van artikel 43, vierde lid, van het Certificatieschema. Uit de woorden 'Bij verwijdering' vloeit voort dat bevochtiging ook tijdens de werkzaamheden moet plaatsvinden. Verneveling is daarmee geen op het Certificatieschema aanvullende maatregel. Belas had dit behoren te weten.

2. Zij heeft niet overeenkomstig het Certificatieschema gewerkt en niet alle maatregelen genomen die redelijkerwijs van haar konden worden gevergd. Het college heeft aannemelijk gemaakt dat met de werkwijze op 13 oktober 2021 ernstige nadelige gevolgen voor mens en milieu acuut dreigden op te treden door het vrijkomen en de verspreiding van asbest. Niet is gebleken dat de Wm op andere wijze erin voorziet dat die gevolgen worden voorkomen of beperkt. Het college heeft zich daarom terecht op het standpunt gesteld dat Belas artikel 1.1a van de Wm heeft overtreden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 17-07-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2887

Zaaknummer: 202206418/1/R4

Wetsartikelen: 1.1a Wet milieubeheer

RECHTSPRAAK

Invorderingsbeschikking/Meerssen

De metingen voldoen wat betreft duur en achtergrondgeluid aan de HMRI, maar het rapport bevat onvoldoende gegevens om de metingen te controleren. Om te bepalen of het geluid een tonaal karakter heeft, is een FFT-analyse niet noodzakelijk. De toeslag voor tonaal geluid mag toegepast worden over de gehele beoordelingsperiode.

Casus

Omwonenden hebben vanwege geluidhinder verzocht om handhaving bij een bedrijf dat hondenvoer produceert. Het bedrijf heeft om het voer vers te houden een koel-/vriescel staan die geluid produceert.

Bij besluit van 4 oktober 2018 heeft het college van Meerssen aan het bedrijf een last onder dwangsom opgelegd vanwege onder andere het veroorzaken van geluidhinder. Het college heeft het door het bedrijf daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij besluit van 16 juni 2020 heeft verweerder een invorderingsbeschikking genomen wegens het niet voldoen aan de last voor geluidhinder.

Bij uitspraak van 20 juli 2021 heeft de rechtbank het door het bedrijf ingestelde beroep tegen de invorderingsbeschikking van 16 juni 2020 ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak heeft het bedrijf hoger beroep ingesteld.

Het bedrijf brengt in hoger beroep drie gronden naar voren waarom de conclusies van de rechtbank onjuist zijn over de rapportages die het college ten grondslag heeft gelegd aan de last onder dwangsom en de invordering. In de eerste plaats bevatten de rapporten onvoldoende gegevens waaruit zou moeten blijken wat de meetresultaten, meetlocatie, meethoogte en beschrijving van de situatie waren. In de tweede plaats bevatten de rapporten een aantal kleine en grotere omissies en gebreken die onder meer tot gevolg hebben dat de rapporten niet in overeenstemming zijn met de Handleiding meten en rekenen industrielawaai (HMRI). Dat deze omissies en gebreken gevolgen hebben voor de vraag of de geluidsnormen worden overschreden, blijkt onder meer uit het akoestisch rapport van

6 januari 2021 dat in opdracht van het bedrijf is opgesteld. In dit rapport staat dat er zeer kort is gemeten en dat de resultaten hiervan niet representatief zijn zonder vaststelling van het achtergrondgeluidniveau en een beoordeling hiervan. In de derde plaats is de conclusie dat sprake is van een tonaal geluid, waardoor een toeslag op het geluid is opgenomen, onzorgvuldig tot stand gekomen, omdat de meting met een zogeheten FFT meter op 1,5 m hoogte heeft plaatsgevonden waar dit 5,0 m had moeten zijn. Ook is in een van de akoestische rapporten ten onrechte het tonale geluid over de gehele meetperiode meegenomen.

Rechtsvragen

1. Bevat het rapport dat ten grondslag ligt aan het invorderingsbesluit alle gegevens die genoemd staan in de HMRI?
2. Voldoen de metingen aan de vereisten die in de HMRI zijn genoemd voor meetduur en achtergrondgeluid?
- 3a. Is een FFT (of spectrale) analyse noodzakelijk om te bepalen of sprake is van tonaal geluid?
- 3b. Mocht de toeslag van 5 dB voor tonaal geluid over de gehele beoordelingsperiode in rekening gebracht worden?

Uitspraak

1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179, onder 8, dient aan een invorderingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen. Dit brengt met zich dat de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurte van een dwangsom dient te worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd. Dat kan geschieden in een schriftelijke rapportage, maar in bepaalde gevallen ook met foto's of ander bewijsmateriaal. Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd. Voor zover de vastgestelde feiten en omstandigheden in een geschrift zijn vastgelegd, dient een inzichtelijke beschrijving te worden gegeven van hetgeen is vastgesteld of waargenomen. Een schriftelijke rapportage dient voorts in beginsel te zijn voorzien van een ondertekening door de opsteller en een

dagtekening. Aan het ontbreken van een ondertekening en een dagtekening kan worden voorbijgegaan, indien op andere wijze kan worden vastgesteld dat de opsteller van de rapportage degene is die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld of waargenomen en wanneer die vaststelling of waarneming heeft plaatsgevonden.

Het rapport van 4 juli 2019, dat aan het invorderingsbesluit ten grondslag ligt, bevat niet alle gegevens die genoemd staan in de HMRI, zoals de meetlocatie, meethoogte en beschrijving van de situatie. Hiermee is tevens niet (geheel) voldaan aan de hiervoor genoemde voorwaarde dat duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd, zodat het niet mogelijk is om te controleren of de conclusies in dit rapport gebaseerd zijn op deugdelijke metingen. Ter zitting heeft het college deze omissie ook erkend.

2. Over de duur van de metingen overweegt de Afdeling als volgt. Uit de rapporten blijkt dat steeds gedurende een langere periode metingen zijn uitgevoerd. Op 14 augustus 2017 bijvoorbeeld tussen 22:00 uur en 22:45 uur. Gedurende deze periode is meerdere maanden een meting van enkele minuten uitgevoerd. Zoals het college ook ter zitting heeft toegelicht werden de metingen stopgezet op het moment dat stoorgeluid uit de omgeving, zoals een passerende trein, het niet meer mogelijk maakte om een correcte meting uit te voeren. Dit betekent echter niet dat de metingen niet meer voldoen aan de vereisten die in de HMRI staan genoemd. In paragraaf 3.5.1 van module B van de HMRI staat namelijk dat de minimale duur voor metingen op een afstand tot 50 m ten minste 1 minuut moet bedragen en daar voldoen de metingen aan. Daarnaast vermeldt de HMRI in paragraaf 3.5.3 van module B dat nagestreefd moet worden dat stoorgeluid de betrouwbaarheid van de meting niet of zo min mogelijk beïnvloedt, bijvoorbeeld door de analyse stop te zetten tijdens de aanwezigheid van een stoorgeluid. Omdat de metingen stop zijn gezet tijdens de aanwezigheid van stoorgeluid, was er ook geen aanleiding om een (nadere) analyse te maken van het niveau van dit achtergrondgeluid.

3a. Over de derde hoger beroepsgrond overweegt de Afdeling als volgt. In de rapporten die het college aan de last onder dwangsom en het invorderingsbesluit ten grondslag heeft gelegd, is een toeslag van 5 dB toegepast vanwege het tonale karakter van het geluid. Dit is in overeenstemming met paragraaf 2.3 van module A van de HMRI. Uit de rapporten blijkt verder dat het tonale karakter is vastgesteld door twee personen, hetgeen de aanbevolen methode is. Dat daarnaast ook een FFT (of spectrale) analyse is uitgevoerd op een hoogte van 1,5 m, terwijl dat volgens het bedrijf 5 m had moeten zijn, is niet relevant voor de conclusie over het tonale karakter. Een dergelijke analyse vormt volgens de HMRI hooguit een extra bevestiging voor het tonale karakter, maar is niet doorslaggevend.

3b. Uit de uitspraak van 30 maart 2016 die het bedrijf aanhaalt, volgt verder niet dat het college ten onrechte een tonaliteitstoeslag over de gehele bedrijfsduur heeft toegepast. In die uitspraak staat onder 21.3 dat het in de rede ligt om de toeslag van 5 dB over de gehele beoordelingsperiode in rekening te brengen als het gaat om een tonaal geluid dat verspreid over de gehele periode kan optreden. Ook al zou het standpunt van het bedrijf juist zijn dat de metingen in de rapporten niet aantonen dat het tonaal geluid continu aanwezig is, is dit nog geen reden om te concluderen dat de toeslag ten onrechte over de gehele beoordelingsperiode is toegekend. Uit de rapporten blijkt dat het tonale geluid in ieder geval verspreid over de gehele periode kan optreden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 26-06-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:2594

Zaaknummer: 202105643/1/R2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Handhaving/Wijk bij Duurstede

Artikel 4.35 van de Invoeringswet Omgevingswet verplicht tot een beschermingsregime voor het beschermd stadsgezicht in het omgevingsplan. In dit geval is hierin nog niet voorzien. Omdat het omgevingsplan niet in een sloopverbod voorziet moet het slopen worden aangemerkt als omgevingsvergunningplichtige omgevingsplanactiviteit (artikel 4.35, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet).

Casus

De sloper heeft het voornemen om het bestaande woonhuis met gastenverblijf op het perceel te verbouwen naar twee zelfstandige woonhuizen, waarvan één levensloopbestendig zal zijn. Het bestaande gastenverblijf zal hiervoor worden gesloopt. Het college van burgemeester en wethouders van Wijk bij Duurstede (het college) heeft op 22 juni 2023 aan de sloper voor dit initiatief een omgevingsvergunning verleend, voor het bouwen in afwijking van het bestemmingsplan. Eisers hebben beroep ingesteld tegen de omgevingsvergunning, dat door de rechtbank zal worden behandeld op de zitting van 6 september 2024.

De sloper is begonnen met het slopen van het gastenverblijf.

Op 1 augustus 2024 hebben eisers het college verzocht om zo snel mogelijk handhavend op te treden tegen het verrichten van sloopwerkzaamheden zonder omgevingsvergunning. Op 2 augustus 2024 hebben verzoekers het college in gebreke gesteld en is gesommeerd om uiterlijk die dag om 15.00 uur handhavend op te treden tegen de sloopwerkzaamheden. Na het verstrijken van deze termijn hebben verzoekers diezelfde dag beroep bij de rechtbank ingesteld vanwege het niet tijdig beslissen op hun handhavingsverzoek.

De rechtbank komt tot de conclusie dat het college direct had moeten beslissen op de vraag van eisers om de sloop stil te leggen en geeft het college de opdracht om alsnog snel een besluit te nemen. Er is geen bescherming tegen eventuele onrechtmatige sloop in de

tussentijd. De rechtbank ziet daarin aanleiding om af te wegen of zij nu een nieuwe voorlopige voorziening moet treffen. Daartoe is de rechtbank bevoegd op grond van artikel 8:72, vijfde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). De rechtbank geeft hiervoor een inschatting van de kans van slagen van het handhavingsverzoek en weegt de belangen van eisers en van de sloper bij het al dan niet treffen van een voorlopige voorziening.

Rechtsvragen

1. Is dit geval een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit benodigd voor het slopen binnen het beschermd stadsgezicht?
2. Bestaat concreet zicht op legalisatie?

Uitspraak

1. De dorpskern van Cothen met het daarbij gelegen kasteel Rhijnestein is een beschermd dorpsgezicht zoals bedoeld in artikel 35, eerste lid, van de Monumentenwet 1988, zoals die wet luidde voor de inwerkingtreding van de Erfgoedwet. De raad van de gemeente Wijk bij Duurstede is verplicht om in het omgevingsplan blijvend te voorzien in een beschermingsregime voor het beschermde dorpsgezicht. Dat beschermingsregime moet een verbod inhouden op het slopen van in ieder geval de bouwwerken die kort gezegd bijdragen aan de waarde van het beschermde stads- of dorpsgezicht. Deze verplichting volgt uit artikel 4.35, eerste lid en tweede lid, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet. Het omgevingsplan van de gemeente Wijk bij Duurstede voorziet nu nog niet in dit minimale beschermingsregime voor slopen.

De sloop vindt plaats binnen de begrenzing van het beschermde dorpsgezicht. Omdat het omgevingsplan niet in een sloopverbod voorziet, moet het slopen worden aangemerkt als omgevingsvergunningplichtige omgevingsplanactiviteit. Dat volgt uit artikel 4.35, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet. Bij deze stand van zaken is de conclusie van de rechtbank dat sprake is van een overtreding, door zonder omgevingsvergunning sloopwerkzaamheden te verrichten.

2. Het college zal bij de beslissing op het handhavingsverzoek vervolgens in acht moeten nemen dat hij in beginsel gehouden is om handhavend op te treden tegen een overtreding. Alleen bij bijzondere omstandigheden mag het college daarvan afzien. Dat kan het geval zijn als er concreet zicht op legalisatie bestaat of als handhavend optreden in een concrete situatie onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen.

Als de sloper snel een omgevingsvergunning aanvraagt, dan kan het college beoordelen of dat concreet zicht op legalisatie oplevert op grond waarvan van handhaving kan worden afgezien. Er moet dan worden bekeken wat de kans is dat de omgevingsvergunning kan worden verleend. In artikel 4.35, tweede lid, van de Invoeringswet Omgevingswet is bepaald dat het toetsingskader voor de omgevingsvergunning het voorheen geldende artikel 2.16 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is. Dat betekent dat een omgevingsvergunning voor slopen in het beschermde dorpsgezicht kan worden geweigerd, als het college het niet aannemelijk vindt dat op de plaats van de sloop een ander bouwwerk kan of zal worden gebouwd. Dat er een ander bouwwerk zal worden gebouwd is in dit geval in zoverre aannemelijk, dat de sloper daarvoor concrete plannen heeft en dat het college daarvoor een omgevingsvergunning heeft verleend. Die omgevingsvergunning is echter nog onderwerp van een beroepsprocedure, waarop de rechtbank niet vooruit loopt. De uitkomst van die procedure kán zijn dat de omgevingsvergunning voor de bouw onrechtmatig is verleend. Als dat het geval is, kan ook sprake zijn van de weigeringsgrond voor de (nog aan te vragen) omgevingsvergunning voor het slopen. Er kan daarom nu niet met zekerheid worden gezegd dat er concreet zicht is op legalisatie.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 05-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2024:4760

Zaaknummer: UTR 24/5184

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 4.35 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet, 4.35 lid 2 Invoeringswet Omgevingswet en 2.16 Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Lansingerland

Kennisgevingen van aanvragen om omgevingsvergunningen en mededelingen van de besluiten op aanvragen moeten als gevolg van de Wet elektronische publicaties elektronisch in het Gemeenteblad worden gepubliceerd (artikel 3.8 en 3.9 van de Wabo). Nu de Wet elektronische publicaties van toepassing is, heeft het college voldaan aan zijn verplichting om elektronisch te publiceren. In de publicatie is onvoldoende duidelijk gemaakt voor welke locatie de omgevingsvergunning is verleend, zodat sprake is van verschoonbare termijnoverschrijding.

Casus

Op 3 oktober 2022 heeft een vergunninghouder een aanvraag ingediend ter verkrijging van een omgevingsvergunning voor de bouw van een woning. Bij het primaire besluit heeft het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland (het college) een omgevingsvergunning verleend voor de activiteit 'bouwen van een bouwwerk' op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Naar aanleiding van het bezwaar van eiseres heeft de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Lansingerland op 24 oktober 2023 een advies uitgebracht. Het college heeft het bezwaar van eiseres met het bestreden besluit niet-ontvankelijk verklaard, omdat het bezwaarschrift te laat is ingediend.

Eiseres stelt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 3 april 2024 (ECLI:NL:RVS:2024:1406), dat het college niet mocht volstaan met alleen een publicatie in het elektronische Gemeenteblad.

Eiseres stelt zich verder op het standpunt dat niet is voldaan aan het vereiste van artikel 12, eerste lid, van de Bekendmakingswet. Dit artikel schrijft voor dat een gemeente zijn wettelijk voorgeschreven mededelingen in de vorm van een volledige publicatie en kennisgevingen in

de vorm van een zakelijke weergave van de inhoud moet doen. Eiseres stelt dat het college dat in dit geval niet heeft gedaan. Het college heeft niet de juiste locatieaanduiding vermeld in de publicaties. Daarnaast zijn de publicaties vaag en onduidelijk gehouden. In de aanvraag is de locatie aangeduid als 'kavel nr. [kavelnummer], Hoeksekade Noord, deellocatie B'. In plaats daarvan is in de omschrijving in de publicatie 'nabij Hoeksekade' en een kadastraal nummer vermeld. Daarom kan niet worden gezegd dat het primaire besluit op een voor een ieder kenbare wijze is gepubliceerd.

Rechtsvragen

1. Mocht het college volstaan met mededeling van het primaire besluit in het Gemeenteblad?
2. Is de publicatie, op het punt van de locatieaanduiding, toereikend geweest?

Uitspraak

1. Op 1 juli 2021 is de Wet elektronische publicaties (Stb. 2020, 262) in werking getreden. Dit heeft de artikelen 3.8 en 3.9 van de Wabo veranderd, in zoverre dat onder meer kennisgevingen van aanvragen om omgevingsvergunning en mededelingen van de besluiten op aanvragen nu elektronisch via het Gemeenteblad via www.officielebekendmakingen.nl moeten worden gepubliceerd. Publicaties in huis-aan-huisbladen zijn toegestaan als aanvullende service (Kamerstukken II, 35218, nr. 3, p. 24). De voorzieningenrechter stelt vast dat het primaire besluit dateert van 28 november 2022 en het bestreden besluit van 26 oktober 2023, zodat de Wet elektronische publicaties van toepassing is. Nu van het primaire besluit mededeling is gedaan in het Gemeenteblad van de gemeente Lansingerland, heeft het college naar het oordeel van de voorzieningenrechter voldaan aan zijn verplichting om elektronisch te publiceren. Het beroep van eiseres op de uitspraak van de Afdeling van 3 april 2024 treft geen doel, omdat de verleende omgevingsvergunning in die zaak dateert van 27 mei 2019 en daarom de Wet elektronische publicaties nog niet van toepassing was.

2. De voorzieningenrechter is van oordeel dat geen sprake is geweest van een toereikende publicatie. Het college heeft de locatie in de publicatie van het primaire besluit aangeduid als 'nabij Hoeksekade, sectie B nummer [perceelnummer] te Bergschenhoek'. Dit wijkt af van de aanduiding in de aanvraag waarin de locatie is aangeduid als 'Nieuwbouw woning kavel nr. [kavelnummer] Hoeksekade Noord deellocatie B Bergschenhoek'. De naam van het bestemmingsplan dat ten tijde van het nemen van het primaire besluit geldend was voor het perceel luidt 'Hoeksekade Noord, deellocatie B 1e herziening'. Door de aanduiding 'nabij Hoeksekade' in plaats van 'aan de Hoeksekade' of 'Hoeksekade Noord, deellocatie B' is niet voor een ieder kenbaar geworden op welke locatie de omgevingsvergunning betrekking had.

Weliswaar is daarnaast het kadastrale perceel genoemd, maar het kadastrale perceel [perceelnummer] is groter dan alleen de kavel nr. [kavelnummer], zodat die toevoeging ook onvoldoende onderscheidend is. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college daarom in de publicatie onvoldoende duidelijk gemaakt voor welke locatie de omgevingsvergunning is verleend.

Gelet op het voorgaande is de voorzieningenrechter van oordeel dat sprake is van een verschoonbare termijnoverschrijding. Zoals hierboven is vermeld, is niet in geschil dat eiseres zodra zij bekend raakte met het besluit direct bezwaar heeft gemaakt. Het college heeft het bezwaar van eiseres daarom ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard en had het bezwaarschrift van eiseres inhoudelijk moeten behandelen.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 05-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2024:7234

Zaaknummer: ROT 24/6818 en ROT 23/7959

Wetsartikelen: 3.8 Wabo, 3.9 Wabo en 12 lid 1 Bekendmakingswet

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Den Haag

Voor het antwoord op de vraag of een activiteit in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is, ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever. In dit geval biedt de plansystematiek voldoende aanknopingspunten voor de uitleg van het begrip ‘bedrijf’.

Casus

Wederpartij exploiteerde in een pand in Den Haag een bakkerij en broodjeszaak. Het bestemmingsplan ‘Transvaal’ kent aan het perceel de bestemming ‘Wonen’ met de functieaanduiding ‘bedrijf’ toe. Volgens wederpartij is zijn bakkerij in overeenstemming met de functieaanduiding ‘bedrijf’ die aan het perceel is toegekend. Hier is het college van burgemeester en wethouders van Den Haag (het college) het echter niet mee eens, omdat de bakkerij volgens het college is aan te merken als detailhandel, wat naar zijn oordeel niet is toegestaan op gronden met de functieaanduiding ‘bedrijf’. Het college is naar aanleiding daarvan een handhavingprocedure gestart.

Wederpartij heeft daarna een omgevingsvergunning aangevraagd voor het afwijken van het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Volgens hem had het college deze vergunning echter moeten weigeren op de grond dat er geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan nodig is, omdat de bakkerij in overeenstemming met het bestemmingsplan is (een zogenoemde positieve weigering). Het college heeft deze omgevingsvergunning echter op een andere grond geweigerd, namelijk omdat het vestigen van een winkel volgens het

college wel in strijd is met het bestemmingsplan, en ook met de Detailhandelsnota Den Haag en het provinciale beleid.

De rechtbank heeft overwogen dat niet in geschil is dat de bakkerij, waarop de aanvraag betrekking heeft, als detailhandel wordt aangemerkt. Het is de vraag of de bakkerij kan worden aangemerkt als een vorm van de functie 'bedrijf'. Als dit het geval is, staat artikel 14.4, onder a, van de planregels dit gebruik toe. De rechtbank stelt vast dat het bestemmingsplan geen definitie van het begrip 'bedrijf' bevat. De rechtbank heeft overwogen dat onder die omstandigheden aansluiting moet worden gezocht bij de betekenis die daaraan in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. De rechtbank beschrijft wat in het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal onder bedrijf wordt verstaan. Naar het oordeel van de rechtbank is de bakkerij waarvoor wederpartij een omgevingsvergunning heeft aangevraagd, aan te merken als een bedrijf in die zin. De rechtbank overweegt dat de planregels in dit geval duidelijk zijn, waardoor niet kan worden toegekomen aan een bespreking van de bedoeling van de planwetgever. Omdat de bakkerij volgens de rechtbank niet in strijd is met het bestemmingsplan, komt de rechtbank tot het oordeel dat de omgevingsvergunning terecht is geweigerd, zij het op onjuiste gronden. Doordat het bestemmingsplan het gebruik van het pand als bakkerij toestaat, overweegt de rechtbank dat een omgevingsvergunning voor de activiteit 'handelen in strijd met de regels van een bestemmingsplan' als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, niet vereist is. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit, maar herroept het besluit van 20 juli 2020 niet. Het college heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de bakkerij waarvoor een omgevingsvergunning is aangevraagd, op grond van het bestemmingsplan is toegestaan. Daartoe voert het college aan dat de rechtbank bij de uitleg van het begrip 'bedrijf' ten onrechte aansluiting heeft gezocht bij de betekenis die daaraan in het algemeen spraakgebruik wordt gegeven. De rechtbank heeft bij het bepalen van de definitie van 'bedrijf' onvoldoende betekenis toegekend aan de plantoelichting en daarmee aan de bedoeling van de planwetgever. Volgens het college biedt de plantoelichting in samenhang met de plansystematiek voldoende aanknopingspunten voor de uitleg en reikwijdte van het begrip 'bedrijf', en volgt daaruit dat de bakkerij niet is toegestaan op het perceel. Het college wijst op jurisprudentie van de Afdeling, waaruit volgens het college volgt dat er een volgorde wordt gehanteerd bij de uitleg van een planregel, te weten: eerst moet worden bekeken wat de planregel in samenhang met de verbeelding zegt, dan welke aanknopingspunten de plansystematiek biedt, daarna welke aanknopingspunten kunnen worden ontleend aan de plantoelichting en zienswijzennota en pas daarna welke aanknopingspunten het algemeen spraakgebruik biedt.

In dit geval kan uit de letterlijke tekst van het bestemmingsplan volgens het college niet worden afgeleid wat de planwetgever heeft bedoeld met 'bedrijf'. Het college vindt dat de plansystematiek voldoende aanknopingspunten biedt om aan te nemen dat het niet is toegestaan om een vorm van detailhandel, zoals een bakkerij, te vestigen op een perceel met de functieaanduiding 'bedrijf' waar het bestemmingsplan 'Transvaal' geldt. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Rechtsvraag

Hoe dient het begrip 'bedrijf', zoals gebezigd in de planregels, te worden uitgelegd?

Uitspraak

Voor het antwoord op de vraag of een activiteit in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is, ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever.

De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat de planregels niet voorzien in een omschrijving van het begrip 'bedrijf'. Zoals hiervoor is overwogen, moet in het geval dat een planregel op zichzelf niet duidelijk is, worden nagegaan of de plansystematiek of, als dit niet het geval is, de plantoelichting aanknopingspunten biedt voor de uitleg van het begrip.

Naar het oordeel van de Afdeling biedt de plansystematiek voldoende aanknopingspunten voor de uitleg van het begrip 'bedrijf'. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende. Artikel 14.4, onder a, van het bestemmingsplan 'Transvaal' bepaalt dat op verschillende percelen met de bestemming 'Wonen' het is toegestaan de begane grond en bijbehorende erven te gebruiken ten behoeve van een bepaalde functie, mits het bestemmingsplan deze functie door middel van een aanduiding aan het perceel toewijst. De functieaanduidingen die in het bestemmingsplan aan bepaalde percelen zijn toegekend, zijn 'bedrijf', 'detailhandel' of 'horeca'. Hieruit blijkt dat de planwetgever een onderscheid heeft gemaakt tussen de functieaanduidingen 'bedrijf' en 'detailhandel'. Naar het oordeel van de Afdeling is dit aanknopingspunt in de plansystematiek al voldoende om aan te nemen dat het bestemmingsplan het niet toestaat om een vorm van detailhandel, zoals de bakkerij van wederpartij, te vestigen op een perceel waaraan het bestemmingsplan de bestemming wonen en de functieaanduiding 'bedrijf' toekent.

Ten overvloede overweegt de Afdeling nog het volgende. Ondanks dat de plansystematiek

voldoende aanknopingspunten biedt om de bedoeling van de planwetgever te achterhalen, kan ook de plantoelichting hieraan bijdragen. Naar het oordeel van de Afdeling biedt ook de plantoelichting aanknopingspunten om tot de conclusie te komen dat het bestemmingsplan het niet toestaat om een vorm van detailhandel te vestigen op een perceel met de functieaanduiding 'bedrijf'. Daarbij is van belang dat de Afdeling in de uitspraak van 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3264 heeft overwogen dat ook de nota van zienswijzen aanknopingspunten voor de uitleg van een planregel kan bieden. Dat de nota van zienswijzen geen juridisch bindend onderdeel van het bestemmingsplan is, doet hier niet aan af. Als een planregel onduidelijk is, is de bedoeling van de planwetgever namelijk van belang bij de uitleg van de planregel en die bedoeling kan ook blijken uit de nota van zienswijzen.

Uit de nota van zienswijzen bij het bestemmingsplan blijkt dat de planwetgever met het toekennen van een gemengde bestemming mogelijk heeft willen maken 'afwijkende functies middels een gedetailleerde functieaanduiding conform de bestaande situatie te bestemmen'. Daar voegt de planwetgever aan toe dat het niet de bedoeling is dat er nieuwe functies bijkomen.

Ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan was er op het perceel een vorm van de functie 'bedrijf', namelijk een stomerij, gevestigd. Naar aanleiding hiervan heeft de planwetgever de functieaanduiding 'bedrijf' aan het perceel toegekend. Uit de nota van zienswijzen kan worden opgemaakt dat het niet de bedoeling van de planwetgever is geweest dat er op een later moment op het perceel een vorm van de functie 'detailhandel' gevestigd zou worden. Ook hieruit kan worden afgeleid dat het bestemmingsplan het niet toestaat dat er een vorm van detailhandel, zoals de bakkerij van wederpartij, wordt gevestigd op een perceel met de functieaanduiding 'bedrijf'. Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3201

Zaaknummer: 202302348/1/R3

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo

RECHTSPRAAK

Handhaving/Rotterdam

In het bestemmingsplan is geen definitie van het begrip ‘bestaande oppervlak’ opgenomen. Een planregel wordt in dat geval omwille van de rechtszekerheid letterlijk uitgelegd. Dit betekent dat onder het begrip ‘bestaande oppervlak’ het feitelijke bestaande oppervlak moet worden verstaan.

Casus

De Zeebries B.V. exploiteert een strandpaviljoen op een perceel in Hoek van Holland. Ten tijde van belang kende het bestemmingsplan ‘Hoek van Holland - Zuidwest’ onder andere de bestemming ‘Natuur - Recreatie’ en de functieaanduiding ‘horeca’ aan het perceel toe.

Op 11 juni 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam (het college) geconstateerd dat er in strijd met het bestemmingsplan een aanbouw is gerealiseerd op het perceel. Op 28 mei 2020 heeft het college een last onder dwangsom aan De Zeebries opgelegd waarbij is opgedragen om de aanbouw, een buitenbar en twee pergola's binnen acht weken te verwijderen en verwijderd te houden. Volgens het college is de aanbouw in strijd met artikel 11.2.1, onder d, onder 3, van de planregels, omdat het oppervlak van het strandpaviljoen is vergroot als gevolg van de aanbouw die zonder omgevingsvergunning is gerealiseerd. Verder zijn de buitenbar en de twee pergola's volgens het college in strijd met artikel 11.2.1, onder d, onder 1, van de planregels gerealiseerd.

Bij besluit van 21 oktober 2020 heeft het college het door De Zeebries daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 22 augustus 2022 heeft de rechtbank het door De Zeebries daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft De Zeebries hoger beroep ingesteld.

De Zeebries betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de aanbouw in strijd

is met het bestemmingsplan. Daartoe voert zij aan dat de aanbouw in januari 2018 is gerealiseerd en er dus al stond op het moment dat het bestemmingsplan werd vastgesteld, te weten 16 mei 2019. Volgens haar betekent dit dat de aanbouw deel uitmaakt van het bestaande oppervlak als bedoeld in artikel 11.2.1, onder d, onder 3, van de planregels en dus niet in strijd is met dat artikel. Daarbij merkt zij op dat het begrip 'bestaande oppervlak' niet is gedefinieerd in de planregels. Zij stelt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2636, dat daarom moet worden uitgegaan van de feitelijke situatie ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan. Dat de aanbouw niet is vergund, betekent niet dat de aanbouw geen deel uitmaakt van het bestaande oppervlak, aldus De Zeebries.

Rechtsvraag

Hoe dient het begrip 'bestaande oppervlak' dat is opgenomen in de planregels te worden uitgelegd?

Uitspraak

Artikel 11.2.1 van de planregels luidt:

'Op de voor "Natuur - Recreatie" bestemde gronden mag niet worden gebouwd, behoudens:

[...].

d. ter plaatse van de aanduiding "horeca", waarbij geldt dat:

1. uitsluitend de gebouwen genoemd in lid 11.1 onder g zijn toegestaan;
2. het aantal bouwlagen van een horecapaviljoen/strandpaviljoen niet meer mag bedragen dan één;
3. het maximale oppervlak per horecapaviljoen/strandpaviljoen niet meer mag bedragen dan het bestaande oppervlak;

[...].'

De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat de aanbouw in 2018 zonder een omgevingsvergunning is gerealiseerd. Het bestemmingsplan 'Hoek van Holland - Zuidwest' is op 16 mei 2019 vastgesteld en op 10 augustus 2019 in werking getreden. In artikel 11.2.1, onder d, onder 3, van de planregels is bepaald dat het maximale oppervlak per horeca- dan wel

strandpaviljoen niet meer mag bedragen dan het bestaande oppervlak. In het bestemmingsplan is geen definitie van het begrip 'bestaande oppervlak' opgenomen. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, zie bijvoorbeeld overweging 13.4 van de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:939, wordt een planregel in dat geval omwille van de rechtszekerheid letterlijk uitgelegd.

Naar het oordeel van de Afdeling brengt de letterlijke uitleg met zich dat artikel 11.2.1 van de planregels zo moet worden gelezen dat het gaat om het feitelijk bestaande oppervlak. De interpretatie van het college dat het begrip 'bestaande oppervlak' zo moet worden uitgelegd dat het moet gaan om het bestaande legale oppervlak, past naar het oordeel van de Afdeling niet bij deze letterlijke uitleg. Dit betekent dat gekeken moet worden naar het oppervlak van het horeca- dan wel strandpaviljoen dat feitelijk aanwezig was op het moment dat het bestemmingsplan in werking trad. Nu de planregel op zichzelf voldoende duidelijk is, komt de Afdeling niet toe aan de bedoeling van de gemeenteraad zoals deze, volgens het college, verwoord is in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van 16 mei 2019.

De conclusie is dat de aanbouw deel uitmaakt van het bestaande oppervlak van het oppervlak van het horeca- dan wel strandpaviljoen en daarom niet in strijd is met artikel 11.2.1, onder d, onder 3, van de planregels. Dit betekent dat de aanbouw destijds weliswaar zonder omgevingsvergunning en dus in strijd met artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is gebouwd, maar dat niet is gebleken van strijd met artikel 2.1, eerste lid, onder c, van die wet. Dit kan gevolgen hebben voor de beantwoording van de vraag of ten tijde van het besluit op bezwaar van 21 oktober 2020 sprake was van concreet zicht op legalisatie. In zoverre is dat besluit in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Het college zal een nieuw besluit op bezwaar moeten nemen en die vraag, aan de hand van de feiten en omstandigheden ten tijde van het nieuw te nemen besluit, opnieuw moeten beantwoorden, met inachtneming van deze uitspraak. Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 07-08-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3223

Zaaknummer: 202205715/1/R3

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo, 2.1 lid 1 onder c Wabo, 3:2 Awb en 3:46 Awb