

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 21, 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 Oost-Brabant, ECLI:NL:RBOBR:2024:4825](#) 16-10-2024

Omgevingsvergunning milieu/Zeland

[Rechtbank Overijssel, ECLI:NL:RBOVE:2024:5100](#) 01-10-2024

Handhaving/Zwolle

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4147](#) 16-10-2024

Handhaving/Heerlen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4156](#) 16-10-2024

Omgevingsvergunning/Amstelveen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4168](#) 16-10-2024

Omgevingsvergunning/Amsterdam

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4067](#) 09-10-2024

Omgevingsvergunning/Venray

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4055](#) 09-10-2024

Invordering dwangsommen/Soest

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4057](#) 09-10-2024

Handhaving/Dordrecht

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:4056](#) 09-10-2024

Wijzigingsplan/Zuidplas

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3940](#) 02-10-2024

Planschade/Haarlemmermeer

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3952](#) 02-10-2024

Planschade/Hoogeveen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3944](#) 02-10-2024

Planschade/Sint-Michielsgestel

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2024:3969](#) 02-10-2024

Bestemmingsplan/Rucphen

Annotatie

[Vangnet voor besluit hogere waarden onnodig](#)

mr. drs. H. Nijman

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Rucphen

De raad heeft een groter gewicht mogen toekennen aan het belang van de externe veiligheid dan aan de belangen van appellante bij behoud van de toekomstige bouw- en gebruiksmogelijkheden op haar percelen.

Casus

Bij besluit van 16 december 2020 heeft de raad van de gemeente Rucphen (de raad) het bestemmingsplan 'Buitengebied Rucphen 2020' vastgesteld.

Voor het buitengebied van Rucphen gold voorheen het bestemmingsplan 'Buitengebied Rucphen 2012'. Het bestemmingsplan 'Buitengebied Rucphen 2012' is op 29 maart 2012 vastgesteld door de gemeenteraad en is daarna een aantal keer partieel herzien. De raad achtte het wenselijk om het bestemmingsplan voor het buitengebied (op onderdelen) te actualiseren, zodat weer sprake is van één actueel planologisch kader voor het buitengebied. Het plan voorziet in deze nieuwe regeling voor het buitengebied en maakt ook een aantal nieuwe ontwikkelingen mogelijk.

Eén van de appellanten exploiteert een planten- en boomkwekerij. Haar bedrijfsactiviteiten bestaan onder meer uit het kweken van planten in kassen en de verkoop daarvan. Appellante vreest voor een belemmering van haar bedrijfsvoering en een beperking van de bouw- en gebruiksmogelijkheden op haar percelen als gevolg van een aanpassing van de veiligheidszones rondom de opslagplaats voor explosieven bij een nabijgelegen bedrijf (SMT).

Appellante betoogt dat de aanpassing van de veiligheidszones in het bestemmingsplan in strijd is met de goede ruimtelijke ordening, omdat de raad ten onrechte de aanduiding 'Veiligheidszone - ontplofbare stoffen B' aan een gedeelte van haar percelen heeft toegekend. Volgens appellante leidt dit tot een ernstige belemmering van haar huidige bedrijfsvoering, en een ernstige beperking van de gebruiks- en bouw mogelijkheden van de bedrijfswoning en de bedrijfsgebouwen op haar percelen. Daarnaast beperkt dit volgens haar de mogelijkheden voor dagrecreatie, verblijfsrecreatie en sport- en recreatieve voorzieningen. Ook betoogt

appellante dat de raad ten onrechte alleen aan haar beperkingen oplegt en niet aan SMT. De veiligheidszones hadden niet hoeven te worden aangepast als de toegestane hoeveelheid springstoffen tot 6.000 kg in de milieuvergunning van SMT wordt beperkt.

Rechtsvragen

Leidt de veiligheidszone die is toegekend aan gronden van appellante, met de daarbij behorende planregeling, tot belemmeringen voor haar bedrijfsvoering? Zo ja, is (de aanpassing van) de veiligheidszones in strijd met een goede ruimtelijke ordening?

Uitspraak

In het vorige plan zijn op basis van de 'Circulaire opslag ontplofbare stoffen voor civiel gebruik' veiligheidsafstanden tussen SMT en (beperkt) kwetsbare objecten vastgelegd door de veiligheidszones A, B en C. Daarbij heeft de A-zone de kleinste afstand tot SMT en de C-zone de grootste. De percelen van appellante lagen voor een klein gedeelte binnen de B-zone en voor het grootste gedeelte binnen de C-zone. Binnen de B-zone golden strenge regels, woningen waren daar bijvoorbeeld niet toegestaan.

Op de plankaart van het vorige plan waren de maximale veiligheidscontouren opgenomen die horen bij de opslag van 6.000 kg springstoffen. In het voorliggende plan heeft de raad de veiligheidszonering rondom SMT aangepast door ruimere veiligheidszones op te nemen die in overeenstemming zijn met de feitelijke en aan SMT vergunde opslag van 8.000 kg springstoffen. Wel gelden in de ruimere veiligheidszones veelal minder strenge regels dan in het vorige plan.

Het voorliggende plan staat niet in de weg aan de huidige bedrijfsvoering van appellante. Het plan saneert de kassen immers niet en staat ook niet in de weg aan het kweken van planten en de verkoop daarvan. Ook staat het plan niet in de weg aan het concrete plan van appellante om een nieuwe kas te bouwen, aangezien dit volgens artikel 40.22.2 aanhef en onder d en artikel 40.23.2 aanhef en onder a van de planregels binnen de veiligheidszones B en C is toegestaan. Daarnaast beperkt het plan de herbouwmogelijkheden van de bedrijfswoning niet. Weliswaar mag bij een mogelijke sloop- en herbouw van de bedrijfswoning de afstand van de bedrijfswoning tot de opslagplaats van het nabijgelegen bedrijf niet afnemen, maar het vorige plan stond de herbouw tot een kortere afstand van dit bedrijf ook al niet toe. Dat plan saneerde zelfs een deel van de huidige bedrijfswoning, zoals volgt uit artikel 39.26.2 van de planregels van het vorige plan.

Het plan leidt in een ander opzicht wél tot een eventuele belemmering van de bouw- en gebruiksmogelijkheden op de percelen. Appellante mag op de gronden binnen het bouwvlak

waaraan de aanduiding veiligheidszone B is toegekend namelijk volgens de artikelen 1.29 en 40.22.2 aanhef en onder a van de planregels geen nieuwe bedrijfsgebouwen bouwen. Herbouw en ingebruikname van de bestaande bedrijfsgebouwen is in dat geval overigens wel toegestaan, mits de afstand hiervan tot de opslagplaats van SMT niet afneemt. Dat volgt uit artikel 40.22.2, aanhef en onder b, van de planregels. Ook staat veiligheidszone B in de weg aan een in de toekomst te verkrijgen omgevingsvergunning voor het gebruik van de bedrijfswoning en de bedrijfsgebouwen voor dag- en verblijfsrecreatieve nevenactiviteiten, zoals volgt uit artikelen 3.5.5 en 40.22.2, aanhef en onder e, van de planregels.

Toch heeft de raad een groter gewicht mogen toekennen aan het belang van de externe veiligheid dan aan de belangen van appellante bij behoud van de toekomstige bouw- en gebruiksmogelijkheden op haar percelen. Daarbij heeft de raad ook een zwaarder gewicht mogen toekennen aan de op het moment van de vaststelling van het plan bestaande en vergunde bedrijfsactiviteiten van het nabijgelegen bedrijf. Op het moment van de vaststelling van het plan had appellante namelijk geen concrete plannen kenbaar gemaakt om beperkt kwetsbare objecten op haar percelen te bouwen of het gebruik op haar percelen te wijzigen. De raad heeft de aanpassing van de veiligheidszones in het plan daarom niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening hoeven achten.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3969

Zaaknummer: 202100844/1/R2

Wetsartikelen: 3.1 lid 1 Wro

RECHTSPRAAK

Planschade/Sint-Michielsgestel

Normaal maatschappelijk risico, verschillen in bouwhoogte, passend in de ruimtelijke structuur, directe omgeving is niet beperkt tot de woningen van aanvragers.

Casus

Bij besluit van 25 juni 2018 heeft het college het wijzigingsplan Hoogstraat 162, Berlicum vastgesteld. Het wijzigingsplan voorziet in het realiseren van een gebouw ten behoeve van een supermarkt op de begane grond en 43 woningen op de verdiepingen.

BL Huisvesting betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college bij het vaststellen van de tegemoetkoming in planschade een drempel had moeten hanteren van 4 procent van de waarde van de woningen van [appellant sub 2] en [partij], onmiddellijk vóór het ontstaan van de schade. Zij voert aan dat het realiseren van een gebouw ten behoeve van een supermarkt op de begane grond en 43 woningen op de verdiepingen op een inbreidingslocatie in een centrumgebied een normale maatschappelijke ontwikkeling is en dat die ontwikkeling in dit geval geheel in de lijn der verwachtingen lag.

Rechtsvraag

Is de drempel van 4 procent voor het normaal maatschappelijk risico juist toegepast? Past de planologische ontwikkeling naar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur?

Uitspraak

De hoogte van de drempel wordt bepaald door het antwoord op de vraag of en zo ja, in hoeverre de desbetreffende planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag. Voor het antwoord op deze vraag is mede van belang of en zo ja, in hoeverre de planologische ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving paste. Bij de beantwoording van de vraag wat deze ruimtelijke structuur van de omgeving in een concreet geval inhoudt, geldt als uitgangspunt dat deze bepaald wordt door het planologische regime dat, onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van de schadeveroorzakende

planologische maatregel, gold voor de directe omgeving van het plangebied van de beweerdelijk schadeveroorzakende planologische maatregel. Aan de feitelijke inrichting van het plangebied of de directe omgeving daarvan, onmiddellijk vóór de inwerkingtreding van de schadeveroorzakende planologische maatregel, komt dus in beginsel geen betekenis toe. Verder is de nieuwe ruimtelijke structuur, die is ontstaan onder het regime van de beweerdelijk schadeveroorzakende maatregel, niet van belang.

In de schriftelijke uiteenzetting heeft het college over de kwestie of de ontwikkeling binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving paste, onder meer aangevoerd dat de bebouwing aan de zuidzijde van het Mercuriusplein ingevolge het oude bestemmingsplan een maximale bouwhoogte van 11 m heeft. Deze stelling is echter onjuist, voor zover er daarbij van is uitgegaan dat het oude bestemmingsplan slechts een bouwhoogte van 11 m toeliet. Onder het regime van het wijzigingsplan geldt voor de bebouwing in het plangebied een maximale bouwhoogte van 16 m dan wel (voor een klein gedeelte aan de oostelijke zijde van dat gebied) 21 m. Onder het planologische regime van het oude bestemmingsplan, dat ten tijde van de inwerkingtreding van het wijzigingsplan gold voor verscheidene bouwvlakken rondom het op relatief korte afstand van het plangebied gelegen Mercuriusplein, was het toegestaan bebouwing op te richten met een goothoogte van 16 m dan wel 21 m. Voor deze bouwvlakken was geen maximale bouwhoogte aangegeven. Daarom was de regeling van de dakhelling (in artikel 4.2.2, aanhef en onder h, van de planregels van het oude bestemmingsplan) bepalend voor de maximale bouwhoogte van deze bebouwing. Dat betekent dat het mogelijk was om in de directe omgeving van het plangebied bebouwing op te richten met een bouwhoogte die vergelijkbaar is met de bouwhoogte die in het plangebied is toegestaan.

Dat, zoals de rechtbank heeft overwogen, ter plaatse van de woningen van [appellant sub 2] en [partij] een lagere maximale bouwhoogte geldt dan binnen het plangebied, brengt niet met zich dat de ontwikkeling in dat opzicht niet paste in de ruimtelijke structuur van de omgeving. De directe omgeving van het plangebied is niet beperkt tot de woningen van de aanvragers om tegemoetkoming in planschade. De omstandigheid dat een ontwikkeling wat betreft de toegelaten bouwhoogte niet gelijk is aan de toegelaten bouwhoogten van een deel van de bebouwing binnen de directe omgeving van het plangebied, impliceert niet zonder meer dat de ontwikkeling op dit punt niet geheel past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving. Daarbij is van belang dat het hier een centrumgebied betreft, waarvan het planologische regime wordt gekenmerkt door een grote verscheidenheid aan functies. Deze verscheidenheid komt ook tot uitdrukking in de maatvoering van de bebouwing in dit centrumgebied. Uit verschillen in planologisch mogelijke bouwhoogtes in de directe omgeving van het plangebied volgt niet zonder meer dat een ontwikkeling niet in de lijn der verwachting lag omdat deze niet zou passen in de ruimtelijke structuur van de omgeving. Omdat binnen de directe

omgeving van het plangebied ook bouwhoogtes zijn toegelaten die vergelijkbaar zijn met die in het plangebied, kan, gelet op de aard van de omgeving, geconcludeerd worden dat de ontwikkeling ook wat betreft de toegelaten hoogte daarvan geheel past binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving.

Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet voldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd dat de omvang van het normale maatschappelijke risico in dit geval gelijk is aan 4 procent van de waarde van de woningen, onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van het wijzigingsplan.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3944

Zaaknummer: 202204752/1/A2

Wetsartikelen:

ANNOTATIE

Vangnet voor besluit hogere waarden onnodig

mr. drs. H. Nijman

Vangnet Afdeling voor overgangsrecht besluit hogere waarden

1. De Afdeling zet in deze uitspraak uiteen welk recht er na vernietiging van toepassing is op besluiten tot vaststelling van hogere waarden. Daarbij komt de Afdeling tot de conclusie dat het overgangsrecht gebrekkig is geformuleerd. Bij wijze van handreiking formuleert de Afdeling een vangnet.
2. In mijn opinie heeft de Afdeling het overgangsrecht niet goed op het netvlies. De Afdeling ziet namelijk een belangrijke bepaling uit de Aanvullingswet geluid Omgevingswet over het hoofd. Hierdoor wordt onnodig de indruk gewekt dat er in veel gevallen geen hogere waarden meer zijn vast te stellen voor nieuwbouwwoningen binnen de zone van een industrieterrein. Een ruimtelijk plan voor woningbouw zou bij die uitleg pas weer in procedure kunnen worden gebracht nadat er geluidproductieplafonds zijn vastgesteld. Dat zou jaren vertraging opleveren, met alle gevolgen van dien. Ik verwacht dat de soep niet zo heet wordt gegeten en dat het overgangsrecht wel degelijk soelaas biedt.
3. Waar gaat het over? Het bestemmingsplan voor het Drakaterrein voorziet in nieuw te bouwen woningen binnen de zone van het industrieterrein. Er is een besluit hogere waarden nodig, zodat een hogere geluidbelasting vanwege het industrieterrein kan worden toegestaan op de nieuwe woningen. Het blijkt dat de vastgestelde hogere waarde voor een aantal woningen niet hoog genoeg is. Ook blijkt dat voor een aantal woningen geen hogere waarde is vastgesteld, terwijl dat wel nodig is. Dat betekent dat het al genomen besluit moet worden aangepast én er een nieuw besluit moet worden genomen voor de woningen waarvoor in het geheel nog geen hogere waarde was vastgesteld. Vooral dat laatste zou overgangsrechtelijk complex kunnen zijn. Er moet voor een aantal woningen immers een geheel nieuw besluit worden genomen, terwijl de Omgevingswet al in werking is getreden.
4. De Afdeling bekijkt daarom of het overgangsrecht hierin voorziet. Volgens de Afdeling is dat wel de bedoeling van de wetgever, maar is dit niet daadwerkelijk in het overgangsrecht

geregeld. Volgens de Afdeling (r.o. 53) ontbreekt in de opsomming van artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2° van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet namelijk de ‘nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woning’, waarover het gaat in het toepasselijke artikel 59, eerste lid van de Wet geluidhinder (Wgh).

5. De Afdeling formuleert daarom een vangnet voor de praktijk. De Afdeling gaat ervan uit dat er alsnog een hogere waarde kan worden vastgesteld, mits dat gebeurt ten behoeve van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp voor 1 januari 2024 ter inzage is gelegd én kan worden teruggevallen op een besluit hogere waarde waarvan het ontwerp voor die datum ter inzage is gelegd (relevant voor de ophoging van hogere waarden) of een aanvraag voor een besluit hogere waarden is gedaan (relevant voor de woningen waarvoor nog geen hogere waarde is vastgesteld).

6. Als de redenering van de Afdeling klopt, is dit vangnet van beperkte waarde. Juist in situaties zoals bij het Drakaterrein, is over het hoofd gezien dat voor bepaalde woningen een hogere waarde nodig is. Daar is dus geen ontwerpbesluit voor ter inzage gelegd. Ook is er voor 1 januari 2024 nog geen aanvraag gedaan voor het vaststellen van een hogere waarde. Men ging er immers van uit dat dit niet nodig was. In de praktijk wordt bovendien zelden een afzonderlijke aanvraag gedaan voor het vaststellen van hogere waarden. Doorgaans ligt er alleen een aanvraag om een ruimtelijk plan vast te stellen (voor zover dat niet ambtshalve gebeurt) en is het besluit hogere waarden een uitvloeisel daarvan.

7. Ik schrijf bewust ‘als de redenering van de Afdeling klopt’. De Afdeling ziet mijns inziens een belangrijk onderdeel van het overgangsrecht over het hoofd. Dat blijkt uit het feit dat de Afdeling ten aanzien van besluiten voor hogere waarden alleen spreekt over de overgangsbepaling uit artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, onder 2° van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Deze wordt door de Afdeling foutief samengevat. De Afdeling parafraseert de betekenis van deze overgangsbepaling als volgt:

‘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.’

8. De daadwerkelijke wetstekst luidt:

‘Het recht zoals dat gold voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet blijft van toepassing op:

(...)

c. de onderstaande besluiten, totdat deze onherroepelijk zijn:

(...)

2° het vaststellen van een hogere waarde voor de ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van bestaande, in aanbouw zijnde of geprojecteerde woningen, andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder *ten behoeve van een besluit waarvoor een aanvraag is ingediend of waarvan een ontwerp ter inzage is gelegd voor het tijdstip waarop de onder a bedoelde besluiten tot vaststelling van geluidproductieplafonds als omgevingswaarden in werking zijn getreden*,

(...)'

9. Deze onjuiste parafrasering is mogelijk de oorzaak voor de denkfout die de Afdeling vervolgens maakt.

Bedoeling wetgever

10. De bedoeling van de wetgever is dat de Wet geluidhinder nog in volle omvang van toepassing blijft totdat er geluidproductieplafonds (hierna: gpp's) worden vastgesteld. De omzetting van een gezoneerd industrieterrein naar een systeem met gpp's is een ingrijpende operatie. De omzetting is in beginsel beleidsneutraal, maar er zijn ook inhoudelijke wijzigingen zoals de toepassing van de dosismaat L_{den} in plaats van dB(A). Ook is er eenmalig een keuze te maken om beschikbare geluidruimte ten gunste van de bedrijvigheid te laten komen of juist een hoger beschermingsniveau voor omwonenden te realiseren. Concrete regels hiervoor zijn opgenomen in hoofdstuk 12 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl).

11. Deze omzetting met bijbehorende keuzes heeft veel voorbereiding nodig. Gemeenten krijgen hiervoor ruim de tijd. Op dit moment is nog niet duidelijk wanneer deze operatie moet zijn volbracht. Dat tijdstip wordt nog bij afzonderlijk Koninklijk Besluit bepaald (zie artikel 3.6, tweede lid van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet). Vooralsnog wordt uitgegaan van 1 januari 2032.

Twee overgangsmomenten

12. Er zit dus veel tijd tussen het moment dat de Omgevingswet in werking is getreden en het moment dat gpp's worden vastgesteld. Dat betekent dat er moest worden voorzien in twee

overgangsregelingen. Ten eerste een algemene overgangsregeling voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ten tweede een specifieke overgangsregeling voor het moment dat de gpp's worden vastgesteld.

13. Dit onderscheid komt mijns inziens tot uitdrukking in de verschillende onderdelen van artikel 3.6, eerste lid van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Het onderdeel sub a heeft betrekking op het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het onderdeel sub c heeft betrekking op het tijdstip dat gpp's worden vastgesteld. De Afdeling verwijst in haar uitspraak alleen naar het onderdeel sub c, maar koppelt dit vervolgens aan het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daar gaat het fout.

Overgangsregeling sub a: peildatum inwerkingtreding Omgevingswet

14. Kort samengevat regelt artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet dat de Wgh van toepassing blijft op aanwezige industrieterreinen en het geluid van die industrieterreinen op woningen (ik spreek hier voor de leesbaarheid over woningen, zonder telkens de andere geluidsgevoelige gebouwen en geluidsgevoelige terreinen te noemen). Vervolgens komt een opsomming onder 1° tot met 5°, waardoor specifiek is geregeld dat de Wgh toepasbaar is op het nieuwe instrumentarium van de Omgevingswet. Dus onder een 'bestemmingsplan' moet een 'omgevingsplan' worden verstaan, enzovoorts.

15. Niet alle artikelen van de Wgh zijn opgesomd, maar alleen de bepalingen waarvoor een vertaling nodig is naar de Omgevingswet. De Afdeling overweegt dat voor het Drakaterrein artikel 59, eerste lid van de Wgh van belang is, dat ziet op de geluidbelasting op nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woningen. Voor de terminologie van deze bepaling is geen vertaalslag nodig.

16. Er is wel een vertaalslag nodig voor het vaststellen van hogere waarden, dat is geregeld in artikel 110c van de Wgh. De algemene overgangsregeling zorgt ervoor dat je in artikel 110c ook mag lezen 'omgevingsplan', 'projectbesluit', of 'omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit'.

Overgangsregeling sub c: peildatum inwerkingtreding gpp's

17. Het onderdeel sub c van artikel 3.6, eerste lid van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet is van belang op het moment dat er gpp's worden vastgesteld. Het kan zo zijn dat er op dat moment nog besluiten in procedure zijn over het wijzigen van een geluidszone of hogere waarden die zijn vastgesteld. Het is niet handig als deze besluiten in een juridisch vagevuur terecht komen indien in de tussentijd gpp's worden vastgesteld. Ook zal het niet mogelijk zijn

om juridische procedures over dergelijke besluiten af te wachten voordat er gpp's worden vastgesteld. Dat zal in de praktijk parallel aan elkaar lopen. Het onderdeel sub c regelt onder 3° daarom dat het oude recht van toepassing blijft op het vaststellen van een hogere waarde, als dat gebeurt ten behoeve van een ruimtelijk besluit waarvan een ontwerp ter inzage is gelegd voor het tijdstip waarop het 'gpp-besluit' in werking is getreden.

18. Als het goed is zal bij het vaststellen van de gpp's rekening zijn gehouden met de ontwikkelingen waarvoor hogere waarden zijn vastgesteld. Beide besluiten bijten elkaar niet. De juridische betekenis van een besluit hogere waarden wordt overgenomen door de gpp's zodra die in werking treden. Vanaf dat moment ontleent een woning de bescherming tegen geluidhinder aan de vastgestelde gpp's. Omgekeerd wordt de toegestane geluidbelasting van een vergunningplichtig bedrijf vanaf dat moment getoetst aan de gpp's.

Tweeledig overgangsrecht over het hoofd gezien?

19. De Afdeling besteedt in haar uitspraak geen aandacht aan deze tweeledige systematiek. De Afdeling lijkt alleen te hebben gekeken naar de specifieke regeling in het onderdeel sub c van artikel 3.6, eerste lid, van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Met de algemene overgangsregeling van het onderdeel sub a is naar mijn idee echter al geborgd dat nog steeds hogere waarden kunnen worden vastgesteld voor nieuw te projecteren woningen binnen de zone van een bestaand industrieterrein.

20. Een mogelijke verklaring voor deze vergissing is dat een eerdere versie van artikel 3.6, eerste lid, sub c wél een koppeling legde met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Het gedeelte van het citaat dat in alinea 8 cursief is weergegeven, is later toegevoegd via de Verzamelwet I en W 2020 (Staatsblad 2021, 286). Uit de toelichting op deze wijziging blijkt enerzijds dat is beoogd om ook ambtshalve genomen besluiten voor hogere waarden onder de werking van het overgangsrecht te brengen. Daarnaast is de koppeling gelegd met de inwerkingtreding van gpp's, omdat het nadrukkelijk de bedoeling is dat de volledige systematiek van de Wgh kan worden toegepast totdat de geluidzone is omgezet naar gpp's (Kamerstukken II 2020/21, 35664, nr. 7, p. 7).

21. Dat de Afdeling mogelijk is uitgegaan van een verouderde wetstekst, is overigens geen sluitende verklaring, omdat de Afdeling geheel geen aandacht besteedt aan de algemene overgangsregeling van het onderdeel sub a. Het kan zijn dat de Afdeling het onderdeel sub c als een *lex specialis* heeft gezien voor de vaststelling van hogere waarden waardoor het onderdeel sub a toepassing mist, maar dan was het prettig geweest als de Afdeling dat specifiek had overwogen.

22. Uitgaand van de correcte tekst van het onderdeel sub c, is er geen sprake van een *lex*

specialis. Beide bepalingen zien op verschillende overgangsmomenten.

23. Het begrip ‘woningen’ is in het onderdeel sub a niet nader gespecificeerd. Er wordt niks gezegd over bestaande, in aanbouw zijnde of geprojecteerde woningen. Juist daarom moet dit mijns inziens zo worden uitgelegd dat daaronder alle woningen vallen, ook de nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woningen.

24. Daarbij geldt geen peildatum voor het moment waarop het ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd of een omgevingsvergunning is aangevraagd. Ook geldt geen peildatum voor het moment waarop een aanvraag voor het vaststellen van een hogere grenswaarde wordt gedaan. Het vaststellen van een hogere grenswaarde is zelfs mogelijk voor ontwikkelingen die met een omgevingsplan nieuwe stijl mogelijk worden gemaakt.

25. Pas op het moment dat er gpp’s worden vastgesteld is het opletten geblazen. Zodra deze gpp’s in werking treden, kunnen alleen nog hogere waarden worden vastgesteld ten behoeve van bestemmingsplannen en omgevingsplannen waarvan het ontwerp al ter inzage heeft gelegen. Ook kan het gaan om hogere waarden *ten behoeve van* omgevingsvergunningen waarvan de aanvraag voor die tijd is ingediend.

26. Bij de uitleg van artikel 3.6, eerste lid, sub c, onder 2° van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet deel ik wel de lezing van de Afdeling dat deze bepaling niet ziet op nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woningen. Daar vloeit echter geen bloed uit. De overgangsbepaling moet namelijk waarborgen dat duidelijk is hoeveel geluid een industrieterrein mag uitstralen in de richting van een woning. In de Memorie van Toelichting bij de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (Kamerstukken II 2018/19, 35054, nr. 3, p. 57) is dit als volgt verwoord:

‘Omdat voor de vaststelling van geluidproductieplafonds rond industrieterreinen van belang is hoeveel geluid het industrieterrein in de richting van een woning mag uitstralen, is in artikel 3.6, eerste lid, onder c, bepaald dat de Wet geluidhinder van toepassing blijft op alle besluiten die op grond van hoofdstuk V van de Wet geluidhinder worden genomen en leiden tot een in acht te nemen grenswaarde voor de geluidsbelasting vanwege een industrieterrein, totdat die besluiten onherroepelijk zijn. (...)’

In de eerste plaats gaat het om besluiten die samenhangen met het wijzigen van een bestaande geluidszone (zie onderdeel b, onder 1). Door het wijzigen van een zone kunnen bestaande geluidgevoelige objecten in de geluidszone komen te liggen en geldt een in acht te nemen grenswaarde van 50 dB(A). Op die besluiten blijft de Wet geluidhinder van toepassing totdat deze onherroepelijk zijn. In de tweede plaats gaat het om (zie onderdeel b, onder 2, 3 en

4) alle besluiten over de toelaatbare geluidsbelasting van geluidgevoelige objecten. Die besluiten spelen een belangrijke rol bij de vaststelling van de eerste geluidproductieplafonds voor bestaande industrieterreinen. Zodra de eerste geluidproductieplafonds zijn vastgesteld, eindigt de werking van de Wet geluidhinder en hebben de grenswaardenbesluiten geen waarde meer. De bescherming is dan overgenomen door de geluidproductieplafonds.'

27. Gezien de ratio is deze overgangsbepaling niet van belang voor nieuw te bouwen nog te projecteren woningen. Het gaat hier met name om ontwikkelingen aan de bronzijde, met effecten op woningen die al feitelijk aanwezig zijn of al mogen worden gebouwd. Op nog nieuw te projecteren woningen valt nog geen maximale grenswaarde in acht te nemen. De timing van het overgangsrecht pakt zodanig uit dat de gpp's in werking zijn getreden voordat de nieuw te bouwen nog te projecteren woningen daadwerkelijk kunnen worden gebouwd.

28. Totdat de gpp's in werking zijn getreden, kunnen hogere waarden immers worden vastgesteld op basis van de algemene overgangsregeling van artikel 3.6, eerste lid, sub a van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet. Het ruimtelijk besluit voor deze woningen verandert logischerwijs niets aan de bronzijde. De geluidbelasting van het industrieterrein blijft gelijk. Dat betekent dat de toevoeging van woningen niet relevant is voor de omzetting van de geluidzone naar gpp's. Er zal weliswaar rekening moeten worden gehouden met de geluidbelasting die als gevolg van de gpp's kan optreden ter plaatse van de nieuw te bouwen woningen, maar dat zal niet anders moeten zijn dan de hogere grenswaarde (behoudens de verschillen in berekeningswijze die voortvloeien uit hoofdstuk 12 van het Bkl). Met andere woorden, de besluitvorming over de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting op die nieuwe woningen blijft hetzelfde. Zijn de gpp's eenmaal in werking getreden, dan ontnemen de woningen hun bescherming tegen geluidhinder aan de gpp's in plaats van de hogere waarden (en andersom geldt hetzelfde voor de bedrijven als het gaat om de toegestane geluidemissie).

29. Kortom, het feit dat de 'nieuw te bouwen nog niet geprojecteerde woning' niet expliciet is genoemd in artikel 3.6, eerste lid, sub c, onder 2° van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet heeft geen consequenties. Het formuleren van een vangnet is daardoor onnodig. De uitspraak van de Afdeling berust op een onjuiste interpretatie (of een verouderde wetstekst). Het vangnet leidt tot verwarring omdat het de indruk wekt dat het overgangsrecht voor hogere waarden zeer beperkt is, terwijl het tegendeel het geval is.

30. Verduidelijking door de Afdeling is zeer gewenst. Het is al complex om woningbouw te realiseren op geluidbelaste locaties. Partijen hebben belang bij duidelijkheid over de toepasselijke wetgeving. Het is te hopen dat de Afdeling de eerstvolgende mogelijkheid aangrijpt voor een nieuwe overweging ten overvloede.

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning milieu/Zeeland

Uitleg van het begrip ‘in de chemische industrie gebruikte reactoren’ aan de hand van de bedoeling van de Europese Commissie, afwijking van de grenswaarden uit artikel 5.5, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer onvoldoende gemotiveerd.

Casus

Het college heeft een revisievergunning verleend aan Dow. De ILT heeft hiertegen beroep ingesteld. Zij stelt dat de in de vergunning opgenomen (gesommeerde) emissiegrenswaarde voor NO_x te ruim is. In geschil is onder meer of de emissiegrenswaarden voor grote stookinstallaties uit paragraaf 5.1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) op Dow van toepassing zijn en of verweerder kon afwijken van de grenswaarden uit artikel 5.5, eerste lid, van het Activiteitenbesluit.

Rechtsvragen

1. Zijn de kraakfornuizen aan te merken als in de chemische industrie gebruikte reactoren (die zijn uitgezonderd van de werking van het Abm)?
2. Heeft het college voldoende gemotiveerd dat is afgeweken van de grenswaarden uit artikel 5.5, eerste lid, van het Abm?

Uitspraak

1. In dit kader is van belang dat een uitzondering in een Europese richtlijn eng moet worden uitgelegd om te voorkomen dat algemene regelingen worden uitgehold. Dit heeft het Hof ook geoordeeld in het arrest van 22 april 2010 (ECLI:EU:C:2010:213). Ook de context van de regeling dient bij de uitleg te worden betrokken. De rechtbank is van oordeel dat, in het licht van dit arrest, ook de uitzonderingen in artikel 5.1, eerste lid, onder e, en artikel 5.43, onder l, van het Abm beperkt moeten worden uitgelegd. Een zuiver taalkundige uitleg van deze term in de RIE dan wel het Abm of het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) kan leiden tot een te

ruim toepassingsbereik van de uitzondering die voorbijgaat aan het doel van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE). In dit geval ziet de rechtbank geen aanleiding voor een zuiver taalkundige uitleg. In een chemische fabriek vinden altijd chemische reacties plaats en een zuiver taalkundige uitleg zou ertoe kunnen leiden dat het Abm op geen enkele stookinstallatie binnen een chemische fabriek van toepassing is. In de considerans van de RIE noch de wetsgeschiedenis van het Abm is steun te vinden voor een dergelijke vergaande uitzondering. Integendeel, het was de bedoeling om de installaties die voorheen onder de werkingssfeer van het Besluit emissie eisen stookinstallaties A (Bees A) vielen, ook onder de werkingssfeer van het Abm te brengen. Partijen zijn het erover eens dat de installaties in het LHC-complex onder de werkingssfeer van het Bees A vielen.

In navolging van de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 14 juli 2022 ziet de rechtbank aanleiding om het begrip chemische reactoren uit te leggen aan de hand van de bedoelingen van de Europese Commissie. Die uitleg is weergegeven onder punt 14 van het arrest van het Hof van 22 april 2010:

‘Volgens de Commissie vallen alle in artikel 2, punt 7, tweede alinea, sub a tot en met f, van richtlijn 2001/80 bedoelde installaties onder de uitzonderingen 1 of 2 en is het logisch dat zij niet binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen, omdat de methodologie of de emissiegrenswaarden die deze richtlijn vastlegt, niet gemakkelijk op deze installaties kunnen worden toegepast. Zij zet in dit verband uiteen dat richtlijn 2001/80 tot doel heeft de door de verbranding (oxidatie) van brandstoffen veroorzaakte emissies te reglementeren en dat het procedé voor de berekening van de emissiegrenswaarden als uitgangspunt heeft dat de emissies die worden verwacht ten gevolge van de verbranding van de voor de stookinstallatie gebruikte brandstof, kunnen worden voorspeld. Wanneer de warme rookgassen die van de verbranding van de brandstof afkomstig zijn, zich vermengen met andere stoffen die normaal gezien niet in verband worden gebracht met een verbrandingsproces vóór de emissie, kunnen de resultaten niet voldoende worden voorspeld en kunnen de door deze richtlijn vastgelegde emissiegrenswaarden voor de verbranding van brandstof niet worden toegepast.’

In deze uitleg is een chemische reactor een voorbeeld van de algemene uitzondering in artikel 2, zevende lid, van de Large Combustion Plants (LCP)-richtlijn en niet een op zichzelf staande uitzondering. Deze uitleg komt de rechtbank niet onlogisch voor. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat het Hof in het arrest van 22 april 2010 het door de Europese Commissie gemaakte onderscheid tussen installaties die onder de algemene uitzondering vallen en op zichzelf staande uitzonderingen niet van de hand heeft gewezen. De rechtbank is, in navolging van de rechtbank Den Haag, van oordeel dat de uitzondering in de chemische

industrie gebruikte reactoren, neergelegd in artikel 28, onder e), van de RIE, een voorbeeld is van de algemene uitzondering in artikel 2, zevende lid, van de LCP-richtlijn. Wil de uitzondering in artikel 2, zevende lid, van de LCP-richtlijn toepassing krijgen, moet dus sprake zijn van direct contact tussen het verbrandingsproduct en de reagerende stoffen in het productieproces. De rechtbank ziet in de conclusie van advocaat-generaal Kokott geen aanleiding om de warmte van een brander in een kraakfornuis als zelfstandig verbrandingsproduct aan te merken en langs die weg de kraakfornuizen als chemische reactor aan te merken, omdat deze ruimere (meer taalkundige) uitleg niet strookt met de door de Commissie gegeven uitleg en de bedoeling van artikel 2, zevende lid, van de LCP-richtlijn. Desgevraagd heeft de StAB ter zitting enkele voorbeelden gegeven van chemische reactoren met direct contact. De doelgerichte uitleg van dit begrip heeft dus niet tot gevolg dat de uitzondering in de RIE en het Abm een loze letter is.

In de kraakfornuizen in het LHC-complex is geen sprake van direct contact tussen het verbrandingsproduct en de voeding die in de installatie worden verhit teneinde een chemische reactie tot stand te brengen. De branders in het fornuis verhitten buizen waardoor de voeding stroomt. De kraakfornuizen kunnen daarom niet als chemische reactor worden aangemerkt in de zin van artikel 28, onder e), van de RIE dan wel artikel 5.1, eerste lid, onder e en artikel 5.43, onder l, van het Abm. Paragrafen 5.1.1 en 5.1.5 van het Abm zijn daarom van toepassing.

2. Het college beslist wat betreft meerdere grote stookinstallatietypes (types 2 tot en met 7) om af te wijken, omdat de werkelijke emissies afwijken van de grenswaarden. Eiser merkt terecht op dat in het bestreden besluit nauwelijks wordt aangegeven wat de technische kenmerken zijn van deze installaties. In het verweerschrift worden de installaties ook over één kam geschoren. De rechtbank is van oordeel dat het college in het bestreden besluit de technische kenmerken in te algemene bewoordingen heeft beschreven en daarmee het bestaan en gebruik van de bevoegdheid te gemakkelijk heeft aangenomen. Gelet op het StAB-advies en de Nota van Toelichting waarin staat dat de afwijkingsbevoegdheid is gereserveerd voor installaties die technisch afwijken, bijvoorbeeld door een ander ontwerp, andere technieken of afwijkende brandstoffen, is de rechtbank van oordeel dat de technische kenmerken per installatietype hadden moeten worden onderzocht. Hierbij had ook moeten worden gekeken naar de leeftijd van de installaties en de ouderdom van de hierin toegepaste technieken, ook al zijn het BBT-technieken. Deze aspecten spelen een rol bij de beslissing om af te wijken. Een oude smartphone is misschien wel een best beschikbare techniek maar is inmiddels door de tijd achterhaald. De rechtbank sluit niet op voorhand uit dat dit ook aan de hand is bij de door Dow toegepaste technieken.

Vervolgens had het college per installatietype moeten bekijken of het mogelijk is om aan de grenswaarden te voldoen, wat daarvoor zou moeten gebeuren als dat niet zonder meer lukt, of dat de technische kenmerken noodzaken tot afwijken. Hierbij had het college moeten betrekken of andere methodes om de emissie te reduceren kunnen worden toegepast om de grenswaarde in artikel 5.5, eerste lid, van het Abm wel te halen. Dit zijn aspecten die het college als relevante omstandigheden had moeten betrekken bij de belangenafweging die ten grondslag moet liggen aan de beslissing om af te wijken met toepassing van de in artikel 5.5, eerste lid, van het Abm gegeven bevoegdheid.

Instantie: Rechtbank Oost-Brabant

Datum uitspraak: 16-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RBOBR:2024:4825

Zaaknummer: 23/2466 T

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder e Activiteitenbesluit, 5.5 lid 1 Activiteitenbesluit en 2.22 lid 5 Activiteitenbesluit

RECHTSPRAAK

Planschade/Hoogeveen

Doorbreken voorzienbaarheid.

Casus

De aanvragers hebben elk verzocht om een tegemoetkoming in planschade als gevolg van het op 3 mei 2018 in werking getreden bestemmingsplan Hollandscheveld, deelplan De Turfsteker 2017 (hierna: het nieuwe bestemmingsplan). Dit plan voorziet in woningbouw in een ten zuiden van de woningen van de aanvragers gelegen gebied. Volgens de aanvragers heeft dit geleid tot waardevermindering van hun woningen.

De rechtbank heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de schade voor [partij A], toen hij op 3 april 2000 de woning aan de [locatie 2] in Hollandscheveld kocht, niet voorzienbaar was. Hom Vastgoed betwist het oordeel van de rechtbank dat [partij A] de planologische verandering niet kon voorzien. Hom Vastgoed voert aan dat de voorzienbaarheid niet is doorbroken door de op 10 juni 1996 vastgestelde structuurschets Hollandscheveld Oost.

Rechtsvraag

Was de woningbouw ten zuiden van de woning voor partij A voorzienbaar?

Uitspraak

De voorzienbaarheid van een planologische wijziging wordt beoordeeld aan de hand van het antwoord op de vraag of ten tijde van de investeringsbeslissing, zoals ten tijde van de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak, voor een redelijk denkend en handelend koper aanleiding bestond om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse in ongunstige zin zou veranderen.

Indien de planschade voorzienbaar is, blijft deze voor rekening van de koper, omdat hij in dat geval wordt geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling ten tijde van de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak te hebben aanvaard. Vergelijk in dit verband de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 28 september 2016

(ECLI:NL:RVS:2016:2582).

Met voorzienbaarheid wordt in beginsel bedoeld op objectieve voorzienbaarheid, dat wil zeggen: voorzienbaarheid op basis van een concreet beleidsvoornemen dat openbaar is gemaakt. Niet vereist is dat het bewustzijn van het risico ook daadwerkelijk bij de koper aanwezig was. Indien geen sprake is van een openbaar gemaakt concreet beleidsvoornemen, is in beginsel geen sprake van voorzienbaarheid.

De Afdeling volgt het oordeel van de rechtbank dat [partij A] als redelijk denkend en handelend koper de planologische verandering niet kon voorzien ten tijde van de aankoop van zijn woning. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de in 1989 ingezette beleidslijn onder andere met de op 10 juni 1996 vastgestelde structuurschets Hollandscheveld Oost is verlaten. Op de kaart van de structuurschets is te zien dat in het plangebied geen woningbouw meer is opgenomen. Daarnaast blijkt uit de tekst van de structuurvisie dat het plangebied buiten de plannen is gelaten vanwege de hoge te verwachte verwervingskosten van tuincentrum 'De Zweetdruppel'. Daarin is verder vermeld dat handhaving van dit bedrijf, in relatie tot het nu geprojecteerde woongebied, milieutechnisch aanvaardbaar is. De Afdeling leidt hieruit, anders dan Hom Vastgoed betoogt, niet af dat de gemeente nog steeds voornemens was woningen te bouwen in het plangebied. Een redelijk denkend en handelend koper mocht er op basis van de kaart en de tekst van de structuurschets Hollandscheveld Oost van uitgaan dat de gemeente de in 1989 ingezette beleidslijn had verlaten. De verwijzing van Hom Vastgoed naar het in 1990 vastgestelde Streekplan Drenthe leidt niet tot een ander oordeel. Dat het plangebied is gelegen in een gebied dat volgens de provincie geschikt is voor woningbouw, neemt niet weg dat daarna, op gemeentelijk niveau, meer specifieke op de concrete locatie toegespitste beslissingen zijn genomen over de uitvoering van dat voornemen, waardoor het streekplan niet langer een basis voor voorzienbaarheid was.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3952

Zaaknummer: 202207282/1/A2

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Planschade/Haarlemmermeer

Beroepsgrond gericht op taxatierapport, tegenrapportage volstaat niet.

Casus

[Appellant] heeft bij het college een aanvraag om tegemoetkoming in planschade als bedoeld in artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ingediend. Ter toelichting van deze aanvraag heeft hij aangevoerd dat hij schade in de vorm van waardevermindering van een onroerende zaak heeft geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bij besluit van 13 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan. Het college heeft aan het besluit van 24 november 2021 een advies van de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken ten grondslag gelegd. In dat advies is vermeld dat niet in geschil is dat het pand onder het oude planologische regime ten tijde van de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan een waarde van € 372.000 had. Voor de waardebepaling onder het nieuwe planologische regime is aansluiting gezocht bij een taxatierapport van Punt Taxateurs van 3 november 2021.

[Appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich op het taxatierapport van Punt Taxateurs van 6 september 2022 mag baseren.

Rechtsvraag

Mocht het college het taxatierapport van Punt Taxateurs aan zijn besluit ten grondslag leggen?

Uitspraak

Bij de waardering van onroerende zaken spelen niet alleen de taxatiemethode, maar ook de kennis en ervaring van de deskundige een rol. De bestuursrechter beoordeelt daarom slechts of het bestuursorgaan de taxatie redelijkerwijs aan zijn besluit ten grondslag heeft mogen leggen. Verder moet de besluitvorming voldoen aan de eisen die het recht aan de zorgvuldigheid en de motivering stelt en moet de rechter toetsen of de besluitvorming aan die eisen voldoet.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 20 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4775, onder 15.3), dwingt artikel 6.1 van de Wro niet tot het hanteren van de ene dan wel de andere taxatiemethode. Welke methode in een concreet geval wordt gebruikt, staat ter beoordeling van de onafhankelijke taxateur. Indien en voor zover toepassing van de ter beschikking staande methoden naar diens deskundig oordeel niet mogelijk is of op zichzelf niet tot een juiste waardering leidt, zal de onafhankelijke taxateur diens taxatie (mede) mogen baseren op zijn kennis, ervaring en intuïtie.

Wanneer het betoog ziet op een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur, kan de juistheid van dat (aspect van het) taxatierapport in beginsel slechts met vrucht worden bestreden met een onderbouwd tegenrapport van een onafhankelijke taxateur, waaruit blijkt dat het taxatierapport onjuist is. Voorbeelden van betogen die zien op een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur, zijn betogen die er toe strekken dat in aanmerking genomen vergelijkingstransacties niet representatief zijn, dat andere vergelijkingstransacties ten onrechte buiten beschouwing zijn gelaten of dat ten onrechte al dan niet is gecorrigeerd vanwege gewijzigde economische omstandigheden. Ter onderbouwing van een betoog dat een taxatierapport onjuist is, is het niet voldoende dat het tegenrapport uitsluitend een andere zelfstandige taxatie stelt tegenover de taxatie die is vervat in het aan het besluit van het bestuursorgaan ten grondslag gelegde taxatierapport. Uit een in een tegenrapport vervatte zelfstandige taxatie blijkt nog niet waarom de in het taxatierapport vervatte taxatie onjuist is. Wanneer de taxateur die het taxatierapport heeft opgesteld en de taxateur die het tegenrapport heeft opgesteld verschillende uitgangspunten hanteren en daarom tot verschillende conclusies over de waarde van het te taxeren object zijn gekomen, is de vraag niet of de in het taxatierapport gehanteerde uitgangspunten verdedigbaar zijn, maar of in het tegenrapport aannemelijk is gemaakt dat de in het taxatierapport gehanteerde uitgangspunten dat niet zijn. Ook onvoldoende is een – niet met een tegenrapport onderbouwd – betoog van de betrokkene of diens gemachtigde dat ziet op een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur. De betrokkene zelf, of diens gemachtigde in zijn hoedanigheid van gemachtigde, kunnen immers niet als onafhankelijke taxateur worden aangemerkt.

(...)

Het betoog van [appellant] raakt een aspect van de inhoud van het taxatierapport dat gebaseerd is op specifieke deskundigheid van een taxateur, als bedoeld onder rechtsoverweging 6.3, en wordt, gelet op rechtsoverweging 6.4, gedeeltelijk ondersteund door een tegenrapport van een andere onafhankelijke taxateur. Naar het oordeel van de Afdeling

blijkt uit de in rechtsoverweging 6.4 bedoelde brief van De Taxatiedienst van 28 december 2022 niet van concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid of volledigheid van het taxatierapport van Punt Taxateurs van 6 september 2022. Dat De Taxatiedienst het niet eens is met dat taxatierapport en kritische kanttekeningen erbij heeft geplaatst, betekent niet dat het door Punt Taxateurs verrichte onderzoek onzorgvuldig of onvolledig is geweest en dat de rechtbank, in het kader van de definitieve beslechting van het geschil, haar oordeel niet op dat taxatierapport had mogen baseren. Daarbij is niet zonder belang dat, gelet op rechtsoverweging 6.5, de SAOZ in een nader advies heeft gemotiveerd waarom die kanttekeningen niet aan de conclusie van dat taxatierapport afdoen.

Voor zover het betoog van [appellant] niet wordt ondersteund door een tegenrapport van een andere onafhankelijke taxateur, kan het betoog, gelet op rechtsoverweging 6.3, alleen al daarom niet afdoen aan het taxatierapport van 6 september 2022.[appellant], of diens gemachtigde in haar hoedanigheid van gemachtigde, is immers geen onafhankelijke taxateur.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 02-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:3940

Zaaknummer: 202302265/1/A2

Wetsartikelen: 6.1 Wro

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Amsterdam

Het belang van de monumentenzorg heeft geen voorrang op andere belangen waaronder het gebruiksbelang, maar is daaraan nevensgeschikt. Dat uiteindelijk door het college aan het belang bij realisering van het bouwplan een zwaarder gewicht is toegekend dan aan het belang bij integrale instandhouding van het monument, maakt niet dat de belangenafweging niet juist dan wel ondeugdelijk is geweest.

Casus

Het Burgerweeshuis is een historisch gebouwencomplex in het centrum van Amsterdam, dat in 1970 is aangewezen als rijksmonument. In de periode 1962-1975 is het complex verbouwd/gerestaureerd naar het ontwerp van de architecten Van Kasteel en Schipper, waarbij onder meer de Schuttersgalerij is gerealiseerd, en bestemd tot museumgebouw. Sinds 1975 is het Amsterdam Museum, voorheen bekend als het Amsterdams Historisch Museum, gevestigd in het Burgerweeshuis.

Bij besluit van 7 november 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam (het college) aan het Project Management Bureau van de gemeente Amsterdam een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van het Amsterdam Museum op de locatie Kalverstraat 92 in Amsterdam, ook wel aangeduid als het voormalige Burgerweeshuis.

Bij uitspraak van 4 juli 2023 heeft de rechtbank onder meer het door de Vereniging Vrienden van de Amsterdamse Binnenstad (VVAB) daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft VVAB hoger beroep ingesteld.

Het bouwplan betreft de verbouwing van het Amsterdam Museum. Het bouwplan voorziet onder meer in twee nieuwe museumzalen ten behoeve waarvan de Schuttersgalerij, ook wel aangeduid als de museumstraat, wordt gesloopt en de gebouwdelen A en E worden samengevoegd. De Schuttersgalerij ter plaatse van de Gedempte Begijnensloot vormt nu de

scheiding tussen het Jongens- en Meisjeshuis en verbindt de stegenstructuur met de binnenplaatsen van het complex. Verder worden de gebouwdelen P-R en M-L vervangen. Het geschil spitst zich toe op het slopen van de Schuttersgalerij en het samenvoegen van de gebouwdelen A en E.

Het bouwplan is in strijd met het bestemmingsplan 'Postcodegebied 1012' en betreft, zoals hiervoor vermeld, een rijksmonument. Het college heeft, voor zover hier van belang, met toepassing van artikel 2.1, eerste lid, onder a, c en f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) omgevingsvergunning verleend voor het bouwplan.

Het bouwplan is beoordeeld door medewerkers van de afdeling Ruimte & Duurzaamheid, team Centrum (R&D), door de afdeling Monumenten & Archeologie (hierna: M&A) en door de Commissie Ruimtelijke Kwaliteit (CRK) en de Subcommissie Integrale Ruimtelijke Kwaliteit (hierna: SIRK) van de gemeente Amsterdam. De CRK beoordeelde het project aan de hand van de welstandsnota 'De Schoonheid van Amsterdam 2016' (herziening december 2019) en het Beleidskader toetsing ingrepen en/of herstel van Monumenten 2016 (het Beleidskader).

Na eerdere negatieve adviezen van de CRK en de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) is het bouwplan aangepast, waarbij een van de grote zalen is verlaagd met een geringere aantasting van de monumentale kappen van de gebouwdelen A en E als gevolg.

De CRK is uiteindelijk op 4 mei 2022, onder voorwaarden, akkoord gegaan met het aangepaste bouwplan. Na eerdere negatieve adviezen, heeft ook de RCE, namens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, op 2 juni 2022 positief geadviseerd.

Ter motivering van het bestreden besluit, heeft het college verwezen naar de (eind)adviezen van de CRK en de RCE en naar de Ruimtelijke motivering Amsterdam Museum van 11 oktober 2022 welke motivering deel uitmaakt van de omgevingsvergunning.

Het college heeft zich, kort samengevat, op het standpunt gesteld dat het belang van de monumentenzorg zich niet verzet tegen het bouwplan en daarvoor omgevingsvergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.15 van de Wabo.

Het bouwplan is volgens het college voorts in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening en, gelet daarop, kan ook voor de strijd met het bestemmingsplan omgevingsvergunning worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo.

VVAB betoogt onder meer dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich, op basis van de door de CRK, M&A en de RCE uitgebrachte adviezen, op het standpunt heeft

kunnen stellen dat het belang van de monumentenzorg zich niet tegen vergunningverlening verzet.

Rechtsvraag

Heeft het belang van de monumentenzorg voorrang op andere belangen waaronder het gebruiksbelang?

Uitspraak

Wat de in het kader van artikel 2.15 van de Wabo te maken belangenafweging betreft, stelt de Afdeling voorop dat niet is gebleken dat het college van een onjuiste invulling van het toetsingskader is uitgegaan. Zoals onder meer is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:562, dient het college de belangen van de aanvrager af te wegen tegen de belangen van het beschermde monument en moet rekening worden gehouden met het gebruik dat van het monument wordt gemaakt. De rechter toetst enkel de door het college gemaakte belangenafweging.

Het belang van de monumentenzorg heeft, anders dan door VVAB subsidiair is betoogd, geen voorrang op andere belangen waaronder het gebruiksbelang, maar is daaraan nevengeacht. Dat uiteindelijk door het college aan het belang bij realisering van het bouwplan een zwaarder gewicht is toegekend dan aan het belang bij integrale instandhouding van het monument, maakt niet dat de belangenafweging niet juist dan wel ondeugdelijk is geweest. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1468, r.o. 4.2).

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4168

Zaaknummer: 202305083/1/R1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a, c en f Wabo, 2.12 lid 1 onder a onder 3 Wabo en 2.15 Wabo

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Amstelveen

Het vergunde bouwwerk voldoet aan de begripsomschrijving van 'kas' uit het bestemmingsplan. Er bestond geen reden om aan te nemen dat het bouwwerk voor andere doeleinden zal worden gebruikt dan in de aanvraag is omschreven.

Casus

Diton is projectontwikkelaar en ook eigenaar van het perceel. Op het perceel rust op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan 'Legmeerpolder' de bestemming 'Agrarisch - Glastuinbouw'.

Op 22 oktober 2020 heeft Diton een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van een agrarisch verwerkingsbedrijf en het veranderen van een bestaande in- en uitrit op het perceel. Hierna heeft Diton een nieuwe aanvraag ingediend voor het bouwen van een gebouw ten behoeve van de uitoefening van een glastuinbouwbedrijf.

Het college van burgemeester en wethouders van Amstelveen (het college) heeft de aangevraagde vergunning bij besluit van 2 juli 2021 geweigerd, omdat volgens het college niet aannemelijk was dat aan de voorschriften uit het Bouwbesluit 2012 werd voldaan. In de bezwaarprocedure heeft Diton aanvullende gegevens overgelegd en heeft zij op 11 november 2021 een wijziging van ondergeschikte aard in het bouwplan aangebracht. Dit gaf het college aanleiding het besluit van 2 juli 2021 te herroepen en alsnog een omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteit bouwen en het verbreden van de bestaande in- en uitrit op het perceel. De Vereniging Glastuinbouw Nederland (de Vereniging) heeft onder meer tot doel het leveren van een bijdrage aan een gezonde, groene en toekomstgerichte glastuinbouwsector en komt op voor de sociale en economische belangen van haar leden. Zij verzet zich tegen de verleende omgevingsvergunning, omdat volgens haar het vergunde bouwwerk niet geschikt is voor glastuinbouw.

De Vereniging betoogt dat het vergunde bouwwerk niet kwalificeert als 'kas' in de zin van het bestemmingsplan. Verder brengt zij naar voren dat het beoogde gebruik van het bouwwerk in

strijd is met het bestemmingsplan.

Rechtsvragen

1. Voldoet het vergunde bouwwerk aan de begripsomschrijving van 'kas' uit het bestemmingsplan?
2. Is het beoogde gebruik van het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan?

Uitspraak

1. Artikel 6.1 van het bestemmingsplan luidt:

'De voor "Agrarisch - Glastuinbouw" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. gebouwen ten behoeve van de uitoefening van het tuinbouwbedrijf, uitgezonderd bedrijfswoningen;'

Artikel 1.126 luidt:

'Tuinbouwbedrijf: een bedrijf dat is gericht op het voortbrengen van produkten door middel van het telen van gewassen, door gebruik te maken van kassen en/of open (onbebouwde) grond;'

Artikel 1.85 luidt:

'Kas: een gebouw, waarvan de wanden en het dak geheel of grotendeels bestaan uit glas of ander lichtdoorlatend materiaal, dienend tot het kweken van vruchten, bloemen of planten;'

De rechtbank heeft in het aangevoerde terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het bouwwerk niet grotendeels uit lichtdoorlatend materiaal bestaat. Uit artikel 1.85 van de planregels volgt dat voor het bepalen of het bouwwerk geheel of grotendeels bestaat uit glas of lichtdoorlatend materiaal van het totaaloppervlak van zowel de wanden als het dak moet worden uitgegaan. De Afdeling ziet in het betoog van de Vereniging geen aanleiding voor de lezing van dit artikel dat zowel het oppervlak van de wanden als het oppervlak van het dak los van elkaar grotendeels van glas of lichtdoorlatend materiaal moeten zijn. Die lezing staat op gespannen voet met de letterlijke tekst van artikel 1.85 van de planregels, waarin gesproken wordt over het totaaloppervlak van zowel de wanden als het dak. Op de bouwtekeningen van de beoogde situatie, die als bijlage bij de aanvraag zijn gevoegd, is een tabel weergegeven waaruit volgt dat 52% van het totaaloppervlak van het dak en de gevels bestaat uit

polycarbonaat. Diton heeft deze tabel in nadere stukken, die niet door de Vereniging zijn weerlegd, met een door de architect van het bouwwerk gemaakte berekening onderbouwd. Hieruit volgt ook dat de polycarbonaatplaten die volgens de Vereniging buiten beschouwing moeten blijven, niet zijn meegenomen in de berekening.

De rechtbank heeft in het aangevoerde terecht ook geen grond gezien voor het oordeel dat polycarbonaat onvoldoende lichtdoorlatend is om te kunnen gebruiken voor een kas. Het college heeft gemotiveerd uiteengezet dat uit algemeen openbare bronnen en diverse wetenschappelijke onderzoeken blijkt dat polycarbonaat zeer helder materiaal is dat qua lichtdoorlatendheid vergelijkbaar is met glas. Ook volgt hieruit dat de toepassing van dit kunststof bij uitstek geschikt is als wand- en dakbedekking van kassen, omdat het materiaal sterk en weerbestendig is. De rechtbank heeft aan de enkele stelling van de Vereniging dat polycarbonaat onvoldoende lichtdoorlatend is en daardoor niet geschikt is voor het kweken van vruchten, bloemen en planten geen doorslaggevend gewicht hoeven toekennen. Voor zover de Vereniging heeft betoogd dat de rechtbank daarmee haar deskundigheid niet heeft erkend, overweegt de Afdeling dat de Vereniging partij is in dit geschil en daarmee niet kan worden aangemerkt als onafhankelijke deskundige.

Gelet op het voorgaande, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college met juistheid heeft geconcludeerd dat in dit geval een aanvraag is ingediend voor de bouw van een kas als bedoeld in artikel 1.85 van de planregels. Het betoog slaagt niet.

2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in onder meer de uitspraak van 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1018, moet bij toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan niet alleen worden beoordeeld of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kan worden gebruikt, maar ook of het bouwwerk daadwerkelijk met het oog op het toegestane gebruik wordt gebouwd. Dit houdt in dat een bouwwerk in strijd met de bestemming is als redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of ook zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan de doeleinden die de bestemming toelaat.

In de uitspraak van 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:761, heeft de Afdeling overwogen dat bij de beoordeling van een aanvraag ervan moet worden uitgegaan dat het bouwwerk kan worden gebruikt op de wijze zoals omschreven is in de aanvraag, tenzij redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede voor andere doeleinden zal worden gebruikt.

Naar het oordeel van de Afdeling is uit de vergunningaanvraag en de bijgevoegde bijlagen niet af te leiden dat het bouwwerk voor andere doeleinden dan glastuinbouw zal worden gebruikt. Weliswaar wordt in een constructierapport bij de aanvraag vermeld dat het om hergebruik van

een loods gaat, maar Diton heeft hierover bij de rechtbank verklaard dat sprake is van een slordigheidsfout waardoor dit abusievelijk in de tekst is blijven staan bij de nieuwe aanvraag. In het in de bezwaarprocedure opgestelde gewijzigd constructierapport is verder wel vermeld dat het gaat om het hergebruiken van een kas. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien om te twijfelen aan de uitleg van Diton. Dat in de bouwtekeningen het bouwwerk als 'bedrijfsruimte' en niet langer als 'kwekerij' of teeltruimte wordt aangeduid, biedt ook onvoldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat het bouwwerk in strijd met de bestemming zal worden gebruikt. Verder overweegt de Afdeling dat uit de wijze waarop de kas wordt gebouwd, dus zonder wateropslag, met nooduitgangen en vier laadperrons, niet kan worden afgeleid dat de kas wordt gebruikt met een ander doel dan is beoogd. Wat betreft de wateropslag is van belang dat buiten de kas op het perceel voldoende ruimte is om een waterbassin of watersilo te plaatsen. Over het standpunt van de Vereniging dat het bouwwerk slechts voor een zeer klein aandeel van de reguliere teelt geschikt is, overweegt de Afdeling, nog daargelaten of dit daadwerkelijk zo is, dat daarmee niet is uitgesloten dat het bouwwerk voor de teelt van bloemen en planten kan worden gebruikt. Ook leidt de vermelding van het perceel op de website van [bedrijf], waarop bedrijfshallen in de regio Aalsmeer worden aangeboden, niet tot een ander oordeel. Met de aanduiding 'bedrijfshal' wordt het gebruik van het bouwwerk voor glastuinbouw namelijk niet uitgesloten.

Gelet hierop, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat voor het college geen reden bestond om aan te nemen dat het bouwwerk voor andere doeleinden zal worden gebruikt dan in de aanvraag is omschreven. Ten overvloede wordt nog overwogen dat voor zover dit in de toekomst toch gebeurt, sprake is van een overtreding van de gebruiksbepalingen van het bestemmingsplan waartegen in beginsel handhavend moet worden opgetreden. Het betoog slaagt niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4156

Zaaknummer: 202302805/1/R1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder a Wabo

RECHTSPRAAK

Handhaving/Heerlen

Het college heeft niet aannemelijk gemaakt dat het verblijf van de arbeidsmigranten in het pand geen woonkarakter heeft. De stelling dat in de kamers in het pand twee personen verblijven die elkaar in de meeste gevallen niet kennen, is daarvoor niet voldoende. Die situatie betekent niet dat een verblijf niet duurzaam kan zijn.

Casus

Appellante A is eigenaar van een pand in Heerlen (het pand). In het pand verblijven arbeidsmigranten.

Bij besluit van 14 juni 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Heerlen (het college) aan appellante A een last onder dwangsom opgelegd (het dwangsombesluit). In het dwangsombesluit heeft het college gesteld dat het gebruik van het pand in strijd is met het op 26 januari 2022 door de raad vastgestelde voorbereidingsbesluit ter voorbereiding van het paraplubestemmingsplan 'Woningsplitsing en kamerbewoning' (het voorbereidingsbesluit) en met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het college heeft appellante A onder oplegging van een dwangsom opgedragen het strijdige gebruik te beëindigen. De dwangsom bedraagt € 12.800 per kalendermaand, met een maximum van € 64.000.

Bij het besluit op bezwaar heeft het college de motivering van het dwangsombesluit aangepast. Het college is tot de conclusie gekomen dat het gebruik van het pand moet worden aangemerkt als het verstrekken van logies in plaats van kamerverhuur. Omdat het gebruik voor logies in strijd is met het bestemmingsplan 'Heerlen Zuid', heeft het college geen reden gezien om in het besluit op bezwaar in te gaan op de bezwaren van appellante A tegen het moeten beëindigen van het gebruik van het pand voor kamerverhuur.

De rechtbank heeft overwogen dat het gebruik van het pand is te beschouwen als kamerbewoning en dat dit gebruik niet in strijd is met het bestemmingsplan. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar daarom vernietigd wegens een motiveringsgebrek.

Bij het nieuwe besluit op bezwaar van 3 oktober 2023 heeft het college het dwangsbesluit ingetrokken voor zover dat ziet op kamerverhuur en gehandhaafd voor zover dat ziet op het verstrekken van logies. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet is aangetoond dat het pand wordt gebruikt voor logiesverstrekking. Volgens het college heeft de rechtbank ten onrechte geen gewicht toegekend aan de huurovereenkomst met Housing & Transport Facilities B.V. Uit artikel 9 van die huurovereenkomst volgt dat deze onderverhuurder het pand gebruikt voor het verstrekken van logies. De rechtbank is verder uitgegaan van een onjuist feitencomplex, omdat het pand juist geen op ontspanning en hobby's gerichte ruimten heeft. Het college voert ten slotte aan dat er relevante verschillen zijn met de door de rechtbank aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2761. Naast de huurovereenkomst, wijst het college op de omstandigheden dat twee personen die elkaar niet kennen op één kamer verblijven en dat de arbeidsmigranten door het uitzendbureau waarvoor zij werkzaam zijn, in het pand worden geplaatst. Op de zitting heeft het college toegelicht dat vooral de betrokkenheid van het uitzendbureau maakt dat het om logies gaat. Door de gekozen constructie kiezen de arbeidsmigranten er niet zelf voor om tijdelijk met een onbekende in een kamer van het pand te verblijven.

Rechtsvraag

Is het gebruik van het pand in strijd met het bestemmingsplan?

Uitspraak

Op het pand rust op grond van het bestemmingsplan 'Heerlen Zuid' de bestemming 'Gemengd'. Aan de gronden is geen specifieke aanduiding toegekend. Op grond van artikel 6.1.1 van de planregels zijn de voor 'Gemengd' aangewezen gronden onder meer bestemd voor woondoeleinden.

Voor beantwoording van de vraag of het gebruik van het pand in strijd is met het bestemmingsplan, is van belang wat onder 'woondoeleinden' moet worden verstaan. In het bestemmingsplan is het begrip 'woondoeleinden' niet gedefinieerd en is voor de betekenis van dit begrip niet verwezen naar enig voorschrift. Bij de uitleg daarvan moet daarom aansluiting worden gezocht bij het normale spraakgebruik, waarin 'woondoeleinden' betekent 'bedoeld voor wonen'. In het normale spraakgebruik worden onder 'wonen' diverse uiteenlopende vormen van huisvesting begrepen. Daaronder valt ook kamerbewoning door arbeidsmigranten. Uit de rechtspraak van de Afdeling over dit onderwerp volgt dat 'wonen'

een zekere duurzaamheid vereist en dat een verblijf korter dan zes maanden op zichzelf ook voldoende duurzaam kan zijn. De Afdeling verwijst naar de uitspraak van 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2206, onder 7.3.

Het pand wordt vanaf januari 2022 verhuurd aan opeenvolgende rechtspersonen, die het pand gebruiken of laten gebruiken voor het onderbrengen van arbeidsmigranten. De Afdeling is van oordeel dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat het verblijf van de arbeidsmigranten in het pand geen woonkarakter heeft. De stelling dat in de kamers in het pand twee personen verblijven die elkaar in de meeste gevallen niet kennen, is daarvoor niet voldoende. Die situatie betekent niet dat een verblijf niet duurzaam kan zijn. Ook een constructie waarbij de werkgever of het uitzendbureau de kamers beschikbaar stelt en de arbeidsmigranten de kamers gemiddeld na vier tot zes maanden weer verlaten, maakt niet dat een verblijf onvoldoende duurzaam is om van wonen te mogen spreken. De rol die een werkgever of uitzendbureau bij de huisvesting van arbeidsmigranten speelt, bepaalt niet of het verblijf al dan niet een woonkarakter heeft (vergelijk de door het college aangehaalde uitspraak van 14 augustus 2019). De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat de door het college bedoelde passage in de huurovereenkomst niet van doorslaggevend belang is, maar dat het feitelijke gebruik van het pand doorslaggevend is. Overigens staan in de huurovereenkomst ook passages die juist duiden op gebruik als woonruimte en niet op het verstrekken van logies. Ten slotte is niet gebleken dat de rechtbank is uitgegaan van een onjuist feitencomplex. De stelling van het college hierover berust op een onjuiste lezing van rechtsoverweging 19 van de aangevallen uitspraak. De feiten die het college aan het besluit op bezwaar ten grondslag heeft gelegd en de feiten en omstandigheden die de rechtbank in die rechtsoverweging vermeldt, rechtvaardigen de conclusie van de rechtbank dat het verblijf van de arbeidsmigranten niet alleen gericht is op het overnachten, zoals bij een pension, maar vergelijkbaar is met kamerbewoning door studenten. Bij logies behorende faciliteiten als een receptie, een nachtregister, maaltijdverstrekking en schoonmaak- en wasdiensten ontbreken. De rechtbank heeft gelet hierop terecht geoordeeld dat het gebruik van het pand is te beschouwen als kamerbewoning, dat dit gebruik niet in strijd is met het bestemmingsplan en dat het besluit op bezwaar in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd is. Het betoog slaagt niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 16-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4147

Zaaknummer: 202302052/1/R1

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo

RECHTSPRAAK

Handhaving/Zwolle

De artikelonderdelen uit de planregels voorzien niet in een voorwaardelijke verplichting, maar in de directe plicht om de landschappelijke inpassing te realiseren, onafhankelijk van de omstandigheid of een bepaald initiatief wordt gerealiseerd. Dit gebod verdraagt zich niet met het aan de Wro ten grondslag liggende uitgangspunt dat een bestemmingsplan grondgebruikers niet kan verplichten tot het zonder meer uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is geregeld. Hierdoor zijn deze artikelonderdelen evident in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro.

Casus

Het Buitengoed ligt aan de rand van Zwolle en heeft een oppervlakte van ongeveer 14 ha. Eisers wonen ten noorden van het Buitengoed. Hun woningen liggen op korte afstand van de rand van het terrein. Tot 2016 werd dit terrein gebruikt door het sociale werkvoorzieningsbedrijf Wezo, onder meer als tuinbouwbedrijf, kwekerij en kantoorruimte.

In het voorjaar van 2016 heeft [bedrijf 1] BV het Buitengoed gekocht met het doel om het terrein te veranderen in een cluster van maatschappelijke bedrijvigheid en dagbesteding voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Om dat mogelijk te maken, is in 2018 door de gemeenteraad van Zwolle het bestemmingsplan vastgesteld. Het inrichtingsplan is als bijlage 1 bij dit bestemmingsplan gevoegd.

Eisers hebben in het algemeen geen moeite met het bestemmingsplan en het daarbij behorende inrichtingsplan. Hun bezwaren richten zich tegen de feitelijke inrichting en het feitelijke gebruik van het terrein. Zij hebben er vooral moeite mee dat op het terrein allerlei bedrijvigheid plaatsvindt die volgens hen in strijd is met het bestemmingsplan en waar zij overlast van ondervinden. Zij stellen dat deze bedrijvigheid niet maatschappelijk en niet kleinschalig is, zoals in (de toelichting bij) het bestemmingsplan is voorgeschreven. Ook zijn zij het er niet mee eens dat het inrichtingsplan niet wordt uitgevoerd, waardoor volgens hen

geen sprake is van een goede landschappelijke inpassing. Daarom hebben eisers het college van burgemeester en wethouders van Zwolle (het college) gevraagd om handhavend op te treden tegen (kort samengevat) alle activiteiten en bouwwerken die in strijd zijn met het vigerende bestemmingsplan.

Naar aanleiding van dit handhavingsverzoek hebben op verschillende momenten gemeentelijke controles plaatsgevonden. Daarbij zijn meerdere strijdigheden met het bestemmingsplan geconstateerd. In dat kader is het college door middel van de besluiten van 26 november 2020 handhavend opgetreden tegen de (zelfstandige) houtzagerij. Deze overtreding is inmiddels beëindigd. In deze besluiten is het college niet handhavend opgetreden tegen de andere (bedrijfs)activiteiten op het Buitengoed. Hieruit volgt dat het college het handhavingsverzoek van eisers ten aanzien van deze activiteiten impliciet heeft afgewezen. Daartegen hebben eisers bezwaar gemaakt.

In het bestreden besluit heeft het college dit bezwaar niet-ontvankelijk verklaard voor zover het gaat om het zonnepark, de schaapskooi, de bedrijfswoning en de stichting 'Meedoen in het Groen' (de stichting) en ongegrond verklaard voor zover het gaat om het Autismehuis, het hoveniersbedrijf, de timmerwerkfabriek, [bedrijf 5], de smederij, het timmerwerkbedrijf [bedrijf 6] (het timmerwerkbedrijf), autobedrijf [bedrijf 7] (het autobedrijf), de houtzagerij en het niet volledig uitvoeren van het inrichtingsplan. Eisers zijn het daar niet mee eens en hebben daarom beroep ingesteld tegen het bestreden besluit.

Eisers stellen zich onder meer op het standpunt dat het Buitengoed niet is ingericht zoals dit is voorgeschreven in de artikelen 3.5, aanhef en onder a, en 4.5, aanhef en onder a, van de planregels en het inrichtingsplan. Het college heeft betoogd dat de naleving van deze bepalingen niet kan worden afgedwongen, omdat ze onverbindend moeten worden verklaard of buiten toepassing moeten worden gelaten, omdat ze in strijd zijn met artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Rechtsvraag

Zijn de artikelen 3.5, aanhef en onder a, en 4.5, aanhef en onder a, van de planregels evident in strijd met de Wro?

Uitspraak

In de artikelen 3.5, aanhef en onder a, en 4.5, aanhef en onder a, van de planregels is bepaald dat tot een gebruik dat strijdig is met de gegeven bestemming 'agrarisch' respectievelijk 'maatschappelijk' in ieder geval wordt gerekend het gebruik van de gronden indien de landschappelijke inpassing niet wordt uitgevoerd en in stand wordt gehouden zoals

weergegeven in het als bijlage 1 bij het bestemmingsplan gevoegde inrichtingsplan.

Dit inrichtingsplan bestaat uit een situatietekening van het Buitengoed waarop onder meer is aangegeven waar zich bepaalde elementen, zoals bebouwing, paden, wegen, parkeerplaatsen en bosplantsoenen, bevinden of waar deze elementen zullen worden gerealiseerd. Uit (de toelichting op) het bestemmingsplan en het daarbij behorende vaststellingsbesluit leidt de rechtbank af dat het de bedoeling van de raad was dat het inrichtingsplan zou worden uitgevoerd en dat de raad het in het kader van een goede ruimtelijke ordening ook noodzakelijk vond dat dit zou gebeuren. Tussen partijen is niet in geschil dat dit inrichtingsplan (nog) niet volledig is uitgevoerd. Ook is tussen partijen niet in geschil dat op locaties waar in het inrichtingsplan bosplantsoenen zijn aangegeven nu onder meer parkeerplaatsen, een kinderspeelplaats, een wasstraat en een groendepot zijn gerealiseerd.

De rechtbank constateert dat de raad heeft verzuimd om de verschillende elementen uit het inrichtingsplan te vertalen in bestemmingen en regels waaraan bestaande bouwwerken en activiteiten en nieuwe (bouw)plannen kunnen en moeten worden getoetst. In het verlengde hiervan heeft de raad nagelaten om te voorzien in een voorwaardelijke verplichting ter realisatie en instandhouding van het inrichtingsplan.

De rechtbank stelt vast dat het niet volledig uitvoeren van het inrichtingsplan in strijd is met de artikelen 3.5, aanhef en onder a, en 4.5, aanhef en onder a, van de planregels. Het college heeft echter betoogd dat de naleving van deze bepalingen niet kan worden afgedwongen, omdat ze onverbindend moeten worden verklaard of buiten toepassing moeten worden gelaten, omdat ze in strijd zijn met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro.

De mogelijkheid om in een procedure die is gericht tegen een besluit over de handhaving, de gelding van de toepasselijke bestemmingsplanregeling aan de orde te stellen, strekt, gelet op de appellabiliteit van het bestemmingsplan en de rechtszekerheid en belangen van derden, niet zover dat deze regeling aan dezelfde toetsingsmaatstaf wordt onderworpen als de toetsingsmaatstaf die wordt gehanteerd in het kader van de beoordeling van beroepen tegen een vastgesteld bestemmingsplan. In een procedure als deze waarin wordt aangevoerd dat de bestemmingsregeling in strijd is met een hogere regeling, dient de bestemmingsregeling slechts onverbindend te worden geacht of buiten toepassing te worden gelaten, indien de bestemmingsregeling evident in strijd is met de hogere regeling. Voor evidentie is onder meer vereist dat de hogere regelgeving zodanig concreet is dat deze zich voor toetsing daaraan bij wijze van exceptie leent. Uit het hierbij gehanteerde evidentie criterium volgt in dit geval dat de genoemde planregels alleen onverbindend worden verklaard of buiten toepassing worden gelaten als sprake is van evidente strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. Een planregel is alleen evident in strijd met hoger recht als de rechter zonder nader onderzoek kan vaststellen

dat zich strijd met de hogere rechtsnorm voordoet. Zie de uitspraken van de Afdeling van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:520, r.o. 5.3 en 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2947, r.o. 5.4.

De rechtbank stelt vast dat de artikelen 3.5, onder a, en 4.5, onder a, van de planregels niet voorzien in een voorwaardelijke verplichting, maar in de directe plicht om de in het inrichtingsplan aangegeven landschappelijke inpassing te realiseren, onafhankelijk van de omstandigheid of een bepaald initiatief wordt gerealiseerd. Dit gebod verdraagt zich niet met het aan de Wro ten grondslag liggende uitgangspunt dat een bestemmingsplan grondgebruikers niet kan verplichten tot het zonder meer uitvoeren van hetgeen in het bestemmingsplan is geregeld. Hierdoor zijn de artikelen 3.5, onder a, en 4.5, onder a, van de planregels van het bestemmingsplan evident in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro vastgesteld. Daarom verklaart de rechtbank deze bepalingen onverbindend.

Instantie: Rechtbank Overijssel

Datum uitspraak: 01-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RBOVE:2024:5100

Zaaknummer: ak_23_924

Wetsartikelen: 3.1 lid 1 Wro

RECHTSPRAAK

Wijzigingsplan/Zuidplas

Het college van burgemeester en wethouders heeft bij toepassing van de VNG-brochure ten onrechte geen rekening gehouden met de mogelijkheid om vergunningvrij een mantelzorgwoning te realiseren. Verder heeft het college bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het wijzigingsplan ten onrechte geen rekening gehouden met de maximale planologische mogelijkheden op de percelen van appellante en anderen.

Casus

Bij besluit van 2 mei 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zuidplas (het college) het wijzigingsplan '[locatie], Zevenhuizen' (het wijzigingsplan) gewijzigd vastgesteld.

Het wijzigingsplan heeft betrekking op de gronden van een perceel in Zevenhuizen. Op dit perceel was een bedrijf gevestigd en staat een daarbij behorende en als zodanig bestemde bedrijfswoning, waarvan partij de eigenaar en bewoner is. Het wijzigingsplan voorziet in de omzetting van de op het perceel rustende bestemming 'Bedrijf' in de bestemming 'Wonen'. Hiervoor heeft het college gebruikgemaakt van de wijzigingsbevoegdheid van artikel 5.5.1 van de regels van het bestemmingsplan 'Herziening Zuidplaspolder 1' (het bestemmingsplan).

Appellante en anderen betogen dat het college het wijzigingsplan in strijd met een goede ruimtelijke ordening heeft vastgesteld. De ruimtelijke aanvaardbaarheid van de woning op de locatie in relatie tot de aanwezigheid van hun bedrijven, is volgens hen niet deugdelijk onderzocht en onderbouwd.

Appellante en anderen voeren aan dat het college bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de woning weliswaar aansluiting heeft gezocht bij de aanbevolen richtafstand uit de Handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' van de Vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG-brochure), maar niet heeft gemotiveerd of aan de richtafstand wordt voldaan en wat het gevolg daarvan is. In dat kader wijzen appellante en anderen erop dat het college ten onrechte

geen aandacht heeft besteed aan de maximale planologische mogelijkheden op de gronden van appellante en anderen, en de mogelijkheid om op het perceel vergunningvrij een mantelzorgwoning op minder dan 10 m afstand van die gronden te realiseren. In dat kader hebben appellante en anderen op de zitting verwezen naar een uitspraak van de Afdeling van 8 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1014.

Hieruit vloeit volgens appellante en anderen voort dat niet aan de richtafstanden uit de VNG-brochure wordt voldaan en dat het college onderzoek had moeten verrichten naar de bedrijfsactiviteiten van hun bedrijven en de milieugevolgen van die activiteiten voor de voorziene woning. In dat kader wijzen appellante en anderen erop dat het college geen rekening heeft gehouden met het geluid van de vrachtwagens die vlakbij de woning langsrijden. Hiernaar had het college volgens hen onderzoek moeten laten doen op grond van artikel 2.17, zesde lid, van het Activiteitenbesluit. Zij verwijzen daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:399, onder 4.4.

Appellante en anderen voeren tot slot aan dat het college de ruimtelijke aanvaardbaarheid niet heeft kunnen onderbouwen met alleen maar de stelling dat er in de huidige situatie geen klachten zijn. Die stelling klopt volgens hen ook niet. Volgens appellante en anderen zal sprake zijn van een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de woning en zij vrezen dan ook dat de huidige bewoner en eventuele toekomstige bewoners over hun bedrijf klachten zullen gaan indienen bij het bevoegd gezag, wat een belemmering oplevert voor hun bedrijfsvoering.

Rechtsvraag

Heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat het wijzigingsplan niet leidt tot belemmeringen voor de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven?

Uitspraak

De gronden van het perceel hebben in het wijzigingsplan de bestemming 'Wonen' met een bouwvlak gekregen. Op grond van artikel 4.1 van de regels van het wijzigingsplan zijn die gronden bestemd voor wonen, al dan niet in combinatie met het uitoefenen van een aan huis verbonden beroep tot maximaal 70 m², met onder meer de daarbij behorende tuinen, parkeervoorzieningen en wegen, fiets- en voetpaden. Op grond van artikel 4.2.2, aanhef en onder a, mogen hoofdgebouwen uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd. Dat bouwvlak is om de bestaande woning gelegd, zoals ook op de zitting is vastgesteld. Op grond van artikel 4.2.3, aanhef en onder g, geldt voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken een gezamenlijke oppervlakte aan aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen van maximaal 70 m² per woning. Op grond van artikel 4.3.1, aanhef en onder a, wordt tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken als bedoeld in artikel 8 in elk geval gerekend het

gebruik voor het wonen in vrijstaande bijgebouwen. De gronden met de bestemming 'Wonen' grenzen direct aan de gronden van appellante en anderen.

Aan de gronden van appellante en anderen is in het bestemmingsplan de bestemming 'Agrarisch - Glastuinbouw' toegekend. Op grond van artikel 4.1, aanhef en onder a en b, van de regels van dat plan zijn de voor 'Agrarisch - Glastuinbouw' aangewezen gronden bestemd voor glastuinbouwbedrijven en grondgebonden agrarische bedrijven c.q. bedrijfsactiviteiten. Een grondgebonden agrarisch bedrijf is op grond van artikel 1.37 van de regels van het bestemmingsplan een agrarisch bedrijf, dat functioneel geheel of hoofdzakelijk afhankelijk is van de ter plaatse bij het bedrijf behorende grond als agrarisch productiemiddel. Hieronder vallen in elk geval niet intensieve veehouderij, glastuinbouw, paardenhouderij, manege en paardenfokkerij.

De Afdeling stelt vast dat uit paragraaf 5.1.2 van de plantoelichting blijkt dat het college bij het maken van een ruimtelijke afweging gebruik heeft gemaakt van de VNG-brochure. Deze brochure geeft richtafstanden die moeten worden gehanteerd tussen aan de ene kant de grens van de bestemming die bedrijven toelaat en aan de andere kant de uiterste situering van de gevel van een woning die volgens het bestemmingsplan of via vergunningvrij bouwen mogelijk is. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van 12 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1021, onder 5.3. Als aan deze richtafstanden wordt voldaan, dan kan in beginsel ervan worden uitgegaan dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Maar de VNG-brochure heeft een indicatief karakter, waarvan gemotiveerd kan worden afgeweken.

Partijen zijn het erover eens dat het plangebied in een gemengd gebied ligt als bedoeld in de VNG-brochure, waarbij de richtafstand met één afstandsstap kan worden verlaagd. Daarnaast zijn partijen het erover eens dat het glastuinbouwbedrijf kan worden aangemerkt als een bedrijf in milieucategorie 2. Volgens de VNG-brochure geldt voor zo'n milieucategorie in een gemengd gebied een aan te houden richtafstand van 10 m tussen aan de ene kant de (agrarische) bedrijfsbestemming en aan de andere kant de uiterste situering van de gevel van de woning.

De Afdeling stelt vast dat in paragraaf 5.1.2 van de plantoelichting bij het wijzigingsplan staat dat de afstand tussen de woning en de kassen 19 m bedraagt, en dat de afstand tussen de woning en een loods van het glastuinbouwbedrijf 6 m is. Het college heeft op de zitting gesteld dat de plantoelichting wat deze laatste afstand betreft niet juist is. Volgens het college staat een loods van partij zelf op een afstand van 6 m van de woning en niet een loods op een perceel van appellante en anderen. Door bij de voorbereiding van het wijzigingsplan en de toepassing van de VNG-brochure niet van de juiste feiten uit te gaan, geeft het college er naar het oordeel van de Afdeling blijk van het bestreden besluit op dit punt niet met de vereiste

zorgvuldigheid te hebben voorbereid. Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

De Afdeling merkt ten overvloede op dat partijen het er op de zitting over eens waren dat het ging om de loods van partij zelf en niet om een loods van het glastuinbouwbedrijf.

Verder stelt de Afdeling vast dat het college bij het beantwoorden van de vraag of aan de richtafstanden uit de VNG-brochure wordt voldaan, geen rekening heeft gehouden met de vergunningvrije bouw- en gebruiksmogelijkheden op het perceel. De Afdeling stelt vast dat de mogelijkheid bestaat om op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 22, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) een bestaand bouwwerk te gebruiken voor de huisvesting in verband met mantelzorg, zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning voor activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a of c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is vereist. Dat, zoals het college tijdens de zitting opmerkte en tussen partijen niet in geschil is, de gezamenlijke oppervlakte van aan- en uitbouwen en bijgebouwen op het perceel van partij het maximum van 70 m² al heeft bereikt, maakt niet dat het realiseren van een mantelzorgwoning in een bestaand bouwwerk niet mogelijk is. Ook het door het college genoemde artikel 4.3.1, aanhef en onder a, van de regels van het wijzigingsplan staat niet aan het gebruik van een bestaand bouwwerk voor mantelzorg in de weg, omdat dat op grond van de genoemde bepaling van bijlage II van het Bor vergunningvrij is. Dit betekent dat de uiterste situering van de gevel van een (mantelzorg)woning daarmee direct grenzend aan de agrarische gronden van appellante en anderen kan liggen, omdat zich tegen de perceelsgrens bestaande bouwwerken van partij bevinden waarin zo'n mantelzorgwoning gerealiseerd kan worden. Daarmee is niet uitgesloten dat de bedrijfsvoering van appellante en anderen wordt beperkt.

De Afdeling overweegt daarnaast dat het college bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het wijzigingsplan geen rekening heeft gehouden met de maximale planologische mogelijkheden op de percelen van appellante en anderen. Het college heeft namelijk op de zitting toegelicht dat de gehanteerde milieucategorie is gebaseerd op de bestaande bedrijfsvoering van appellante en anderen. Hierbij acht de Afdeling van belang dat op grond van artikel 4.1, aanhef en onder b, van de regels van het bestemmingsplan ook andere bedrijvigheid dan glastuinbouw is toegestaan. Daarmee sluit het bestemmingsplan bedrijvigheid in een hogere milieucategorie dan milieucategorie 2, zoals een champignonkwekerij met mestfermentatie in milieucategorie 3.2 waarbij de richtafstand in een gemengd gebied 50 m bedraagt, niet uit. Daar heeft het college ten onrechte geen rekening mee gehouden.

Gelet op wat hiervoor is overwogen, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het

college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat aan de richtafstanden uit de VNG-brochure voldaan kan worden. Het had daarom op de weg van het college gelegen om vóór het toekennen van de woonbestemming onderzoek te verrichten naar het woon- en leefklimaat bij de woning en omgekeerd ook te onderzoeken en af te wegen of de woonbestemming leidt tot beperkingen voor de bedrijfsactiviteiten van appellante en anderen. Alleen de stelling van het college dat er in de huidige situatie geen klachten zijn, geeft er naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende blijk van dat het college op basis van een ruimtelijke beoordeling het wijzigingsplan heeft vastgesteld.

Omdat niet is onderzocht en niet draagkrachtig is gemotiveerd dat ter plaatse van het perceel van partij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd zonder dat appellante en anderen worden beperkt in hun bedrijfsvoering, is het wijzigingsplan vastgesteld in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 09-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4056

Zaaknummer: 202304000/1/R3

Wetsartikelen: 3.1 lid 1 Wro, 2.1 lid 1 onder a Wabo, 2.1 lid 1 onder c Wabo, 2 onderdeel 22 bijlage II van het Bor, 3:2 Awb en 3:46 Awb

RECHTSPRAAK

Handhaving/Dordrecht

Het college heeft in dit geval kunnen afzien van handhavend optreden, omdat dit onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Het college heeft zich hierbij op het standpunt mogen stellen dat het hier uit een oogpunt van algemeen belang een geringe en niet ernstige overtreding betreft. De gestelde erfdienstbaarheid is privaatrechtelijk van aard en hoeft daarom voor het college op zichzelf geen aanleiding te geven om handhavend op te treden.

Casus

Appellant is eigenaar van de woning in Dordrecht. Deze woning grenst aan een pand. Dit pand is in gebruik als appartementencomplex en wordt beheerd door de VvE. Beide gebouwen hebben een monumentale status. De zuidwestelijke gevel van het pand grenst gedeeltelijk aan de woning van appellant. Vanuit de woning bestaat zicht op het overige deel van deze gevel.

Op 21 mei 2002 heeft het college van burgemeester en wethouders van Dordrecht (het college) aan de toenmalige eigenaar van het pand een bouwvergunning (tegenwoordig: omgevingsvergunning) verleend voor het verbouwen van het pand. Op de bijbehorende bouwtekening staat bij zeven ramen in de zuidwestelijke gevel van het pand vermeld: 'kozijn en ramen verwijderen dichtmetselen terugliggend als "blindnis" uitvoeren'.

Appellant heeft het college op 17 januari 2020 verzocht om handhavend op te treden tegen verschillende gestelde overtredingen aangaande het pand van de VvE, waaronder het in afwijking van de verleende bouwvergunning niet realiseren van de blindnissen door het dichtmetselen van de ramen.

Bij besluit van 20 maart 2020 heeft het college het verzoek van appellant om handhavend op te treden tegen verschillende gestelde overtredingen aangaande het pand, afgewezen.

Bij besluit van 14 september 2020 heeft het college het door appellant daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, maar de afwijzing van het verzoek om handhaving in stand

gelaten.

Bij uitspraak van 29 april 2022 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

De rechtbank heeft het hiertegen gerichte beroep van appellant ongegrond verklaard. Appellant is het daar niet mee eens en heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld.

Voor zover in dit geding van belang, leveren de niet dichtgemetselde ramen volgens het college wel een overtreding op omdat het pand op dit punt afwijkt van de bouwvergunning uit 2002, maar acht het college het onevenredig om hiertegen handhavend op te treden.

Rechtsvraag

Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college deugdelijk heeft gemotiveerd dat handhavend optreden onevenredig is?

Uitspraak

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal bij een overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevraagd dit niet te doen. Handhavend optreden kan onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen, zodat van optreden in die concrete situatie moet worden afgezien.

Het college heeft afgezien van handhavend optreden omdat dit volgens hem onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. In het besluit van 14 september 2020 heeft het college toegelicht dat het gaat om ramen met een beperkte omvang, zodat het een overtreding van beperkte afmetingen betreft. De overtreding maakt geen inbreuk op het eigendomsrecht van appellant of een derde. Vanuit de dichtgezette of met matglas uitgevoerde ramen bestaat geen zicht op het perceel van appellant, zodat zijn privacy niet wordt aangetast. Verder is geen sprake van een situatie waarin de overtreding ertoe leidt dat appellant geen vergunning voor een dakterras op zijn perceel zal kunnen krijgen, aldus het college. In beroep heeft het college hieraan toegevoegd dat het in stand laten van de huidige situatie ook vanuit een oogpunt van bescherming van de monumentale waarden van het pand de voorkeur heeft.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich op het standpunt mogen stellen dat het hier ook uit een oogpunt van algemeen belang een geringe en niet ernstige overtreding betreft. Voor zover appellant in dit verband heeft aangevoerd dat het college het standpunt omtrent de monumentale waarden niet heeft onderbouwd met een advies van de

monumentencommissie, overweegt de Afdeling dat aannemelijk is dat een wijziging van het pand door het dichtmetselen van de oorspronkelijke openingen in de gevels uit een oogpunt van bescherming van monumentale waarden van het pand niet de voorkeur verdient boven het in stand laten van de oorspronkelijke situatie.

Voor zover appellant zich heeft beroepen op zijn persoonlijke belangen, overweegt de Afdeling het volgende.

De Afdeling stelt voorop dat de gestelde erfdiensbaarheid privaatrechtelijk van aard is, en daarom voor het college op zichzelf geen aanleiding hoeft te geven om handhavend op te treden.

Wat betreft de gestelde aantasting van privacy, heeft appellant op de zitting desgevraagd erkend dat er in de huidige situatie geen sprake is van een inbreuk op zijn privacy. Verder heeft de VvE op de zitting aangegeven dat er geen concrete plannen bestaan om de maatregelen die het zicht vanuit de ramen op het perceel van appellant belemmeren, ongedaan te maken. De Afdeling ziet geen reden om daar aan te twijfelen. Voor zover appellant aanvoert dat de huidige toestand van de ramen een belemmering vormt voor zijn plannen om een dakterras en een uitbouw te realiseren, overweegt de Afdeling dat de rechtbank ook hierin terecht geen belang van appellant heeft gevonden op grond waarvan het college handhavend moest optreden. Appellant heeft geen aanvraag ingediend en heeft ook geen concreet uitgewerkt plan aan het college of een medewerker van de gemeente voorgelegd. Uit de correspondentie met medewerkers van de gemeente die appellant heeft overgelegd, kan niet worden afgeleid dat het college voornemens is om een eventuele aanvraag om omgevingsvergunning voor het realiseren van een dakterras of een uitbouw niet in behandeling te nemen, dan wel te weigeren vanwege privaatrechtelijke aspecten in verband met de ramen. In het e-mailbericht van 19 maart 2018 waarop appellant zich beroept – waarin ook staat dat er nog geen uitgewerkt bouwplan is ontvangen – is slechts in algemene zin aangegeven dat er een privaatrechtelijke belemmering speelt als wordt gebouwd binnen 2 m van de erfgrens, in het bijzonder als daar ramen zijn. In het e-mailbericht van 10 mei 2021 waarop appellant zich beroept, staat dat als er voor het dichtmetselen van een raam een vergunning is afgegeven, het raam op die vergunde wijze moet worden dichtgemaakt. Hierin wordt geen verband gelegd met een beslissing op een eventuele aanvraag van appellant om een omgevingsvergunning voor het realiseren van een dakterras of een uitbouw. Het louter informatieve karakter van deze mededelingen blijkt ook uit de omstandigheid dat beide berichten afkomstig zijn van de gemeentelijke adviseurs over erfgoed, die zich bezig houden met monumentale waarden. De betekenis van de privaatrechtelijke kwestie voor een eventuele aanvraag om een omgevingsvergunning van appellant, staat daar los van.

Gelet hierop is de rechtbank op juiste gronden tot de conclusie gekomen dat het college deugdelijk heeft gemotiveerd dat handhavend optreden tegen de nog aanwezige ramen, onevenredig is.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 09-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4057

Zaaknummer: 202203522/1/R3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Invordering dwangsommen/Soest

Het gebruik van het perceel voor een autohandelsbedrijf levert op zichzelf geen voortdurende overtreding op. Het gebruik van het perceel voor een autohandelsbedrijf kan namelijk relatief eenvoudig worden beëindigd en weer hervat. Om te weten of een dwangsom is verbeurd, zal eerst moeten worden vastgesteld dat niet aan de last is voldaan. De gerechtvaardigde verwachting is gewekt dat het college pas zou overgaan tot invordering, als er vijf dwangsommen waren verbeurd. Het college is het door hem gewekte vertrouwen niet nagekomen. Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Andere belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen zwaarder wegen. Het college heeft in zijn besluit echter niet gemotiveerd welke andere belangen zwaarder wegen dan de bij wederpartij gewekte verwachtingen.

Casus

Bij besluit van 13 maart 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Soest (het college) wederpartij een last onder dwangsom opgelegd om het met het bestemmingsplan 'Soestdijkse Grachten' (het bestemmingsplan) strijdige gebruik van een autohandelsbedrijf op een perceel in Soest te beëindigen en beëindigd te houden. Ook is in dat besluit bepaald dat wederpartij na afloop van de begunstigingstermijn een dwangsom van € 5.000 verbeurt per maand of deel van een maand dat niet aan de last is voldaan, met een maximum van € 50.000.

Bij besluit van 11 juli 2018 heeft het college het bezwaar van wederpartij tegen het besluit van 13 maart 2018 ongegrond verklaard en de begunstigingstermijn verlengd naar 22 augustus 2018. De rechtbank heeft het beroep van wederpartij tegen dat besluit bij uitspraak van 26 februari 2019 in zaak nr. 18/3200 ongegrond verklaard. Wederpartij is niet in

hoger beroep gegaan tegen deze uitspraak.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat uit controles op 19 september 2019 en 30 oktober 2019 blijkt dat wederpartij in strijd met de last onder dwangsom een autohandelsbedrijf op het perceel had. Volgens het college betekent dit dat in september en oktober 2019 dwangsommen zijn verbeurd. Daarom heeft het college bij het besluit op bezwaar van 15 oktober 2020 besloten tot invordering van een bedrag van € 10.000.

In de aangevallen uitspraak heeft de rechtbank overwogen dat het niet beëindigen en beëindigd houden van een autohandelsbedrijf een voortdurende overtreding is, waarvoor per maand of deel van de maand vanaf 22 augustus 2018 van rechtswege een dwangsom van € 5.000 werd verbeurd. Daarom is volgens de rechtbank de laatste dwangsom al verbeurd op 22 juni 2019, tien maanden na afloop van de begunstigingstermijn op 22 augustus 2018. Omdat op het moment van de constateringen in september en oktober 2019 het maximale bedrag aan dwangsommen van € 50.000 al was verbeurd, mocht het college naar het oordeel van de rechtbank voor deze maanden geen dwangsommen meer invorderen.

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het geen dwangsommen meer mocht invorderen voor de op 19 september 2019 en op 30 oktober 2019 geconstateerde overtredingen van de last onder dwangsom. Volgens het college was het maximale bedrag aan dwangsommen toen nog niet verbeurd. Daarvoor voert het college aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het niet beëindigen en beëindigd houden van een autohandelsbedrijf een voortdurende overtreding is. Volgens het college kan de bedrijfsmatige verkoop van auto's op het perceel relatief eenvoudig tussendoor worden beëindigd en weer hervat, zodat sprake is van een niet-voortdurende overtreding. Naar het oordeel van het college betekent dit dat pas dwangsommen worden verbeurd, als per maand of deel van een maand is vastgesteld dat de last niet is nagekomen. Volgens het college is voor het eerst in september en oktober 2019 vastgesteld dat wederpartij niet aan de last onder dwangsom voldeed, zodat toen pas voor het eerst dwangsommen zijn verbeurd.

Wederpartij betoogt dat het college in strijd met het vertrouwensbeginsel is overgegaan tot invordering van de dwangsommen. Hij voert hiertoe aan dat de dossierverantwoordelijke gemeentelijke ambtenaar hem bij e-mail van 6 januari 2020 heeft toegezegd dat het college pas tot invordering zou overgaan als de eerste vijf dwangsommen zouden zijn verbeurd en dat hij daaruit heeft mogen afleiden dat het college nog niet zou overgaan tot invordering van de twee dwangsommen over de maanden september en oktober van 2019.

Rechtsvragen

1. Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het maximale bedrag aan dwangsommen al was

verbeurd, omdat sprake was van een voortdurende overtreding?

2. Is het college in strijd met het vertrouwensbeginsel overgegaan tot invordering van de dwangsommen?

Uitspraak

1. Naar het oordeel van de Afdeling voert het college terecht aan dat het gebruik van het perceel voor een autohandelsbedrijf op zichzelf geen voortdurende overtreding oplevert. Het gebruik van het perceel voor een autohandelsbedrijf kan namelijk relatief eenvoudig worden beëindigd en weer hervat. Dat in september en oktober 2019 mogelijk niet aan de last werd voldaan, betekent daarom niet dat ook in de eerste tien maanden na afloop van de begunstigingstermijn niet aan de last werd voldaan. Om te weten of een dwangsom is verbeurd, zal eerst moeten worden vastgesteld dat niet aan de last is voldaan. In dit geval ontbreken concrete gegevens over onderzoek en controle waaruit blijkt dat de last niet is nageleefd gedurende de eerste tien maanden na afloop van de begunstigingstermijn. Dit betekent dat de rechtbank er ten onrechte van uit is gegaan dat het maximale bedrag aan dwangsommen al op 22 juni 2019 was verbeurd. Alleen al hierom slaagt het betoog.

2. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

Vereist is dat de toezegging, andere uitlating of gedraging afkomstig is van het bevoegde bestuursorgaan of aan het bevoegde bestuursorgaan moet worden toegerekend. Van toerekening van een onbevoegde uitlating is sprake als de betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

In de e-mail van 6 januari 2020 heeft de gemeentelijke ambtenaar aan de toenmalige advocaat van wederpartij geschreven:

‘[...] Er gebeuren nu nog steeds en zelfs meer activiteiten op het perceel die in strijd zijn met het bestemmingsplan. De controles zullen daarom onverminderd doorgaan. Als de eerste vijf dwangsommen zijn verbeurd, zullen wij overgaan tot het innen van deze vijf dwangsommen. [...]

Hiermee is een duidelijke toezegging gedaan aan wederpartij over wanneer het college zou

overgaan tot invordering. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het college in zijn verweerschrift in beroep bij de rechtbank heeft verklaard dat de bedoeling van de mededeling was om duidelijk te maken dat niet elke verbeurde dwangsom tot een invorderingsbeschikking zou leiden, maar dat bij een clustering van vijf dwangsommen zou worden overgegaan tot het nemen van een invorderingsbeschikking.

De mededeling in de e-mail kan aan het college worden toegerekend. De ambtenaar was als juridisch medewerker handhaving werkzaam bij de gemeente en werd in verschillende brieven voorgesteld als contactpersoon van het college in de zaak over de door wederpartij verbeurde dwangsommen. De ambtenaar heeft hierover ook meermaals contact gehad met [wederpartij] en zijn advocaat. Daarnaast was de ambtenaar de gemachtigde van het college in de procedure bij de rechtbank over de last onder dwangsom. Het college heeft ook niet weersproken dat de ambtenaar namens hem heeft gesproken.

Wederpartij mocht, gelet op het voorgaande, de gerechtvaardigde verwachting hebben dat het college pas over zou gaan tot invordering van dwangsommen als er vijf dwangsommen waren verbeurd.

In het besluit op bezwaar van 15 oktober 2020 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat er slechts twee dwangsommen zijn verbeurd. Gelet hierop is het college het door hem gewekte vertrouwen niet nagekomen.

Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Andere belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen zwaarder wegen. Het college heeft in zijn besluit van 15 oktober 2020 echter niet gemotiveerd welke andere belangen zwaarder wegen dan de bij wederpartij gewekte verwachtingen. Dit betekent dat het besluit van 15 oktober 2020 in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb is genomen. Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 09-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4055

Zaaknummer: 202105911/1/R4

Wetsartikelen: 7:12 lid 1 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Venray

Artikel 8:69a van de Awb staat niet in de weg aan vernietiging van het besluit wegens strijd met de provinciale verordening. Dat een strikte relativiteitsregel is beoogd, maakt dit niet anders, omdat deze eis inhoudt dat de bestuursrechter de vraag welke belangen worden beschermd, niet op het niveau van de regeling als geheel, maar per afzonderlijk voorschrift moet beantwoorden. Dat het doel van de betrokken bepalingen in de omgevingsverordening is provinciale belangen te beschermen en ook de belangen van recreatiebedrijven en de recreatieve sector in de regio, sluit niet uit dat onder het beschermingsbereik van deze bepalingen ook andere, particuliere belangen kunnen vallen, waarvoor een natuurlijk persoon in rechte op kan komen.

Casus

Bij besluit van 2 september 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Venray (het college) aan Roekenbosch Ontwikkeling B.V. (Roekenbosch) een omgevingsvergunning voor de duur van tien jaar verleend voor het in gebruik nemen van 104 huisjes voor het huisvesten van arbeidsmigranten en woonurgenten op recreatiepark Het Roekenbosch te Blitterswijk.

Bij besluit van 8 juni 2020 heeft het college het door appellant sub 9 tegen dit besluit ingediende bezwaar niet-ontvankelijk, en de door appellant sub 3 en anderen, partij A en partij B gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en het besluit, onder aanvulling van de motivering, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 24 februari 2021 heeft de rechtbank het door appellant sub 9 tegen dit besluit ingestelde beroep ongegrond verklaard, de door appellant sub 3 en anderen, partij A en partij B ingestelde beroepen gegrond verklaard, het besluit van 8 juni 2020 vernietigd voor zover

daarin de ingediende bezwaren ongegrond zijn verklaard, het besluit van 2 september 2019 herroepen en het college opgedragen om binnen zes maanden na dagtekening van de uitspraak een nieuw besluit te nemen op de aanvraag, met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak hebben het college en Roekenbosch hoger beroep ingesteld. Appellant sub 3 en anderen en appellant sub 9 hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

De Afdeling gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden in deze zaak. Het Roekenbosch is een bungalowpark met recreatiewoningen bij Blitterswijk. De recreatiewoningen zijn in eigendom bij verschillende eigenaren. Roekenbosch heeft een groot aantal van de recreatiewoningen in eigendom. De eigenaren waren in het verleden verenigd in een coöperatieve vereniging, maar die is niet meer actief. Sommige recreatiewoningen staan op eigen grond, andere op grond die in erfpacht is gegeven door de gemeente. De erfpacht loopt af op 31 december 2029.

Op het terrein is het bestemmingsplan 'Buitengebied - Oost gemeente Venray' van toepassing. In dit bestemmingsplan heeft het park de bestemming 'Recreatie'. Op 15 maart 2016 is een omgevingsvergunning verleend voor het huisvesten van asielzoekers in recreatiewoningen op het park voor de duur van vijf jaar. Die vergunning is onherroepelijk geworden. In 2019 werd geen gebruik meer gemaakt van die vergunning.

In 2018 heeft onder leiding van bureau P2 overleg plaatsgevonden met onder andere de eigenaren van de recreatiewoningen op het Roekenbosch om in der minne een regeling te bereiken over een door alle betrokkenen gedragen toekomstscenario voor het recreatiepark. Er is echter niet tot dat gewenste eindresultaat gekomen. Op 29 januari 2019 is een informatieavond gehouden voor omwonenden. De gemeenteraad heeft op 12 februari 2019 ingestemd met het beëindigen van het recreatiepark in de huidige vorm. Ook heeft de raad ingestemd met de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en woonurgenten op het recreatiepark voor de duur van tien jaar. In 60 bestaande huisjes zullen 250 arbeidsmigranten worden gehuisvest en 44 huisjes zullen worden ingezet voor de huisvesting van woonurgenten. Deze huisjes liggen verspreid over het park. Met de beoogde ontwikkeling wordt de sanering van het park bekostigd. Dit is in lijn met het 'Actieprogramma Vrijetijdseconomie 2018-2025'. Dit actieprogramma is door acht gemeenteraden in Noord-Limburg vastgesteld, waaronder Venray.

Alle eisers, met uitzondering van partij A, zijn eigenaar van een of meer huisjes op het park. Eén eiser woont er permanent. De anderen verhuren de huisjes. Partij A woont in de directe omgeving van het recreatiepark.

Het college heeft bij het besluit van 2 september 2019 de gevraagde omgevingsvergunning

voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en woonurgenten verleend, met toepassing van de artikelen 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Bij het besluit op bezwaar is dit gewijzigd en is alleen de vergunning voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten verleend op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en onderdeel 9, van bijlage II van het Bor. Aan de vergunning voor de tijdelijke huisvesting van woonurgenten is artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor ten grondslag gelegd.

Het college betoogt dat de rechtbank het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning ten onrechte heeft vernietigd wegens strijd met de artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de Omgevingsverordening Limburg 2014 (de omgevingsverordening).

Volgens het college staat artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) daaraan in de weg. De omgevingsverordening beoogt volgens het college provinciale belangen te beschermen en niet de individuele belangen van enkele eigenaren van recreatiewoningen op het park. Daarnaast beschermen deze bepalingen volgens het college de belangen van het recreatiebedrijf en de recreatieve sector in de regio, omdat de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten een verblijf voor toeristen op het recreatieterrein minder aantrekkelijk maakt en het recreatiebedrijf daardoor imagoschade lijdt. Het college verwijst hierbij naar de toelichting van de omgevingsverordening. Voor zover de rechtbank heeft overwogen dat het besluit leidt tot meer verstening in de nabijheid van het park, omdat mogelijk in dat geval andere, nieuwe recreatieverblijven zullen worden toegevoegd, is ook dat geen te beschermen belang van appellanten volgens het college.

De rechtbank heeft, voor zover hier relevant, geoordeeld dat een ontheffing van de artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de omgevingsverordening noodzakelijk is en dat deze ten onrechte niet is verleend ten behoeve van het besluit op de aanvraag. Ook heeft zij geoordeeld dat het college bij de voorbereiding van het besluit ten onrechte niet de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) van afdeling 3.4 van de Awb heeft toegepast.

De rechtbank heeft om onder meer deze redenen de beroepen gegrond verklaard en het bestreden besluit vernietigd.

Appellant sub 3 en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college bevoegd was om met toepassing van artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II van het Bor de omgevingsvergunning voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten te verlenen.

Volgens hen wordt hiermee de maximaal toegestane termijn van tien jaar voor de tijdelijke afwijking overschreden omdat eerder al, op 15 maart 2016, met toepassing van eveneens artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II van het Bor, een omgevingsvergunning is verleend voor de huisvesting van asielzoekers voor de duur van vijf jaar. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is volgens appellant sub 3 en anderen de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten geen andere activiteit dan de tijdelijke huisvesting van asielzoekers. Daarom heeft de rechtbank volgens hen miskend dat de maximale termijn van tien jaar al in maart 2016 is gestart, zodat die uiterlijk in maart 2026 eindigt.

Appellant sub 3 en anderen betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat de vergunning niet mocht worden verleend, omdat het tijdelijke gebruik voor de huisvesting van arbeidsmigranten en woonurgenten volgens hen niet zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd na het verstrijken van de termijn. Zij stellen dat het besluit wel tot onomkeerbare gevolgen leidt. Zij hebben er daarbij op gewezen dat bij de beëindiging van het park de woningen die op erfpachtgrond staan, afgebroken moeten worden. Daarnaast hebben zij erop gewezen dat voor hen ongewis is wat er na de tijdelijke huisvesting met het park gaat gebeuren, maar dat de toekomstplannen van de gemeente en Roekenbosch voor het park wel onomkeerbare gevolgen zullen hebben.

Rechtsvragen

1. Had de rechtbank tot het oordeel moeten komen dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het besluit wegens strijd met de provinciale verordening?
2. Is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat het college bevoegd was toepassing te geven aan artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor?
3. Heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor vergunde gebruik zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd?

Uitspraak

1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 11 november 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 4.4), heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb beoogd een zogenoemde strikte relativiteitsregel in het bestuursprocesrecht in te voeren. Op grond daarvan kan een belanghebbende een besluit slechts met succes in rechte aanvechten als het concrete voorschrift dat volgens hem is geschonden, mede strekt tot bescherming van zijn belangen. De bestuursrechter moet in deze benadering de vraag welke belangen worden beschermd, niet op het niveau van de regeling als geheel, maar per afzonderlijk voorschrift

beantwoorden. De wetgever heeft dus niet beoogd een ruime relativiteitsregel in te voeren, waarbij de bestuursrechter de vraag welke belangen worden beschermd moet beantwoorden aan de hand van het globale doel van de regeling als geheel (Kamerstukken II 2009/10, 32450, nr. 3, p. 52-53).

Daarnaast is er in de genoemde uitspraak op gewezen dat in artikel 8:69a van de Awb is bepaald dat de bestuursrechter slechts van vernietiging kan en moet afzien, indien de geschonden rechtsnorm kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich erop beroept.

De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het besluit wegens strijd met de artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de omgevingsverordening. Dat, zoals het college stelt, een strikte relativiteitsregel is beoogd, leidt niet tot een ander oordeel. Die eis houdt zoals vermeld in, dat de bestuursrechter de vraag welke belangen worden beschermd, niet op het niveau van de regeling als geheel, maar per afzonderlijk voorschrift moet beantwoorden. Dat heeft de rechtbank gedaan.

Dat het doel van de betrokken bepalingen in de omgevingsverordening is provinciale belangen te beschermen en ook de belangen van recreatiebedrijven en de recreatieve sector in de regio, sluit niet uit dat onder het beschermingsbereik van deze bepalingen ook andere, particuliere belangen kunnen vallen, waarvoor een natuurlijk persoon in rechte op kan komen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat dit hier het geval is. Ook particuliere eigenaren van de recreatiewoningen kunnen immers, net als het recreatiebedrijf of de recreatieve sector in de regio, negatieve gevolgen ondervinden, zoals een verminderde verhuurbaarheid van de recreatiewoningen, als zich een samenloop van recreatief gebruik en de huisvesting van arbeidsmigranten en woonurgenten voordoet.

De Afdeling volgt daarnaast het oordeel van de rechtbank dat ook mogelijke extra verstening in het nabijgelegen buitengebied, doordat deze recreatiewoningen worden bewoond en dit mogelijk leidt tot nieuwe bebouwing voor recreatie in het gebied, de belangen van appellanten treft, zijnde omwonenden en particuliere eigenaren van recreatiewoningen op het park.

De rechtbank heeft dan ook terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat de betrokken bepalingen in de omgevingsverordening kennelijk niet strekken tot de bescherming van de belangen van appellanten. Het betoog slaagt niet.

2. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college bevoegd was om de omgevingsvergunning voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en woonurgenten

met toepassing van artikel 4, aanhef en onderdelen 9 en 11, van bijlage II van het Bor te verlenen.

Voor zover het besluit is gebaseerd op artikel 4, aanhef en onderdeel 9, inzake de huisvesting van arbeidsmigranten, geldt geen maximale termijn van tien jaar. Bij de toepassing van die bevoegdheid is reeds om die reden het samen nemen van de termijnen van de eerder verleende en de huidige verleende omgevingsvergunning, niet aan de orde.

Het besluit is echter ook gedeeltelijk gebaseerd op artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor, namelijk waar het gaat om de tijdelijke huisvesting van woonurgenten. Voor de toepassing van het elfde onderdeel van artikel 4 van bijlage II, geldt wel een maximale termijn van tien jaar. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraken van 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:487 en 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2212) mag bij die toepassing de totale tijdsduur van de vergunningen de maximale periode van tien jaar niet overschrijden en vangt de termijn van tien jaar aan bij de eerste verlening van een tijdelijke vergunning voor het strijdige gebruik, ook als die eerste tijdelijke vergunning op een andere grondslag is verleend dan artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor. Uit de genoemde uitspraken van de Afdeling volgt ook dat het daarbij moet gaan om hetzelfde strijdige gebruik.

De tijdelijke huisvesting van woonurgenten voor de duur van tien jaar is voor het eerst toegestaan met het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning. Voor ditzelfde strijdige gebruik is niet eerder een tijdelijke omgevingsvergunning verleend, ook niet op een andere grondslag. De termijn van tien jaar voor de huisvesting van woonurgenten vangt daarom aan met het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning, en niet eerder.

Dat de rechtbank heeft overwogen dat het huisvesten van woonurgenten en arbeidsmigranten niet hetzelfde gebruik is als de opvang van asielzoekers, wat door appellant sub 3 en anderen overigens wordt betwist, is naar het oordeel van de Afdeling dan ook alleen relevant voor zover de rechtbank het tijdelijke gebruik voor de huisvesting van woonurgenten heeft vergeleken met het tijdelijke gebruik voor de opvang van asielzoekers. Zij heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat deze twee vormen van gebruik in planologisch opzicht als hetzelfde strijdige gebruik aan te merken is.

Dit betekent dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de maximale duur van ten hoogste tien jaar, zoals genoemd in artikel 4, onderdeel 11 van bijlage II van het Bor, met het besluit niet wordt overschreden. Het betoog slaagt niet.

3. Dat het gebruik zonder onomkeerbare gevolgen moet kunnen worden beëindigd, geldt

alleen voor de tijdelijke huisvesting van woonurgenten. Alleen dat tijdelijke gebruik is met toepassing van artikel 4, onderdeel 11 van bijlage II van het Bor vergund.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat die tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan alleen ziet op het bieden van huisvesting in bestaande recreatiewoningen en dat dit gebruik na het verstrijken van de termijn van tien jaar zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Zij heeft daarbij terecht in aanmerking genomen dat voor de beëindiging van deze activiteit de recreatiewoningen niet hoeven te worden afgebroken. Ook heeft zij terecht overwogen dat voor zover appellant sub 3 en anderen hebben gesteld dat de toekomstige sanering van het park na afloop van de termijn onomkeerbaar is, er over die plannen nog geen besluit is genomen dat rechtens de sanering mogelijk maakt van de recreatiewoningen die onderdeel zijn van de nu verleende vergunning.

De rechtbank heeft dan ook terecht de door appellant sub 3 en anderen naar voren gebrachte mogelijke toekomstige sloop van de recreatiewoningen en de toekomstige sanering van het park niet in aanmerking genomen bij de beantwoording van de vraag of de gevolgen van het nu aan de orde zijnde besluit onomkeerbaar zijn. Het betoog slaagt niet.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 09-10-2024

ECLI: ECLI:NL:RVS:2024:4067

Zaaknummer: 202102206/1/R2

Wetsartikelen: 2.1 lid 1 onder c Wabo, 2.12 lid 1 onder a onder 2 Wabo, 4 onderdeel 9 bijlage II Bor, 4 onderdeel 11 bijlage II Bor en 8:69a Awb