

Nieuwsbrief - STAB OGR Updates

Nummer 9, 2025

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

INHOUDSOPGAVE

Rechtbank

[Rechtbank Rotterdam, ECLI:NL:RBROT:2025:4689](#) 16-04-2025

Omgevingsvergunning/Gorinchem

[Rechtbank Noord-Nederland, ECLI:NL:RBNNE:2025:1419](#) 04-04-2025

Omgevingsvergunning/Súdwest-Fryslân

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2025:1211](#) 21-03-2025

Omgevingsvergunning/Wijdemerren

[Rechtbank Midden-Nederland, ECLI:NL:RBMNE:2025:1246](#) 18-03-2025

Omgevingsvergunning/IJsselstein

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1822](#) 23-04-2025

Handhaving/Oegstgeest

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1840](#) 23-04-2025

Bestemmingsplan/Barneveld

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2025:1818](#) 23-04-2025

Bestemmingsplan en omgevingsvergunning/Bergen (NH)

Annotatie

[Inperken geluidruimte met milieuzonering nieuwe stijl](#)

mr. drs. H. Nijman

ANNOTATIE

Inperken geluidruimte met milieuzonering nieuwe stijl

mr. drs. H. Nijman

Vier plannen

1. Ten zuiden van het grote industrieterrein in Moerdijk ligt de kern Zevenbergen met het bedrijventerrein Molengors. Op dit bedrijventerrein is vooral lichtere bedrijvigheid gevestigd. In de loop van de tijd is het bedrijventerrein steeds meer omsloten geraakt door woningbouw. Een projectontwikkelaar heeft plannen om extra woningen toe te voegen aan de noordzijde en de zuidzijde, langs de oevers van de vaart die door het bedrijventerrein loopt. De ambitie van de gemeente is om onbenutte milieuruimte af te romen en de geluidsuitstraling van het bedrijventerrein te beperken, ten gunste van woningbouw.
2. In deze uitspraak zijn vier bestemmingsplannen onderwerp van geschil. Samen vormen ze de puzzelstukjes van een gedetailleerde geluidregeling. De puzzelstukjes passen echter niet goed in elkaar, waardoor de gemeente haar doelen slechts gedeeltelijk bereikt.
3. Het bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Molengors' ziet op het bedrijventerrein zelf. Het 'Parapluplan Geluid Bedrijventerrein Molengors' voorziet in geluidcontouren voor twee bedrijven op het bedrijventerrein Molengors. Die geluidcontouren liggen buiten het plangebied van het 'Bedrijventerrein Molengors'. Het parapluplan bevat ook regels voor nieuwe woningen binnen de geluidcontouren van deze bedrijven. Daarnaast zijn er twee bestemmingsplannen die beogen te voorzien in woningbouw, te weten 'Kop Roode Vaart' en 'Oevers Roode Vaart Zuid'. Die woningbouwlocaties liggen deels binnen de geluidcontouren van het parapluplan.

Bedrijventerrein Molengors: beperking geluidruimte lichte bedrijvigheid met milieuzonering nieuwe stijl

4. Het lukt de gemeente om de geluidruimte van de lichtere bedrijvigheid te beperken. Een groot deel van de bedrijven viel maximaal in milieucategorie 3.1. Op basis van het Activiteitenbesluit gold voor bedrijven standaard een geluidnorm van 50 dB(A) in de

dagperiode op de gevel van bestaande woningen. Voor woningen op een bedrijventerrein was dat 55 dB(A). Deze geluidruimte is lang niet altijd nodig voor de feitelijke bedrijfsvoering.

5. Door gebruik te maken van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte, kan de gemeente afwijkende geluidregels in het bestemmingsplan opnemen. Dat is een effectieve werkwijze, omdat daarmee alle bedrijven tegelijk een strengere norm opgelegd kunnen krijgen. Dit bespaart de gemeente de moeite om ieder afzonderlijk bedrijf maatwerkvoorschriften op te leggen.

6. Voor het formuleren van de geluidregels in het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte heeft de gemeente de VNG-uitgave 'Milieuzonering nieuwe stijl' uit 2019 toegepast. Deze is specifiek geschreven voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, waarbij wordt vooruitgelopen op de systematiek van de Omgevingswet om geluidnormen op te nemen in de planregels.

7. Het doel van milieuzonering is ervoor te zorgen dat bedrijven met de zwaarste milieubelasting op de grootste afstand van woningen komen te liggen. Als de zwaarte van de bedrijvigheid afneemt naarmate de bedrijven dichterbij de woningen liggen, is de cumulatieve geluidbelasting bij de woningen zo laag mogelijk. Deze inwaartse zonering is ook het uitgangspunt van de bekende VNG-brochure 'Bedrijven en Milieuzonering' uit 2009. Die VNG-brochure hanteert daarvoor milieucategorieën met bijbehorende richtafstanden tot woningbouw.

8. De VNG-uitgave 'Milieuzonering nieuwe stijl' uit 2019 gaat niet meer uit van milieucategorieën met bijbehorende richtafstanden. In plaats daarvan wordt een geluidnorm vastgesteld op een vaste afstand van het bedrijf. Hiermee werd vooruitgelopen op de Omgevingswet, die het mogelijk maakt om geluidnormen rechtstreeks in het ruimtelijke plan op te nemen. Dit bestemmingsplan verbrede reikwijdte van de gemeente Moerdijk experimenteert met die systematiek.

9. In de planregels voor het Bedrijventerrein Molengors is bepaald dat 'bij het verrichten van een bedrijfsmatige activiteit moet worden voldaan aan de grenswaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau van 45 dB(A) op 30 meter afstand van de grens van de bedrijfsmatige activiteit'. In de avond is dat 40 dB(A) en in de nacht 35 dB(A), wederom op 30 meter afstand.

10. Het voordeel van een dergelijke regeling is dat het niet meer nodig is om in een lijst van bedrijfsactiviteiten te controleren of een bedrijf in de juiste milieucategorie valt. Op deze manier wordt een bepaalde geluidruimte geboden en is het aan het bedrijf om ervoor te zorgen dat daaraan kan worden voldaan.

11. De VNG-uitgave uit 2019 biedt overigens mogelijkheden om op basis van afstanden te differentiëren in zones, waaraan andere grenswaarden kunnen worden gekoppeld. Op die manier kan aan bedrijven die op grotere afstand (bijvoorbeeld op 50 meter) van woningen liggen een grotere geluidruimte van bijvoorbeeld 50 dB(A) worden geboden. Op die manier ontstaat alsnog een inwaartse zonering, zonder milieucategorieën te hanteren. Dit ziet er dan als volgt uit:

img alt="" src="https://assets.budh.nl/updates/ogr-updates/OGR_Nijman_2025_1.jpg" style="height:300px; width:547px">

img alt="" src="https://assets.budh.nl/updates/ogr-updates/OGR_Nijman_2025_2.jpg" style="height:138px; width:556px">

12. De milieucategorieën met bijbehorende richtafstanden zijn overigens wel gebruikt om deze te vertalen naar een passende geluidruimte. Zo is een geluidruimte van 45 dB(A) op 30 meter vanaf de terreingrens vergelijkbaar met een richtafstand van 30 meter tot een rustige woonwijk. De kenners weten dat dit de voormalige milieucategorie 2 is. De vertaalslag ziet er als volgt uit:

img alt="" src="https://assets.budh.nl/updates/ogr-updates/OGR_Nijman_2025_3.jpg" style="height:169px; width:547px">

Bron: VNG-uitgave Milieuzonering nieuwe stijl – Voor toepassing onder de Chw/Transitiewet op weg naar de Omgevingswet, mei 2019

13. Dit betekent voor de meeste bedrijven op het bedrijventerrein Molengors dat zij geluidruimte hebben gekregen die past bij milieucategorie 2, terwijl het overgrote deel van het bedrijventerrein was bestemd voor bedrijvigheid tot en met milieucategorie 3.2.

Nadeelcompensatie

14. De gemeente is zich bewust geweest van het risico van planschadeclaims en beroepsprocedures door bedrijven die menen te worden ingeperkt in hun bestaande bedrijfsvoering of toekomstige uitbreidingsmogelijkheden. De gemeente heeft al in 2018 aan de zittende bedrijven kenbaar gemaakt dat er woningbouw mogelijk zou worden gemaakt in het plangebied 'Kop Roode Vaart' en dat dit zou kunnen leiden tot een beperking van de planologische ontwikkelingsmogelijkheden. De gemeente heeft vervolgens gewacht met het in procedure brengen van het bestemmingsplan, zodat bedrijven de gelegenheid hadden om een aanvraag in te dienen waarmee zij konden aangeven of de intentie aanwezig was om alsnog gebruik te maken van de planologische ruimte. Blijkens de plantoelichting heeft slechts één

bedrijf een aanvraag ingediend.

15. Voor alle overige bedrijven zal daardoor gelden dat zij in beroep niet kunnen aanvoeren dat zij worden beperkt in toekomstige uitbreidingsmogelijkheden. Die moeten immers volgens vaste jurisprudentie voldoende concreet zijn en kenbaar zijn bij de gemeente, bij voorkeur door een aanvraag die is ingediend voordat het bestemmingsplan is vastgesteld (zie o.a. ABRvS 21 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3413 en ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2024:4054). Ook geldt voor deze bedrijven dat zij geen aanspraak kunnen maken op planschade/nadeelcompensatie, nu zij hebben nagelaten om deze uitbreidingsmogelijkheden te benutten terwijl bekend was dat de planologische mogelijkheden zouden worden beperkt. Dan kan hen passieve risicoaanvaarding worden verweten (mits de gemeente daadwerkelijk lang genoeg heeft gewacht).

Parapluplan: maatwerk

16. Op het bedrijventerrein Molengors zijn ook twee bedrijven gevestigd die vallen binnen milieucategorie 3.2 of hoger. Daarvoor is maatwerk toegepast. De gemeente heeft deze bedrijven in een strak jasje willen inpassen. Dit is gedaan door in het parapluplan een geluidcontour van 50 dB(A) en 45 dB(A) vast te leggen, gebaseerd op de bestaande bedrijfsvoering. In de planregels is bepaald dat de geluidbelasting ter plaatse van die contouren niet meer mag bedragen dan 50 dB(A) respectievelijk 45 dB(A).

17. In de planregels is ook bepaald dat deze grenswaarden niet mogen worden overschreden als er een 'structurele verandering' van de bedrijfsvoering wordt gemeld of aangevraagd ten opzichte van de onderzoeken die zijn gemeld op 1 december 2016 in het kader van het Activiteitenbesluit. Daarmee wordt het bedrijf qua milieuruimte bevroren.

18. Het probleem is dat de gemeente dit bevest op basis van het akoestisch onderzoek dat ten grondslag ligt aan een eerdere melding op basis van het Activiteitenbesluit. Het bedrijf voert met succes aan dat dit akoestisch onderzoek niet alleen al zes jaar oud is, maar ook met een ander doel is opgesteld. Door deze geluidcontour nu in beton te gieten, is er geen enkele flexibiliteit voor de bedrijfsvoering. Zodra bepaalde activiteiten net op een andere plek op het terrein plaatsvinden, leidt dat direct tot een overschrijding van de grenswaarde op de geluidcontour. Dat is een te strak jasje, zo oordeelt de Afdeling. Het bedrijf wordt hierdoor onnodig beperkt.

19. Ook vanuit het perspectief van de beoogde woningbouw is de regeling beperkend. Er is namelijk ook een contour van 45 dB(A) vastgelegd. Binnen die contour is woningbouw alleen toegestaan indien middels een akoestisch onderzoek wordt aangetoond dat het bedrijf niet in de bestaande bedrijfsvoering wordt beperkt en ter plaatse van de nieuwe woningen sprake is

van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

20. Dit leidt tot een cirkelredenering. Wat aanvaardbaar is, blijkt niet uit de planregels. Ook zal de toevoeging van een woning binnen de contour al snel een beperking van de bedrijfsvoering opleveren. In de planregels is namelijk bepaald dat het bedrijf ter plaatse van de gevel van nieuwe woningen moet voldoen aan een grenswaarde van 45 dB(A). Als de woning binnen de geluidcontour van 45 dB(A) is geprojecteerd, zal de geluidbelasting daar al snel hoger zijn dan 45 dB(A). En dan is het bedrijf in overtreding, wordt de bedrijfsvoering beperkt en wordt dus niet voldaan aan de voorwaarden voor woningbouw.

21. De projectontwikkelaar komt ook op tegen het parapluplan, vanwege de beperkingen voor woningbouw. Als op een nieuw te bouwen woning linksom of rechtsom een grenswaarde van 45 dB(A) geldt, dan zijn de mogelijkheden voor woningbouw erg beperkt. Dit tenzij de ontwikkelaar faciliteert dat het bedrijf geluidmaatregelen treft, maar onduidelijk is of dit de bedoeling is achter de formulering van de planregels.

22. De Afdeling zet vraagtekens bij de gekozen systematiek. Voor bestaande woningen geldt nog steeds de grenswaarde van 50 dB(A) en voor bedrijfswoningen 55 dB(A). Waarom dan voor nieuwe woningen een grenswaarde van 45 dB(A)? De Afdeling overweegt dat de gemeente dit onvoldoende heeft gemotiveerd. Over het argument van de gemeente dat er sprake is van een rustige woonwijk als bedoeld in de 'oude' VNG-brochure Bedrijven en Milieuzonering uit 2009, oordeelt de Afdeling dat die redenering niet opgaat omdat hier de uitgave uit 2019 voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte is gehanteerd.

23. Uiteindelijk is het resultaat dat de bestemmingsplannen gedeeltelijk vernietigd worden, onder andere voor zover het de strengere norm van 45 dB(A) voor nieuwe woningen betreft. Ook de geluidcontouren voor de twee bedrijven met een maatwerkregeling halen de eindstreep niet, waardoor deze bedrijven nog steeds onder de regels van het Activiteitenbesluit vallen. De woningbouw kan dus grotendeels doorgaan, maar met een geluidniveau van 50 dB(A).

Ambitieniveau 45 dB(A) mogelijk?

24. Het oordeel van de Afdeling trekt vooral de aandacht omdat de overwegingen impliceren dat de Afdeling een geluidniveau van 50 dB(A) in beginsel aanvaardbaar acht en de gemeente van goeden huize moet komen om uit te leggen waarom zij op nieuwe woningen maximaal een geluidniveau van 45 dB(A) wil toestaan. Als een bedrijf daardoor wordt beperkt in de bedrijfsvoering is duidelijk dat de toevoeging van woningbouw dan niet getuigt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Maar als het wel mogelijk is voor het bedrijf om zonder beperkingen aan die 45 dB(A) te voldoen? Is er dan een reden waarom de

gemeente het niet op dat geluidniveau mag begrenzen? Moet de gemeente zich verplicht voelen om een geluidniveau van 50 dB(A) toe te staan?

25. Dit raakt een discussie die ik vaker hoor tussen geluidsdeskundigen en juristen. De vraag die dan opkomt is: wat is er gebeurd met het vroegere uitgangspunt dat je eerst kijkt naar het referentieniveau van het omgevingsgeluid? En dat je in een stillere omgeving in beginsel een grenswaarde van 45 dB(A) hanteert? En pas opschaaft naar 50 dB(A) als de aanvaardbaarheid goed onderbouwd kan worden? Het Activiteitenbesluit legde geen koppeling met het referentieniveau van het omgevingsgeluid.

26. De stap die in ruimtelijke procedures echter regelmatig wordt overgeslagen, is het nadenken over de vraag of het aanvaardbaar is om een bedrijf toe te laten nabij woningen, als dat bedrijf vervolgens op grond van het Activiteitenbesluit 50 dB(A) op de gevels mag produceren. Al snel wordt er gezegd dat het bedrijf aan de geluidnormen van het Activiteitenbesluit kan voldoen en dat daarmee per definitie ook sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarmee wordt de voorvraag naar de wenselijkheid om die functies te combineren overgeslagen. Ook wordt dan niet meer gekeken naar de impact die een geluidbelasting van 50 dB(A) heeft op die specifieke locatie. Deze uitspraak van de Afdeling bevestigt in zoverre opnieuw het uitgangspunt dat een geluidbelasting van 50 dB(A) in de basis aanvaardbaar is.

27. De Omgevingswet beoogt gemeenten meer lokale afwegingsvrijheid te bieden. De voorvraag komt weer meer in beeld: onder welke voorwaarden kan bedrijvigheid nabij woningbouw (en andersom) worden toegestaan? Wat is het ambitieniveau van de gemeente voor het akoestisch klimaat?

28. De VNG-uitgave uit 2019 voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, besteedde ook aandacht aan dergelijke beleidsambities. De grondslag voor een strengere geluidnorm van 45 dB(A) voor een rustige woonwijk was volgens deze VNG-uitgave artikel 2.19 van het Activiteitenbesluit, dat overigens nooit in werking is getreden. De VNG-uitgave beschrijft dat er specifieke eisen worden gesteld aan de motivering van een strengere geluidnorm. Gemotiveerd moet worden waarom de standaard geluidswaarden van het Activiteitenbesluit niet passend zijn. Er moet sprake zijn van een concrete omstandigheid om af te wijken, bijvoorbeeld omdat het omgevingsgeluid aanzienlijk hoger of lager is, of wanneer de aard en de hoeveelheid van de inrichtingen in het gebied al zodanig anders is dat een andere norm gewenst is. In de vier bestemmingsplannen die in deze uitspraak centraal staan, zijn de bouwstenen voor een dergelijke motivering niet (althans niet voldoende) opgenomen.

29. Inmiddels is de Omgevingswet in werking getreden en kunnen gemeenten gebruik maken

van het wettelijke instrumentarium. Gemeenten moeten zelfs eigen geluidregels opnemen in het omgevingsplan. In het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is een tabel met standaardwaarden opgenomen. Nemen gemeenten dat over in het omgevingsplan, dan wordt in zijn algemeenheid aangenomen dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Daarbij is een geluidniveau van 50 dB(A) in de dagperiode nog steeds de standaardwaarde (zie artikel 5.65 Bkl).

30. Een gemeente kan naar beneden afwijken. Artikel 5.66 Bkl bepaalt dat een omgevingsplan andere waarden kan bevatten dan de standaardwaarden, 'gelet op de aard of locatie van de activiteit of cumulatie'. Het aspect cumulatie is van belang voor bedrijventerreinen. Dan gaat het immers niet om het geluid van een solitair bedrijf, maar om de optelsom van het geluid van meerdere bedrijven die ieder individueel aan een geluidnorm moeten voldoen. Een individuele geluidnorm van 50 dB(A) leidt dan tot een hogere geluidbelasting op de gevel.

VNG-handreiking 'Activiteiten en Milieuzonering' (2024) voor omgevingsplannen

31. Vanuit de VNG is een nieuwe Handreiking 'Activiteiten en Milieuzonering' opgesteld, die aansluit bij de wetsebepalingen en systematiek van de Omgevingswet. Ook is de systematiek van de uitgave uit 2019 nog flink gewijzigd. De aanbevelingen uit die uitgave voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte waren op onderdelen complex toe te passen in de praktijk. De reacties vanuit het werkveld zijn betrokken bij het opstellen van de versie die in 2024 is gepubliceerd. Het is goed dit in de gaten te houden bij het interpreteren van jurisprudentie en bestemmingsplannen waarbij de uitgave uit 2019 is toegepast.

32. De nieuwe handreiking voorziet expliciet in afwijkende waarden voor rustig wonen. Volgens de handreiking wordt hiermee voorzien in een planologisch neutrale beleidsovergang. In grote lijnen is de systematiek hetzelfde als de variant voor bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte, die hiervoor is beschreven. De geluidwaarden en afstanden zijn daarbij zo gekozen, dat de cumulatieve geluidbelasting ter plaatse van woongebieden naast het bedrijventerrein aanvaardbaar is.

33. Door een bedrijventerrein eventueel in twee of drie zones in te delen en steeds meer geluid toe te staan op een grotere afstand, kan inwaarts worden gezoned. De basisregel is dat een bedrijf een geluidruimte krijgt van 50 dB(A) op 50 meter van de grens van de bedrijfslocatie. Als er voldoende afstand is tot woongebied, kan een verruimde zone worden toegekend met een geluidruimte van 50 dB(A) op 100 meter. Andersom kan rustig woongebied extra worden beschermd door een zone 'beperkt' aan te wijzen waar een geluidruimte van 45 dB(A) wordt geboden op 50 of 30 meter afstand.

34. De nieuwe handreiking houdt er ook rekening mee dat een bedrijf niet altijd aan deze

uitgangspunten kan voldoen. Enige flexibiliteit is gewenst. Dat kan met maatwerk, door omgevingsplanactiviteiten toe te laten met een hogere geluidbelasting, mits wordt voldaan aan bepaalde voorwaarden. In de planregels moeten dan duidelijke criteria worden opgenomen. Dit klemmt te meer, nu een omgevingsvergunning voor een binnenplanse omgevingsplanactiviteit moet worden verleend indien aan de beoordelingsregels wordt voldaan. Dit limitatief-imperatieve karakter volgt uit artikel 8.0a, lid 1 Bkl.

35. Dan terug naar de casus. Zou de Omgevingswet zijn toegepast met behulp van de nieuwe handreiking 'Activiteiten en Milieuzonering', dan had de Afdeling niet kunnen stellen dat de kwalificatie als rustige woonwijk niet relevant is. Wel zou het ambitieniveau nog steeds gemotiveerd moeten worden, bijvoorbeeld met een verwijzing naar het referentieniveau van het omgevingsgeluid. Ook is relevant hoeveel bedrijven zich op het bedrijventerrein kunnen vestigen, aangezien dat bepalend is voor de cumulatie die optreedt.

36. Het lijkt erop dat het oordeel van de Afdeling in belangrijke mate is ingegeven door de gebrekkige systematiek van de vier plannen en het onvermogen van de gemeente om te onderbouwen waarom voor nieuwe woningen een ambitie van 45 dB(A) geldt. Daarbij zal een rol spelen dat er ook veel bestaande woningen zijn binnen de invloedssfeer van het bedrijventerrein, waarvoor wel een grenswaarde van 50 dB(A) blijft gelden. De gevraagde onderbouwing zou daarop moeten worden toegesneden. De specifieke omstandigheden van het geval zijn dus – zoals zo vaak – bepalend voor de einduitkomst.

Probleem rechtszekerheid opgelost met één omgevingsplan?

37. De vier plannen zorgen voor een onoverzichtelijke lappendeken met geluidregels voor de twee bedrijven waar geluidcontouren voor zijn vastgesteld. In het bestemmingsplan 'Oevers Roode Vaart' is ook de gehele geluidregeling uit het parapluplan overgenomen. Het bestemmingsplan 'Oevers Roode Vaart' bevat daardoor geluidregels die zich richten tot de twee geluidrelevante bedrijven die op de Molengors zijn gevestigd. Zij liggen buiten het plangebied van 'Oevers Roode Vaart'. De Afdeling oordeelt dat deze plansystematiek in strijd is met de rechtszekerheid.

38. Een bedrijf moet op ruimtelijkeplannen.nl (inmiddels Regels op de kaart) kunnen zien welke regels op de bedrijfslocatie van toepassing zijn. Het bedrijf moet niet ook nog allerlei aangrenzende bestemmingsplannen hoeven na te lopen om te zien of daar toevallig ook nog iets geregeld is. Als beide bestemmingsplannen dan ook nog afwijkende of tegenstrijdige regelsets hebben, wordt het helemaal ingewikkeld.

39. Je zou kunnen zeggen dat dit probleem zich onder de Omgevingswet niet meer kan voordoen. Gemeenten moeten immers één integraal omgevingsplan vaststellen voor het

gehele grondgebied. In de tussentijd geldt de juridische fictie dat alle bestaande bestemmingsplannen oude stijl gezamenlijk als één omgevingsplan hebben te gelden, ook al is dat op dit moment niet meer dan een stapel met een nietje.

40. Kan een gemeente nu een wijziging van het omgevingsplan vaststellen voor woningbouw en daarin geluidnormen opnemen voor de maximaal toegestane geluidbelasting vanwege bedrijfsmatige activiteiten, terwijl die bedrijfsmatige activiteiten buiten de begrenzing van de wijziging liggen? Uit de planregels moet blijken wie de normadressaat is. Ook moet bij een gedeeltelijke wijziging van het omgevingsplan ervoor worden gezorgd dat de nieuwe geluidregels die op grond van het Bkl in het omgevingsplan worden opgenomen van toepassing zijn, in plaats van de regels die nu via de bruidsschat onderdeel uitmaken van Hoofdstuk 22 van het omgevingsplan. Voor het bedrijf moet duidelijk zijn ten aanzien van welke geluidgevoelige gebouwen de geluidregels van het nieuwe omgevingsplan gelden en in hoeverre de regels van de bruidsschat nog voor bepaalde geluidgevoelige gebouwen van toepassing zijn. Er zijn helaas nog weinig voorbeelden van dergelijke omgevingsplannen, laat staan jurisprudentie waarin dit aan de orde komt. Maar ik kan mij zo voorstellen dat dit een aandachtspunt is op het moment dat het omgevingsplan gedeeltelijk wordt gewijzigd en daarbij geluidregels worden geformuleerd. Als dat gebeurt in combinatie met voorrangsbepalingen, waardoor het bedrijf zelf moet uitzoeken welke geluidregel waar van toepassing is, dan is het de vraag of dat leidt tot een voldoende rechtszekere situatie.

41. De toekomst zal moeten uitwijzen hoe hier een mouw aan wordt gepast die voor iedereen werkbaar is.

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Gorinchem

Voor zowel de binnenplanse als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit dient getoetst te worden aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit volgt dat uit artikel 8.0a, tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving en voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit volgt dit uit artikel 22.281 van het omgevingsplan.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Gorinchem (het college) heeft met het primaire besluit aan vergunninghouders een omgevingsvergunning verleend voor het intern verbouwen en uitbreiden van een gemeentelijk monument. Het college heeft voor het bouwplan een omgevingsvergunning verleend voor een binnenplanse en een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en een (technische) bouwactiviteit (artikel 5.1, eerste lid, onder a, en tweede lid, onder a, van de Omgevingswet). Het beroep richt zich niet op de (technische) bouwactiviteit. Met het bestreden besluit op het bezwaar van eiser is het college bij dat besluit gebleven.

Eiser heeft beroep ingesteld tegen het bestreden besluit en de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

Eiser betoogt dat het bouwplan niet voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Rechtsvragen

1. Dient het college bij toepassing van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid te beoordelen of sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties?
2. Heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat sprake is van een

evenwichtige toedeling van functies aan locaties?

Uitspraak

1. Voor zowel de binnenplanse als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit geldt dat sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit volgt dat uit artikel 8.0a, tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving en voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit volgt dit uit artikel 22.281 van het omgevingsplan. Dat betekent dat het college ook bij toepassing van de in artikel 33.4 van de planregels van de herziening opgenomen afwijkingsbevoegdheid nog moet beoordelen of met de verlening van de vergunning in zoverre sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (zie hiervoor ook de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4624). Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het omgevingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter oordeelt daarom niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.

2. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het bouwplan, voor zover van het omgevingsplan wordt afgeweken van de bouwhoogte en de dakhelling, voldoet aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De Afdeling heeft eerder geoordeeld dat het college bij de afweging van de bij de besluitvorming betrokken belangen mee mag wegen dat de negatieve gevolgen van een bouwplan ook kunnen worden veroorzaakt door de fictieve realisering van een bouwplan dat in overeenstemming is met het bestemmingsplan (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 18 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5243). De voorzieningenrechter ziet geen reden waarom dat niet ook zou gelden voor het omgevingsplan. Het college heeft bij de besluitvorming mogen betrekken dat binnen het omgevingsplan al een bouwwerk met een hoogte van 4 meter is toegelaten, zodat eiser dan ook al op een muur met die hoogte zou kunnen uitkijken. Het college heeft verder belang mogen hechten aan de omstandigheid dat met het gewijzigde bouwplan het hekwerk 2 meter vanaf de zijdelingse perceelgrens is komen te liggen, waarmee het zicht op eisers woning en tuin is beperkt. Op zitting hebben vergunninghouders voorts toegezegd dat zij beplanting willen aanbrengen waarmee het zicht op het naburig perceel en andersom nog verder wordt beperkt. Het aan het bestreden besluit ten grondslag gelegen

bezonningsonderzoek vormt evenmin aanleiding voor het oordeel dat het woon- en leefklimaat van eiser onevenredig wordt aangetast. In hetgeen eiser heeft aangevoerd ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor het oordeel dat dit onderzoek niet representatief is voor de situatie ter plaatse. Ten aanzien van de dakhelling heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat is voldaan aan de in artikel 33.4 van de planregels van de herziening opgenomen criteria, die zien op het cultuurhistorisch karakter van de locatie. Daarnaast heeft het college ten aanzien van de afwijking van de dakhelling van betekenis mogen achten dat de bouwregels van het bestemmingsplan van de ter plaatse geldende bestemming Gemengd -1 er niet aan in de weg staan dat aan de achterzijde van het pand een plat dak, en daarmee een dakterras, wordt gerealiseerd. Ten aanzien van de stelling van eiser dat de intensiteit van het gebruik van het dakterras niet is meegewogen, heeft het college zich op het standpunt gesteld dat niet te verwachten is dat het woon- en leefklimaat van eiser onevenredig wordt aangetast door de opgang tot de woning op het dakterras. De woning heeft een voordeur en de opgang tot de woning op het dakterras zal fungeren als achterdeur voor de bewoners van de woning, maar de medewerkers van het bedrijf op de begane grond maken gebruik van de achterdeur op de begane grond. De voorzieningenrechter ziet geen aanleiding om dat standpunt niet te volgen. Het college heeft gelet op voorgaande de gevolgen die te verwachten zijn voor het woon- en leefklimaat van eiser voor wat betreft de inbreuk op zijn privacy en de gevreesde geluidsoverlast dan ook voldoende meegewogen.

Instantie: Rechtbank Rotterdam

Datum uitspraak: 16-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBROT:2025:4689

Zaaknummer: ROT 25/2407 en ROT 25/2053

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.1 lid 2 onder a Omgevingswet en 8.0a Besluit kwaliteit leefomgeving

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Wijdemeren

Eiser doet een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel. Het vertrouwensbeginsel strekt echter niet zo ver dat de gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Daarover gaat de derde stap (de afweging van de belangen). Het is aan het college te beoordelen of en hoe de afwijking van de parkeernorm kan worden toegestaan, dan wel dat mogelijk te lijden schade aan de kant van eiser zal worden vergoed.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Wijdemeren (het college) heeft een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie van de komst van een haven. Voor het bouwen van een gedeelte van de steiger en van de golfbreker in het plangebied van het bestemmingsplan Plassengebied is de vergunning verleend voor afwijking van dat bestemmingsplan. In de beslissing op bezwaar heeft het college het besluit om de vergunning te verlenen herroepen. Eiser heeft tegen dit besluit beroep ingesteld.

Het college maakt in de beslissing op bezwaar een afweging van enerzijds de belangen van eiser bij het realiseren van zijn haven en anderzijds de belangen van de omwonenden. Eiser stelt dat deze afweging berust op een onvoldoende vaststelling van de feiten, tot een onevenredige uitkomst voor hem leidt en dat deze in strijd is met het vertrouwensbeginsel.

Rechtsvraag

Kan eiser een beroep doen op het vertrouwensbeginsel?

Uitspraak

Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel moet een stappenplan van drie stappen worden doorlopen. Dit stappenplan is uiteengezet in de uitspraak van de Raad van State van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

De eerste stap is dat degene die een beroep doet op het beginsel, aannemelijk moet maken dat toezeggingen zijn gedaan. Een toezegging kan op veel verschillende manieren worden gedaan. Bepalend is of uit de handeling kon en mocht worden afgeleid dat het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja, hoe.

De tweede stap is dat de toezegging ook aan het bevoegde bestuursorgaan moet kunnen worden toegerekend. De toezegging moet dus door of namens dat bestuursorgaan zijn gedaan. Als dat niet het geval is, kan de toezegging toch aan het bestuursorgaan worden toegerekend als de betrokkene kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte. Als deze stappen zijn doorlopen, is sprake van een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel.

In de derde stap gaat het om de vraag welk gevolg moet worden gegeven aan het gewekte vertrouwen. Ook als sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen, betekent dat niet dat daar altijd aan moet worden voldaan. Het komt dan aan op een belangenafweging. Daarin weegt het gewekte vertrouwen zwaar, maar wegen ook andere belangen een rol. Als andere belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen, kan de verplichting ontstaan om geleden schade te vergoeden.

Eiser wijst op verschillende gedragingen waarmee het college het vertrouwen heeft gewekt dat de vergunning, met afwijking van de parkeernorm, zou worden verleend. De rechtbank bespreekt hierna eerst het beroep op de vaststellingsovereenkomst en daarna het beroep op het overleg van 28 april 2021, het besluit van het college van 4 mei 2021 en de brief van 6 mei 2021.

Eiser stelt dat met de afspraak in de vaststellingsovereenkomst dat hij geen parkeerplaatsen op eigen grond hoeft te realiseren, het vertrouwen is gewekt dat de vergunning zou worden verleend, ook al beschikt [eiser] niet over parkeerplaatsen op eigen grond.

De rechtbank stelt vast dat de vaststellingsovereenkomst is gesloten tussen eiser en de gemeente, waarbij de gemeente is vertegenwoordigd door de burgemeester. De burgemeester is wel onderdeel van het college, maar heeft hier niet namens het college gehandeld. Als al sprake is van een toezegging, dan is deze niet door of namens het college gedaan en kon [eiser] daar ook niet van uitgaan. Of sprake is van een toezegging (de eerste stap) kan in het midden blijven, omdat het beroep op het vertrouwensbeginsel bij de tweede stap strandt.

Met betrekking tot het overleg op 28 april 2021, het besluit van 4 mei 2021 en de brief van het college van 6 mei 2021 constateert de rechtbank dat zij pas kort voor de zitting door [eiser] hierover is geïnformeerd. Door deze stukken niet zelf met de rechtbank te delen, heeft het college niet voldaan aan de verplichting van artikel 8:42 van de Algemene wet bestuursrecht

(Awb).

Eiser stelt dat in het overleg op 28 april 2021, het besluit van 4 mei 2021 en de brief van 6 mei 2021 het vertrouwen is gewekt dat de behoefte aan parkeerplaatsen geen obstakel zou vormen voor de verlening van de omgevingsvergunning. Dit betoog slaagt.

Op 28 april 2021 heeft het college, in tegenwoordigheid van de toenmalige advocaat-gemachtigde van het college, gesproken met eiser. Onderwerp was onder meer hoe de aanvraag voor de vergunning compleet zou kunnen worden gemaakt en hoe obstakels voor de verlening zouden kunnen worden weggenomen. Hierbij is van belang dat de gemeente penvoerder van de aanvraag is. De gemeente heeft ook de ruimtelijke onderbouwing laten opstellen. De gemeente bepaalt dus wat wordt aangevraagd en hoe de aanvraag wordt onderbouwd.

Op 4 mei 2021 heeft het college besloten dat de benodigde parkeerplaatsen voor rekening en risico van het college zullen worden aangelegd.

In de brief van 6 mei 2021 verbindt het college zelf de conclusie aan het overleg van 18 april 2021 en het besluit van 4 mei 2021: 'Wij vertrouwen erop dat hiermee een belangrijk obstakel in het vergunningproces is weggenomen.' Het college doet een duidelijke toezegging: de parkeerplaatsen zullen voor rekening en risico van het college worden aangelegd. Het college vertrouwt erop dat daarmee een belangrijk obstakel in het vergunningsproces is weggenomen. Eiser mag erop vertrouwen dat het college zou voorzien in de benodigde parkeerplaatsen en de vergunning niet zal worden geweigerd vanwege de benodigde afwijking van de parkeernorm. Het college vertrouwt daar ook zelf op.

Met het overleg, het besluit en de brief is sprake van een duidelijke toezegging. Aan de eerste stap voor het beroep op het vertrouwensbeginsel is daarmee voldaan.

Aan de tweede stap wordt ook voldaan. Het college was zelf, en vertegenwoordigd door de gemachtigde, bij het overleg aanwezig. Het besluit is een besluit van het college zelf. En de brief is ondertekend namens het college. Op de zitting heeft het college nog gesteld dat sprake was van een toezegging uit de losse pols van een projectleider, maar die stelling vindt geen steun in de feiten. De rechtbank ziet dit eerder als een poging van het college om onder de gevolgen van gerechtvaardigde verwachtingen uit te komen.

Het voorgaande betekent dat het beroep van eiser op het vertrouwensbeginsel slaagt.

Het vertrouwensbeginsel strekt echter niet zo ver dat de gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden gehonoreerd. Daarover gaat de derde stap: de afweging van de belangen.

In dit geval kan de rechtbank ook niet oordelen dat en hoe de vergunning verleend had moeten worden. Het is aan het college te beoordelen of en hoe de afwijking van de parkeernorm kan worden toegestaan, dan wel dat mogelijk te lijden schade aan de kant van eiser zal worden vergoed. Tot nu toe heeft eiser ingezet op het verkrijgen van de vergunning. Mocht de uitkomst van een nieuwe afweging zijn dat de vergunning, ondanks het gerechtvaardigde vertrouwen, niet of niet in deze omvang kan worden verleend, dan zal in dat besluit ook moeten worden ingegaan op de vergoeding van de mogelijk geleden schade.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 21-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2025:1211

Zaaknummer: UTR 22/5886

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan en omgevingsvergunning/Bergen (NH)

De goothoogte van een bouwwerk moet op grond van de wijze van meten worden gemeten vanaf het peil tot aan de bovenkant van de goot, dan wel de druiplijn, het boeiboord, of een daarmee gelijk te stellen constructiedeel. De balustraden kunnen niet worden gezien als een goot, druiplijn of boeiboord. Evenmin zijn de balustraden aan te merken als een daarmee gelijk te stellen constructiedeel. De balustraden hangen constructief samen met de rest van het appartementencomplex. Daarom moeten deze worden gezien als onderdelen van het hoofdgebouw en niet als zelfstandig te beoordelen andere bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Casus

Bij besluit van 25 april 2024 heeft de raad van de gemeente Bergen (NH) (de raad) het bestemmingsplan 'Laanweg 55-57 Schoorl' vastgesteld.

Bij besluit van 9 mei 2024 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bergen (het college) een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een woongebouw met 12 appartementen en bergingen.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro).

Tegen deze besluiten hebben appellant en anderen beroep ingesteld.

In het kader van de omgevingsvergunning betogen appellant en anderen dat de vergunde balustraden bij de balkons op de tweede verdieping een grotere bouwhoogte hebben dan de gootlijn, waardoor de maximale goothoogte wordt overschreden. Volgens hen zijn de balustraden bovendien een bouwwerk, geen gebouw zijnde, waarvoor op grond van de planregels een maximale bouwhoogte van 2 meter geldt. Het college zou daarmee ook op dit

punt zijn afgeweken van het bestemmingsplan.

Rechtsvragen

1. Zijn de balustraden van belang bij de vraag of het bouwplan de maximale goothoogte overschrijdt?
2. Zijn de balustraden een zelfstandig te beoordelen bouwwerk, geen gebouw zijnde?
3. Kan de Afdeling zelf in de zaak voorzien door te bepalen dat de bergingen geen onderdeel uitmaken van de vergunningaanvraag?

Uitspraak

1 en 2. Op grond van artikel 3.2.2, onder d, van de planregels mag de goothoogte niet meer bedragen dan ter plaatse van de aanduiding 'maximum goothoogte (m)' is aangegeven. De Afdeling stelt vast dat op de verbeelding ter plaatse van belang een maximale goothoogte van 6 meter is aangegeven. In de planregels is het begrip 'goothoogte' op zichzelf niet nader omschreven. Wel is in artikel 2.6 een wijze van meten opgenomen. Op grond van dat artikel moet de goothoogte worden gemeten vanaf het peil tot aan de bovenkant van de goot, dan wel de druiplijn, het boeiboord, of een daarmee gelijk te stellen constructiedeel.

Uit de tekeningen die aan de omgevingsvergunning ten grondslag liggen valt op te maken dat de tweede verdieping van het appartementencomplex wordt uitgevoerd met twee parallel lopende geknikte kappen (zogenoemde mansardedaken), met daartussen een plat afgedekt middengedeelte. Aan de onderkant van de buitenzijde van de kappen is een goot voorzien. Het hemelwater driipt hier vanaf het dakvlak die goot in. De kappen hebben daarmee een afwateringsfunctie en kunnen niet als onderdeel van de gevel worden aangemerkt. Niet in geschil is dat de hiervoor genoemde goot op geen enkel punt hoger dan zes meter komt te liggen. Het bouwplan overschrijdt de maximale goothoogte dus niet.

Dat de balustraden van de balkons op de tweede verdieping boven de goot worden gesitueerd maakt ook niet dat het vergunde bouwplan de maximale goothoogte overschrijdt. Zoals hiervoor is overwogen moet de goothoogte van een bouwwerk worden gemeten vanaf het peil tot aan de bovenkant van de goot, dan wel de druiplijn, het boeiboord, of een daarmee gelijk te stellen constructiedeel. De balustraden kunnen niet worden gezien als een goot, druiplijn of boeiboord (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 8 november 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AZ1736, onder 2.4). Evenmin zijn de balustraden aan te merken als een daarmee gelijk te stellen constructiedeel. De hoogte van de balustraden is dus niet van belang

bij de vraag of het bouwplan de maximale goothoogte overschrijdt.

Ten slotte maken de balustraden ook niet dat de maximale bouwhoogte die geldt voor bouwwerken, geen gebouw zijnde, wordt overschreden. Anders dan [appellant] en anderen betogen, zijn deze balustraden namelijk geen zelfstandig te beoordelen bouwwerk, geen gebouw zijnde. De balustraden hangen constructief samen met de rest van het appartementencomplex. Daarom moeten deze worden gezien als onderdelen van het hoofdgebouw en niet als zelfstandig te beoordelen andere bouwwerken, geen gebouwen zijnde (vergelijk de uitspraken van de Afdeling van 6 februari 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC3620, onder 2.7.1, en 2 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0402, onder 2.3). Nu de balustraden onderdeel uitmaken van het hoofdgebouw, heeft het college terecht getoetst aan de regels van het bestemmingsplan die betrekking hebben op hoofdgebouwen. De balustraden overschrijden de maximale bouwhoogte die voor hoofdgebouwen geldt niet. Het betoog slaagt niet.

3. Gelet op wat eerder is overwogen, bevat het besluit van het college om de omgevingsvergunning te verlenen een gebrek dat herstel behoeft. Op de zitting heeft onder meer het college de Afdeling verzocht om bij een gegrond beroep op dit punt zelf in de zaak te voorzien, door te bepalen dat de twee hiervoor genoemde bergingen geen onderdeel uitmaken van de vergunningaanvraag.

De Afdeling acht dit echter niet mogelijk. Het schrappen van de bergingen zou in strijd komen met artikel 4.30, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012, zoals dat nog op deze aanvraag van toepassing is. Dat artikel vereist dat de appartementen beschikken over een bergruimte voor fietsen of scootmobielen. Het in stand laten van de rechtsgevolgen, in die zin dat de bergingen toch gebouwd mogen worden, is ook niet mogelijk. Dat zou betekenen dat de bergingen worden toegestaan zonder dat de politiek-bestuurlijke afweging is gemaakt die noodzakelijk is bij het besluit om af te wijken van het bestemmingsplan. Appellant en anderen hebben zich niet kunnen uitlaten over die nog door het college te maken afweging.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 23-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1818

Zaaknummer: 202403847/1/R1

Wetsartikelen: 4.30 lid 1 Bouwbesluit 2012

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Barneveld

Voorwaardelijke verplichting. Dat de gemeente het in haar hoedanigheid als eigenaar van de gronden feitelijk in haar macht heeft om de maatregelen te realiseren, is naar het oordeel van de Afdeling in dit geval niet voldoende om van het opnemen van een planologische borging voor die gronden af te zien.

Casus

Bij besluit van 13 december 2023 heeft de raad van de gemeente Barneveld (de raad) het bestemmingsplan 'De Eendracht' vastgesteld. Bij besluit van 29 mei 2024 heeft de raad het bestemmingsplan 'De Eendracht' opnieuw en gewijzigd vastgesteld. Het plangebied ligt aan de Eendrachtstraat en Overbekerweg ten noorden van Terschuur. Het plan maakt de realisatie van 160 woningen, een schoolgebouw met kinderopvang en bijbehorende groen-, verkeers- en waterstructuren mogelijk.

Appellanten wijzen erop dat onvoldoende is verzekerd dat in het plangebied de benodigde waterbergingsvoorzieningen worden gerealiseerd. Aan een deel van de gronden van het plangebied is daartoe wel een voorwaardelijke verplichting gekoppeld, zoals is geformuleerd in artikel 16.1.3 van de planregels, maar de voorwaardelijke verplichting geldt niet voor alle gronden in het plangebied.

Rechtsvraag

Heeft de raad kunnen afzien van het planologisch borgen van de benodigde water(bergings)maatregelen ter plaatse van de gronden die in eigendom zijn bij de gemeente?

Uitspraak

Een gedeelte van de gronden in het plangebied heeft de gebiedsaanduiding 'overige zone - voorwaardelijke verplichting 3'. De gronden die die gebiedsaanduiding hebben, zijn niet in eigendom van de gemeente, maar in eigendom van derden en zullen ook door die derden

worden ontwikkeld, zo heeft de raad toegelicht. In artikel 16.1.3 van de planregels is het volgende geregeld met betrekking tot die aanduiding:

‘Ter plaatse van de aanduiding “Overige zone - voorwaardelijke verplichting 3” geldt – in afwijking van de daar geldende bestemming(en) – dat het gebruik volgens de bestemming(en) alleen is toegestaan op voorwaarde dat binnen één jaar na het inwerkingtreden van de omgevingsvergunning voor het bouwen van één of meerdere woningen, zoals bedoeld in de artikelen 8 en 9, de waterberging binnen dit aanduidingsvlak ingericht is en blijft overeenkomstig bijlage B van het waterhuishouding en rioleringsplan, zoals opgenomen in bijlage 25 van de toelichting, met dien verstande dat deze verplichting per afzonderlijk deelgebied (A., B. of C.), zoals weergegeven in bijlage 4, van toepassing is;

Indien niet aan deze verplichting wordt voldaan is het als zodanig gebruiken van de gronden waarvoor een verplichte inrichting is voorgeschreven in strijd met deze bestemmingen.’

Over de gronden in het plangebied waarvoor de voorwaardelijke verplichting uit artikel 16.1.3 van de planregels niet geldt, heeft de raad toegelicht dat de gemeente deze gronden in eigendom heeft. Op de zitting heeft de raad uitgelegd dat deze gronden, voor zover het gaat om openbaar gebied, in eigendom van de gemeente blijven en niet zullen worden verkocht aan derden. De gemeente is verantwoordelijk voor het grondwaterbeheer in het gebied, evenals voor de afvoer van regen, en zal daarom de benodigde water(bergings)maatregelen treffen. Het planologisch borgen daarvan is volgens de raad daarom niet nodig.

De Afdeling volgt de raad niet in zijn standpunt. De raad vindt het kennelijk nodig dat uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening water(bergings)maatregelen in het gebied worden getroffen, getuige de voorwaardelijke verplichting zoals neergelegd in artikel 16.1.3 van de planregels. Dat dit voor de gronden die in eigendom zijn van de gemeente anders zou zijn, is niet gebleken. Dat de gemeente het in haar hoedanigheid als eigenaar van de gronden feitelijk in haar macht heeft om de maatregelen te realiseren, is naar het oordeel van de Afdeling in dit geval niet voldoende om van het opnemen van een planologische borging voor die gronden af te zien. Daarvoor is van belang wat hiervoor is overwogen over de waterhuishouding ter plaatse en dat door het ontbreken van een planologische regeling voor de gemeentelijke gronden onduidelijk is of, en wanneer, welke maatregel wordt getroffen zodat geborgd is dat de realisatie van de maatregelen op een aanvaardbaar moment zal plaatsvinden. Het betoog slaagt ook in zoverre.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 23-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1840

Zaaknummer: 202400009/1/R4

Wetsartikelen: 3.1 lid 1 Wro

RECHTSPRAAK

Handhaving/Oegstgeest

Artikel 4a, tweede lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht is bedoeld om rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten te beschermen. De Afdeling is daarom van oordeel dat dit artikellid in dit geval niet van toepassing is, omdat geen sprake is van een rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht (maar van een gemeentelijk beschermd dorpsgezicht).

Casus

Appellant woont in Oegstgeest. Hij heeft twee handhavingsverzoeken ingediend vanwege meerdere gestelde overtredingen op het perceel naast hem. Het eerste verzoek om handhaving gaat over een gebouwde schutting, een gebouwde fietsenberging en parkeren in de voortuin. Het tweede handhavingsverzoek gaat over een bouwwerk in de achtertuin van het naastgelegen perceel.

Het college van burgemeester en wethouders van Oegstgeest (het college) heeft beide handhavingsverzoeken afgewezen, omdat de drie bouwwerken vergunningvrij zijn en het parkeren in de voortuin niet in strijd is met de regels van het ter plaatse geldende bestemmingsplan. De rechtbank heeft deze standpunten van het college gevolgd.

In het kader van het eerste handhavingsverzoek ligt de vraag voor of de schutting en de fietsenberging vergunningvrij gerealiseerd mochten worden op grond van artikel 4a van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). In het kader van het tweede handhavingsverzoek is (onder meer) de vraag of het bouwwerk in de tuin functioneel ondergeschikt is, zodat het kan worden aangemerkt als bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Bor.

Rechtsvragen

1. Is artikel 4a, tweede lid, van bijlage II van het Bor in dit geval toepassing?
2. Is artikel 4a, eerste lid, van bijlage II van het Bor in dit geval van toepassing?

3. Is het bouwwerk in de tuin functioneel ondergeschikt aan het hoofdgebouw?

Uitspraak

1. De Afdeling beoordeelt eerst of artikel 4a, tweede lid, van bijlage II van het Bor van toepassing is. Hierin is bepaald dat de artikelen 2 en 3 slechts van toepassing zijn op bepaalde activiteiten die plaatsvinden in een 'beschermde stads- of dorpsgezicht'. De vergunningvrije bouw mogelijkheden binnen een beschermd stads- of dorpsgezicht worden daardoor beperkt.

Niet in geschil is dat de Oranjewijk een gemeentelijk beschermd dorpsgezicht is. Het is de vraag of een gemeentelijk beschermd dorpsgezicht ook valt onder 'beschermde stads- of dorpsgezicht' zoals bedoeld in artikel 4a, tweede lid, van bijlage II van het Bor.

In het Bor staat geen definitie van 'beschermde stads- of dorpsgezicht', maar in artikel 1 van de Wabo staat wel een definitie: 'beschermde stads- of dorpsgezicht als bedoeld in artikel 1, onder g, van de Monumentenwet 1988 zoals die wet luidde voor inwerkingtreding van de Erfgoedwet'. De definitie in de Monumentenwet 1988 is: 'stads- en dorpsgezichten die door Onze minister en Onze Minister van Infrastructuur en Milieu als zodanig ingevolge artikel 35 van deze wet zijn aangewezen, met ingang van de datum van publikatie van die aanwijzing in de Nederlandse Staatscourant'. De Afdeling overweegt daarom dat artikel 4a, tweede lid, van bijlage II van het Bor is bedoeld om rijksbeschermd stads- en dorpsgezichten te beschermen. Dit volgt ook uit de nota van toelichting bij de wijziging van het Bor uit 2014 (Stb. 2014, 333, p. 44).

Op grond daarvan komt de Afdeling tot het oordeel dat artikel 4a, tweede lid, van bijlage II van het Bor in dit geval niet van toepassing is. De Oranjewijk is namelijk geen rijksbeschermd stads- of dorpsgezicht. De vergunningvrije bouw mogelijkheden uit de artikelen 2 en 3 van bijlage II van het Bor worden daarom niet beperkt.

2. De Afdeling zal nu beoordelen of artikel 4a, eerste lid, van bijlage II van het Bor van toepassing is. In dit eerste lid is bepaald dat de artikelen 2 en 3 van bijlage II van het Bor slechts van toepassing zijn op bepaalde activiteiten die in, aan, op of bij een monument plaatsvinden.

Niet in geschil is dat de woning van [appellant] aan de [locatie 1] een krachtens gemeentelijke verordening aangewezen monument is als bedoeld in artikel 4a, eerste lid, van bijlage II van het Bor. De vraag die voorligt is of de schutting en de fietsenberging 'bij een monument' zijn gebouwd of niet.

In de nota van toelichtingen bij de wijziging van het Bor in 2011 (Stb. 2011, 339, p. 10) staat: 'Echter, bouwen direct nabij een monument kan zeker van invloed zijn op de aanblik en dus de waarden van het monument.'

De Afdeling stelt vast dat zowel de schutting als de fietsenberging in de onmiddellijke nabijheid van het monumentale pand van [appellant] zijn gebouwd. Hoewel de schutting en schuur niet op hetzelfde perceel als de monumentale woning staan, zijn ze wel zichtbaar vanaf openbaar toegankelijk gebied en staan ze zo dicht bij de woning van [appellant] dat ze van invloed kunnen zijn op de aanblik en de waarden van de monumentale woning.

Gelet op het voorgaande overweegt de Afdeling dat artikel 4a, eerste lid, van bijlage II van het Bor van toepassing is op zowel de schutting als de fietsenberging omdat beiden bouwwerken bij een monument zijn gebouwd. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2371, onder 5.3, waaruit volgt dat artikel 4a, eerste lid, van bijlage II van het Bor van toepassing is op een bouwwerk dat in de onmiddellijke nabijheid van een monument is gebouwd. De Afdeling zal hierna eerst beoordelen wat dit betekent voor de schutting en daarna wat dit betekent voor de fietsenberging.

Gelet op de afmeting en de ligging van de schutting, overweegt de Afdeling dat dit een erf- of perceelafscheiding is als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 12, van bijlage II van het Bor. Uit artikel 4a, eerste lid, onder b, onderdeel 2, van bijlage II van het Bor volgt dat artikel 2, aanhef en onderdeel 12, van bijlage II van het Bor van toepassing is bij een monument. De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat de schutting zonder omgevingsvergunning mocht worden gebouwd.

Gelet hierop komt de Afdeling met de rechtbank tot het oordeel dat het college in zoverre terecht heeft afgezien van handhaving ten aanzien van de schutting. In zoverre slaagt het betoog niet.

De Afdeling overweegt over de fietsenberging dat uit artikel 4a, eerste lid, aanhef en onder b, van bijlage II van het Bor volgt dat artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Bor niet van toepassing is bij een monument. Dit betekent dat het college zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de fietsenberging op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Bor een vergunningvrij bijbehorend bouwwerk is.

De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat het college niet heeft mogen afzien van

handhaving ten aanzien van de fietsenberging omdat dit een vergunningvrij bouwwerk zou zijn. De rechtbank heeft dit niet onderkend. In zoverre slaagt het betoog.

3. Voor beantwoording van de vraag of het bouwwerk functioneel ondergeschikt is, moet worden beoordeeld of het bouwwerk niet gebruikt kan worden voor primaire woonfuncties zoals woonkamer, slaapkamer of keuken. Van functionele ondergeschiktheid is bijvoorbeeld wel sprake bij functies ten dienste van de woning, zoals een berging, garage of atelier. Dit volgt ook uit de nota van toelichting bij de vaststelling van het Bor in 2010 (Stb. 2010, 143, p. 143).

In dit geval wordt het bouwwerk gebruikt als zit- en eetruimte met een haard. De Afdeling overweegt dat dit, net zoals een woonkamer, primaire woonfuncties zijn. De Afdeling komt daarom tot het oordeel dat het gebruik van het bouwwerk niet functioneel ondergeschikt is aan het hoofdgebouw.

Daarom overweegt de Afdeling dat het bouwwerk in de achtertuin van [partij] niet vergunningvrij is op grond van artikel 2, aanhef en onderdeel 3, van bijlage II van het Bor. De rechtbank heeft ten onrechte geoordeeld dat het college in zoverre terecht heeft afgezien van handhaving ten aanzien van het bouwwerk in de achtertuin. Het betoog slaagt.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 23-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RVS:2025:1822

Zaaknummer: 202303794/1/R3

Wetsartikelen: 1 onder g Monumentenwet 1988, 2 onderdeel 3 bijlage II Bor en 4a bijlage II Bor

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/IJsselstein

De rechtbank geeft, in afwijking van rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, een minder verstrekkende uitleg aan de reikwijdte van artikel 7:14 Awb. De rechtbank is van oordeel dat artikel 7:14 Awb er niet aan in de weg staat dat in het kader van de heroverweging in bezwaar, het primaire besluit wordt herroepen en de aanvraag alsnog met toepassing van artikel 4:6 Awb wordt afgewezen.

Casus

Eiseres heeft op 3 oktober 2022 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het vergroten van de bestaande winkelruimte. Het college van burgemeester en wethouders van IJsselstein (het college) heeft deze aanvraag met het besluit van 24 november 2022 afgewezen. Tegen dat besluit zijn geen rechtsmiddelen aangewend.

Op 4 april 2023 is namens eiseres nogmaals een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het vergroten van de bestaande winkelruimte. Het college heeft aan eiseres medegedeeld dat de vergunning van rechtswege is verleend. Op 10 juli 2023 is de van rechtswege verleende omgevingsvergunning gepubliceerd.

Derde-partij heeft bezwaar gemaakt tegen de verleende omgevingsvergunning. Met het bestreden besluit van 12 december 2023 heeft het college de vergunning van rechtswege herroepen en de aanvraag omgevingsvergunning afgewezen onder verwijzing naar het besluit van 24 november 2022.

Eiseres betoogt onder meer dat geen sprake is van een herhaalde aanvraag.

Rechtsvragen

1. Is sprake van een herhaalde aanvraag als bedoeld in artikel 4:6 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb)?

2. Zo ja, heeft het college in bezwaar artikel 4:6, tweede lid, van de Awb kunnen toepassen?

Uitspraak

1. Voor het antwoord op de vraag of een aanvraag moet worden aangemerkt als een herhaalde aanvraag is van belang of het bouwplan waarop de eerdere bouwaanvraag betrekking heeft in essentie gelijk is aan het bouwplan waarop de tweede bouwaanvraag ziet. Bij die vergelijking komt mede betekenis toe aan de gronden waarop de vergunning voor het eerste bouwplan is geweigerd (bijvoorbeeld de uitspraak van 10 november 2021 van de Afdeling, ECLI:NL:RVS:2021:2483).

De rechtbank is van oordeel dat sprake is van een herhaalde aanvraag. Daarbij baseert de rechtbank zich met name op de gronden van de weigering van de omgevingsvergunning voor de eerdere bouwaanvraag. De rechtbank licht dit als volgt toe.

De aanvraag omgevingsvergunning voor het eerdere bouwplan is in de kern afgewezen, omdat dat bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan [bestemmingsplan] voor wat betreft het voor supermarkten toegestane totale bedrijfsvloeroppervlakte van 3.000 m² en het college geen medewerking wil verlenen aan afwijking van het bestemmingsplan vanwege strijdigheid met detailhandelsbeleid dat is neergelegd in het Distributief Planologisch Onderzoek (DPO) van december 2021. Gelet op gronden van de weigering van de eerdere bouwaanvraag is het bouwplan waarop de nieuwe aanvraag ziet niet wezenlijk anders. Ook in het nieuwe bouwplan is immers sprake van vergroting van het aantal m² bedrijfsvloeroppervlakte van de supermarkt, wat in strijd is met het bestemmingsplan. Dat de uitbreiding van de bedrijfsvloeroppervlakte met het nieuwe bouwplan minder groot is dan in de eerdere bouwaanvraag neemt niet weg dat het nieuwe bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en het detailhandelsbeleid. De door eiseres overgelegde notitie van Ginder doet evenmin af aan deze strijdigheid. (...)

2. Omdat sprake is van een herhaalde aanvraag en eiseres geen nieuwe feiten of veranderende omstandigheden heeft vermeld, moet vervolgens worden beoordeeld of het college in bezwaar artikel 4:6, lid 2, van de Awb heeft kunnen toepassen. Eiseres voert namelijk aan dat artikel 4:6, lid 2, van de Awb alleen kan worden toegepast bij de beslissing op de aanvraag en dat bij de beslissing op bezwaar niet meer alsnog toepassing hieraan kan worden gegeven. Dit volgt volgens eiseres uit artikel 7:14 van de Awb, waarin is bepaald dat onder meer titel 4.1 van de Awb (waar ook artikel 4:6 deel van uitmaakt), niet van toepassing is op besluiten op bezwaar.

De rechtbank stelt voorop dat het ook naar haar oordeel evident is dat de onderwerpen die geregeld zijn in titel 4.1 van de Awb (behoudens enkele uitzonderingen) niet van toepassing kunnen zijn op een bezwaarschrift en het daarop te nemen besluit. Voor het afhandelen van bezwaarschriften kent de Awb immers in de hoofdstukken 6 en 7 specifieke bepalingen waarin die onderwerpen afwijkend zijn geregeld van dat wat in titel 4.1 is geregeld voor aanvragen tot het geven van een beschikking. Het gaat hier bijvoorbeeld om eisen die gesteld worden aan een bezwaarschrift, het horen van belanghebbenden en de termijn waarbinnen op een bezwaarschrift moet worden beslist.

Ook voor het ‘in behandeling nemen’ van bezwaarschriften is niet de in titel 4.1 opgenomen bepaling uit artikel 4:5 voor het behandelen van een aanvraag van toepassing, maar is een specifieke regeling gegeven in artikel 6:6 van de Awb. Hierin is voorzien in het bieden van een herstelkans bij bezwaarschriften die niet aan de gestelde vereisten voldoen en het niet-ontvankelijk verklaren als de indiener van het bezwaarschrift aan zo’n gegeven herstelkans niet heeft voldaan.

Ook artikel 4:6 van de Awb kan niet zien op een bezwaarschrift en het daarop te nemen besluit. Alleen vanwege de termijn van zes weken voor het indienen van een bezwaarschrift, is het praktisch al niet goed denkbaar dat op een later moment opnieuw een bezwaarschrift wordt ingediend tegen hetzelfde besluit. Een dergelijk herhaald bezwaar past ook niet binnen de systematiek van rechtsbescherming zoals dat in de Awb is uitgewerkt (zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 2 november 2017, ECLI:NL:CRVB:2017:3791). In zoverre kan de rechtbank eisers volgen in hun uitleg van artikel 7:14 dat artikel 4:6 van de Awb niet van toepassing is op het bezwaarschrift en het daarop te nemen besluit.

Op grond van artikel 7:11 van de Awb, vindt echter op grondslag van een onvankelijk bezwaar een heroverweging plaats van het op de aanvraag genomen besluit. Dat bepalingen uit titel 4.1 niet toepasbaar zijn op het besluit dat op een bezwaarschrift wordt genomen, maakt het naar het oordeel van de rechtbank niet dat aan deze bepalingen geen betekenis meer kan toekomen in het kader van de in artikel 7:11 voorgeschreven heroverweging van het primaire besluit. Als dit met een verdergaande uitleg van de reikwijdte van artikel 7:14 van de Awb zou worden uitgesloten, zou dat tot ongewenste beperkingen kunnen leiden in de rechtsbeschermingsmogelijkheden in het algemeen en van derde-belanghebbenden in het bijzonder.

De rechtbank denkt hierbij bijvoorbeeld aan de situatie waarin een omgevingsvergunning is

verleend voor het realiseren van een bouwproject, op basis van een aanvraag waarbij essentiële gegevens en bescheiden ontbraken om te kunnen beoordelen of aan bepaalde beoordelingsregels werd voldaan. Rechtsbescherming zou tekort schieten als een bevoegd gezag een dergelijk gebrek niet in het kader van de heroverweging zou kunnen herstellen. In zo'n situatie zou het bevoegd gezag het gebrek moeten kunnen herstellen door de aanvrager alsnog in de gelegenheid te stellen aanvullende gegevens te overleggen en op basis daarvan alsnog de vereiste beoordeling te verrichten. Als de beoordeling daartoe aanleiding geeft, zou het bevoegd gezag in die situatie ook het primaire besluit moeten kunnen herroepen en daar een nieuw besluit voor in de plaats nemen. Bijvoorbeeld door de aanvankelijk verleende vergunning alsnog te weigeren. Mocht de vergunninghouder in zo'n geval de gevraagde gegevens niet alsnog overleggen, dan moet het ook mogelijk worden geacht dat het bevoegd gezag de verleende vergunning herroept en daarvoor in de plaats het besluit neemt om de aanvraag niet te behandelen.

De toepassing van artikel 4:5 van de Awb op deze wijze, in de fase van de heroverweging van het primaire besluit naar aanleiding van een bezwaarschrift, is in de rechtspraak overigens al vaker geaccepteerd. De rechtbank verwijst hiertoe naar de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep van 1 mei 1997, ECLI:NL:CRVB:1997:ZB6861, van de rechtbank Den Haag van 29 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:19102 en van de rechtbank de Rechtbank Rotterdam van 8 november 2024, ECLI:NL:RBROT:2024:10993. De rechtbank heeft ook kennis genomen van de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin deze mogelijkheid met een verdergaande uitleg over de reikwijdte van artikel 7:14 van de Awb werd uitgesloten. Zie hiervoor de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 12 oktober 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2935 en van 21 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3249. Mede met het oog op een adequate rechtsbescherming, neemt de rechtbank afstand van deze verdergaande uitleg van artikel 7:14 van de Awb en volgt hij de lijn van de eerder aangehaalde uitspraak van de Centrale Raad van Beroep.

Wat in het voorgaande is beschreven over de toepassing van artikel 4:5, is naar het oordeel van de rechtbank in gelijke zin ook van toepassing op artikel 4:6, lid 2, van de Awb. Deze bepaling maakt immers eveneens deel uit van titel 4.1 van de Awb. De rechtbank ziet niet in dat daaraan voor wat betreft de reikwijdte van artikel 7:14 een andere uitleg moet worden gegeven dan aan artikel 4:5 van de Awb. Hieruit volgt dat ook tegen het al dan niet toepassing geven aan artikel 4:6, lid 2, van de Awb een belanghebbende in bezwaar kan opkomen en het bevoegd gezag in het kader van de heroverweging van het primaire besluit de mogelijkheid heeft om een eventueel gebrek te herstellen. Zoals eerder al toegelicht is die heroverweging in bezwaar niet gebonden aan argumenten of omstandigheden die in het bezwaarschrift aan de

orde zijn gesteld. Dat betekent dat het bevoegd gezag in het kader van deze heroverweging ook zelfstandig tot een ander inzicht kan komen over het al dan niet toepassing geven aan artikel 4:6, lid 2, van de Awb en dit in het besluit op het bezwaar kan herstellen.

Gelet op het voorgaande is de rechtbank dus van oordeel dat artikel 7:14 van de Awb er niet aan in de weg staat om in het kader van de heroverweging van het primaire besluit alsnog toepassing te geven aan artikel 4:6, lid 2, van de Awb en in dit geval de van rechtswege verleende vergunning te herroepen en de aanvraag alsnog af te wijzen onder verwijzing naar het eerdere afwijzende besluit. Deze beroepsgrond slaagt niet.

Instantie: Rechtbank Midden-Nederland

Datum uitspraak: 18-03-2025

ECLI: ECLI:NL:RBMNE:2025:1246

Zaaknummer: 24/417 en 24/418

Wetsartikelen: 4:6 Awb en 7:14 Awb

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Súdwest-Fryslân

Omgevingsvergunning (technische) bouwactiviteit en buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor een gezondheidscentrum. Participatie in de Omgevingswet en omgevingsdialoog. Beoordelingskader buitenplanse omgevingsplanactiviteit en ladder voor duurzame verstedelijking.

Casus

Het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân (het college) heeft bij het bestreden besluit aan vergunninghoudster een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een gezondheidscentrum. De omgevingsvergunning heeft betrekking op de technische bouwactiviteit en de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Verzoekers hebben bezwaar gemaakt tegen het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning. Verder hebben zij de voorzieningenrechter van de rechtbank verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

Verzoekers geven aan dat wat hen betreft de inspraak en participatie tekort is geschoten. Verder betogen zij dat gesteld, noch gebleken is van behoefte aan het gezondheidscentrum.

Rechtsvragen

1. Geeft het door verzoekers aangevoerde over inspraak en participatie aanleiding tot het treffen van een voorlopige voorziening?
2. Brengt artikel 8.ob, tweede lid van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) een andere beoordeling met zich dan artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)? En zo ja, is dit van betekenis voor de beoordeling van de ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 5.129g van het Bkl)?

Uitspraak

1. De voorzieningenrechter overweegt dat in de Ow geen eisen worden gesteld aan participatie. In dit verband heeft het college aangegeven dat geen beleid is vastgesteld over de eisen aan een omgevingsdialoog. Het versturen van een informerende brief aan de omwonenden is naar het oordeel van de voorzieningenrechter een (eenzijdig) begin van een dialoog. Verder heeft vergunninghoudster twee berichten over de voortgang van het project en de procedure laten plaatsen in de digitale krant 'Groot Sneek' en het huis-aan-huisblad 'Groot Sneek'. Daarnaast is er een informatieavond georganiseerd voor de omwonenden, waarbij de bouwplannen met betrekking tot het gezondheidscentrum zijn gepresenteerd. Dat de informatieavond, naar gesteld, niet voldeed aan de verwachtingen van verzoekers voor wat betreft participatie en inspraak, leidt de voorzieningenrechter niet tot de conclusie dat er om die reden aanleiding bestaat om een voorlopige voorziening te treffen. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat de bezwaarfase zich ook leent voor een uitwisseling van informatie en standpunten. Deze grond van verzoekers slaagt niet.

2. Op grond van artikel 8.ob, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bkl zijn op de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een buitenplanse omgevingsplanactiviteit, de regels van hoofdstuk 5 van het Bkl van overeenkomstige toepassing.

Op grond van het tweede lid wordt deze omgevingsvergunning geweigerd als de omgevingsplanactiviteit zou leiden tot een situatie die niet is toegelaten op grond van een regel of instructie als bedoeld in het eerste lid, met andere woorden een situatie die in strijd is met hoofdstuk 5 van het Bkl.

In artikel 5.129g van het Bkl zijn regels opgenomen ter voorkoming van leegstand en voor zorgvuldig ruimtegebruik, voor stedelijke ontwikkelingen die bestaat uit de ontwikkeling of uitbreiding van een bedrijventerrein, die voldoende substantieel is.

Voor zover een omgevingsplan voorziet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling, wordt met het oog op het belang van zorgvuldig ruimtegebruik en het tegengaan van leegstand in het omgevingsplan (voor zover hier van belang) rekening gehouden met de behoefte aan die stedelijke ontwikkeling (artikel 5.129g, tweede lid van het Bkl).

Op grond van artikel 5.129g, vierde lid van het Bkl, heeft in de gevallen waarin het gaat om de vestiging van een dienst, waarbij de beoordeling van de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvraag of de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, die beoordeling alleen tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van

functies aan locaties.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS) heeft op 28 juni 2017 vooruitlopend op de wijziging van artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) een overzichtsuitspraak gedaan over de ladder voor duurzame verstedelijking (uitspraak van 28 juni 2017 van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, ECLI:NL:RVS:2017:1724). Artikel 3.1.6 van het Bro bevatte de regels ter voorkoming van leegstand en voor zorgvuldig ruimtegebruik, voor stedelijke ontwikkelingen onder het oude recht. In overweging 4.1. van deze uitspraak heeft de AbRvS overwogen dat bij de toets of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening onder meer beoordeeld dient te worden of de in het plan voorziene bestemmingen passende bestemmingen zijn en of de mogelijk gemaakte ontwikkeling voorziet in een behoefte. De behoefte aan de mogelijk gemaakte ontwikkeling dient met het oog op de uitvoerbaarheid van het plan te zijn onderbouwd. In overweging 6.3 van de uitspraak heeft de AbRvS overwogen dat als een bestemmingsplan voorziet in een gebouw met een bruto-vloeroppervlakte (bvo) groter dan 500 m², deze ontwikkeling in beginsel als een stedelijke ontwikkeling dient te worden aangemerkt. In overweging 12.7 heeft de AbRvS overwogen wanneer sprake is van relevante leegstand. Het enkele feit dat de voorziene ontwikkeling kan leiden tot beëindiging van de eigen bedrijfsactiviteiten ter plaatse en daardoor tot leegstand van het in gebruik zijnde bedrijfsgebouw is op zichzelf onvoldoende om te concluderen dat zich relevante leegstand zal voordoen. Dit kan echter onder omstandigheden anders zijn, bijvoorbeeld indien het bedrijfsgebouw dermate bijzondere bouwkundige dan wel locatie-specifieke eigenschappen heeft, dat andersoortig gebruik – al dan niet door transformatie – niet of onder zeer bezwarende omstandigheden tot de mogelijkheden behoort, hetgeen niet licht zal kunnen worden aangenomen. Voorts zou relevante leegstand zich voor kunnen doen bij leegstand als gevolg van de voorziene ontwikkeling in de directe omgeving van het bij de concurrent in gebruik zijnde bedrijfspand.

Aan artikel 3.1.6 van het Bro moest ingevolge artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) ook worden voldaan als een omgevingsvergunning, die wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wabo een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Onder de Omgevingswet is artikel 5.129g van het Bkl van toepassing bij iedere buitenplanse afwijking.

De voorzieningenrechter merkt op dat de formulering van de eisen die worden gesteld aan de beoordeling van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit verschilt van formulering van de eisen die werden gesteld aan een omgevingsvergunning die

wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wabo. Naast het gebruik van het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in plaats van het criterium 'goede ruimtelijke ordening' wordt in artikel 8.ob, tweede lid, van het Bkl nadrukkelijk bepaald dat een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit wordt geweigerd als niet wordt voldaan aan de regels in hoofdstuk 5 van het Bkl. Dat is dezelfde formulering van de eisen aan een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' (artikel 2.10 van de Wabo) en wijkt af van de formulering van artikel 2.12, eerste lid van de Wabo waarin stond dat een omgevingsvergunning slechts kan worden verleend als de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Artikel 8.ob, tweede lid van het Bkl vereist naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter een actievare beoordeling van het bevoegd gezag. Het college moet beoordelen of aan de eisen van hoofdstuk 5 van het Bkl wordt voldaan. Het college heeft weliswaar beoordelingsruimte of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, maar het college heeft pas beleidsruimte als is voldaan aan de eisen ingevolge artikel 8.ob, tweede lid, van het Bkl.

Het ligt daarom op de weg van het college om in dit geval zelf het bestaan van een behoefte aan een stedelijke ontwikkeling te onderzoeken dan wel de aanvrager te verplichten om het bestaan van een behoefte te onderzoeken. Iemand die de behoefte aan een stedelijke ontwikkeling ter discussie stelt, is naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet verplicht om het ontbreken van die behoefte aan te tonen als er geen enkel onderzoek naar de behoefte is gedaan. Als het bestaan van de behoefte aannemelijk is, dan ligt het overigens wel op de weg van verzoekers om aannemelijk te maken dat toevoeging van een gezondheidscentrum desondanks kan leiden tot relevante leegstand.

De voorzieningenrechter stelt vast dat de gemachtigde van het college ter zitting erkend heeft dat er geen onderzoek is verricht naar de vraag of het bouwen van een gezondheidscentrum in dit geval een stedelijke ontwikkeling betreft, maar dat dit in de bezwaarfase alsnog zal gebeuren. In dit verband heeft de gemachtigde van het college ter zitting naar voren gebracht dat er geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling omdat op grond van de bouwregels van het Omgevingsplan 70% van het bouwvlak mag worden bebouwd. Dit betekent dat binnen het bouwvlak op het perceel een gebouw van ongeveer 910 m² bij recht mogelijk is. De rechtbank overweegt dat deze nadere toelichting ter zitting niet uitsluit dat er in dit geval sprake is van een stedelijke ontwikkeling aangezien uit de ingediende aanvraag om omgevingsvergunning blijkt dat die betrekking heeft op een bvo van ruim 1.700 m². Ervan uitgaande dat de nadere toelichting ter zitting door de gemachtigde van het college juist is en dat bij recht een gebouw van 910 m² op het perceel is toegestaan, dan nog is er naar het voorlopig oordeel van de

voorzieningenrechter in beginsel sprake van een stedelijke ontwikkeling. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat het bestreden besluit ook dan voorziet in een toename van het bvo met meer dan 500 m². Dit staat los van het gegeven dat op de tweede verdieping van het beoogde gebouw voor het gezondheidscentrum voor 391 m² (en dus minder dan 500 m²) buiten het bouwvlak zal worden gebouwd. Verder stelt de voorzieningenrechter in dit verband vast dat het college de behoefte van een gezondheidscentrum niet heeft onderzocht in het bestreden besluit. In de onderliggende gedingstukken is ook niet gebleken van een onderzoek naar de behoefte. Uit de door vergunninghoudster ingebrachte stukken valt evenmin af te leiden dat door haar een onderzoek naar de behoefte is gedaan. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is het bestreden besluit op deze onderdelen onvoldoende zorgvuldig voorbereid en in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) tot stand gekomen.

Instantie: Rechtbank Noord-Nederland

Datum uitspraak: 04-04-2025

ECLI: ECLI:NL:RBNNE:2025:1419

Zaaknummer: LEE 25-844

Wetsartikelen: 5.1 lid 1 onder a Omgevingswet, 5.1 lid 2 onder a Omgevingswet, 8.0a en 8.0b Besluit kwaliteit leefomgeving en 5.129g Besluit kwaliteit leefomgeving