

Inhoud

7	Artikel
16	Milieu/natuur/water
55	Ruimtelijke ordening
83	Schadevergoeding
98	Registers

Inhoud Algemeen

- 7** Artikel
- 16** Milieu/natuur/water
- 55** Ruimtelijke ordening
- 83** Schadevergoeding
- 98** Registers

StAB

Jurisprudentietijdschrift op het gebied van ruimtelijke ordening, milieubeheer en water. Een uitgave van Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening. Zie voor wekelijkse nieuwsberichten en diverse zoekmogelijkheden binnen het tijdschrift: www.stab.nl
Citeertitel: StAB 2014, nr. ...
In 2014 zal StAB verschijnen in de maanden maart, juni, september en december.

Redactie

Milieuwetgeving:
Mr. H.P. Nijhoff (070) 315 01 44
bc. M. Zuijderduijn
Ruimtelijke ordening:
Mr. G.A. Keus (070) 315 01 30
Mr. R.H. van Marle (070) 315 01 37
Mr. P.A. Petri-Dongen (070) 315 01 77
Schadevergoeding:
Mr. ir. O.W.J.M. Scholte (070) 315 01 56
bc. P.A.H.M. Willems (070) 315 01 75

Annotaties:

Mevr. prof. mr. A.B. Blomberg, mevr. mr. G.M. van den Broek, mevr. mr. drs. M.M. Kaajan, mr. T.E.P.A. Lam, mevr. mr. V.M.Y. van 't Lam, prof. mr. A.G.A. Nijmeijer, mevr. mr. D.S.P. Roelands-Fransen

Aanwijzing voor auteurs

Een auteur die een bijdrage voor dit tijdschrift aanlevert, geeft de uitgever tevens een niet-exclusief recht de bijdrage geheel of gedeeltelijk op te nemen in de door Boom Juridische uitgevers (al dan niet in samenwerking met derden) geëxploiteerde database(s).

Artikelen en annotaties zijn op persoonlijke titel geschreven.

Uitgever

Boom Juridische uitgevers
Paleisstraat 9
Postbus 85576, 2508 CG Den Haag
tel. (070) 330 70 33, fax (070) 330 70 30
e-mail info@budh.nl, website www.bju.nl

Abonnementen

StAB verschijnt vier keer per jaar. De abonnementsprijs bedraagt € 228 (excl. btw, incl. verzendkosten). Dit is inclusief toegang tot de website www.omgevingsrecht-updates.nl. Voor abonnementen neem contact op met Boom distributiecentrum via (0522) 23 75 55 of budh@boomdistributiecentrum.nl.

Open Access beleid

Zes maanden na verschijning van het artikel staat het de auteur vrij om de definitieve pdf van zijn wetenschappelijke publicatie op het internet toegankelijk te maken. Voor meer informatie zie www.bju.nl/open_access. Boom Juridische uitgevers gaat ervan uit dat de auteur akkoord is met de daar te vinden licentievoorwaarden.

ISSN 1573-806X

Milieu/natuur/water

- 16** **14-01**
Rb. Oost-Brabant zittingsplaats
's-Hertogenbosch 2 oktober 2013, nr. AWB
13-102 (Gemert-Bakel)
(ECLI:NL:RBOBR:2013:5445)
 Volksgezondheid is aspect dat bij de beoorde-
 ling van de vergunningaanvraag moet worden
 betrokken. Geen nadere onderzoeksplicht
 bevoegd gezag nu er geen indicatie is dat de
 veehouderijactiviteiten risico's meebrengen
 voor de volksgezondheid.
- 18** **14-02**
ABRvS 9 oktober 2013, nr.
201207037/1/A4 (Breda)
(ECLI:NL:RVS:2013:1427)
 Eerst in hoger beroep aangevoerde grond blijft
 buiten beschouwing. In redelijkheid is aanslui-
 ting gezocht bij de grenswaarden in de richtlijn
 voor lichthinder van sportverlichting.
- 20** **14-03**
ABRvS 23 oktober 2013, nr.
201301898/1/A4 (GS Fryslân)
(ECLI:NL:RVS:2013:1658)
 Het bestuursorgaan heeft in redelijkheid kunnen
 kiezen voor het opleggen van een last onder
 dwangsom in plaats van het stilleggen van de
 inrichting.
- 21** **14-04**
ABRvS 30 oktober 2013, nr.
201203812/1/R2 en 201203820/1/R2
(GS Zuid-Holland)
(ECLI:NL:RVS:2013:1694)
 De voorgenomen instandhoudingsmaatregelen
 kunnen niet als mitigerende maatregelen wor-
 den aangemerkt. De passende beoordeling
 schiet tekort nu met de beoogde instandhou-
 dingsmaatregelen niet de zekerheid is verkre-
 gen dat de natuurlijke kenmerken in de Natura
 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.
- 25** **14-05**
ABRvS 6 november 2013, nr.
201112256/1/A4 (Barneveld)
(ECLI:NL:RVS:2013:1794)
 Afdeling stelt nadere termijn om beroepsgron-
 den alsnog toe te lichten. De gestelde juridische
 onmogelijkheid om de inrichting te ontsluiten,
 is een privaatrechtelijke kwestie.
- 27** **14-06***
ABRvS 13 november 2013, nr.
201303243/1/R2, 201303324/1/R2 en
201303816/1/R2 (GS Noord-Brabant)
(ECLI:NL:RVS:2013:1931)
 De in de stikstofverordening opgenomen voor-
 waarden voor opname van milieuvergunningen
 in de depositiebank waarborgen onvoldoende
 dat een directe samenhang bestaat tussen de
 in de depositiebank op te nemen saldi en de
 aan de depositiebank te onttrekken saldi ten
 behoeve van de verlening van de NB-wetvergun-
 ning.

Ruimtelijke ordening

- 35** **14-07**
Rb. Rotterdam 21 november 2013, nr. ROT 13/343, 13/116 en 13/2280 (Minister I en M) (ECLI:NL:RBROT:2013:9074)
Bij besluit inzake snelheidsverhoging op de A13 Overschie is wat betreft de aspecten geluid en luchtverontreiniging onvoldoende gewicht toegekend aan de belangen van omwonenden.
- 46** **14-08**
ABRvS 11 december 2013, nr. 201210913/1/A4 (staatssecretaris I en M) (ECLI:NL:RVS:2013:2347)
Door ontbreken concurrentiebelang is appellante geen belanghebbende.
- 47** **14-09***
ABRvS 24 december 2013, nr. 201304161/1/A4 (Nijmegen) (ECLI:NL:RVS:2013:2610)
Bevoegdheid tot intrekking bestaat ook wanneer van een deel van de vergunning gedurende drie jaar geen gebruik is gemaakt.
- 51** **14-10**
Rb. Oost-Brabant zittingsplaats 's-Hertogenbosch 31 december 2013, nr. AWB 12-3065 (Boxmeer) (ECLI:NL:RBOBR:2013:7227)
Maatregelen ter voorkoming van volksgezondheidsrisico's vanwege de verspreiding van ziektekiemen door veehouderijen dienen aan de omgevingsvergunning (milieu) te worden verbonden.
- 55** **14-11**
ABRvS 9 oktober 2013, nr. 201302047/1/A1 (Barneveld/weigering omgevingsvergunning) (ECLI:NL:RVS:2013:1465)
Tweede bedrijfswoning. Binnenplans afwijken. Reguliere of uitgebreide voorbereidingsprocedure Wabo.
- 56** **14-12**
Rb. Rotterdam 10 oktober 2013, nr. ROT 12/1024 (Goedereede, gemeentelijk monument) (ECLI:NL:RBROT:2013:7781)
Bescherming als gemeentelijk monument is niet langer gerechtvaardigd.
- 58** **14-13**
ABRvS 16 oktober 2013, nr. 201211488/1/A1 (Oegstgeest/handhaving) (ECLI:NL:RVS:2013:1533)
Begrip achtererfgebied. Term 'oorspronkelijk hoofdbouw'.
- 60** **14-14**
ABRvS 16 oktober 2013, nr. 201211697/2/A1 (Beesel/besluit 6.5 lid 3 Bor) (ECLI:NL:RVS:2013:1987)
Aanwijzing categorieën van gevallen. Artikel 6.5 lid 3 Bor. Algemeen verbindende voorschriften.
- 62** **14-15**
ABRvS 23 oktober 2013, nr. 201302567/1/R6 (Nijmegen/bestemmingsplan 'Nijmegen West') (ECLI:NL:RVS:2013:1669)
Kamerbewoning en woningsplitsing. Ruimtelijke uitstraling. Goede ruimtelijke ordening.

- 64** **14-16**
Rb. Den Haag 23 oktober 2013, nr. AWB-12_5981 (Hazerswoude-Dorp, bouwvergunning) (ECLI:NL:RBDHA:2013:14088)
- 65** **14-17**
ABRvS 6 november 2013, nr. 201211622/1/A1 (Bergeijk/bouwvergunning biggenstal en loods met vaste mestopslag) (ECLI:NL:RVS:2013:1816)
 Invoeringswet Wabo. Aanhouden aanvraag. Overgangsrecht.
- 67** **14-18**
ABRvS 20 november 2013, nr. 201210267/1/A1 (Delft/omgevingsvergunning bouwen) (ECLI:NL:RVS:2013:1991)
 Herroeping besluit tot verlening vergunning. Invloed van bestemmingsplan in voorbereiding.
- 68** **14-19**
ABRvS 27 november 2013, nr. 201206146/1/R3 (provincie Noord-Brabant/intrekkingsbesluit reconstructieplannen en correctieve herzieningen) (ECLI:NL:RVS:2013:2104)
 Intrekkingsbesluit reconstructieplannen en correctieve herzieningen in strijd met Rwc. Regeling in structuurvisie of verordening heft de verplichting van het hebben van een reconstructieplan niet op.
- 72** **14-20**
ABRvS 4 december 2013, nr. 201303074/1/R1 (Medemblik/bestemmingsplan 'Exploratieboring Lambertschaag') (ECLI:NL:RVS:2013:2266)
 Gaswinning. Proefboring. Onderzoeksverplichting bij wijzigingsbevoegdheid.
- 73** **14-21**
ABRvS 18 december 2013, nr. 201305956/1/R3 (Valkenswaard/bestemmingsplan 'Mozaïek') (ECLI:NL:RVS:2013:2501)
 Verlies rechtsgevolgen uitbreidingsplannen. Voorlopige voorzieningen inzake werking uitbreidingsplannen.
- 75** **14-22***
Rb. Noord-Holland zittingsplaats Haarlem 31 december 2013, nr. HAA 13/1804 (Badhoevedorp/omgevingsvergunning) (ECLI:NL:RBNHO:2013:12968)
 Tijdelijke omgevingsvergunning.
- 78** **14-23***
ABRvS 29 januari 2014, nr. 201300854/1/A4 (Beesel/omgevingsvergunning) (ECLI:NL:RVS:2014:173)
 Strijdig gebruik achterruimte. Artikel 5 bijlage II Bor. Instandlating rechtsgevolgen. Categorie vergunningplichtige inrichtingen.

Schadevergoeding

- 83** **14-24***
ABRvS 3 juli 2013, nr.
201201690/1/T2/A2 (Planschade
Herpen) (ECLI:NL:RVS:2013:112)
Van belang zijnde omstandigheden ter bepaling
of schade als gevolg van een planologische
ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede
lid, van de Wro tot het normale maatschappelijke
risico behoort
- 87** **14-25***
ABRvS 2 oktober 2013, nr.
201210693/1/A2 (Planschade Zederik)
(ECLI:NL:RVS:2013:1408)
Voorzienbaarheid en normaal maatschappelijk
risico.
- 92** **14-26**
Vz. ABRvS 23 oktober 2013, nr.
201209467/1/A2 (Planschadevergoeding
Amersfoort) (ECLI:NL:RVS:2013:1621)
Hoewel exploitatie op peildatum nog was aan-
gevangen, komt inkomensderving in dit geval
toch voor tegemoetkoming in aanmerking
omdat op de peildatum vaststond dat appel-
lante de bed and breakfast zou gaan exploite-
ren.

Highlights en actualiteiten van het natuurbeschermingsrecht

Inleiding

Het natuurbeschermingsrecht in Nederland is een rechtsgebied dat zich met name lijkt te ontwikkelen via jurisprudentie. De open – en daarmee voor meerdere uitleg vatbare – normen in de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw) en de hieraan ten grondslag liggende Habitatrichtlijn hebben hieraan een belangrijke bijdrage, net als het toetsingskader bij het verlenen van toestemming voor een plan of project. Veelal moet een omvangrijke, ecologische beoordeling worden verricht, waarbij niet alleen getracht moet worden de juridische eisen en de ecologische kennis op een goede manier samen te brengen maar waarbij, gelet op het detailniveau van de beoordeling, de kans aanzienlijk is dat door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) een fout(je) wordt ontdekt. Tel daar nog eens bij op de omvangrijke, gedetailleerde, moeilijk leesbare en vaak gewijzigde wetgeving en het feit dat veel voorgenomen activiteiten leiden tot een toename van stikstofdepositie in combinatie met de huidige overbelaste situatie op dit punt binnen Natura 2000-gebieden en de verklaring voor de grote stroom aan jurisprudentie is gegeven. Daarmee is het eens te meer duidelijk dat het natuurbeschermingsrecht geen rustig noch een voorspelbaar rechtsgebied is. Zonder te streven naar een volledig overzicht van de meest relevante ontwikkelingen van de laatste tijd, wordt in dit artikel ingegaan op een aantal voor de praktijk belangrijke ontwikkelingen.¹ Het betreft (1) een overzicht van de wetgeving en jurisprudentie op het gebied van bestaand gebruik en bestaande rechten en (2) de stand van zaken ter zake van de vaststelling van en wetgeving over de PAS, de programmatische aanpak ter vermindering van stikstofdepositie. Een aspect dat daarmee niet aan de orde komt, betreft de saldering van stikstofdepositie, een kwestie waarover de Afdeling zich veelvuldig moet buigen. Als meest recente ontwikkeling geldt in dit verband de uitspraak van 13 november 2013 inzake het gebruik van depositiebanken.² Voor een toelichting op deze uitspraak verwijs ik naar mijn annotatie, eveneens opgenomen in deze aflevering.

2. Bestaand gebruik en bestaande rechten³

2.1. Bestaand gebruik in de Nbw

De Nbw bevat een uitzondering op de vergunningplicht van artikel 19d lid 1 Nbw, voor zover sprake is van bestaand gebruik dat geen project is met mogelijk significant negatieve gevolgen. Bestaand gebruik is in artikel 1 onder m Nbw gedefinieerd als 'gebruik dat op 31 maart 2010 bekend is, of redelijkerwijs bekend had kunnen zijn bij het bevoegd gezag'. Voordat ik toekom aan de vraag of deze regeling in overeenstemming is met jurisprudentie van de Afdeling en met de Habitatrichtlijn, geef ik eerst een korte uitleg over de achtergrond van deze regeling. De oorsprong van een regeling van bestaand gebruik is gelegen in de wetswijziging die met ingang van 1 februari 2009 in werking is getreden.⁴ Met deze wijziging van de Nbw werden de Vogel- en Habitatrichtlijn, voor zover het betreft het uit deze richtlijnen voortvloeiende gebiedsbeschermingsregime, eindelijk correct geïmplementeerd. Directe consequentie van deze wijziging was dat – eindelijk – de verplichting ontstond om plannen en projecten met mogelijk significant negatief effect op aangewezen én, ook

1 Zie voor een ander overzicht van relevante actuele ontwikkelingen ook M.M. Kaajan, 'Kroniek Natuurbeschermingswet 2013', BR 2013, 99.

2 Zie bijv. ABRvS 29 juni 2011, nr. 200908730, ABRvS 16 maart 2011, nr. 200909282 en ABRvS 13 november 2013, nrs. 201303242, 201302224, 201303513 en 201303816, alsmede C.J. Visser, 'Stikstof en saldering; vallen nu ook de depositiebanken om?', TGMA december 2013, p. 155-160.

3 Zie over bestaand gebruik ook W. Zwier, 'Over bestaand gebruik in de Natuurbeschermingswet 1998. Wetgeving en jurisprudentie rond bestaand gebruik, bestaande rechten, projecten en andere handelingen', M&R 2013, p. 639-645.

4 Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 in verband met de regulering van bestaand gebruik en enkele andere zaken, Stb. 2009, 18.

een winst van deze wetswijziging, nog aan te wijzen Vogel- en Habitatrichtlijngebieden aan een voorafgaande toestemming te onderwerpen. Bekend was echter dat deze verplichting al veel eerder in Nederland had moeten zijn geïmplementeerd,⁵ met als consequentie dat veel plannen en projecten waren toegestaan zonder dat een (volledige) toets aan de hand van de criteria van artikel 6 Habitatrichtlijn had plaatsgevonden.⁶ Bij wijziging van de Nbw in 2009 ontstond vervolgens de discussie hoe omgegaan zou moeten worden met deze eerdere plannen en projecten. De vraag was daarbij simpel: zou voor deze plannen en projecten alsnog een correcte toets (en dan ook veelal een passende beoordeling) moeten worden verricht, of kon deze omissie op andere wijze worden opgelost? Men koos uiteindelijk voor het laatste, onder de redenering dat het, kort gezegd, onredelijk was om degenen aan wie toestemming was verleend om deze plannen en projecten uit te voeren, te confronteren met de eerdere, gebrekkige implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn.⁷ Aangezien er wel consensus was over het feit dat eenieder vanaf 1 oktober 2005 wist, of had kunnen weten, dat plannen of projecten getoetst zouden moeten worden aan de Europese eisen,⁸ werd het begrip 'bestaand gebruik' toen gedefinieerd als 'iedere handeling die op 1 oktober 2005 werd verricht en sedertdien niet of niet in betekenende mate is gewijzigd'.⁹ Een andere definitie dus dan de huidige definitie in de Nbw.

Was de peildatum in de oudere definitie wellicht nog wel enigszins te rechtvaardigen, althans, in ieder geval vanuit het oogpunt van redelijkheid – en uiteraard niet vanuit de verplichting om Europese regelgeving tijdig te implementeren én toe te passen – dit kan niet gezegd worden van de huidige peildatum. De datum van 31 maart 2010 lijkt nogal arbitrair gekozen te zijn en is enkel en alleen bepaald aan de hand van de datum waarop de huidige definitie van bestaand gebruik is ingevoerd. Deze wijziging is ingevoerd met de Crisis- en herstelwet, welke wet op 31 maart 2010 in werking is getreden.¹⁰ Sterk betwijfeld kan dan ook worden of de huidige uitzondering op de vergunningplicht van artikel 19d lid 1 Nbw in overeenstemming is met de Habitatrichtlijn. In de jurisprudentie is nog maar beperkt getoetst aan deze definitie. Uit de beschikbare uitspraken kan ten eerste worden afgeleid dat ook bij wijzigingen van 'bestaand gebruik' in de zin van het huidige artikel 1 onder m Nbw die leiden tot een positief effect op Natura 2000-gebieden, niet langer sprake is van bestaand gebruik.¹¹ Maar – en dat is voor de praktijk nog belangrijker – ook kan uit deze uitspraken worden afgeleid dat de wettelijke uitzondering op de vergunningplicht voor bestaand gebruik voor de Afdeling eigenlijk niet relevant is, of in ieder geval niet doorslaggevend voor de vraag of een uitbreiding of wijziging van een bestaande activiteit kan worden gerealiseerd. Dit betreft de in de jurisprudentie ontwikkelde lijn van de bestaande rechten, hetgeen hierna aan de orde komt.

2.2. Bestaande rechten volgens de Afdeling

Daar waar de Afdeling eerst¹² de stelling innam dat aan in het verleden verleende (milieu)vergunningen geen bestaande rechten onder de Nbw konden worden ontleend, is met de uitspraak van 31 maart 2010¹³ en daarop volgende gelijkkluidende uitspraken een andere lijn ingezet. Deze lijn komt op het volgende neer.

5 Inmiddels kan uit jurisprudentie van de Afdeling worden afgeleid dat het gebiedsbeschermingsregime – en daarmee dus ook de verplichtingen uit art. 6 Habitatrichtlijn – reeds gold op 10 juni 1994 voor Vogelrichtlijngebieden aangewezen op of voor 10 juni 1994, dan wel vanaf het moment van aanwijzing als Vogelrichtlijngebied, indien deze aanwijzing na 10 juni 1994 heeft plaatsgevonden. Voor Habitatrichtlijngebieden gelden de eisen uit art. 6 Habitatrichtlijn vanaf 7 december 2004, zijnde de datum waarop (het merendeel van) deze gebieden is geplaatst op de zogeheten lijst van communautair belang.

6 Ik spreek bewust van 'niet (volledig) getoetst' omdat in deze periode lange tijd de praktijk was dat bijvoorbeeld bij de verlening van een milieuvergunning of bij de vaststelling van bestemmingsplannen wel werd gekeken naar mogelijke effecten op Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Deze toetsing had echter veelal niet het karakter van een echte passende beoordeling zoals we die nu kennen.

7 Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 31 038, nr. 3, p. 5.

8 Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 31 038, nr. 3, p. 10.

9 Art. 1 onder m Nbw (oud).

10 Wet van 18 maart 2010, houdende regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet), *Stb.* 2010, 135.

11 ABRvS 3 juli 2013, nr. 201113299.

12 ABRvS 1 april 2009, nr. 200807858.

13 ABRvS 31 maart 2010, nr. 200903784.

1. Is sprake van een project?

Bij wijziging of uitbreiding van een bestaande activiteit – bijvoorbeeld een veehouderij¹⁴ – dient nagegaan te worden of deze voorgenomen wijziging of uitbreiding als project in de zin van de Nbw kwalificeert.¹⁵ Van een project is sprake bij het realiseren van een fysieke ingreep in natuurlijk milieu of landschap. Gedacht kan worden aan het uitvoeren van bouwwerken of de totstandbrenging van andere installaties of werken.¹⁶ Met het HvJ EU sluit de Afdeling bij de vraag of iets kan worden aangemerkt als project daarmee aan bij de MER-Richtlijn, niet alleen bij de definitie uit de MER-Richtlijn, maar ook bij de categorieën van projecten die in deze richtlijn worden genoemd. Een uitbreiding van een bestaande veehouderij met een nieuwe stal is daardoor altijd een project; een uitbreiding van het aantal te houden dieren zonder dat hiervoor een stal of andere fysieke voorzieningen gerealiseerd worden, kwalificeert niet als project.¹⁷ Voor het (nieuwe) project – en dus niet de bestaande veehouderij – dient vervolgens, aldus de Afdeling, te worden nagegaan of er een kans bestaat op mogelijk significant negatieve effecten in de zin van artikel 19d lid 1 Nbw. Is zo'n kans aanwezig, dan geldt er een vergunningplicht voor het geheel aan bestaande en nieuwe activiteiten. Het bestaande deel wordt dan aangemerkt als andere handeling – met als consequentie dat bij vergunningverlening voor dit deel alleen getoetst dient te worden aan de belangenafweging die in artikel 19e Nbw is opgenomen. Voor de uitbreiding of wijziging moet echter een passende beoordeling worden verricht. Dat is ook logisch; dit deel is immers een project – en voor projecten met mogelijk significant negatieve effecten kan alleen een vergunning worden verleend op basis van een passende beoordeling. Tot zover op zichzelf een (redelijk) overzichtelijk geheel.

2. Beschikt de initiatiefnemer over bestaande rechten?

Nu daarmee het beoordelingskader voor de bestaande en de nieuwe activiteit duidelijk is geworden, komt vervolgens uiteraard de vraag aan de orde hoe deze beoordeling moet worden verricht en – nog belangrijker – of (en hoe) daarbij kan worden geprofiteerd van eerder verkregen rechten. Dat kan, aldus de Afdeling, maar daar geldt wel een aantal randvoorwaarden voor. Of de initiatiefnemer beschikt over bestaande rechten, moet beoordeeld worden aan de hand van hetgeen aan deze initiatiefnemer was toegestaan op het moment dat het gebiedsbeschermingsregime uit de Habitatrictlijn van kracht werd voor de Natura 2000-gebieden waarop het voorgenomen project een (potentieel) effect heeft. Wat was toegestaan kan worden bepaald aan de hand van een milieuvergunning, een Hinderwetvergunning of geaccepteerde meldingen op grond van artikel 8.19 Wm (oud). Dat is op zichzelf nog redelijk eenvoudig te bepalen. Maar voorts zal nog moeten worden vastgesteld wanneer de verplichtingen uit artikel 6 Habitatrictlijn van kracht werden voor de relevante Natura 2000-gebieden. Deze data – door de Afdeling referentiedata genoemd – zijn per Natura 2000-gebied verschillend. De Afdeling hanteert hierbij de volgende driedeling: (1) voor Habitatrictlijngebieden geldt 7 december 2004 als referentiedatum,¹⁸ (2) voor Vogelrichtlijngebieden aangewezen op of voor 10 juni 1994 is de referentiedatum 10 juni 1994 en (3) voor Vogelrichtlijngebieden die zijn aangewezen na 10 juni 1994 vormt de datum van aanwijzing de referentiedatum. Als een gebied ter uitvoering van zowel de Vogel- als de Habitatrictlijn is aangewezen, moet uitgegaan worden van de eerste relevante referentiedatum.¹⁹ Dit komt er dus concreet op neer dat geïnventariseerd zal moeten worden wat vergund c.q. wat toegestaan was op de relevante referentiedata. De gedachte achter deze jurisprudentie is waarschijnlijk dat alle effecten die mochten worden veroorzaakt voordat het gebiedsbeschermingsregime van artikel 6 Habitatrictlijn van kracht werd, mogen worden voortgezet.

14 Dit voorbeeld is niet toevallig gekozen; de meeste jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot bestaand gebruik/bestaande rechten ziet op activiteiten in de agrarische sector.

15 ABRvS 31 maart 2010, nr. 20903784 en ABRvS 1 september 2010, nr. 200905018. Zie ook 20 februari 2013, nr. 201106554.

16 ABRvS 27 december 2012, nr. 201111811).

17 Maar mogelijk wel als (vergunningplichtige) andere handeling als bedoeld in art. 19d lid 1 Nbw.

18 Dit is de datum waarop deze gebieden op de zogeheten lijst van communautair belang zijn geplaatst. In een heel enkel geval zijn Nederlandse Habitatrictlijngebieden later dan op 7 december 2004 op de lijst van communautair belang geplaatst.

19 Zie ook *Kamerstukken II* 2009/10, 32 127, nr. 3, p. 71.

3. Zijn de bestaande rechten na de referentiedatum gewijzigd?

Maar ook als deze stappen zijn gezet, is dit overzicht van bestaande rechten nog niet volledig. Er zal dan nog moeten worden nagegaan of de vergunnings situatie na de referentiedata is gewijzigd.²⁰ Recent heeft de Afdeling immers bepaald dat als, bijvoorbeeld door het verlenen van een revisievergunning na de referentiedata, minder vergund is (bijvoorbeeld minder emissies), slechts dit mindere kan worden aangemerkt als bestaand recht. Het bestaande recht is dan, aldus de Afdeling, feitelijk ingeperkt. In die situatie kan dus niet volstaan worden met een beschrijving van het vergunde op de referentiedata. De omgekeerde situatie kan zich ook voordoen. Na de referentiedatum is meer vergund dan oorspronkelijk is toegestaan. Daarmee is het bestaande recht echter niet uitgebreid. In die situatie vormt alleen hetgeen vergund was op de referentiedatum het bestaande recht. Dat zou alleen anders zijn, indien de eerdere uitbreiding al onder de Nbw zou zijn getoetst – maar eerder beschreef ik al dat, in ieder geval voor zover het uitbreidingen van vóór 1 februari 2009 betreft, dit waarschijnlijk niet het geval is.

4. Geen (aanvullende) passende beoordeling vereist als bestaand recht groter is dan huidige effecten

Als dan – eindelijk – bepaald is wat de omvang van het bestaande recht is, komt vervolgens de belangrijkste vraag aan de orde: wat heeft een initiatiefnemer nog aan dit bestaande recht? Veel – zo blijkt uit jurisprudentie van de Afdeling, mits dit bestaande recht maar groter is dan de effecten waarvoor nu vergunning wordt verleend. Als op de referentiedatum een vergunning aanwezig was die recht gaf op een bedrijfsvoering met een hogere ammoniakdepositie dan de depositie die wordt veroorzaakt door de bedrijfsvoering waarvoor een Nbw-vergunning wordt gevraagd (huidige activiteit inclusief voorgenomen uitbreiding of wijziging), is uitgesloten dat significante gevolgen voor het betrokken Natura 2000-gebied optreden. Dan is de voorgenomen uitbreiding of wijziging ook (automatisch) passend beoordeeld.²¹ Dat is dus – zeker indien het effecten in de vorm van stikstofdepositie betreft – de winst van het hebben van bestaande rechten. De vergunbaarheid van een nieuwe ontwikkeling die leidt tot stikstofdepositie is aanzienlijk minder – zoals hierna nog besproken zal worden – indien een initiatiefnemer niet beschikt over bestaande rechten.

Daarmee is dus – na een reeks van uitspraken – een redelijk overzichtelijk en begrijpelijk systeem ontstaan aan de hand waarvan een uitbreiding of wijziging van een bestaande activiteit kan worden beoordeeld.

5. Maar: hoe om te gaan met eerdere wijzigingen/uitbreidingen na de referentiedatum?

M.i. is dit systeem echter nog niet af. Immers, nu is weliswaar duidelijk op welke wijze een uitbreiding of wijziging van een bestaande activiteit die op dit moment wordt gerealiseerd, moet worden beoordeeld, maar hoe zit het met eerdere wijzigingen of uitbreidingen die doorgevoerd zijn na de referentiedatum? Dit zijn geen bestaande rechten in de zin van de jurisprudentie van de Afdeling, maar ze worden conform de jurisprudentie die ik hiervoor heb beschreven ook niet getoetst als project. Deze eerdere wijzigingen maken immers deel uit van hetgeen feitelijk al aanwezig is – en dit deel beschouwt de Afdeling als andere handeling. Betwijfeld kan worden of dit wel correct is. De eerdere wijziging die is gerealiseerd na de referentiedatum had, mits deze wijziging gepaard gegaan is met fysieke maatregelen (bijv. het oprichten van een gebouw, het plaatsen van een nieuwe installatie), eerder beschouwd moeten worden als een project waarvoor mogelijk een passende beoordeling had moeten worden verricht voordat toestemming voor dit project werd verleend. Een dergelijk standpunt is ook wel eens door de Afdeling ingenomen.²² Projecten vóór 1 februari 2009 zijn lang niet allemaal op deze wijze getoetst. Voor het overgrote deel van de Natura 2000-gebieden in Nederland geldt echter een referentiedatum die ruimschoots vóór 1 februari 2009 ligt. Hoe daar mee om te gaan? Strikt genomen betreft het hier een handhavingkwestie

20 ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891.

21 Uiteraard geldt dit alleen voor zover het effecten als emissies e.d. betreft. Indien de voorgenomen uitbreiding of wijziging ook andere effecten kan veroorzaken dan effecten die gelijk zijn aan hetgeen vergund was (denk bijv. aan effecten tijdens de bouw, of uitstoot van andere emissies dan vergund) dan zal hiervoor eventueel nog een aparte (passende) beoordeling moeten verricht.

22 ABRvS 28 december 2012, nr. 201109738, waarin de Afdeling overwoog dat alle als project aan te duiden wijzigingen die na de peildatum hebben plaatsgevonden of zullen plaatsvinden en waarvoor nog geen vergunning krachtens de Nbw is verleend, passend beoordeeld dienen te worden als bedoeld in art. 19f lid 1 Nbw, indien die wijzigingen significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied kunnen hebben.

die in het kader van de toestemmingverlening voor een nieuwe activiteit uiteraard niet aan de orde zal komen. Daarnaast kan de vraag worden gesteld of het wel zo redelijk is om private (rechts)personen op te zadelen met – en dus verantwoordelijk te houden voor – een situatie die feitelijk is ontstaan door gebrekkige implementatie van de Habitatrichtlijn. Er valt veel voor te zeggen om dat niet te doen. Deze discussie zal vast nog wel een keer gevoerd worden bij de Afdeling.²³ In de tussentijd is van belang dat in het wetsvoorstel voor de Wet natuurbescherming²⁴ is bepaald dat de vergunningplicht voor projecten met mogelijk significante gevolgen niet geldt voor projecten en andere handelingen ten aanzien waarvan, voor 1 februari 2009, op grond van een andere wettelijke grondslag dan artikel 19d lid 1 Nbw en met inachtneming van artikel 6 lid 2 tot en met 4 Habitatrichtlijn, een besluit is genomen waarbij dat project of die handeling is toegestaan.²⁵ Daarmee zou een einde komen aan onzekerheid en onduidelijkheid voor private (rechts)personen op dit vlak, hetgeen vanuit praktisch oogpunt zeker te ondersteunen is.

3. Programmatische aanpak stikstof

3.1. Achtergrond en stand van zaken totstandkoming PAS²⁶

Naast het vraagstuk over de omvang van bestaande rechten, is ook de PAS een 'hot topic'. Zonder in detail op de PAS in te willen gaan, volstaat hier de constatering dat vergunningverlening voor activiteiten die leiden tot stikstofdepositie, in de praktijk erg moeizaam is. Dit heeft te maken met het feit dat de (autonome) hoeveelheid stikstof in de lucht – de zogeheten achtergronddepositiewaarde (ADW) – in Nederland hoog is, en in ieder geval (aanzienlijk) hoger dan de kritische depositiewaarde (KDW) die voor elk habitatype dat gevoelig is voor stikstof is vastgesteld. Deze kritische depositiewaarde is een zogeheten signaleringswaarde – bij overschrijding van deze waarde bestaat de kans op een mogelijk significant negatief effect. Bij een ADW die hoger is dan de relevante KDW's is het verre van eenvoudig om in een passende beoordeling voor een activiteit die leidt tot extra stikstofdepositie – hoe gering deze extra depositie ook is – te concluderen dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied met zekerheid kan worden uitgesloten. Daar waar de hoge ADW feitelijk een erfenis uit het verleden en daarmee meer een maatschappelijk issue is, voelen met name (private) initiatiefnemers de last van deze erfenis. Hun activiteiten zijn hierdoor immers moeilijk vergunbaar. Verder draagt een hoge ADW niet bij aan het bereiken van een gunstige staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied.

Het is dan ook om deze redenen dat bij de wijziging van de Nbw in het kader van de Crisis- en herstelwet een regeling om te komen tot de PAS is opgenomen.²⁷ Deze regeling voorziet er, samengevat, in dat er een programma wordt vastgesteld dat – gelijk aan het Nationaal Samenwerkingsprogramma Lucht dat ziet op het behalen van de luchtkwaliteitsnormen – meerdere doelen heeft. Uitvoering van dit programma zal er ten eerste voor moeten zorgen dat de stikstofdepositie op daarvoor gevoelige habitatypes in Natura 2000-gebieden zal verminderen waardoor de instandhoudingsdoelstellingen van deze habitatypes binnen afzienbare termijn kunnen worden verwezenlijkt. Dit is al een belangrijke doelstelling voor de praktijk: als met (enige mate van) zekerheid vaststaat dat de instandhoudingsdoelstellingen zullen worden behaald, zal het eenvoudiger zijn om toestemming te verlenen voor een project of plan waardoor de stikstofdepositie weer wat zal toenemen. Nog belangrijker is dat de PAS beoogt ontwikkelingsruimte te creëren voor nieuwe activiteiten die leiden tot stikstofdepositie. Op deze wijze zou het eens te meer eenvoudiger moeten worden toestemming te verlenen voor deze activiteiten.

Op papier een lovenswaardig streven. De vraag is evenwel of deze systematiek in de praktijk werkbaar zal zijn – een vraag die uiteraard pas beantwoord zal worden als de PAS daadwerkelijk is vastgesteld en wordt toegepast. Vooralsnog is de

23 Zie ook ABRvS 17 april 2013, nr. 201112113, waar een voorzichtig begin met deze discussie werd gemaakt.

24 Regels ter bescherming van de natuur (Wet natuurbescherming), *Kamerstukken II* 2011/12, 33 348, nr. 1-3.

25 Art. 9.4 lid 8 van het wetsvoorstel Wet natuurbescherming.

26 Zie ook V. Ampt, 'Wetswijziging natuurbeschermingswet 1998 inzake invoering van de PAS. Een flink aantal passen voorwaarts maar nog zeker een aantal te gaan', *Praktijk Omgevingsrecht* 2013, nr. 8, p. 316-323.

27 Regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten (Crisis- en herstelwet), *Stb.* 2010, 135.

eerste stap die gezet zal moeten worden dat de PAS wordt vastgesteld. De exacte planning op dat punt is onduidelijk. Op grond van de Nbw had de PAS uiterlijk 31 maart 2012 moeten zijn vastgesteld. Deze planning is niet gehaald. Onlangs heeft de staatssecretaris weliswaar aangekondigd er naar te streven de PAS in de zomer van 2014 vast te stellen, maar de vaststelling van de PAS is al meerdere malen uitgesteld.²⁸ Het is dus nog de vraag of deze planning wel gehaald wordt. Van belang is verder zich te realiseren dat ook de Nbw nog zal moeten worden gewijzigd. De achtergrond van deze wijziging is de volgende. In 2012 is een concept van de PAS aan de Raad van State voorgelegd ter 'voorlichting'. Een van de conclusies uit deze voorlichting door de Raad van State was dat de PAS zoals men die voornemens was vast te stellen, niet (geheel) in overeenstemming was met de wettelijke regels, opgenomen in de Nbw. Logische consequentie daarvan is dus dat aanpassing van de Nbw is vereist voordat de PAS kan worden vastgesteld. Het wetsvoorstel daartoe is op 19 juni 2013 aan de Tweede Kamer aangeboden.²⁹ Een goed overzicht van de inhoud van dit wetsvoorstel wordt gegeven door Freriks in het *Journal Flora en fauna*.³⁰ Hierna wordt een aantal onderdelen van dit wetsvoorstel besproken.

3.2. Vervallen salderingsmogelijkheden

Ten eerste voorziet het wetsvoorstel erin dat het huidige artikel 19kd Nbw komt te vervallen. In dit artikel is nu een aparte (salderings)regeling opgenomen voor projecten, plannen en andere activiteiten die op zichzelf beschouwd kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie. De achtergrond hiervan is dat – aldus de memorie van toelichting – aan dit artikel geen behoefte meer zal bestaan na vaststelling van de PAS, omdat vanaf dat moment projecten of andere handelingen die leiden tot stikstofdepositie zullen worden beoordeeld aan de hand van de PAS.³¹ Een hiermee samenhangende bepaling is het verbod in het wetsvoorstel³² om extern te salderen. Ook hieraan zou geen behoefte meer bestaan. Extern salderen is, kort gezegd, de mogelijkheid om een eigen toename van stikstofdepositie te rechtvaardigen door te verzekeren dat het recht van een ander om een gelijke hoeveelheid depositie te veroorzaken ingetrokken wordt. Extern salderen is daarmee een eenvoudige manier om (ontwikkelings)ruimte te verkrijgen voor een nieuw initiatief, waarbij geen gebruik hoeft te worden gemaakt van de ingewikkelde systematiek van de PAS. Het lijkt dan ook niet erg wenselijk dat deze vorm van salderen (die feitelijk ook de grondslag vormt van art. 19kd Nbw) straks niet meer kan worden toegepast. Waarom uitsluitend leunen op de ingewikkelde regeling van de PAS, met alle (ecologische) haken en ogen die hieraan kleven, inclusief de vraag naar de (juridische) houdbaarheid van een besluit waarbij gebruik is gemaakt van de door de PAS gecreëerde ontwikkelingsruimte? Een denkbare reden zou zijn dat de ruimte die wordt gecreëerd bij toepassing van extern salderen, reeds in de PAS is verdisconteerd bij het bepalen van de omvang van de ontwikkelingsruimte. Maar als dat het geval is, kan extern salderen al niet plaatsvinden op grond van de huidige jurisprudentie. Er is dan immers geen recht meer om mee te salderen. Als dat de gedachte is, dan zou een bepaling waarin staat vermeld dat extern salderen niet mogelijk is met saldo dat reeds in de PAS is opgenomen, overigens ook volstaan (maar feitelijk overbodig zijn). Wellicht dat men alle mogelijkheden om te komen tot ontwikkelingsruimte onder de PAS wil behouden – en dat dit de achterliggende reden is dat extern salderen wordt verboden. Immers, saldo dat kennelijk beschikbaar is voor extern salderen, had mogelijk ook in de PAS kunnen worden opgenomen als ontwikkelingsruimte. Het lijkt er dan ook veeleer op dat de initiatiefnemers niet zelf op zoek mogen gaan naar bestaande (en vergunde) activiteiten die ook een bijdrage kunnen leveren aan de ontwikkelingsruimte. Het lijkt niet erg wenselijk en ook weinig praktisch om een van de (weinige), door de Afdeling ondersteunde mogelijkheden om activiteiten met stikstofdepositie te realiseren, te verbieden. Het behoeft dan ook geen toelichting dat bij de behandeling van het wetsvoorstel de nodige kanttekeningen zijn gesteld bij deze regeling.³³

28 Brief van de Staatssecretaris aan de Tweede Kamer inzake de Voortgang Programmatische Aanpak Stikstof d.d. 30 oktober 2013, kenmerk DGNR-PDN2000/13157943.

29 Wetsvoorstel 'Wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 (programmatische aanpak stikstof)', *Kamerstukken II* 2012/13, 33 669.

30 A. Freriks, 'Een nieuwe regeling voor de PAS', *JfF* 2013/113.

31 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 669, nr. 3, p. 26.

32 Art. 19km lid 3 Nbw (nieuw).

33 Zo zijn al de nodige amendementen ingediend met de strekking de mogelijkheid van saldering ook na inwerkingtreding van de PAS te behouden.

3.3. Vaststelling van plannen (opnieuw) bemoeilijkt

Van belang is verder zich te realiseren dat er met het vervallen van artikel 19kd Nbw ook geen (saldierungs)regeling meer bestaat ten behoeve van de vaststelling van plannen, terwijl de werkingssfeer van artikel 19kd Nbw juist vrij recent is uitgebreid naar plannen, vanuit de gedachte dat het anders – gelijk als bij het verlenen van toestemming voor projecten met stikstofdepositie tot gevolg – lastig, zo niet vrijwel onmogelijk, is om (bestemmings)plannen vast te stellen waarmee activiteiten worden toegestaan die kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie. Hoe zal het straks mogelijk zijn dergelijke plannen vast te stellen? Deze plannen kunnen ook geen aanspraak maken op ontwikkelingsruimte uit de PAS. In het wetsvoorstel is weliswaar een aantal besluiten opgenomen waarbij toedeling van ontwikkelingsruimte kan plaatsvinden, maar hierin is maar een beperkte categorie plannen opgenomen.³⁴ Alleen bij beheerplannen en bij een bestemmingsplan voor een ontwikkelingsgebied als bedoeld in artikel 2.3 van de Crisis- en herstelwet³⁵ kan ontwikkelingsruimte uit de PAS worden toebedeeld. Deze manier van 'wetgevingsbeleid' is exemplarisch voor de wijze waarop de wettelijke bepalingen van de Nbw eerst tot stand komen en daarna weer worden ingetrokken. Daar waar men het in 2010 niet noodzakelijk vond (of wellicht gewoon was vergeten) om artikel 19kd Nbw ook van toepassing te laten zijn op plannen, bestond deze noodzaak er in 2013 opeens wel.³⁶ Vervolgens neemt men echter weer vrij snel na inwerkingtreding van deze regeling het (impliciete) standpunt in dat de vaststelling van bestemmingsplannen die kunnen leiden tot een toename van stikstofdepositie kennelijk niet bemoeilijkt wordt door de (te) hoge ADW in relatie tot de KDW's voor habitattypen. Een standpunt dat niet kan worden gevolgd, zeker gelet op alle inspanningen die nu worden verricht om te komen tot een werkbare PAS. In de nota naar aanleiding van het verslag³⁷ wordt op dit punt gesteld dat het niet voor de hand ligt om bij de vaststelling van een bestemmingsplan de voor de volledige realisatie van een bestemmingsplan benodigde ontwikkelingsruimte van de beschikbare ontwikkelingsruimte af te schrijven, omdat er dan wellicht onvoldoende ruimte zou kunnen resteren voor de toedeling van ontwikkelingsruimte aan andere ontwikkelingen en activiteiten. Het is, aldus deze nota, niet noodzakelijk om deze ontwikkelingsruimte al toe te delen bij de vaststelling van het bestemmingsplan 'omdat in werkelijkheid zelden alle ontwikkelingsmogelijkheden die een bestemmingsplan in theorie biedt worden benut'. Wel zal, om te kunnen voldoen aan het vereiste dat de uitvoerbaarheid van een bestemmingsplan vooraf zeker is gesteld, bij de vaststelling van het bestemmingsplan voldoende verzekerd moeten zijn dat alle ontwikkelingsruimte voor de uitvoering van het bestemmingsplan ook inderdaad beschikbaar kan worden gesteld. Dit kan door reservering van deze ruimte of door (andere) afspraken te maken over de beschikbaarheid van ontwikkelingsruimte.³⁸ Dat klinkt op papier allemaal mooi – en ik begrijp ook wel de achtergrond en gedachte bij deze regeling, want inderdaad zou de vaststelling van dergelijke bestemmingsplannen dan een aanzienlijke claim leggen op de beschikbare ontwikkelingsruimte. Aan de andere kant aarzel ik wel of de uitvoerbaarheid van dergelijke bestemmingsplannen verzekerd kan worden op een andere manier dan het daadwerkelijk reserveren (en dus vastleggen) van ontwikkelingsruimte. Weliswaar lijkt verdedigbaar dat deze ontwikkelingsruimte nog niet definitief hoeft te zijn toebedeeld – zo zou er bijvoorbeeld voor gekozen kunnen worden om met toepassing van artikel 7.35a Wm in het bestemmingsplan te bepalen dat een bepaalde bestemming pas mag worden gerealiseerd indien de benodigde ontwikkelingsruimte daadwerkelijk is toegekend – maar ook dan zal toch in meer of mindere mate moeten vaststaan dat deze ontwikkelingsruimte beschikbaar is.³⁹ Het is de vraag of dat anders kan dan door het feitelijk reserveren van deze ruimte. Het lijkt niet erg reëel te veronderstellen dat een simpele verklaring van het bestuursorgaan, bevoegd tot het toedelen van ontwikkelingsruimte, dat ontwikkelingsruimte beschikbaar zal zijn op het moment dat een bepaalde bestemming wordt gerealiseerd, voor de Afdeling uiteindelijk voldoende garantie zal bieden dat met vaststelling van het

34 Art. 19km lid 1 Nbw (nieuw).

35 Waarop de regeling van art. 19db Nbw van toepassing is.

36 Wet van 23 maart 2013 tot wijziging van de Crisis- en herstelwet en diverse andere wetten in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht, *Stb.* 2013, 144.

37 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 669, nr. 6, p. 10-11.

38 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 669, nr. 6, p. 10-11.

39 Zie ABRvS 29 december 2012, nr. 201003274, voor een voorbeeld van een dergelijke, voorwaardelijke verplichting in een bestemmingsplan.

plan verzekerd is dat uitvoering van dit plan niet leidt tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied. Terwijl dat uiteindelijk wel de uitkomst zou moeten zijn.

3.4. Vaststelling grenswaarde

Voor de praktijk is ten slotte van belang dat het wetsvoorstel voorziet in de vaststelling van een grenswaarde.⁴⁰ Ten aanzien van alle projecten of andere handelingen die onder deze, bij ministeriële regeling vast te stellen, grenswaarde blijven, zou dan vaststaan dat er geen aantasting plaatsvindt van de natuurlijke kenmerken van het gebied. De passende beoordeling die in het kader van de PAS wordt verricht (en waarin deze grenswaarde dus is betrokken) fungeert dan ook als passende beoordeling voor deze projecten of andere handelingen. Met deze activiteiten die de grenswaarde niet overschrijden, wordt in de PAS op voorhand rekening gehouden, zodat ook geen ontwikkelingsruimte aan deze activiteiten ter beschikking hoeft te worden gesteld. Deze activiteiten zijn ook niet vergunningplichtig. Voorafgaande toestemming vindt immers plaats bij de vaststelling van de PAS. Wel kan bij ministeriële regeling een meldplicht worden opgelegd.⁴¹ Als de activiteiten waarvoor de grenswaarde geldt, overigens nog andere (potentiële) effecten hebben dan het veroorzaken van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden, zal voor deze effecten uiteraard nog zelfstandig moeten worden beoordeeld of er een vergunningplicht bestaat.

Het moge duidelijk zijn dat het vaststellen van de grenswaarde met de nodige waarborgen omkleed dient te zijn. Immers, van het totaal aan activiteiten dat onder deze grenswaarde blijft, zal vast moeten staan dat er geen aantasting van het Natura 2000-gebied zal kunnen optreden – terwijl eigenlijk op voorhand niet duidelijk is (althans: dat lijkt niet eenvoudig) hoeveel stikstofdepositie deze activiteiten gezamenlijk zullen kunnen veroorzaken op een Natura 2000-gebied. Het invoeren van een meldplicht om het overzicht te houden op deze vergunningvrije activiteiten is m.i. dan ook een randvoorwaarde voor het goed functioneren van dit systeem. Er wordt vooralsnog gedacht aan een grenswaarde van 1 mol stikstofdepositie per hectare per jaar, waarbij een meldplicht, indien daartoe bij ministeriële regeling wordt besloten, zou gelden voor activiteiten die meer dan 0,05 mol per hectare per jaar stikstofdepositie veroorzaken op Natura 2000-gebieden.⁴² Activiteiten die (maximaal) 0,05 mol per hectare per jaar stikstofdepositie veroorzaken, zijn dus vrijgesteld van de vergunningplicht én van de meldplicht (indien ingevoerd). Met deze ondergrens wordt aangesloten bij jurisprudentie van de Afdeling waarin geaccepteerd is dat een stikstofdepositie die lager is dan 0,051 mol per hectare per jaar niet wordt meegenomen in de beoordeling, omdat deze geen fysieke betekenis heeft.⁴³ Hoewel ik niet bekend ben met de (ecologische) onderbouwing van de grenswaarde van 1 mol, komt het mij voor dat het aanhouden van een dergelijke grenswaarde niet zonder risico's is.⁴⁴ Er zit nogal een verschil tussen een door de Afdeling geaccepteerde (grens)waarde van 0,05 mol en 1 mol per hectare per jaar stikstofdepositie.

Het lijkt verder vrijwel onmogelijk om een maximumaantal activiteiten binnen de periode dat de PAS geldt (maximaal zes jaar, zie art. 19kg lid 4 Nbw) te identificeren die gezamenlijk leiden tot een bepaalde hoeveelheid stikstofdepositie waarmee in de PAS op voorhand rekening is gehouden, tenzij hieraan een goed functionerend monitoringstelsel wordt gekoppeld. Als het hanteren van deze grenswaarde niet nader en gedetailleerd onderbouwd wordt, is het risico dat deze regeling door de Afdeling niet wordt geaccepteerd reëel, zeker daar waar het activiteiten betreft die een bijdrage tussen de 0,05 en 1 mol per hectare per jaar stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden kennen.

Wellicht dat aldus op papier een voor de praktijk wenselijke regeling in de Nbw wordt opgenomen, zonder dat er uiteindelijk toe wordt overgegaan deze grenswaarde bij ministeriële regeling vast te stellen. Daarmee lijkt artikel 19kh Nbw (nieuw), voor zover dit artikel de uitzondering op de vergunningplicht voor activiteiten onder de grenswaarde betreft, mogelijk een zelfde leven beschoren te zijn als de (generieke) mogelijkheid om bij AMvB te bepalen dat de vergunningplicht van artikel 19d lid 1 Nbw niet van toepassing is op bepaalde categorieën van projecten of andere handelingen. Van deze,

40 Art. 19kh lid 7 en 8 (nieuw).

41 Dit volgt uit het voorgestelde art. 19koa Nbw.

42 *Kamerstukken II* 2012/13, 33 669, nr. 3, p. 21 resp. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 669, nr. 32, p. 2.

43 ABRvS 19 juni 2013, nrs. 201200593, 201205887 en 201300402.

44 De Kamerstukken behorende bij het wetsvoorstel bevatten immers geen onderbouwing van deze grenswaarde.

in artikel 19db Nbw, neergelegde bevoegdheid die de Nbw sinds 1 mei 2007 bevat, is tot op heden ook geen gebruikge-
maakt, juist omdat het zo lastig is om generieke criteria vast te stellen aan de hand waarvan verzekerd is dat van alle
Natura 2000-gebieden die, in casu, gevoelig zijn voor stikstofdepositie, de natuurlijke kenmerken niet worden aangetast.

Afronding

Het natuurbeschermingsrecht is – zo blijkt al uit de hiervoor beschreven ontwikkelingen – een rechtsgebied in beweging.
Uitspraken van de Afdeling hebben de afgelopen tijd een goede bijdrage geleverd aan de uitleg over en de wijze van
toetsing bij bestaande rechten alsmede in de situatie dat bij vergunningverlening stikstofdepositie gesaldeerd wordt met
bestaande depositierechten. Deze uitspraken hebben echter ook duidelijk gemaakt dat een toestemmingsbesluit voor
projecten en plannen die stikstofdepositie veroorzaken, vaker wél dan niet wordt vernietigd door de Afdeling. De komende
periode zal reikhalzend uitgekeken worden naar de vaststelling van de PAS en, des te meer, naar de eerste uitspraak van
de Afdeling waarin de systematiek van de PAS inhoudelijk aan de orde komt en wordt getoetst. De hamvraag blijft uiteraard
of de Afdeling deze systematiek overeind houdt, juist vernietigt of – omdat onduidelijk zou zijn of de PAS-systematiek
verenigbaar is met de Habitatrichtlijn – zelfs prejudiciële vragen stelt. Die laatste situatie zou funest zijn – daarmee is
toepassing van de PAS weer zo'n twee jaar vertraagd. Dat kan uiteraard ook het geval zijn indien de Afdeling een besluit
waarbij de PAS is gehanteerd, vernietigt, maar wellicht is deze vernietiging dan nog reparabel. Het mooiste zou zijn als
de Afdeling de PAS overeind kan houden en de PAS in de praktijk vervolgens ook echt zorgt voor een verbetering van de
kwaliteit van Natura 2000-gebieden en het creëren van ontwikkelingsruimte. We zullen zien of dat echt gaat gebeuren!⁴⁵

Mr. drs. M.M. Kaajan

45 Marieke Kaajan is advocaat omgevingsrecht bij Stibbe.

14-01

**Rb. Oost-Brabant zittingsplaats
's-Hertogenbosch 2 oktober 2013, nr.
AWB 13-102 (Gemert-Bakel)
(ECLI:NL:RBOBR:2013:5445)**

Casus

Omgevingsvergunning voor het veranderen van een varkenshouderij. Eisers vrezen voor hun gezondheid omdat zij op zeer korte afstand wonen van de intensieve veehouderij. Volgens verweerder maakt het aspect volksgezondheid geen deel uit van het wettelijk toetsingskader.

Rechtsvraag

Is volksgezondheid een aspect dat dient te worden getoetst in het kader van een omgevingsvergunning (milieu)?

Uitspraak

Volksgezondheid is een aspect dat bij de beoordeling van de vergunningaanvraag moet worden getoetst. De beroepsgrond slaagt en de omgevingsvergunning komt voor vernietiging in aanmerking.

Desondanks dient te worden beoordeeld of de rechtsgevolgen van het besluit in stand kunnen worden gelaten.

Voor zover sprake is van een wettelijk of beleidsmatig toetsingskader ligt het op de weg van eisers om, aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, aannemelijk te maken dat dit toetsingskader niet toereikend is. Voor zover een dergelijk toetsingskader ontbreekt, moet er een indicatie zijn dat de activiteiten in de veehouderij risico's meebrengen voor de volksgezondheid. Omdat hier geen sprake is van zo'n indicatie rust in dit geval geen plicht op het bevoegd gezag, ook niet vanwege het voorzorgsbeginsel, om nader te onderzoeken of de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid van een zodanige ernst kunnen zijn dat hierin aanleiding is gelegen om de vergunning te weigeren of daaraan nadere voorschriften te verbinden.

artikel 1.1 lid 2 aanhef en onder a WMB

artikel 1.1 lid 2 Wabo

artikel 2.14 lid 1 onder a onderdeel 2° Wabo

Procesverloop

Bij besluit van 28 november 2012 heeft verweerder vergunninghoudster een omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van de inrichting aan de [adres 1] met een biggenstal, een opfokzeugenstal, een guste- en dragende zeugenstal en een kraamzeugenstal.

(...)

Overwegingen

1. Op deze zaak is gelet op het overgangsrecht van deel C, artikel 1, van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht nog het recht van toepassing zoals dat gold tot en met 31 december 2012. Het in beroep bestreden besluit is namelijk bekendgemaakt vóór 1 januari 2013.

2.1 De rechtbank neemt de volgende, door partijen niet betwiste, feiten als vaststaand aan.

2.2 Vergunninghoudster exploiteert een varkenshouderij aan de [adres 1] (hiervoor zijn in het verleden milieuvergunningen verleend op 9 augustus 1993 en op 4 februari 1999). Vergunninghoudster wil omschakelen van zeugen en vleesvarkens naar enkel zeugen in emissiearme stallen. Na voltooiing bedraagt de bedrijfsomvang 158 kraamzeugen, 176 opfokzeugen, 471 guste en dragende zeugen, 2496 gespeende biggen en 2 dekberen.

2.3 Met het oog op de ligging van de inrichting in de nabijheid van verschillende Natura-2000 gebieden, hebben Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant (verder: GS) desgevraagd een verklaring van geen bedenkingen verleend op 16 november 2012.

2.4 Eisers zijn woonachtig op het perceel [adres 2], aan de overzijde van de straat waar de inrichting is gelegen.

3.1 Verweerder heeft in de omgevingsvergunning toestemming verleend voor de activiteiten bouwen, het uitvoeren van een werk, het veranderen van de inrichting en slopen.

3.2. Desgevraagd hebben eisers ter zitting bevestigd dat het beroep slechts betrekking heeft op de toestemming voor het veranderen van de inrichting en niet op de overige activiteiten, noch de verklaring van geen bedenkingen van GS.

4.1 Eisers vrezen voor hun gezondheid omdat zij op zeer korte afstand wonen van een intensieve veehouderij. Meer concreet vrezen zij voor de verspreiding van micro-organismen en endotoxinen bij de emissie van geur en (ultra)fijn stof. Zij verwijzen in dit verband naar het Informatieblad Intensieve Veehouderij en Gezondheid update 2011 van de GGD (verder: het Informatieblad) en het advies van de Gezondheidsraad van 30 november 2012.

4.2 Verweerder heeft in het bestreden besluit gesteld dat een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu niet kan worden getoetst op het aspect volksgezondheid omdat dit geen onderdeel zou uitmaken van het wettelijk toetsingskader. Ter zitting heeft verweerder subsidiair gesteld dat het advies van de Gezondheidsraad dateert van na de verlening van de omgevingsvergunning en niet kon worden betrokken bij de besluitvorming.

4.3 Indien door het in werking zijn van een inrichting risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, moeten deze risico's gelet op artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 1.1 tweede lid, en artikel 2.14, eerste lid onder a2, van de Wabo als gevolg voor het milieu bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken.

(...)

7. Gelet op het bovenstaande is het beroep gegrond en komt de omgevingsvergunning voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank zal hieronder eerst nagaan of aanleiding bestaat de rechtsgevolgen in stand te laten.

8.1 Verweerder heeft tevens verwezen naar een uitspraak van de ABRS van 17 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7730. Hierin heeft de ABRS aangegeven dat geen duidelijke conclusies uit het voornoemde advies van de Gezondheidsraad kunnen worden getrokken.

8.2 De rechtbank stelt voorop dat voor diverse milieuonderdelen die van invloed kunnen zijn op de volksgezondheid wettelijke en beleidsmatige toetsingskaders zijn gevormd,

veelal op basis van heersende wetenschappelijke inzichten. Het ligt op de weg van degene die zich op het bestaan van een risico voor de volksgezondheid beroept om, aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, aannemelijk te maken dat deze toetsingskaders niet toereikend zijn om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen.

8.3 Voor zover de vrees van eisers voor de volksgezondheid is gebaseerd op de gevolgen van de emissie van geur en stof, overweegt de rechtbank dat op beide gebieden sprake is van een wettelijk toetsingskader. Eisers zijn er niet in geslaagd om aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, aannemelijk te maken dat deze toetsingskaders niet toereikend zijn om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen. De verwijzing naar het advies van de Gezondheidsraad is hiervoor onvoldoende, gelet op de conclusies uit dit advies.

8.4 Dit geldt eveneens voor de vrees van eisers voor de gevolgen van de verspreiding van endotoxinen die zich aan fijn stof zouden kunnen hechten. De Gezondheidsraad merkt hierover onder meer het volgende op: "De commissie acht het echter aannemelijk dat het precieze spectrum van gezondheidsproblemen en -klachten op het platteland een wat ander patroon vertoont. De deeltjescocktail bevat namelijk veel minder ultrafijn stof, minder PM10 en meer grof stof met allerlei microbiële componenten en endotoxinen."

De rechtbank begrijpt hieruit dat endotoxinen zich eerder aan grof stof en fijn stof hechten, dan aan ultrafijn stof. Hierboven heeft de rechtbank overwogen dat het daarom aan eisers is om aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, aannemelijk te maken dat deze toetsingskaders niet toereikend zijn om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen. Het advies van de Gezondheidsraad is op dit punt onvoldoende. De rechtbank vindt steun voor dit oordeel in de uitspraak van de ABRS van 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3655. Weliswaar is er nog geen toetsingskader voor ultrafijn stof, in het advies van de Gezondheidsraad kan geen indicatie worden gelezen dat de emissie van ultrafijn stof een risico voor de volksgezondheid zou kunnen hebben. Ook wat betreft andere micro-organismen die zouden kunnen worden verspreid als gevolg van het houden van varkens, ziet de rechtbank in het advies van de Gezondheidsraad geen indicatie dat hieraan risico's voor de

volksgezondheid zijn verbonden. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat de Gezondheidsraad in zijn advies (paragraaf 2.5) zelf aangeeft geen uitspraken over deze risico's te kunnen doen en de indruk te hebben dat onder reguliere omstandigheden de microbiële risico's voor omwonenden beperkt zijn. Omdat geen sprake is van een indicatie rust in dit geval geen nadere onderzoeksplicht op het bevoegd gezag, ook niet vanwege het voorzorgsbeginsel, om te onderzoeken of de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid van een zodanige ernst kunnen zijn dat hierin aanleiding is gelegen om de vergunning te weigeren, of nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden. De rechtbank ziet daarom aanleiding voor het oordeel dat in zoverre de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand kunnen worden gelaten, ondanks dat verweerder heeft verzuimd het aspect volksgezondheid bij de toetsing te betrekken.

14-02

ABRvS 9 oktober 2013, nr. 201207037/1/A4 (Breda) (ECLI:NL:RVS:2013:1427)

Casus

Afwijzing verzoek om maatwerkvoorschriften vanwege verlichting tennispark. Appellant stelt lichthinder te ondervinden van de lichtmasten van een tennispark. Verweerder heeft geweigerd om voor deze lichtmasten maatwerkvoorschriften te stellen omdat volgens hem is voldaan aan de grenswaarde van 10 lux op de gevel die wordt gehanteerd in de "Algemene richtlijn betreffende lichthinder, deel 1 (1999) Algemeen en Grenswaarden voor sportverlichting" van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (hierna: de richtlijn). Het bij de rechtbank ingestelde beroep is ongegrond verklaard. In hoger beroep wordt aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte is voorbijgegaan aan het feit dat de lichtmasten hoger zijn dan 15 meter en de Flora- en faunawet in verband met deze hoogte eisen stelt.

Rechtsvraag

Kan deze niet eerder aangevoerde grond in hoger beroep worden aangevoerd? Heeft verweerder in redelijkheid kunnen toetsen aan de richtlijn?

Uitspraak

Deze grond en de daaraan ten grondslag liggende feiten zijn eerst in hoger beroep aangevoerd. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van de rechtbank en er geen reden is waarom het betoog wat betreft de hoogte van de lichtmasten niet reeds bij de rechtbank kon worden aangevoerd, en appellant en anderen dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen hadden behoren te doen, dient dit betoog buiten beschouwing te blijven.

Verweerder heeft in redelijkheid kunnen aansluiten bij de richtlijn. Bij toepassing van de richtlijn is bepalend of aan de in de richtlijn gegeven grenswaarden wordt voldaan en niet dat binnen een woning lichthinder kan worden ervaren.

artikel 2.1 lid 3 Activiteitenbesluit milieubeheer

Procesverloop

Bij besluit van 17 juni 2011 heeft het college het verzoek van [appellant] en anderen om met toepassing van artikel 2.1, derde lid, van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit milieubeheer) maatwerkvoorschriften te stellen voor het tennispark van de tennisvereniging. Bij besluit van 7 november 2011 heeft het college het door [appellant] en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 5 juni 2012 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [appellant] en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Overwegingen

Activiteitenbesluit milieubeheer

1. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voorkomt degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het

milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder h, wordt onder het voorkomen of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid mede verstaan het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken van lichthinder.

Ingevolge het derde lid kan het bevoegd gezag met betrekking tot de verplichting bedoeld in het eerste lid maatwerkvoorschriften stellen voor zover het desbetreffende aspect bij of krachtens dit besluit niet uitputtend is geregeld. Deze maatwerkvoorschriften kunnen mede inhouden dat de door de inrichting te verrichten activiteiten worden beschreven alsmede dat metingen, berekeningen of tellingen moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.

Situatie

2. [appellant] en anderen stellen lichthinder te ondervinden van de lichtmasten van het tennispark. Het college heeft geweigerd voor deze lichtmasten maatwerkvoorschriften te stellen als bedoeld in artikel 2.1, derde lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Hieraan heeft het college ten grondslag gelegd dat aan de grenswaarden van de “Algemene richtlijn betreffende lichthinder, deel 1 (1999) Algemeen en Grenswaarden voor sportverlichting” van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (hierna: de richtlijn) voor verticale verlichtingssterkte van 10 lux op de gevel is voldaan. Het college heeft zich hierbij gebaseerd op onderzoek van Lichtconsult.nl waarvan in het rapport “Lichthindermeting Tennisvereniging De IJpelaar te Breda” van 4 april 2011 (hierna: het rapport) verslag wordt gedaan.

(...)

Hoogte lichtmasten

4. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte er aan voorbij is gegaan dat de lichtmasten hoger

zijn dan 15 m. In dit kader voeren zij aan dat vergunning is verleend voor lichtmasten met een hoogte van 15 m. Voorts voeren zij aan dat, zo begrijpt de Afdeling het betoog, de Flora- en faunawet in verband met deze hoogte eisen stelt.

4.1. [appellant] en anderen hebben deze grond en de daaraan ten grondslag liggende feiten voor het eerst in hoger beroep aangevoerd. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van de rechtbank en er geen reden is waarom het betoog wat betreft de hoogte van de lichtmasten niet reeds bij de rechtbank kon worden aangevoerd, en [appellant] en anderen dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen hadden behoren te doen, dient dit betoog buiten beschouwing te blijven.

Kader

5. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college naast de richtlijn de brochure “Bedrijven en milieuzonering 2009” van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) bij zijn beoordeling van de lichthinder had moeten betrekken. Volgens [appellant] en anderen heeft de rechtbank ook miskend dat het college aanvullend op de toetsing aan de richtlijn een belangenafweging had moeten maken. Zij betogen verder dat op blz. 10 van het rapport is vermeld dat lichthinder binnen wordt ervaren op ongeveer 3 m van het meetpunt, wat – zo begrijpt de Afdeling het betoog – mee moet brengen dat ter zake maatwerkvoorschriften worden gesteld.

5.1. Het betoog dat de rechtbank heeft miskend dat het college een andere afweging, eventueel aan de hand van de VNG-brochure, moest verrichten, faalt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 augustus 2010 in zaak nr. 201000896/1/M1), kan een college ter beoordeling van de vraag of maatwerkvoorschriften dienen te worden gesteld in redelijkheid aansluiten bij de richtlijn. Bij toepassing van deze richtlijn is bepalend of aan de in de richtlijn gegeven grenswaarden wordt voldaan, en niet – zoals in het rapport is vermeld – dat binnen een woning lichthinder kan worden ervaren.

De beroepsgrond faalt.

14-03

**ABRVs 23 oktober 2013, nr.
201301898/1/A4 (GS Fryslân)
(ECLI:NL:RVS:2013:1658)**

Casus

Last onder dwangsom vanwege het overtreden van een voorschrift. Het door appelland bij de Rechtbank Noord-Nederland ingestelde beroep is ongegrond verklaard. In hoger beroep wordt door hem aangevoerd dat moet worden gekozen voor het stilleggen van de inrichting door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang.

Rechtsvraag

Heeft het bevoegd gezag kunnen kiezen voor het opleggen van een last onder dwangsom?

Uitspraak

Zowel een last onder bestuursdwang als een last onder dwangsom zijn herstelsancties in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Herstelsancties strekken tot het voorkomen van herhaling van een overtreding. Ook indien de door appelland gewenste stillegging van de inrichting door het opleggen van een last onder bestuursdwang zou plaatsvinden, zou deze uitsluitend mogen strekken tot het voorkomen van een nieuwe overtreding van het desbetreffende voorschrift en niet tot het bestraffen van de drijver van de inrichting. Gelet op de geringe kans van nieuwe overtredingen en de belangen van de drijver van de inrichting heeft het college in redelijkheid kunnen kiezen voor het opleggen van een last onder dwangsom in plaats van het stilleggen van de inrichting door middel van een last onder bestuursdwang.

artikel 5:2 lid 1 onder b Abw

artikel 5:21 Abw

artikel 5:32 Abw

Procesverloop

Bij besluit van 10 augustus 2011 heeft het college het verzoek van [appelland] om handhavend op te treden tegen

de naamloze vennootschap Afvalsturing Friesland N.V. (hierna: Omrin) ten aanzien van de Reststoffen Energie Centrale (hierna: de REC), afgewezen. Bij besluit van 13 december 2011 heeft het college alsnog aan Omrin een last onder dwangsom opgelegd. Bij besluit van 31 januari 2012 heeft het college het door [appelland] tegen het besluit van 10 augustus 2011 gemaakte bezwaar onder verwijzing naar het besluit van 13 december 2011 gegrond verklaard. Bij uitspraak van 18 januari 2013 heeft de rechtbank het door [appelland] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Overwegingen

1. [appelland] heeft het college bij bericht van 26 juli 2011 verzocht om handhavend op te treden jegens Omrin vanwege overtreding van voorschrift 1.7, tweede lid, aanhef en onder a, van de bijlage bij het Besluit verbranden afvalstoffen (hierna: het Bva). In dit voorschrift is, kort weergegeven en voor zover hier van belang, bepaald dat een verbrandingsinstallatie per kalenderjaar maximaal 60 uur in werking mag zijn terwijl er sprake is van een overschrijding van de emissie-eisen (hierna: de 60-uren-norm).

2. De REC is in 2011 in werking gesteld en in de periode vanaf 29 maart 2011 tot en met 28 april 2011 ingeregeld. Niet in geschil is dat tijdens deze inregelperiode de 60-uren-norm is overtreden. In verband met die overtreding heeft het college Omrin bij het besluit van 13 december 2011 een last onder dwangsom opgelegd, strekkende tot voorkoming van herhaling van deze overtreding in toekomstige jaren. De aan de last verbonden dwangsom is gesteld op € 10.000,00 per storting bij overschrijding van de 60-uren-norm, met een maximum van € 150.000,00.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid kon kiezen voor het opleggen van een last onder dwangsom in plaats van – zoals [appelland] wenst – het stilleggen van de REC door middel van het opleggen van een last onder bestuursdwang. Daarbij heeft de rechtbank van belang geacht dat de REC na de inregelperiode in 2011 normaal of goed functioneerde en dat zich daarna nauwelijks storingen hebben voorgedaan, zodat een overtreding van de 60-uren-norm in 2012 niet opnieuw zal plaatsvinden. De rechtbank heeft daarbij verder betrokken dat stillegging van de REC grote nadelige gevolgen voor Omrin met zich brengt.

4. In het geding in hoger beroep staat de uitspraak van de rechtbank ter beoordeling. [appellant] betwist het vorenstaande oordeel van de rechtbank. Hij voert daartoe echter ook gronden aan die geen betrekking hebben op dit oordeel en de daaraan ten grondslag gelegde overwegingen, zoals gronden over de aan Omrin verleende vergunning, de hoogte van een aan Omrin door de politierechter opgelegde boete en over andersoortige overtredingen die Omrin zou begaan. Die gronden blijven in het navolgende onbesproken.

Volgens [appellant] heeft de rechtbank miskend dat ingevolge artikel 5:32, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht niet voor een last onder dwangsom mag worden gekozen, indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet. Verder zouden de emissie-eisen in 2012 nog zijn overschreden en zou uit statistieken en de praktijk – zo begrijpt de Afdeling het betoog van [appellant] – blijken dat er in 2012 meer dan 60 storingsuren zijn geweest. Er wordt, zo betoogt [appellant], alleen handhavend opgetreden om de overtreder in het gareel te krijgen en niet om hem te bestraffen. Hij wijst erop dat artikel 19 van Richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval (PB 2000 L 332; hierna: de richtlijn) bepaalt dat de lidstaten sancties moeten vaststellen die van toepassing zijn op inbreuken op de nationale bepalingen ter uitvoering van deze richtlijnen, die doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn.

5. De Afdeling merkt op dat zowel een last onder bestuursdwang als een last onder dwangsom herstelsancties zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Herstelsancties strekken ingevolge artikel 5.2, eerste lid, onder b, van deze wet tot het voorkomen van herhaling van een overtreding. Ook indien de door [appellant] gewenste stillegging van de REC door het opleggen van een last onder bestuursdwang zou plaatsvinden, zou deze uitsluitend mogen strekken tot het voorkomen van een nieuwe overtreding van de 60-uren-norm door Omrin en niet tot het bestraffen van Omrin.

Er is verder geen grond voor het oordeel dat in dit geval het betrokken voorschrift – de 60-uren-norm – zich verzet tegen het opleggen van een last onder dwangsom strekkende tot het voorkomen van herhaling van overtreding van deze norm in de komende kalenderjaren.

[appellant] heeft verder gesteld dat ook na de inregelperiode in 2011 grote overschrijdingen van emissie-eisen hebben plaatsgevonden en plaatsvinden, maar heeft deze stelling niet met een objectieve, concrete onderbouwing gestaafd. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat de rechtbank niet heeft mogen oordelen dat het college, gelet op de geringe kans dat in kalenderjaren na 2011 nieuwe overtredingen van de 60-uren-norm plaatsvinden en gezien de belangen van Omrin, in redelijkheid heeft kunnen kiezen voor het opleggen van een last onder dwangsom in plaats van het stilleggen van de REC door middel van een last onder bestuursdwang. Om deze reden bestaat evenmin grond voor het oordeel dat, zoals [appellant] in hoger beroep heeft bepleit, het college had moeten overgaan tot intrekking van de aan Omrin verleende vergunning.

Voor zover [appellant] tot slot heeft gewezen op artikel 19 van de richtlijn, overweegt de Afdeling dat in het midden kan blijven of [appellant] een rechtstreeks beroep op deze bepaling zou kunnen doen. Ook als aan artikel 19 van de richtlijn zou kunnen worden getoetst, zou dit [appellant] niet baten. Er is geen grond voor het oordeel dat de ter voorkoming van herhaling van de overtreding opgelegde last onder dwangsom in dit geval niet voldoende doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend als bedoeld in dat artikel is.

6. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

14-04

**ABRvS 30 oktober 2013, nr.
201203812/1/R2 en 201203820/1/R2
(GS Zuid-Holland)
(ECLI:NL:RVS:2013:1694)**

Casus

Vergunningen krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 voor twee elektriciteitscentrales. Aan deze projecten zijn geen maatregelen verbonden die ertoe strekken dat de stikstofdepositie vanwege de centrales in de nabijgelegen Natura 2000-gebieden wordt voorkomen of beperkt. Wel is in de passende

beoordeling de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen in de Natura 2000-gebieden betrokken, maar de uitvoering van deze instandhoudingsmaatregelen is niet afhankelijk van het realiseren van één of beide elektriciteitscentrales. De instandhoudingsmaatregelen zullen worden opgenomen in de beheersplannen voor de desbetreffende natuurgebieden en ook zonder de komst van de centrales tot uitvoering worden gebracht. Appellanten voeren aan dat ten onrechte de instandhoudingsmaatregelen in de passende beoordeling voor de projecten zijn betrokken, waardoor niet kan worden geconcludeerd dat er geen sprake is van verslechterende effecten voor de habitattypen van de Natura 2000-gebieden.

Rechtsvragen

Kunnen de instandhoudingsmaatregelen als mitigerende maatregelen worden aangemerkt? Is met de passende beoordeling de zekerheid verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast?

Uitspraak

De instandhoudingsmaatregelen zijn noodzakelijk om de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren en kunnen – wegens het ontbreken van een directe samenhang met de projecten – niet als mitigerende maatregelen worden aangemerkt. De in de vergunningvoorschriften opgenomen verplichting tot uitvoering van die instandhoudingsmaatregelen maakt dit niet anders. Gezien het voorgaande dient het college aan de hand van de 'passende beoordeling' inzichtelijk te maken dat de zekerheid is verkregen dat de projecten – ook zonder dat mitigerende maatregelen zijn voorzien – de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen aantasten. Op basis van de passende beoordeling is die zekerheid niet verkregen. Bij dit oordeel is onder meer van belang dat niet blijkt of de instandhoudingsmaatregelen structureel van aard zijn, dat onduidelijk is of de maatregelen zullen leiden tot een verbetering van de habitattypen waarvan de kritische depositiewaarde reeds wordt overschreden en dat onvoldoende is gekwantificeerd hoe de bijdrage van de projecten aan de achtergronddepositie van stikstof zich verhoudt tot de hoeveelheid

stikstof die wordt verwijderd met de voorziene instandhoudingsmaatregelen.

artikel 15 NB-wet 1998

artikel 19d NB-wet 1998

Procesverloop

Bij besluit van 20 maart 2008 heeft het college aan Electabel Nederland N.V. (thans: GDF Suez Energie Nederland N.V. (hierna: GDF Suez)) vergunning krachtens artikel 16 en artikel 19d van de Nbw 1998 verleend voor de aanleg en het gebruik van een nieuwe elektriciteitscentrale op de Maasvlakte te Rotterdam. Bij besluit van 10 april 2008 heeft het college aan E.ON Benelux N.V. vergunning krachtens artikel 16 en artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor de aanleg en het gebruik van een nieuwe elektriciteitscentrale op de Maasvlakte te Rotterdam. Bij besluiten van 2 maart 2012 heeft het college de door SNM, WVB en Greenpeace gemaakte bezwaren tegen het besluit van 20 maart 2008 onderscheidenlijk het besluit van 10 april 2008 opnieuw ongegrond verklaard.

(...)

Instandhoudingsmaatregelen

9. Greenpeace en SNM betogen dat ten onrechte de instandhoudingsmaatregelen in de passende beoordeling voor de onderhavige projecten zijn betrokken en aldus ten onrechte zijn betrokken bij de conclusie dat geen sprake is van verslechterende effecten voor de habitattypen van de omliggende Natura 2000-gebieden. Die maatregelen zijn nodig om de geformuleerde behoud- en verbeterdoelstellingen te kunnen realiseren en staan los van de onderhavige twee projecten. Volgens Greenpeace en SNM zijn die instandhoudingsmaatregelen derhalve niet bedoeld om mogelijkheden te creëren voor een toename van de stikstofdepositie, veroorzaakt door nieuwe projecten. Daarbij betogen Greenpeace en SNM dat niet vaststaat dat de instandhoudingsmaatregelen daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd en dat ook hierom deze maatregelen ten onrechte in de passende beoordeling voor de projecten zijn betrokken. Zelfs als ervan wordt uitgegaan dat de instandhoudingsmaatregelen blijvend worden uitgevoerd, dan is volgens Greenpeace en SNM door het college niet aangetoond dat met die maatregelen een positieve stik-

stofbalans – een netto afvoer van stikstof uit de betrokken Natura 2000-gebieden – zal ontstaan.

Daar voegt Greenpeace aan toe dat de instandhoudingsmaatregelen ten onrechte als voorschriften aan de beide vergunningen zijn verbonden, omdat daarvoor geen wettelijke grondslag valt aan te wijzen en dat de uitvoering van deze maatregelen een verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag betreft.

Volgens SNM is ten onrechte niet gestreefd naar een zo laag mogelijke stikstofdepositie voor beide elektriciteitscentrales, nu kritische depositiewaarden in de betrokken natuurgebieden reeds worden overschreden en gebleken is dat het technisch mogelijk is om de thans toegestane stikstofdepositie te halveren. Aan beide vergunningen hadden dan ook hiertoe voorschriften moeten worden verbonden. Verder betoogt SNM dat het niet altijd mogelijk is om een te hoge stikstofdepositie terug te dringen met beheermaatregelen, zonder daarbij grote schade toe te brengen aan de ecologische kwaliteiten en biodiversiteit van het betrokken natuurgebied. Beheermaatregelen, zoals maaien, plaggen of begrazing, leiden soms tot vernieling van het landschap en in voorkomende gevallen is de vegetatie van bepaalde habitattypen zo dun en los dat met eerdergenoemde beheermaatregelen nauwelijks stikstof wordt afgevoerd, aldus SNM.

VVBV betoogt dat de gebruikelijke beheermaatregelen – zoals afgraven of afplaggen – om de aanwezigheid van stikstof in Natura 2000-gebieden te verminderen niet kunnen worden toegepast in het gebied Voornes Duin wat betreft het habitatype 2130C, omdat daarmee de kalkarme bovenlaag verdwijnt en vervolgens op de dan kalkrijke bodem een ander habitatype zal ontstaan. Volgens VVBV dient de stikstofdepositie te worden teruggedrongen in combinatie met een passend begrazings- of maaibeheer om te voldoen aan de instandhoudingsdoelstelling voor dit habitatype.

9.1. Het college stelt zich op het standpunt dat de genoemde instandhoudingsmaatregelen zullen worden opgenomen in de beheerplannen voor de desbetreffende gebieden en dat deze maatregelen ook zonder de beheerplannen en ook zonder de komst van de onderhavige twee elektriciteitscentrales tot uitvoering zullen worden gebracht. Dit zijn derhalve volgens het college geen mitigerende en ook geen compenserende maatregelen

voor deze projecten. De voor de bedoelde maatregelen benodigde financiële middelen zijn reeds beschikbaar en niet afhankelijk van de vaststelling van de beheerplannen, aldus het college.

Verder stelt het college zich op het standpunt dat voor de verwijdering van een hoeveelheid stikstof ter grootte van 1 mol/ha/jaar het voldoende is om één kilo maaisel per hectare per jaar uit een natuurgebied af te voeren. In de praktijk worden volgens het college duizenden kilo's maaisel per hectare per jaar verwijderd. Door deze overdimensionering van de instandhoudingsmaatregelen, zoals maaien, afplaggen, ontstruiken en begrazing, hebben nieuwe stikstofbijdragen ter grootte van enkele mol/ha/jaar geen invloed op de effectiviteit van deze maatregelen. Daarbij wijst het college erop dat bij te intensieve of te grootschalige toepassing van dergelijke beheermaatregelen in het verleden wel eens ongewenste effecten zijn ontstaan. Thans is echter de wetenschappelijke en praktische kennis beschikbaar om dit te voorkomen en kan het college, als daartoe aanleiding is, de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen reguleren.

Uit de passende beoordeling blijkt volgens het college dat met de instandhoudingsmaatregelen – ook met de huidige achtergronddepositie – de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken Natura 2000-gebieden kunnen worden gehaald. Structureel lagere stikstofdeposities zijn voor het behalen van de instandhoudingsdoelstellingen niet noodzakelijk, waarvoor het college verwijst naar bijlage 10 van de passende beoordeling waarin dit is toegelicht. Omdat uit de passende beoordeling blijkt dat de natuurlijke kenmerken van de omliggende Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast, stelt het college zich op het standpunt dat het daarom niet noodzakelijk is om voorschriften aan de vergunningen te verbinden teneinde de stikstofdepositie van beide elektriciteitscentrales te verminderen.

9.2. Uit voorschrift 7 van beide vergunningen vloeit de verplichting voort voor zowel E.ON als GDF Suez om uitvoering te geven aan een aantal instandhoudingsmaatregelen, indien die niet zijn voltooid of opgenomen in een in werking getreden Natura 2000-beheerplan. In voorschrift 7 van beide vergunningen wordt verwezen naar bijlage 1 bij de vergunningen (hierna: de NOx-bijlage), waarin per stikstofgevoelig habitatype voor een aantal van de betrokken Natura 2000-gebieden, te weten Meijndel & Berkheide,

Westduinpark & Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen, Voornes Duin en Duinen Goeree & Kwade Hoek, is aangegeven welke beheermaatregelen daarvoor moeten worden uitgevoerd met daarbij een indicatieve omvang – uitgedrukt in hectares – van die beheermaatregelen.

9.3. Niet in geschil is dat de oprichting van de elektriciteitscentrales van E.ON en GDF Suez zijn aan te merken als projecten in de zin van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 en dat die projecten mogelijk significante gevolgen kunnen hebben voor de omliggende Natura 2000-gebieden. Evenmin is in geschil dat aan de projecten geen maatregelen zijn verbonden, die ertoe strekken dat de door de centrales te veroorzaken toename van stikstofdepositie op de betrokken Natura 2000-gebieden wordt voorkomen of beperkt. In de passende beoordeling die is vereist om tot verlening van een vergunning voor deze projecten ingevolge artikel 19d van de Nbw 1998 te kunnen overgaan, is de uitvoering van instandhoudingsmaatregelen betrokken. Vast staat dat de uitvoering van deze instandhoudingsmaatregelen niet afhankelijk is van het realiseren van een of beide elektriciteitscentrales. De bewuste instandhoudingsmaatregelen zijn noodzakelijk om de instandhoudingsdoelstellingen van de betrokken Natura 2000-gebieden te kunnen realiseren en kunnen – wegens het ontbreken van een directe samenhang met de onderhavige projecten – niet als mitigerende maatregelen worden aangemerkt. De opgenomen verplichting in de voorschriften tot uitvoering van die instandhoudingsmaatregelen, zoals beschreven in de NOx-bijlage behorend bij de voorschriften, maakt dat niet anders. Ook ten aanzien van de door het college gestelde overdimensionering van de voorziene instandhoudingsmaatregelen, nog daargelaten of daarvan sprake is, is niet gebleken dat deze geheel of gedeeltelijk samenhangt met de onderhavige projecten.

Gezien het voorgaande dient het college in dit geval aan de hand van de passende beoordeling inzichtelijk te maken dat de zekerheid is verkregen dat de onderhavige projecten – ook zonder dat mitigerende maatregelen zijn voorzien – de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen aantasten. In de passende beoordeling zijn de instandhoudingsmaatregelen in de vorm van bestaand beheer – dat mede bepalend is voor de huidige staat van instandhouding van de habitattypen – betrokken, evenals mogelijke toekomstige maatregelen die bestaan uit uitbreiding en intensivering van bestaande

beheermaatregelen. Om deze maatregelen als feitelijke ontwikkeling in de passende beoordeling te kunnen betrekken, moet in de eerste plaats met een voldoende mate van zekerheid vaststaan dat deze maatregelen daadwerkelijk zullen worden uitgevoerd. Hetgeen Greenpeace en SNM op dit punt naar voren hebben gebracht, geeft de Afdeling geen aanleiding om daaraan te twijfelen. Voorts dienen niet alleen de verwachte positieve effecten, maar ook eventuele negatieve effecten daarvan op de kwalificerende habitattypen, habitatoorten en vogelsoorten te worden beoordeeld in het licht van de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken Natura 2000-gebieden.

9.4. Uit de passende beoordeling noch uit de NOx-bijlage blijkt of de voorziene instandhoudingsmaatregelen eenmalig of blijvend in uitvoering zijn dan wel zullen worden uitgevoerd in de Natura 2000-gebieden, Meijendel & Berkeide, Westduinpark & Wapendal, Solleveld & Kapittelduinen, Duinen Goeree & Kwade Hoek en Voornes Duin.

Voorts is in de passende beoordeling per Natura 2000-gebied onvoldoende aandacht besteed aan zowel de verwachte positieve als negatieve effecten van de uitvoering, voortzetting dan wel uitbreiding en intensivering van instandhoudingsmaatregelen die zullen worden uitgevoerd in de betrokken Natura 2000-gebieden, afgezet tegen de verwachte effecten van de twee onderhavige projecten op die gebieden en het kunnen verwezenlijken van de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden. Dit klemt temeer nu het in bedrijf nemen van de elektriciteitscentrales leidt tot een toename van stikstofdepositie, terwijl in de autonome situatie de achtergronddepositie van stikstof de kritische depositiewaarde voor de habitattypen in bepaalde delen van de betrokken Natura 2000-gebieden reeds overschrijdt en tevens voor een aantal van die habitattypen een verbeterdoelstelling geldt. Bovendien zullen de voorziene instandhoudingsmaatregelen niet leiden tot een afname van de achtergronddepositie van stikstof op de daarvoor gevoelige habitattypen.

In de passende beoordeling is naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende gekwantificeerd hoe de achtergronddepositie van stikstof tezamen met de toename van stikstofdepositie als gevolg van onderhavige projecten zich verhoudt ten opzichte van de hoeveelheid stikstof die wordt verwijderd met de beoogde instandhoudingsmaatregelen uit de betrokken Natura 2000-gebieden. Hierdoor is niet

duidelijk of verslechtering van de in die gebieden aanwezige stikstofgevoelige habitattypen daarmee wordt voorkomen en of de beoogde instandhoudingsmaatregelen voldoende zijn voor het op termijn behalen van de instandhoudingsdoelstellingen en in hoeverre bij de huidige omvang van die instandhoudingsmaatregelen sprake is van de door het college gestelde overdimensionering. Ook is in de passende beoordeling niet inzichtelijk gemaakt dat zonder het treffen van mitigerende maatregelen voor de twee onderhavige projecten – in de vorm van aanvullende maatregelen gericht op het wegnemen van de extra stikstofdepositie, saldering of anderszins – geen afbreuk wordt gedaan aan de effectiviteit van de beoogde instandhoudingsmaatregelen die een bijdrage moeten leveren aan het bereiken van de instandhoudingsdoelstellingen voor de stikstofgevoelige habitattypen in de betrokken Natura 2000-gebieden. Evenmin blijkt uit de passende beoordeling dat het – op termijn – behalen van die instandhoudingsdoelstellingen niet in gevaar wordt gebracht.

9.5. Uit het voorgaande volgt dat het college zich in de bestreden besluiten ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de zeven betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast.

14-05

**ABRvS 6 november 2013, nr. 201112256/1/A4 (Barneveld)
(ECLI:NL:RVS:2013:1794)**

Casus

Vergunning krachtens de Wet milieubeheer voor een veehouderij. Appellante heeft in haar beroepschrift louter volstaan met te verwijzen naar hetgeen zij als zienswijze tegen het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht. De bezwaren hebben onder meer betrekking op het ontsluiten van de inrichting en de verkeerssituatie ter plaatse.

Rechtsvraag

Is het beroep ontvankelijk? Zijn de bezwaren over ontsluiting inrichting en de verkeerssituatie gegrond?

Uitspraak

In gevallen waarin in het beroepschrift louter wordt verwezen naar eerder ingediende zienswijzen, bezwaren of beroepsgronden zonder dat daarbij wordt aangegeven waarom het verweer van het bestuursorgaan of de reactie van de rechter onjuist is, zal de Afdeling appellant bij brief uitnodigen binnen een nadere termijn van vier weken (in Crisis- en herstelwetzaken twee weken) alsnog schriftelijk toe te lichten waarom de reactie van het bestuursorgaan dan wel de rechtbank of voorzieningenrechter onjuist is. Daarvoor is geen aanleiding indien één of meer beroepsgronden wel van een toelichting is voorzien.

De gestelde onmogelijkheid om de inrichting te ontsluiten is een privaatrechtelijke kwestie die buiten het toetsingskader van de Wet milieubeheer valt. Het belang van de verkeersveiligheid is geregeld in regelgeving, zoals de Wegenverkeerswet en geen belang in de zin van de Wet milieubeheer.

artikel 6:6 Abw

artikel 8:54 Abw

Procesverloop

Bij besluit van 12 oktober 2011 heeft het college aan [vergunninghouder] krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer vergunning verleend voor het in werking hebben van een zeugen- en vleesvarkenshouderij op het perceel [locatie 1] te Barneveld.

Overwegingen

Louter verwijzen naar zienswijzen, bezwaar- of beroepsgronden

1. [appellante] heeft in haar beroepschrift volstaan met het betoog dat de bestreden milieuvergunning, gelet op al hetgeen zij zowel mondeling als schriftelijk als zienswijze naar voren heeft gebracht tegen het ontwerp-besluit, in strijd met de wet en het recht is voorbereid en tot stand is gekomen.

2. In gevallen waarin in het beroepschrift of hoger beroepschrift voor de beroepsgronden louter is verwezen naar eerder ingediende zienswijzen, bezwaren of beroepsgronden, zonder dat is aangeduid waarom de reactie van het bestuursorgaan op de zienswijze of het bezwaar onderscheidenlijk de reactie van de rechtbank of voorzieningenrechter op de beroepsgronden onjuist is, acht de Afdeling het aangewezen het beroep of hoger beroep niet vanwege het louter verwijzen zonder meer met toepassing van artikel 8:54 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kennelijk ongegrond te verklaren. Zij zal in dergelijke gevallen, nu die zo verwant zijn aan gevallen waarin in het beroepschrift of hoger beroepschrift in het geheel geen gronden zijn aangevoerd, met analoge toepassing van artikel 6:6 van de Awb, de indiener bij brief uitnodigen binnen een nadere termijn van vier weken (in Crisis- en herstelwetzaken twee weken) alsnog schriftelijk toe te lichten waarom de reactie van het bestuursorgaan dan wel de rechtbank of voorzieningenrechter onjuist is. Daarvoor is geen aanleiding indien in het beroepschrift of hoger beroepschrift één of meer beroepsgronden wel van een toelichting zijn voorzien, maar voor de overige beroepsgronden louter is verwezen naar eerder ingediende zienswijzen, bezwaren of beroepsgronden.

3. Nu [appellante] in haar beroepschrift voor haar beroepsgronden louter heeft verwezen naar de zienswijzen die zij destijds mondeling en schriftelijk tegen het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht, heeft de Afdeling haar na haar verzet alsnog uitgenodigd toe te lichten waarom de reactie van het bestuursorgaan op haar zienswijzen onjuist is.

(...)

Ontsluiting inrichting

11. [appellante] betoogt dat het college de vergunning had moeten weigeren, omdat het niet mogelijk is de op te richten inrichting te ontsluiten. Hiertoe voert zij aan dat de ontsluiting daarvan slechts mogelijk is over privégronden van [...] en dat hij niet bereid is zijn medewerking daaraan te verlenen. Voor zover het college stelt dat uit de koopakte van vergunninghouder blijkt dat er een erfdienstbaarheid rust op het gebruik van de gronden van Van den Top ten behoeve van ontsluiting, voert [appellante]

aan dat ten onrechte slechts twee pagina's van de koopakte zijn overgelegd.

11.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 7 juli 2010 in zaak nr. 200907717/1/M2 vallen privaatrechtelijke verhoudingen buiten het toetsingskader van de Wet milieubeheer. Derhalve is het door [appellante] in dit verband gestelde geen reden voor weigering van de vergunning.

De beroepsgrond faalt.

Verkeerssituatie

12. Voorts stelt [appellante] dat uit het door haar overgelegde rapport van Oranjewoud blijkt dat de Krumselaarseweg niet geschikt is voor het zware wegverkeer van en naar de inrichting en dat de vergunning daarom had moeten worden geweigerd. Volgens haar zal een verkeersonveilige situatie ontstaan. Ook zal schade aan de weg worden aangebracht, aldus [appellante].

12.1. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 3 april 2013 in zaak nr. 201110836/1/A4 vindt het belang van de verkeersveiligheid bescherming in andere regelgeving, zoals de Wegenverkeerswet, en betreft dat niet het belang van de bescherming van het milieu in de zin van de artikelen 8.10 en 8.11 van de Wet milieubeheer. De gevolgen van het in werking zijn van de inrichting voor de verkeersveiligheid konden voor het college dan ook geen aanleiding zijn om de gevraagde vergunning te weigeren. Dit geldt ook voor de door [appellante] gestelde schade aan de weg.

De beroepsgrond faalt.

14-06

ABRvS 13 november 2013, nr. 201303243/1/R2, 201303324/1/R2 en 201303816/1/R2 (GS Noord-Brabant) (ECLI:NL:RVS:2013:1931)

Casus

Vergunningen ingevolge de Natuurbeschermingswet 1998 (NB-wet 1998) voor een viertal veehouderijbedrijven. Voorafgaand aan het verlenen van de NB-wetvergunningen hebben de betrokken bedrijven verzoeken gedaan om saldering krachtens de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant (hierna: de stikstofverordening) en heeft het college van gedeputeerde staten daaromtrent vier salderingsbesluiten genomen. Het college heeft deze salderingsbesluiten, op grond waarvan saldo uit de depositiebank aan de bedrijven is toegekend, bij de verlening van de NB-wetvergunningen betrokken. Gedeputeerde staten hebben het Protocol Depositiebank vastgesteld. Ingevolge dit protocol vindt vulling van de depositiebank uitsluitend plaats op basis van wijzigingen in vergunningen krachtens de Wet milieubeheer en meldingen Besluit landbouw milieubeheer die door gemeenten zijn ingevoerd in het Bestand Veehouderijbedrijven Brabant (BVB-bestand). De depositiebank wordt gevuld met depositierechten van bedrijven die ná 7 december 2004 zijn gestopt of ingekrompen. Deze datum is de referentiedatum waarop artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn van toepassing werd op een Natura 2000-gebied.

Appellante betoogt dat de saldi uit de depositiebank ten onrechte zijn betrokken bij de vergunningverlening. Daartoe voert zij aan dat (1) tussen de vergunde toename van de stikstofdepositie en de daartegenover staande onttrekkingen van saldo uit de depositiebank geen directe samenhang bestaat nu die onttrekkingen niet zijn te koppelen aan één of meer concrete ingetrokken vergunningen, (2) dat het mogelijk is dat in de depositiebank deposities worden opgenomen van milieuvergunningen die vóór de oprichting van de depositiebank zijn ingetrokken, (3) dat deposities afkomstig zijn van bedrijven die op het moment van intrekken van de milieuvergunning

ning niet meer bestonden en (4) dat niet is gewaarborgd dat in de depositiebank opgenomen milieuvergunningen zijn verleend voordat de betrokken Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn werden aangewezen.

Het college is van opvatting dat door middel van de depositiebank een directe relatie ontstaat tussen de toe- en afnames van stikstofdepositie. In de depositiebank wordt echter niet gesaldeerd met het intrekken van vergunningen, maar met door die intrekking vrijgevallen stikstofdeposities. De ingetrokken vergunning dient daarvoor als administratief bewijs.

Rechtsvraag

Biedt de verordening voldoende waarborg dat er een directe samenhang bestaat tussen de in de depositiebank op te nemen en te onttrekken saldi ten behoeve van de verlening van de NB-wetvergunning?

Uitspraak

De hier toegepaste vorm van saldering op grond van een depositiebank verschilt van de in de jurisprudentie aanvaarde externe saldering waarbij een directe samenhang bestaat tussen de intrekking van de milieuvergunning en de verlening van de NB-wetvergunning. Die directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning voor het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen het saldogevende en saldo-ontvangende bedrijf over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken milieuvergunning. Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd.

De eerste beroepsgrond faalt omdat de directe koppeling tussen de ingetrokken milieuvergunning en het onttrokken saldo bij saldering op grond van een depositiebank niet relevant is. De tweede beroepsgrond slaagt nu niet is uitgesloten dat in de depositiebank saldi zijn opgenomen van milieuvergunningen die vóór de oprichting van de depositiebank zijn ingetrokken. In dat geval ontbreekt een directe samenhang. De derde beroepsgrond slaagt omdat niet is uitgesloten dat in de depositiebank

saldi worden opgenomen van bedrijven die op het moment van intrekking van de milieuvergunning feitelijk niet meer aanwezig waren. Voorwaarde voor externe saldering is immers dat het bedrijf nog feitelijk aanwezig was op het moment van intrekking van de milieuvergunning of het afsluiten van de overeenkomst. Een dergelijke waarborg kan niet worden gemist. Ook de vierde beroepsgrond slaagt omdat verordening en protocol niet waarborgen dat in de depositiebank uitsluitend milieuvergunningen zijn opgenomen die zijn verleend vóór de referentiedatum (7 december 2004) voor het betrokken Vogelrichtlijngebied. Daardoor is het mogelijk dat saldo is gebruikt dat afkomstig is van een milieuvergunning voor een bedrijf dat ná de referentiedatum is opgericht of is gewijzigd, zonder dat is gewaarborgd dat die oprichting of wijziging passend is beoordeeld als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn.

artikel 19g NB-wet 1998

artikel 19k NB-wet 1998

artikel 6 lid 3 Habitatrictlijn

Procesverloop

Bij besluit van 29 januari 2013, kenmerk C2056271/3293494, heeft het college aan [vergunninghoudster A] een vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) verleend voor uitbreiding van een melkrundveehouderij aan de [locatie A] te Liessel.

Bij besluit van 25 februari 2013, kenmerk C2052516/3362433, heeft het college aan [vergunninghoudster B] een vergunning krachtens de Nbw 1998 verleend voor uitbreiding van een vleeskuikenhouderij aan de [locatie B] te Someren.

Bij besluit van 6 maart 2013, kenmerk C2072812/3357006, heeft het college aan [vergunninghouders C] een vergunning krachtens de Nbw 1998 verleend voor oprichting van een varkenshouderij aan de [locatie C] te De Rips.

Bij besluit van 11 maart 2013, kenmerk C2057437/3363173, heeft het college aan [vergunninghouder D] een vergunning krachtens de Nbw 1998 ver-

leend voor uitbreiding van een rundveehouderij aan de [locatie D] te Deurne.

Overwegingen

De bestreden besluiten

1. Het college heeft bij de bestreden besluiten vergunningen verleend voor de oprichting onderscheidenlijk uitbreiding en exploitatie van vier agrarische bedrijven. Voorafgaand aan het verlenen van de Nbw-vergunningen hebben de bedrijven verzoeken gedaan om saldering krachtens de Verordening stikstof en Natura 2000 Noord-Brabant (hierna: de stikstofverordening) en heeft het college daaromtrent vier salderingsbesluiten genomen. Het college heeft bij de verlening van de Nbw-vergunningen de salderingsbesluiten, op grond waarvan saldo uit de depositiebank aan de bedrijven is toegekend, betrokken.

Het college heeft de Nbw-vergunningen met toepassing van artikel 19g en artikel 19kd van de Nbw 1998 verleend, omdat de toename van ammoniakemissie als gevolg van de oprichting of uitbreiding van de betrokken bedrijven, gelet op het aan deze bedrijven toegekende saldo uit de depositiebank, per saldo niet zal leiden tot een toename van stikstofdepositie op stikstofgevoelige habitattypen in de Natura 2000-gebieden.

Wettelijk kader

2. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 is het verboden zonder vergunning, of in strijd met aan die vergunning verbonden voorschriften of beperkingen, van gedeputeerde staten, projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten.

2.1. Ingevolge artikel 19f, eerste lid, maakt de initiatiefnemer voor projecten waarover gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld

in artikel 19d, eerste lid, nemen, en die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied, maar die afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens gedeputeerde staten een besluit nemen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

2.2. Ingevolge artikel 19g, eerste lid, kan een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, slechts worden verleend indien gedeputeerde staten uit de passende beoordeling, bedoeld in artikel 19f, eerste lid, zich ervan hebben verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied niet zullen worden aangetast.

2.3. Ingevolge artikel 19kd, eerste lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, betreft het bevoegd gezag bij besluiten over [...] het verlenen van een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, niet de gevolgen die een handeling kan hebben door het veroorzaken van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied in de volgende gevallen:

a. [...]

b. de handeling is een activiteit die na de referentiedatum is begonnen, of een gebruik dat na de referentiedatum in betekenende mate is gewijzigd, waarbij is verzekerd dat, in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied als gevolg van die activiteit of dat gebruik per saldo niet is toegenomen of zal toenemen.

Ingevolge het derde artikellid wordt onder “referentiedatum” als bedoeld in het eerste lid verstaan:

a. 7 december 2004, of

b. [...]

2.4. Ingevolge artikel 12 van de stikstofverordening dragen gedeputeerde staten zorg voor het inrichten en onderhouden van een depositiebank, die gevuld wordt met:

a. de vervallen deposities van bedrijven die na 7 december 2004 de bedrijfsvoering beëindigd hebben en waarvan de vergunning krachtens de Wet milieubeheer, dan wel de melding op basis van het Besluit landbouw milieubeheer is ingetrokken of vervallen;

b. de vrijkomende deposities bij wijzigingen van vergunning krachtens de Wet milieubeheer dan wel meldingen volgens het Besluit landbouw milieubeheer, na 7 december 2004;

steeds voor zover deze nog niet eerder zijn gebruikt.

Ingevolge artikel 16, stellen gedeputeerde staten nadere regels vast over de wijze waarop de depositiebank gevuld wordt en depositierechten worden uitgegeven.

2.5. Gedeputeerde staten hebben ter uitvoering van artikel 16 van de stikstofverordening het Protocol Depositiebank versie 13 juli 2010 (hierna: het protocol) vastgesteld.

Ingevolge paragraaf 3, onder 1, van het protocol vindt vulling van de depositiebank uitsluitend plaats op basis van wijzigingen in vergunningen krachtens de Wet milieubeheer en meldingen Besluit landbouw milieubeheer, die door gemeenten zijn ingevoerd in het BVB-bestand Noord-Brabant.

Ingevolge paragraaf 3, onder 2, wordt de depositiebank gevuld met depositierechten van gestopte en ingekrompen bedrijven:

- Depositierechten (op basis van het bestaande emissieplafond) van veehouderijbedrijven die gestopt zijn na 07-12-2004 (in het BVB-bestand op 0 NGE zijn komen te staan) en op 07-12-2004 nog aantoonbaar actief waren. Aantoonbaar actief zijn die bedrijven, die in 2005 nog meitellinggegevens over het houden van dieren aan Dienst Regelingen van het ministerie van LNV hebben aangeleverd;

- Depositierechten (op basis van het bestaande emissieplafond) van bedrijven die sinds 07-12-2004 niet alleen in emissie (en daarmee in depositie) maar ook met aantallen dieren (resultierend in minder NGE, maar > 0 NGE, dus niet (definitief) gestopt) ingekrompen zijn.

Samenhang

3. Werkgroep Behoud de Peel betoogt dat de saldi uit de depositiebank ten onrechte zijn betrokken bij de verlening van de vier Nbw-vergunningen. Zij voert daartoe aan dat tussen de vergunde toename van de stikstofdepositie in de vier vergunningen en de daar tegenoverstaande onttrekkingen van saldo uit de depositiebank geen directe samenhang bestaat, omdat die onttrekkingen niet zijn te koppelen aan één of meer concrete ingetrokken vergunningen. De directe samenhang is voorts volgens Werkgroep Behoud de Peel niet gewaarborgd omdat de stikstofverordening en het protocol het mogelijk maken dat in de depositiebank deposities worden opgenomen van milieuvergunningen die voor de oprichting van de depositiebank zijn ingetrokken. De deposities kunnen voorts afkomstig zijn van bedrijven die op het moment van intrekken van de milieuvergunning niet meer bestonden. Voorts voert zij aan dat niet is gewaarborgd dat de in de depositiebank opgenomen milieuvergunningen zijn verleend voordat de betrokken Natura 2000-gebieden ter uitvoering van de Vogelrichtlijn werden aangewezen. Ter onderbouwing van haar betoog verwijst zij naar de voorwaarden waaronder in de jurisprudentie externe saldering als mitigerende maatregel is aanvaard.

3.1. Het college stelt zich op het standpunt dat door middel van de depositiebank een directe relatie ontstaat tussen de toe- en afnames van stikstofdepositie. In de depositiebank wordt echter niet gesaldeerd met het intrekken van vergunningen, maar met de door die intrekking vrijgevallen stikstofdeposities. Een ingetrokken vergunning dient volgens het college uitsluitend als administratief bewijs dat de bij die vergunning horende stikstofdepositie is vrijgevallen. In het systeem van de depositiebank is gewaarborgd dat het totaal van de stikstoftoenames nooit groter kan zijn dan het totaal van de stikstofafnames. Dat wordt bijgehouden in een overzicht dat openbaar te raadplegen is, aldus het college.

Het college stelt voorts dat het voor de beoordeling van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden uitgaat van een stand-still situatie ten opzichte van 7 december 2004. Toenames van stikstofdepositie ten opzichte van deze datum kunnen worden gesaldeerd met stikstofdeposities die op 7 december 2004 bestonden maar daarna zijn beëindigd. De verordening en het protocol voorzien daarom in de opname van stikstofdeposities in de deposi-

tiebank van milieuvergunningen van bedrijven die op 7 december 2004 nog aantoonbaar in bedrijf waren en waarvan de milieuvergunning na die datum is ingetrokken.

3.2. Het college heeft de vergunningen verleend met toepassing van artikel 19kd, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998, voor zover de aangevraagde activiteiten effecten kunnen hebben op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden die zijn of zullen worden aangewezen ter uitvoering van de Habitatrichtlijn. Voor zover de aangevraagde activiteiten effecten kunnen hebben op stikstofgevoelige habitats in Natura 2000-gebieden die ter uitvoering van de Vogelrichtlijn zijn aangewezen, zijn de vergunningen verleend op basis van een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19g van de Nbw 1998.

3.3. Het college heeft het saldo uit de depositiebank als maatregel betrokken in de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de bestreden besluiten en op grond waarvan het college zich ervan heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. Voorts heeft het college het saldo uit de depositiebank betrokken bij de beoordeling of aan de voorwaarde voor toepassing van artikel 19kd, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998 dat 'in samenhang met voor die activiteit getroffen maatregelen, de stikstofdepositie op de voor stikstofgevoelige habitats in een Natura 2000-gebied als gevolg van die activiteit per saldo niet is toegenomen of zal toenemen' is voldaan.

3.4. De Afdeling ziet zich, gelet op het in beroep aangevoerde, voor de vraag gesteld of saldo uit de depositiebank als maatregel in een passende beoordeling kan worden betrokken en of dit kan worden betrokken bij de beoordeling of voldaan wordt aan artikel 19kd, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998. Zij overweegt daartoe als volgt.

3.5. In de jurisprudentie is aanvaard dat saldering in de vorm van intrekking van een milieuvergunning, Hinderwetvergunning of melding (hierna tezamen aangeduid als: milieuvergunning) ten behoeve van de verlening van een Nbw-vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een agrarisch bedrijf onder voorwaarden kan worden betrokken als maatregel in een passende beoordeling of bij de beoordeling of aan de voorwaarden van artikel 19kd, eerste lid, onder b, van de Nbw 1998 is voldaan (uitspraken van 16 maart 2011, in zaak nr. 200909282/1/R2

en 10 oktober 2012, in zaak nr. 201010326/1/T1/A4). Werkgroep Behoud de Peel wijst er terecht op dat deze vorm van saldering, hierna aan te duiden als externe saldering, slechts mogelijk is als er een directe samenhang bestaat tussen de intrekking van de milieuvergunning en de verlening van de Nbw-vergunning. Die directe samenhang wordt aangenomen als de vergunning voor het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen het saldogevende en saldo-ontvangende bedrijf over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken milieuvergunning. Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd.

3.6. De voorwaarde van directe samenhang tussen de intrekking van de milieuvergunning en de verlening van de Nbw-vergunning betekent voorts dat niet elke milieuvergunning kan worden gebruikt voor externe saldering. Een milieuvergunning die is verleend en is ingetrokken voordat artikel 6, derde lid, van de Habitatrictlijn van toepassing werd op een Natura 2000-gebied (de referentiedatum) waarop het agrarisch bedrijf stikstofdepositie veroorzaakt, kan niet voor externe saldering worden gebruikt (uitspraak van 18 april 2012, in zaak nr. 201003985/1/A4).

3.7. Externe saldering is in beginsel wel mogelijk met een milieuvergunning die is verleend voor de referentiedatum en die na die datum is ingetrokken. Hoewel niet relevant is of tot het moment van intrekking van de vergunning, of tot het moment waarop de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie wordt gesloten, nog vee aanwezig was op het bedrijf, is wel relevant of het bedrijf op dat moment feitelijk nog aanwezig was (uitspraken van 29 juni 2011, in zaak nr. 200908730/1/R2 en 14 augustus 2013, in zaak nr. 201205373/1/R2). Dat is, zo preciseerd de Afdeling thans, het geval als de hervatting van het bedrijf mogelijk is zonder dat daarvoor een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 voor de realisering van een project, is vereist. Deze voorwaarden zijn gesteld ten einde het mitigerende karakter van externe saldering te waarborgen. Externe saldering kan alleen met stikstofdeposities die waren vergund op de referentiedatum en die ook nog aanwezig waren of konden zijn tot het moment van intrekking van de milieuvergunning of het sluiten van de overeenkomst

over de overname van de stikstofdepositie ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf.

3.8. Met saldering via de depositiebank wordt hetzelfde beoogd als met externe saldering: een toename van stikstofdepositie van een vergund project wordt gesaldeerd met een afname van stikstofdepositie door een ingetrokken milieuvergunning. Externe saldering en saldering via de depositiebank zijn binnen de Nbw-vergunningverlening beide te duiden als een maatregel ter mitigatie van de effecten van het vergunde project. De wijze waarop het benodigde saldo wordt verkregen verschilt wel.

Bij de depositiebank zorgen gemeentebesturen voor de intrekking van milieuvergunningen van bedrijven waarvan de bedrijfsvoering is beëindigd en voert de provincie de regie over de opname van het saldo dat uit deze ingetrokken vergunningen vrijvalt en over de toekenning van saldo aan bedrijven die saldo nodig hebben. Bij externe saldering draagt het agrarisch bedrijf dat saldo nodig heeft zelf ervoor zorg dat hij met een ander agrarisch bedrijf overeenkomt dat de milieuvergunning daarvan wordt ingetrokken en dat het saldo wordt overgenomen.

3.9. De overeenkomsten tussen externe saldering en saldering uit de depositiebank geven aanleiding voor het oordeel dat bij saldering op grond van de depositiebank ten behoeve van een Nbw-vergunning, evenals bij externe saldering, gelet op het mitigerende karakter van de maatregel, een directe samenhang dient te bestaan tussen de in de depositiebank op te nemen en te onttrekken saldi. Gelet op het in beroep aangevoerde dient te worden bezien of de wijze van saldering en de voorwaarden die gesteld worden aan de opname van saldo van een ingetrokken milieuvergunning waarborgen dat er een directe samenhang aanwezig is tussen de in de depositiebank opgenomen saldi van ingetrokken milieuvergunningen en de onttrekkingen van saldi ten behoeve van een Nbw-vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een agrarisch bedrijf.

3.10. Ten aanzien van het betoog van Werkgroep Behoud de Peel dat tussen de vergunde toename van de stikstofdepositie in de vier vergunningen en de daar tegenoverstaande onttrekkingen van saldo uit de depositiebank geen directe samenhang bestaat, omdat die onttrekkingen niet zijn te koppelen aan één of meer concrete ingetrokken vergunningen, overweegt de Afdeling als volgt.

In een depositiebank wordt, zoals het college stelt, niet gesaldeerd met het intrekken van vergunningen, maar met de door die intrekking vrijgevallen stikstofdeposities. Per Natura 2000-gebied wordt per habitatype het saldo dat afkomstig is van een ingetrokken milieuvergunning van een saldogevend bedrijf geregistreerd. Datzelfde gebeurt voor de onttrokken saldi voor de ontvangende bedrijven. Bij onttrekking van saldo is bepalend of voor het desbetreffende habitatype in de depositiebank nog voldoende saldo van de (gezamenlijke) saldogevende bedrijven geregistreerd staat. Een directe koppeling tussen de ingetrokken milieuvergunning van een saldogevend bedrijf en het onttrokken saldo voor het saldo-ontvangende bedrijf, zoals aan de orde bij externe saldering, is bij saldering op grond van een depositiebank niet relevant. Gelet hierop is het niet bezwaarlijk dat bij saldering op grond van een depositiebank niet wordt aangegeven van welke ingetrokken milieuvergunning het saldo afkomstig is. Het betoog faalt.

3.11. Uit de stikstofverordening en het protocol volgt dat het saldo van een milieuvergunning die is verleend vóór 7 december 2004 voor een bedrijf dat op 7 december 2004 nog aantoonbaar in bedrijf was, en die nadien is ingetrokken, in de depositiebank kan worden opgenomen. Werkgroep Behoud de Peel wijst er terecht op dat de stikstofverordening en het protocol niet uitsluiten dat in de depositiebank saldi zijn opgenomen van milieuvergunningen die voor de oprichting van de depositiebank zijn ingetrokken.

De Afdeling is van oordeel dat een directe samenhang tussen de intrekking van een milieuvergunning en de beschikbaarstelling van depositie ten behoeve van saldering kan worden aangenomen bij milieuvergunningen die zijn ingetrokken ten behoeve van de opname in de depositiebank. Deze samenhang is aanwezig bij milieuvergunningen die zijn ingetrokken na de datum van (het concrete voornemen tot) instelling van de depositiebank. Dat is in Noord-Brabant 29 september 2009, de datum waarop het convenant 'Stikstof en Natura 2000' is gesloten. In dat convenant is onder meer besloten tot de inrichting van de depositiebank en is afgesproken dat de daarbij betrokken partijen zich inspannen om – door een actief beleid van intrekking van vergunningen dan wel meldingen bij gestopte bedrijven – de bank zo spoedig mogelijk te vullen. Het betoog slaagt.

3.12. Werkgroep Behoud de Peel wijst er terecht op dat de verordening en het protocol niet uitsluiten dat in de depositiebank saldi worden opgenomen van bedrijven die op het moment van intrekken van de milieuvergunning feitelijk niet meer aanwezig waren. Zoals onder 3.7 is verwoord wordt bij externe saldering als voorwaarde gesteld dat het bedrijf op het moment van intrekken van de milieuvergunning of het sluiten van de overeenkomst over de overname van de stikstofdepositie, feitelijk nog aanwezig was. Dat is het geval als de hervatting van het bedrijf mogelijk is zonder dat daarvoor een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 voor de realisering van een project, is vereist. Deze voorwaarde is van belang om het mitigerende karakter van saldering te waarborgen.

De Afdeling is van oordeel dat een dergelijke waarborg bij de inrichting van de depositiebank niet kan worden gemist. Het standpunt van het college dat bij externe saldering slechts relevant is of het bedrijf waarvan de milieuvergunning wordt ingetrokken op de referentiedatum stikstofdepositie veroorzaakte en dat saldering kan zolang een stand-still situatie ten opzichte van de referentiedatum wordt aangehouden, vindt, gelet op het voorgaande, geen steun in de jurisprudentie. Het betoog slaagt.

3.13. Het saldo uit de depositiebank is in de vier vergunningen ook gebruikt om een toename van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden die zijn aangewezen ter uitvoering van de Vogelrichtlijn te salderen. De referentiedata voor de betrokken Vogelrichtlijngebieden zijn onder meer 10 juni 1994 en 24 maart 2000.

Werkgroep Behoud de Peel stelt terecht dat de verordening en het protocol niet waarborgen dat in de depositiebank uitsluitend milieuvergunningen zijn opgenomen die zijn verleend voor de referentiedatum voor het betrokken Vogelrichtlijngebied. Het is daardoor mogelijk dat saldo is gebruikt dat afkomstig is van een milieuvergunning voor een bedrijf dat na de referentiedatum is opgericht of is gewijzigd, zonder dat is gewaarborgd dat die oprichting of wijziging passend is beoordeeld als bedoeld in artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn. De Afdeling is dan ook van oordeel dat het saldo uit de depositiebank, nu niet is gewaarborgd dat de daarin opgenomen milieuvergunningen zijn verleend voor de relevante referentiedatum voor het betrokken Vogelrichtlijngebied, niet kan worden gebruikt

ten behoeve van de saldering van een toename van stikstofdepositie op deze gebieden. Het betoog slaagt.

3.14. Gelet op het in 3.9 en 3.10 overwogene is de Afdeling van oordeel dat saldo uit een depositiebank kan worden betrokken bij de verlening van een Nbw 1998-vergunning, indien door het stellen van voorwaarden aan de op te nemen en de te onttrekken saldi is gewaarborgd dat een directe samenhang bestaat tussen de in de depositiebank op te nemen en te onttrekken saldi. Uit hetgeen onder 3.11, 3.12 en 3.13 is overwogen volgt dat de voorwaarden die in de verordening en het protocol gesteld worden aan de opname van saldo van een ingetrokken milieuvergunning onvoldoende waarborgen dat een directe samenhang aanwezig is tussen de in de depositiebank opgenomen saldi van ingetrokken milieuvergunningen en de onttrekkingen van saldi ten behoeve van een Nbw-vergunning voor de oprichting of uitbreiding van een agrarisch bedrijf. Dit leidt tot het oordeel dat de betreffende salderingsbesluiten in de aan de orde zijnde gevallen niet bij de vergunningverlening konden worden betrokken.

Annotatie

1. Stikstofdepositie en nieuwe ontwikkelingen: het blijft onder de Natuurbeschermingswet 1998 (NB-wet 1998) een lastige combinatie. Op allerlei manieren proberen wetgeving en de praktijk oplossingen te vinden om toch activiteiten toe te staan die leiden tot een toename van stikstofdepositie, ondanks het feit dat al zonder die activiteiten sprake is van een overbelaste situatie. Op het gebied van wetgeving springt natuurlijk het meest in het oog de in 2010 ingevoerde regeling om te komen tot een programmatische aanpak ter vermindering van stikstofdepositie (hierna: PAS); op dit moment nog maar een papieren tijger, aangezien de PAS nog steeds niet is vastgesteld en, nu de vaststelling al meerdere malen is uitgesteld, hier het credo is 'eerst zien, dan geloven'. Een in de praktijk beproefde methode is die van saldering van effecten. Mits saldering maar plaatsvindt in overeenstemming met de criteria die hiervoor in de jurisprudentie zijn ontwikkeld, is dit ook feitelijk de enige manier waarop met beperkte risico's nog toestemming kan worden verleend voor projecten of plannen. Een ecologische beoordeling op grond waarvan wordt geconcludeerd dat, ondanks een toename van stikstofdepositie op een toch al overbelast habitatype, geen sprake is van significant negatieve effecten wordt

immers slechts sporadisch gehonoreerd. Zie voor een voorbeeld van een dergelijke situatie de uitspraak van de ABRvS van 16 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1573.

2. Saldering kan grofweg worden onderverdeeld in (1) interne en (2) externe saldering. Van interne saldering is sprake als een toename van stikstofdepositie vanwege een nieuwe activiteit van een bestaand bedrijf kan worden gerechtvaardigd aan de hand van een overschot van emissierechten (en daarmee corresponderende depositierechten) bij hetzelfde bedrijf. Bij externe saldering worden emissierechten van andere activiteiten beëindigd of beperkt, met als doel dat evenveel stikstofdepositie op een Natura 2000-gebied weggenomen wordt als de hoeveelheid die wordt toegevoegd als gevolg van de nieuwe activiteit. Aan beide vormen van saldering zijn in de jurisprudentie de nodige eisen gesteld (zie ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656; ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9630; ABRvS 16 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7785 en ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891). Een depositiebank – waarvan in onderhavige uitspraak sprake is – kan worden beschouwd als een bijzondere vorm van externe saldering. Anders dan bij 'gewoon' extern salderen vindt bij een depositiebank geen saldering plaats op het niveau van (ingetrokken en verleende) vergunningen, maar op het niveau van deposities. Dat maakt voor de aanvaardbaarheid van deze wijze van salderen voor de ABRvS niet uit, mits er maar een directe samenhang tussen de in de depositiebank op te nemen en te onttrekken saldi bestaat. Aan de hand van dit criterium beoordeelt de ABRvS of de saldering via de depositiebank op de juiste wijze geschiedt.

3. Daarbij constateert de ABRvS ten minste een drietal gebreken op basis waarvan uiteindelijk geconcludeerd wordt dat saldering via de depositiebank van Noord-Brabant niet is toegestaan. Ten eerste blijkt dat in de depositiebank saldo is opgenomen van milieuvergunningen die zijn ingetrokken vóór oprichting van de depositiebank, hetgeen de ABRvS niet aanvaardbaar acht. De gedachte hierachter zal – waarschijnlijk – zijn dat er per definitie geen directe samenhang kan bestaan tussen deze vrijgevallen depositie en de in de depositiebank opgenomen, uit te geven depositierechten aangezien de depositierechten al beschikbaar kwamen op een moment dat de depositiebank nog niet bestond. Zo kan dus ook op geen enkele manier worden aangenomen dat deze vergunningen juist zijn ingetrokken ten behoeve van de depositiebank.

4. Een tweede pijnpunt voor de ABRvS is dat GS van Noord-Brabant voor de beoordeling van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden uitgaan van een stand-stillsituatie ten opzichte van 7 december 2004. Toenames van stikstofdepositie ten opzichte van deze datum worden gesaldeerd met stikstofdeposities die op 7 december 2004 bestonden maar daarna zijn beëindigd. Dat principe wordt weliswaar door de ABRvS (impliciet) onderschreven voor zover het betreft de saldering op gebieden die zijn aangewezen op grond van de Habitatrictlijn, maar niet voor Vogelrichtlijngebieden. Dat is ook niet zo opmerkelijk. Het gaat hier immers om de vraag wat het bestaande (depositie)recht was op het moment dat het gebiedsbeschermingsregime uit de Habitatrictlijn voor Vogelrichtlijngebieden van kracht werd. Uit de in de jurisprudentie ontwikkelde lijn (beginnend met de uitspraak van de ABRvS van 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656) volgt dat dit regime van kracht werd op 10 juni 1994, voor zover het Vogelrichtlijngebieden betreft die op of vóór deze datum zijn aangewezen. Voor gebieden die na 10 juni 1994 zijn aangewezen, moet de datum van aanwijzing worden beschouwd als het moment waarop de verplichtingen uit artikel 6 Habitatrictlijn van kracht zijn geworden. De consequentie daarvan is dus dat niet automatisch gesaldeerd kan worden met deposities die nog op 7 december 2004 konden plaatsvinden, onder de aanname dat als er op deze wijze evenveel depositie zou worden weggenomen als er op die datum was toegestaan, de nieuwe activiteit per definitie vergunbaar is. Wellicht had, op basis van een aanvullende beoordeling, wel gedeeltelijke saldering kunnen plaatsvinden – doch deze beoordeling ontbrak in dit geval.

5. Het laatste knelpunt dat de ABRvS signaleert is dat in de depositiebank ook saldo is opgenomen van bedrijven die weliswaar nog over een milieuvergunning beschikten, maar geen veebestand meer hadden (of andere, relevante activiteiten verrichtten) ten tijde van de intrekking van de vergunning. Feitelijk kan een dergelijk bedrijf dan geen depositie meer veroorzaken, hetgeen tot de vraag leidt of het wel logisch is dat saldering met de depositierechten van dit bedrijf plaatsvindt. Immers, weliswaar treedt er dan, na saldering, wellicht op papier geen toename van depositie op, feitelijk is dat wel het geval. Uit eerdere jurisprudentie van de ABRvS kan al worden afgeleid dat niet de feitelijke maar juist de vergunde situatie bepalend is (zie ook ABRvS 31 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL9656). In de onderhavige uitspraak voegt de ABRvS

daar nog aan toe dat saldering inderdaad kan plaatsvinden bij een activiteit die fysiek niet meer wordt verricht en dus feitelijk niet meer aanwezig is, mits deze activiteit weer kan plaatsvinden zonder dat hiervoor een NB-wetvergunning op grond van artikel 19d lid 1 NB-wet 1998 voor projecten vereist is. Dat is bijvoorbeeld het geval indien er geen fysieke uitbreiding van een veehouderij plaatsvindt. Immers, alleen bij fysieke ingrepen in het milieu is sprake van een project in de zin van artikel 19d lid 1 NB-wet 1998 (ABRvS 27 december 2012, TBR 2012/57) en is dus mogelijk een vergunning voor projecten nodig. Opmerkelijk is echter wel dat het opnieuw in gebruik nemen van een stal – door het simpelweg plaatsnemen van vee in deze stal – mogelijk wel kan worden gekwalificeerd als ‘andere handeling’ in de zin van artikel 19d lid 1 NB-wet 1998, waarvoor wel een vergunning vereist kan zijn. Uit de uitspraak blijkt niet duidelijk of de ABRvS bewust de beperking tot projecten heeft aangebracht, of dat ook nog relevant is of een artikel 19d lid 1 NB-wetvergunning voor andere handelingen vereist is. Nu ‘andere handelingen’ met mogelijk significant negatieve effecten echter niet op grond van de Habitatrictlijn aan een voorafgaande toestemming hoeven te worden onderworpen, zou het overigens logisch zijn dat bij de vraag of gesaldeerd kan worden met een beëindigde activiteit, inderdaad bewust is gesteld dat saldering alleen mogelijk is indien niet een projectartikel 19d lid 1 NB-wetvergunning is vereist.

6. Vanwege deze drie knelpunten kan saldering via de depositiebank niet plaatsvinden. Lang werd op deze uitspraak gewacht; het resultaat stemt echter niet positief. De uitspraak laat nog weer eens zien dat de praktijk roept om een PAS – maar uiteraard alleen een PAS die de toetsing van de ABRvS kan doorstaan!

Marieke Kaajan

14-07

Rb. Rotterdam 21 november 2013, nr. ROT 13/343, 13/116 en 13/2280 (Minister I en M) (ECLI:NL:RBROT:2013:9074)

Casus

Besluit tot verhoging van de maximumsnelheid van 80 km/h naar 100 km/h op de A13 bij de wijk Overschie te Rotterdam. Eisers zijn van mening dat in het besluit onvoldoende rekening is gehouden met de hogere geluidbelasting in de omgeving van het traject alsook met de verslechtering van de gezondheidssituatie van omwonenden ten gevolge van de toename van concentraties stikstofdioxide en fijnstof. Verweerder voert aan dat het besluit is genomen in het belang van het verkeer ter plaatse, in het bijzonder het belang van de vrijheid van het verkeer en het bevorderen van een betere doorstroming van het verkeer. Voorts wordt volgens verweerder voldaan aan de geluidproductieplafonds als bedoeld in artikel 11.45 van de Wet milieubeheer (WMB) en zal het nieuwe snelheidsregime – alhoewel sprake is van een zeer beperkte toename van de concentratie stikstofdioxide en fijnstof – niet leiden tot overschrijding van de geldende grenswaarden voor deze stoffen.

Rechtsvraag

Is voldoende rekening gehouden met de belangen van omwonenden wat betreft de aspecten geluid en luchtverontreiniging?

Uitspraak

Bij de vaststelling van de geluidproductieplafonds als bedoeld in hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer is uitgegaan van de in 2008 heersende waarden met daar bovenop een werkruimte van 1,5 dB zoals neergelegd in artikel 11.45, eerste lid, van de WMB. De berekende geluidproductie bij een snelheidsverhoging naar 100 km/h ligt op alle referentiepunten langs het traject binnen die werkruimte van 1,5 dB. Partijen verschillen van mening over de vraag of de werkruimte kan worden gebruikt voor een snelheidsverhoging. Gelet op de memorie van toelichting bij

het wetsvoorstel tot Wijziging van de WMB in verband met de invoering van geluidproductieplafonds is de werkruimte van 1,5 dB in geluidproductieplafonds bedoeld om – tijdelijk – verkeersgroei op te vangen en de wegbeheerder tijd te gunnen om geluidbeperkende maatregelen te nemen. In dit geval is echter geen sprake van een (autonome) verkeersgroei maar van een besluit van verweerder zelf dat tot een verhoging van de geluidproductie leidt. Op zichzelf is niet ondenkbaar dat onder omstandigheden het benutten van werkruimte wordt gerechtvaardigd door andere factoren dan een autonome verkeersgroei en het gunnen van tijd voor het treffen van maatregelen. Het bestreden besluit ligt echter uitsluitend in de eigen invloedssfeer van verweerder, zodat het daárvóór benutten van de werkruimte niet valt te verenigen met genoemd doel van de wetgever. Mitsdien is sprake van een onjuiste uitleg en toepassing van het begrip werkruimte. Bovendien kan niet op voorhand worden gesproken van een slechts tijdelijke benutting van de werkruimte nu de meeste van de mogelijk te treffen geluidreducerende maatregelen reeds zijn getroffen, mogelijke maatregelen op zijn vroegst in 2015 zullen worden getroffen en de systematiek van de wet niet dwingt tot het treffen van maatregelen zolang de geluidproductie volgens de prognose niet binnen vijf jaar tot overschrijding van het plafond zal leiden. Daar komt bij dat verweerder niet reeds bij het nemen van het besluit geluidreducerende maatregelen heeft getroffen, waarmee een structurele benutting van de werkruimte zou zijn voorkomen. Verder is in het bestreden besluit in het geheel geen rekening gehouden met piekgeluiden van motoren. Dat het Reken en meetvoorschrift geluid 2012 (Rmg 2012) niet voorziet in een categorie motoren, is niet van belang nu geen sprake is van een milieubesluit maar van een verkeersbesluit waarbij in het kader van de belangenafweging alle relevante omstandigheden moeten worden beschouwd.

Gelet op het bepaalde in artikel 5.16 van de WMB is verweerder niet gehouden om onderzoek te doen naar de luchtkwaliteit. Dit betekent evenwel niet dat de luchtkwaliteit geen rol kan spelen bij de belangenafweging in het kader van een verkeersbesluit. Het milieubelang is onderdeel van deze belangenafweging. Daar komt bij dat het oorspronkelijke besluit

om de snelheid op de A13 Overschie te verlagen juist was ingegeven door verbetering van de luchtkwaliteit. Onderzoek naar de luchtkwaliteit is dan ook wel degelijk relevant. Verweerder wijst op de berekeningen waaruit zou blijken dat de grenswaarde voor stikstofdioxide niet wordt overschreden. Daarmee is volgens verweerder aangetoond dat de leefbaarheid voor omwonenden op effectieve wijze wordt beschermd. Volgens meetgegevens van DCMR waarop eisers zich beroepen, is de concentratie stikstofdioxide hoger dan de geldende norm. Weliswaar is Nederland tot 2015 van de norm vrijgesteld maar dat rechtvaardigt niet dat – mede gelet op het voorzorgsbeginsel – dit gegeven bij de belangenafweging buiten beschouwing is gelaten. Nu verweerder ten tijde van het besluit bekend was met deze meetgegevens heeft hij deze gegevens niet zonder nader onderzoek naast zich neer mogen leggen en niet zonder meer mogen uitgaan van de berekeningen. Daar komt bij dat de rekenpunten op enige afstand van de A13 Overschie liggen, terwijl een groot aantal woningen pal langs de A13 staat. Mitsdien heeft verweerder ten onrechte volstaan met de motivering dat de berekende waarde voor stikstofdioxide binnen de geldende norm valt, althans heeft hij onvoldoende betekenis toegekend aan de van de berekeningen afwijkende metingen. De conclusie is dat verweerder onvoldoende gewicht heeft toegekend aan de belangen van omwonenden voor zover het geluid en luchtverontreiniging betreft. Verweerder heeft onvoldoende gemotiveerd waarom hij aan de door hem gestelde belangen van de vrijheid van het verkeer ter plaatse en een betere doorstroming doorslaggevend gewicht heeft toegekend. Volgt vernietiging van het besluit.

artikel 2 lid 2 onder a Wegenverkeerswet 1994
 artikel 11.45 WMB
 artikel 5.16 WMB
 artikel 191 lid 2 Verdrag betreffende de Werking van de EU
 artikel 21 BABW

Procesverloop

Bij besluit van 26 november 2012 (het bestreden besluit) heeft verweerder de bezwaren van eisers tegen het verkeersbesluit van 26 juni 2012 (het primaire besluit) onge-

grond verklaard. Het primaire besluit strekt tot verhoging van de maximumsnelheid van 80 km/h naar 100 km/h op de rijksweg A13 bij Overschie (Rotterdam) met ingang van 2 juli 2012.

Overwegingen

De totstandkoming van het bestreden besluit

1.1. In mei 2012 heeft verweerder het voornemen kenbaar gemaakt tot verhoging van de maximumsnelheid van 80 km/h naar 100 km/h op de A13 bij de wijk Overschie te Rotterdam (hierna ook: de A13 Overschie). Belanghebbenden zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt over dit voornemen kenbaar te maken. Op 5 juni 2012 is een inloopavond gehouden.

1.2. Op 29 juni 2012 heeft verweerder het primaire besluit bekendgemaakt door plaatsing van een kennisgeving in onder meer de Staatscourant. Het primaire besluit houdt in dat verweerder door plaatsing van borden A1 van bijlage 1 van het Reglement verkeersregels en verkeerstekens 1990 (RVV 1990) – en onder verwijdering van hiermee strijdige borden – een maximumsnelheid van 100 km/h instelt in beide richtingen tussen het Kleinpolderplein en de aansluiting Doenkade:

- op de A13 richting Rotterdam van km 16,1 tot km 19,7 (ter hoogte van de toerit bij Blijdorp);
- op de A13 richting Den Haag van km 19,7 tot km 16,2;
- op de verbindingsboog van de A13 richting Rotterdam naar de A20 richting Gouda;
- op de verbindingsboog van de A13 richting Rotterdam naar de A20 richting Hoek van Holland, gelegen in de gemeente Rotterdam.

Daarnaast stelt verweerder door plaatsing van borden A4 van bijlage 1 van het RVV 1990 een adviessnelheid van 80 km/h in op de hiervoor vermelde verbindingsbogen.

1.3. Aan het primaire besluit heeft verweerder ten grondslag gelegd dat door verhoging van de maximumsnelheid op de A13 Overschie deze weer aansluit bij de maximumsnelheid op de Nederlandse autosnelwegen. Dit is mogelijk

omdat er in de nabijheid van de A13 Overschie geen luchtkwaliteitsknelpunten meer zijn. Voorts neemt de wegbijdrage in de totale emissies verder af doordat auto's steeds schoner worden. Een snelheidsverlaging naar 80 km/h levert daarom geen substantiële bijdrage meer aan het voldoen aan de Europese luchtkwaliteitsnormen. Blijkens het rapport 'Akoestisch onderzoek op referentiepunten voor A13 km 16.1 tot km 19.8' van DHV BV van 25 mei 2012 (hierna: het akoestisch rapport van mei 2012) wordt de maximaal toegestane geluidproductie op grond van de geldende geluidproductieplafonds niet overschreden door de toename van de geluidproductie als gevolg van de verhoging van de maximumsnelheid. Voorts blijkt uit het rapport 'Verhoging maximumsnelheid 80 km zones naar 100 km/h' van Rijkswaterstaat van november 2011 (hierna: het luchtkwaliteitsrapport) dat bij een maximumsnelheid van 100 km/h wordt voldaan aan de grenswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof. Daarnaast zijn negatieve effecten op Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten, gelet op de afstand ervan tot het traject, de geringe geluidbelasting en zeer geringe extra uitstoot van stikstof door verhoging van de maximumsnelheid, op voorhand uitgesloten, aldus verweerder.

1.4. Tegen het primaire besluit zijn 11 bezwaarschriften ingediend, onder andere door eisers. Op 1 oktober 2012 heeft een hoorzitting plaatsgevonden.

1.5. Na de hoorzitting heeft verweerder geconstateerd dat de geluidproductieplafonds zoals aangehouden in het akoestisch rapport van mei 2012 deels afwijken van de op dat moment meest actuele geluidproductieplafonds, zoals vastgelegd conform het Reken- en meetvoorschrift geluid 2012 (Rmg 2012). Om die reden is op 20 november 2012 een nieuw akoestisch rapport 'Akoestisch onderzoek op referentiepunten voor A13 km 16.1 tot km 19.7' uitgebracht door Royal HaskoningDHV BV (hierna: het akoestisch rapport van november 2012).

1.6. Op 26 november 2012 heeft verweerder negatief beslist op de door eisers ingediende bezwaarschriften. Het bestreden besluit is op 28 november 2012 door plaatsing in de Staatscourant bekendgemaakt.

Het wettelijke kader

2.1. Op grond van artikel 11.45, eerste lid, van de Wet milieubeheer (Wm) zijn de geluidproductieplafonds voor

de wegen of spoorwegen, bedoeld in artikel 11.44, de over de door verweerder aangewezen referentieperiode door hem berekende heersende geluidproducties op de daartoe door hem aangegeven referentiepunten, vermeerderd met 1,5 dB.

2.2. Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 (WWV 1994) kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels strekken tot:

- a. het verzekeren van de veiligheid op de weg;
- b. het beschermen van weggebruikers en passagiers;
- c. het in stand houden van de weg en het waarborgen van de bruikbaarheid daarvan;
- d. het zoveel mogelijk waarborgen van de vrijheid van het verkeer.

Op grond van het tweede lid kunnen de krachtens deze wet vastgestelde regels voorts strekken tot:

- a. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte overlast, hinder of schade alsmede de gevolgen voor het milieu, bedoeld in de Wet milieubeheer;
- b. het voorkomen of beperken van door het verkeer veroorzaakte aantasting van het karakter of van de functie van objecten of gebieden.

2.3. Op grond van artikel 15, eerste lid, van de WWV 1994 geschiedt de plaatsing of verwijdering van de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen verkeersstekens, en onderborden voor zover daardoor een gebod of verbod ontstaat of wordt gewijzigd, krachtens een verkeersbesluit.

2.4. Op grond van artikel 21 van het Besluit administratieve bepalingen inzake het wegverkeer (BABW) vermeldt de motivering van het verkeersbesluit in ieder geval welke doelstelling of doelstellingen met het verkeersbesluit worden beoogd. Daarbij wordt aangegeven welke van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen ten grondslag liggen aan het verkeersbesluit. Indien tevens andere van de in artikel 2, eerste en tweede lid, van de wet genoemde belangen in het geding zijn, wordt voorts aangegeven op welke wijze de belangen tegen elkaar zijn afgewogen.

Het standpunt van verweerder

3. Verweerder heeft in het bestreden besluit de bezwaren van eisers ongegrond verklaard. Verweerder heeft hiertoe – samengevat weergegeven – onder meer het volgende overwogen.

- In 2002 is de snelheidslimiet van 80 km/h voor de A13 Overschie ingesteld. Inmiddels is de luchtkwaliteit, met name door een schoner geworden wagenpark, zodanig verbeterd dat de maximumsnelheid weer kan worden verhoogd naar 100 km/h. Dit past in het landelijke beleid.
- Er wordt voldaan aan de geluidproductieplafonds. Snelheidsverhoging leidt tot iets hogere pieken in de geluidniveaus maar dit is gering en past binnen de regelgeving.
- De wetgever heeft gekozen voor vaststelling van geluidproductieplafonds waarbij voor bestaande wegen is uitgegaan van de in 2008 heersende waarde met een werkruimte van 1,5 dB. In de memorie van toelichting bij de invoering van hoofdstuk 11 van de Wm (Kamerstukken II 2009-2010, 32 252, nr. 3) staat dat deze werkruimte werkbaar moet zijn voor de wegbeheerder om daarmee tegemoet te komen aan het belang van de mobiliteit. Hieronder kan ook een snelheidsverhoging vallen. Geluidmaatregelen zoals een stil wegdek en geluidschermen geven een hogere reductie dan de werkruimte van 1,5 dB. Nadat er in het kader van de naleving van de geluidproductieplafonds maatregelen getroffen zijn, zal daarom de geluidbelasting in de omgeving lager zijn dan voor de invoering van de wet.
- Uit akoestisch onderzoek blijkt dat als gevolg van het verkeersbesluit de geluidproductieplafonds in 2012 en 2015 niet overschreden zullen worden. In het akoestisch rapport van mei 2012 is een verkeerde verkeersintensiteit opgenomen. In het akoestisch rapport van november 2012 is dit gecorrigeerd, maar de conclusies in het nieuwe rapport zijn gelijk aan die in het oude rapport.
- Bij bepaling van geluidproductieplafonds wordt rekening gehouden met de voertuigcategorieën zoals gedefinieerd in het Rmg 2012, te weten lichte, middelzware en zware motorvoertuigen. Er wordt niet specifiek met motoren rekening gehouden, omdat de verkeersintensiteit van motoren in verhouding tot de totale intensiteit van het verkeer zodanig gering is dat dit in de uiteindelijke geluidbelastingwaarde niet terug te vinden is.
- Gebleken is dat de met de snelheidsverlaging beoogde gelijkmatige doorstroming van het verkeer grotendeels is uitgebleven.
- Met het nieuwe snelheidsregime wordt voldaan aan de geldende normen voor de aspecten milieu en verkeersveiligheid. Het voldoen aan de wettelijke milieunormen is een effectieve wijze om de leefbaarheid voor omwonenden te beschermen. Bij het vaststellen van de milieunormen zijn gezondheidsrisico's al meegenomen.
- Uit het luchtkwaliteitsrapport blijkt dat het nieuwe snelheidsregime zal leiden tot een zeer beperkte toename van de concentratie stikstofdioxide (tussen de 0,8 en 1,1 $\mu\text{g}/\text{m}^3$) en fijnstof, waarbij aan de grenswaarden wordt voldaan. De concentratie stikstofdioxide blijft ook onder de grenswaarden als op 1 januari 2015 de A4 Delft-Schiedam nog niet is opengesteld.
- De luchtkwaliteit wordt in beeld gebracht door middel van modelberekeningen. Dit maakt het mogelijk om op iedere locatie in Nederland de luchtkwaliteit te bepalen. Bovendien is een modelberekening nodig om prognoses voor de toekomst te maken. Het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: het RIVM) beziet regelmatig of berekeningen in overeenstemming zijn met metingen uitgevoerd met het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit. Indien blijkt dat berekeningen en metingen systematisch en significant van elkaar verschillen wordt dit nader onderzocht en worden zo nodig aanpassingen in de rekenmodellen doorgevoerd.
- In artikel 5.6, eerste lid, van de Wm is voor luchtkwaliteit de stand-still-bepaling van artikel 5.2, derde lid, van de Wm uitgesloten. Ook uit Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: de Richtlijn Luchtkwaliteit) vloeit

geen stand-still-bepaling voort in de zin van een algemeen verbod op verslechtering.

De beroepsgronden van eisers

4.1. Eiser 1 kan zich met het bestreden besluit niet verenigen en heeft hiertegen het volgende aangevoerd.

- De voordelen van het verkeersbesluit zijn zeer beperkt en de nadelen significant.
- Verweerder heeft in de belangenafweging de verslechterde gezondheidssituatie onvoldoende meegewogen. De snelheidsverhoging leidt tot een slechtere luchtkwaliteit (tot maximaal 1,1 µg/m³ stikstofdioxide) en hogere geluidbelastingen (tot 1 dB stijging) in de omgeving van het traject. Dit heeft directe gevolgen voor de gezondheid van de inwoners van Overschie, die met lokale maatregelen niet of nauwelijks gecompenseerd kunnen worden. Ook bij milieubelastingen onder de wettelijke normen treedt gezondheidsschade op.
- De door verweerder genoemde voordelen van het verkeersbesluit zijn beperkt en deels onjuist. Op slechts één aansluitend wegvak is de maximumsnelheid ook 100 km/h, namelijk op de A13 ten noorden van Overschie. Daarnaast worden de voordelen voor de doorstroming in het bestreden besluit niet inzichtelijk gemaakt.
- Het bestreden besluit is onzorgvuldig voorbereid en genomen, nu nog steeds niet duidelijk is welke gegevens aan de besluitvorming ten grondslag hebben gelegen. Navraag bij de opsteller van het nieuwe akoestisch rapport van november 2012 heeft duidelijk gemaakt dat ook in de nieuwe tabel onjuiste gegevens staan. De door verweerder geschapen onduidelijkheden maken de effectberekeningen van de snelheidsverhoging niet transparant, kunnen leiden tot overschrijding van de normen en geluidproductieplafonds en maken de geluidberekeningen moeilijk inzichtelijk.
- Bij de berekeningen van de luchtkwaliteit en het geluid is verweerder er van uitgegaan dat de A4 Delft-Schiedam is opengesteld in 2015. Evenwel is gebleken dat de openstelling pas eind 2015 zal plaatsvinden. Voorts blijkt uit de verkeersgegevens ontleend

aan de Trajectnota A4 dat zonder de A4 op de A13 circa 9.000 zware vrachtwagens meer rijden dan met de A4, terwijl juist het zware vrachtverkeer leidt tot hoge emissies en extra geluidbelasting. Als de A4 niet wordt opengesteld, is overschrijding van de geluidproductieplafonds niet uitgesloten.

- Er zijn structurele verschillen tussen de berekeningen enerzijds en de luchtmetingen door DCMR en RIVM anderzijds. Omdat de metingen hogere waarden laten zien dan de berekeningen, zullen de modellen bijgesteld moeten worden voordat wordt overgegaan tot een snelheidsverhoging.
- De werkruimte van 1,5 dB die voortvloeit uit de wet Samen Werken aan de Uitvoering van een Nieuw Geluidbeleid (SWUNG) is bedoeld om verkeersgroei op te vangen en de wegbeheerder voorbereidingstijd te gunnen en is niet bedoeld voor een structurele verhoging. Nu bij de A13 Overschie al geluidschermen zijn geplaatst en zeer open asfaltbeton (ZOAB) is toegepast, is de uitleg die verweerder geeft inzake de werkruimtebenutting en reductie door geluidmaatregelen niet van toepassing op Overschie. Zonder adequate bronmaatregelen zal de geluidbelasting in Overschie vele jaren boven het heersende niveau van 2008 liggen.
- Verweerder heeft in strijd gehandeld met artikel 7:9 van de Awb, nu hij aan het bestreden besluit een nieuw akoestisch rapport ten grondslag heeft gelegd zonder eiser in de gelegenheid te stellen hierover te worden gehoord.

4.2. Eiseres 2 kan zich evenmin met het bestreden besluit verenigen en heeft hiertegen het volgende aangevoerd.

- Als gevolg van de verhoging van de maximumsnelheid wordt de luchtverontreiniging ontoelaatbaar en moeten omwonenden een onaanvaardbare toename van de geluidbelasting aan de gevel van hun woning en in hun woning verdragen.
- Onduidelijk is op basis waarvan de tot uitgangspunt genomen geluidwaarden in de akoestische rapporten als geluidproductieplafonds in de zin van artikel 11.44 en verder van de Wm hebben te gelden voor de A13 Overschie. Niet is gebleken van een specifieke rege-

ling waarin staat wat op welke locatie de geluidproductieplafonds langs de A13 zijn.

- Verweerder benut de werkruimte van 1,5 dB, zoals bedoeld in artikel 11.45, eerste lid, van de Wm structureel om bij de snelheidsverhoging aan de geluidproductieplafonds te kunnen voldoen en geeft hiermee een verkeerde toepassing aan de werkruimte. Uit de memorie van toelichting bij de invoering van hoofdstuk 11 van de Wm volgt dat gebruik van de werkruimte niet mag leiden tot structurele toename van de geluidbelasting, terwijl de snelheidsverhoging naar 100 km/h dit wel veroorzaakt. Verhoging van de maximumsnelheid is dan ook in strijd met artikel 11.45 van de Wm.
- Ten onrechte is in de akoestische rapporten geen onderscheid gemaakt tussen verschillende typen motorvoertuigen, en is in het bijzonder geen aandacht besteed aan motoren. Als motorrijders uit de bocht van de verbindingsbogen komen zullen ze optrekken om tot de nieuwe maximumsnelheid te komen, waardoor de geluidbelasting toeneemt. Er vindt een aanzienlijk aantal verkeersbewegingen van motoren plaats en gezien het lawaai dat zij veroorzaken is de bijdrage van motoren wel degelijk relevant.

4.3. Ook eiseres 3 kan zich niet met het bestreden besluit verenigen en heeft hiertegen het volgende aangevoerd.

- De belangrijkste reden die verweerder geeft voor het verhogen van de maximumsnelheid, namelijk dat er nu eenmaal overal 100 km/h of meer mag worden gereden, steekt schril af tegen de belangen die door dit besluit worden geschonden.
- Door het besluit creëert verweerder een situatie waarin de omwonenden eerder zullen overlijden en in het algemeen in slechtere gezondheid zullen verkeren dan wanneer het besluit niet zou zijn genomen. Dit leidt tot schending van artikel 3 en artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
- Zoals ook blijkt uit de 'Monitoringsrapportage NSL 2012: Stand van zaken NSL' van het RIVM houdt verweerder vast aan het hanteren van bepaalde rekenmethodes en negeert verweerder de werkelijkheid zoals

die onder meer blijkt uit feitelijke gegevens. Volgens het RIVM zullen in werkelijkheid hoogstwaarschijnlijk veel meer normoverschrijdingen plaatsvinden dan op basis van de conservatieve standaard-rekenregels wordt geschat (700 in plaats van 100). Verweerder legt feitelijke meetgegevens, die uitwijzen dat de luchtkwaliteit slechter is dan verweerder aanneemt, naast zich neer, terwijl de beschikbare metingen uiterst betrouwbaar zijn. Dit vindt ook steun in de DCMR-rapporten 'Lucht in cijfers 2011' en 'Lucht in cijfers 2012'.

- Iedere luchtverontreiniging is schadelijk voor de gezondheid. Daarom moet altijd getracht worden zo ver mogelijk onder de norm te blijven. Dit past bij het te goeder trouw naleven van de beschermingsdoelstelling die aan dit soort normen ten grondslag ligt en bij de strengere normen die de Wereldgezondheidsorganisatie hanteert voor luchtkwaliteit. Dit volgt ook uit het voorzorgsbeginsel in het Europese milieurecht en het stand-still-beginsel uit de Richtlijn Luchtkwaliteit.
- Verweerder handelt aldus in strijd met de Europese regelgeving. Indien de rechtbank niet tot deze conclusie komt, ligt het in de rede dat prejudiciële vragen worden gesteld over de reikwijdte van de bescherming die de Europese wetgever met de in het geding zijnde beginselen beoogt te bieden.

De inhoudelijke beoordeling

5.1. De rechtbank oordeelt als volgt.

5.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling), in onder meer de uitspraken van 22 oktober 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AM2463) en 18 juli 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX1845) komt verweerder bij het nemen van een verkeersbesluit een ruime beoordelingsmarge toe. Het is aan verweerder om alle verschillende bij het nemen van een dergelijk besluit betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechter zal zich bij de beoordeling van een dergelijk besluit terughoudend moeten opstellen en dienen te toetsen of het besluit niet strijdig is met wettelijke voorschriften en of de afweging van de betrokken belangen niet zodanig onevenwichtig is, dat verweerder niet in redelijkheid tot dat besluit heeft kunnen komen.

Geluid

6.1. Eiser 1 en eiseres 2 stellen dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de hogere geluidbelasting die het verkeersbesluit in de omgeving van het traject veroorzaakt. Verweerder brengt hier tegen in dat de geluidbelasting onder de grenswaarden zal blijven.

6.2. In hoofdstuk 11 van de Wm zijn de grenswaarden, zogenoemde geluidproductieplafonds, geregeld. Bij de vaststelling van de geluidproductieplafonds is uitgegaan van de in 2008 heersende waarden met daar bovenop een werkruimte van 1,5 dB, zoals is neergelegd in artikel 11.45, eerste lid, van de Wm. Uit het akoestisch rapport van november 2012 (zie bijlage 3b bij dat rapport) volgt dat de berekende geluidproductie bij een snelheidsverhoging naar 100 km/h op alle referentiepunten langs het traject in 2012 en 2015 binnen die werkruimte van 1,5 dB ligt. Volgens verweerder kan deze werkruimte ook worden gebruikt voor een besluit tot snelheidsverhoging als het onderhavige, terwijl volgens eiser 1 en eiseres 2 de werkruimte van 1,5 dB niet bedoeld is voor een structurele verhoging.

6.3. In de memorie van toelichting op het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wm in verband met de invoering van geluidproductieplafonds en de overheveling van hoofdstuk IX van de Wet geluidhinder naar de Wm (Kamerstukken II 2009-2010, 32 252, nr. 3, blz. 22-25) is ten aanzien van de werkruimte onder meer het volgende neergelegd:

“De werkruimte van 1,5 dB staat een groei van het verkeer toe.(...) Het vastleggen van de geluidproductieplafonds op exact de heersende situatie zou de invoering echter onuitvoerbaar maken, omdat elke toename, hoe gering ook, direct zou leiden tot een overschrijding van het geluidproductieplafond. Er is enige werkruimte nodig om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen en omdat de beheerder bij groei van verkeer het treffen van geluidbeperkende maatregelen moet kunnen voorbereiden. (...) Tot uitgangspunt is genomen dat de werkruimte van de beheerder niet mag leiden tot structurele toename van geluidbelastingen en tegelijkertijd werkbaar moet zijn voor de beheerder om daarmee tegemoet te komen aan het belang van de mobiliteit. De balans tussen deze twee aspecten heeft geleid tot de keuze voor geluidproductieplafonds op de heersende geluidproductie met een werkruimte van 1,5 dB, gekoppeld aan voorzieningen die

teggengaan dat de werkruimte in de praktijk structureel wordt benut.”

De rechtbank begrijpt hieruit dat de werkruimte van 1,5 dB is bedoeld om – tijdelijk – verkeersgroei op te vangen en de wegbeheerder tijd te gunnen om maatregelen te nemen.

6.4. In het onderhavige geval is evenwel geen sprake van een (autonome) verkeersgroei maar van een besluit van verweerder zelf dat tot een verhoging van de geluidproductie leidt. Dat de werkruimte ook kan worden benut voor een toenemende geluidproductie als gevolg van een verkeersbesluit als het onderhavige, acht de rechtbank, gelet op het doel van de werkruimte zoals de rechtbank dit uit de memorie van toelichting afleidt, een onjuiste uitleg en toepassing van het begrip werkruimte. Op zichzelf acht de rechtbank het niet ondenkbaar dat onder omstandigheden het benutten van de werkruimte wordt gerechtvaardigd door andere factoren dan een autonome verkeersgroei en het gunnen van tijd voor het treffen van maatregelen. Het onderhavige verkeersbesluit ligt echter uitsluitend in de eigen invloedssfeer van verweerder, zodat het dáárvoor benutten van de werkruimte niet valt te verenigen met genoemd doel van de wetgever.

6.5. Bovendien kan de rechtbank vooralsnog niet vaststellen dat de benutting van de werkruimte door het verkeersbesluit niet slechts tijdelijk zou zijn. Verweerder stelt dat bij een dreigende overschrijding van de geluidproductieplafonds maatregelen zullen worden genomen die maken dat de geluidproductie weer onder de werkruimte zal komen te liggen, aangezien veel maatregelen tot een reductie van meer dan 1,5 dB zullen leiden.

Bij de beoordeling van deze stelling is het volgende van belang. In voornoemde memorie van toelichting is op bladzijde 53 en 54 onder meer het volgende opgenomen:

“Elk jaar rapporteert de beheerder aan de Ministers van VROM en van VenW over de stand van de naleving. Daardoor worden de kritische situaties zichtbaar. Daarvan is met name sprake indien de beschikbare ruimte onder een of meer geldende geluidproductieplafonds langs een wegvak of spoorbaanvak 0,5 dB of minder is. Als uit het verslag blijkt dat een situatie kritisch is, is dit voor de beheerder een formeel signaal om te bezien of actie noodzakelijk is. (...) Indien een kritische situatie ontstaat ten aanzien van plafonds die van rechtswege tot stand zijn

gekomen, gaan bovendien specifieke verplichtingen gelden. Deze verplichtingen beogen weliswaar primair te voorkomen dat de werkruimte van 1,5 dB structureel wordt benut, maar zij ondersteunen tevens de naleving. De beheerder moet in het verslag voor de betrokken weg- of baanvakken een prognose geven van het jaar waarin het geluidproductieplafond volledig benut zal zijn. Doet deze situatie zich naar verwachting voor binnen vijf jaar na het jaar waarin het verslag wordt uitgebracht, dan moet de beheerder voorts aangeven wat hij voornemens is daaraan te doen.”

Deze systematiek is neergelegd in met name artikel 11.22 van de Wm en (ter uitwerking daarvan) in artikel 29 van het Besluit geluid milieubeheer (een algemene maatregel van bestuur van 4 april 2012).

Verweerder heeft desgevraagd ter zitting alleen het aanbrengen van dubbellaags ZOAB kunnen noemen als mogelijke maatregel om de geluidproductie te verlagen, gelet op de reeds getroffen maatregelen op het traject bij Overschie (geluidschermen en enkellaags ZOAB). Voorts heeft verweerder aangegeven dat de eerste monitoring van het traject na de snelheidsverhoging eind 2014 afgerond zal zijn en dat naar aanleiding van die monitoring eventueel maatregelen worden getroffen.

De rechtbank begrijpt hieruit dat een toename in 2012 van de geluidproductie tot in de werkruimte op zijn vroegst pas in 2015 (mogelijk) tot maatregelen zal leiden. Daarbij komt dat de beschreven systematiek niet tot het treffen van maatregelen dwingt zolang de geluidproductie volgens de prognose niet binnen vijf jaren tot overschrijding van het plafond zal leiden. Dit betekent naar het oordeel van de rechtbank dat redelijkerwijs niet op voorhand kan worden gesproken van een slechts tijdelijke benutting van de werkruimte.

6.6. Het voorgaande geldt nog sterker nu, gelet op de hiervoor aangehaalde passage in de memorie van toelichting, niet valt in te zien waarom verweerder niet reeds bij het nemen van het verkeersbesluit, dat volgens de berekeningen op alle referentiepunten zal leiden tot een geluidproductie die in de werkruimte valt, geluidreducerende maatregelen heeft getroffen, zodat een structurele benutting van de werkruimte zou zijn voorkomen.

6.7. Het voorgaande wordt niet anders door het argument van verweerder dat de geluidproductie zal afnemen door de voorziene openstelling van de A4. Nog afgezien van de omstandigheid dat die openstelling later zal plaatsvinden dan in de berekeningen is aangenomen – eind 2015 in plaats van begin 2015 – stelt de rechtbank vast (zie hiervoor, onder 6.2) dat de geluidproductie ter plaatse van de A13 Overschie door de openstelling van de A4 op een aantal punten weliswaar afneemt maar dat de geluidproductie dan nog steeds binnen de werkruimte valt.

6.8. Eiseres 2 heeft aangevoerd dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de geluidproductie van motoren. Verweerder heeft aangegeven dat in het Rmg 2012 voor de berekening van de geluidproductie motorvoertuigen worden ingedeeld in drie categorieën, te weten lichte, middelzware en zware motorvoertuigen en dat niet specifiek met motoren rekening wordt gehouden, omdat het aantal motoren in verhouding tot de rest van het verkeer zodanig gering is dat dit in de totale geluidbelasting niet terug te vinden is. Ter zitting heeft verweerder de nadere toelichting gegeven dat in de berekeningen wordt uitgegaan van gemiddelde geluidniveaus en dat piekgeluiden daarin niet worden meegenomen.

Dat het Rmg 2012 niet voorziet in een categorie motoren, betekent naar het oordeel van de rechtbank niet dat verweerder bij het nemen van het onderhavige besluit in het geheel geen rekening heeft hoeven houden met motoren voor zover deze piekgeluiden veroorzaken. In het onderhavige geval is geen sprake van een milieubesluit, waarvoor het Rmg 2012 in het bijzonder is opgesteld, maar van een verkeersbesluit, waarbij in het kader van de te maken belangenafweging alle relevante omstandigheden in ogenschouw moeten worden genomen. Eiseres 2 heeft aangegeven dat de snelheidsverhoging, gelet op het geluidniveau van motoren ten opzichte van het overige wegverkeer en op het accelereren na de bocht van de verbindingbogen naar de nieuwe maximumsnelheid, zal leiden tot een piek in de geluidproductie. Daarnaast valt in het rapport 'Evaluatie 80 km zones' van verweerder van 6 september 2007 te lezen (pagina 20) dat piekniveaus van invloed kunnen zijn op de hinderbeleving. Naar het oordeel van de rechtbank had verweerder in het kader van een zorgvuldige afweging dit aspect bij de beoordeling moeten betrekken en niet kunnen volstaan met de stelling dat motoren en piekbelasting geen rol spelen in de berekeningen.

6.9. De conclusie is dat verweerder bij het nemen van het verkeersbesluit er ten onrechte van is uitgegaan dat de toename van geluidbelasting mocht worden opgevangen in de werkruimte van de geluidproductieplafonds en dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met motoren, voor zover deze piekgeluiden veroorzaken, zodat het bestreden besluit reeds om die reden voor vernietiging in aanmerking komt.

Luchtkwaliteit

7.1. Zoals volgt uit onder meer de uitspraak van de Afdeling van 15 juli 2009 (ECLI:NL:RVS:2009:BJ2650) is verweerder gelet op het bepaalde in artikel 5.16 van de Wm niet gehouden om onderzoek te doen naar de luchtkwaliteit. Dit betekent evenwel niet dat de luchtkwaliteit geen rol kan spelen bij het nemen van een verkeersbesluit. Verweerder dient immers op grond van artikel 21 van het BABW een afweging te maken van de belangen die in het geding zijn. Tot de belangen die daarbij een rol kunnen spelen behoort evident het milieubelang, zoals ook volgt uit artikel 2, tweede lid, aanhef en onder a, van de WWV 1994. Daar komt bij dat het oorspronkelijke besluit om de snelheid op de A13 Overschie te verlagen juist was ingegeven door verbetering van de luchtkwaliteit. Onderzoek naar de luchtkwaliteit is in dezen dan ook wel degelijk relevant, zoals verweerder blijkens zijn verweerschrift in het beroep van eiseres 3 overigens ook heeft onderkend.

7.2. Eiseres 3 heeft aangevoerd dat het onderhavige verkeersbesluit indruist tegen het zogenoemde stand-still-beginsel, zoals neergelegd in overweging 9 van de preambule en artikel 12 van de Richtlijn Luchtkwaliteit, omdat het verhogen van de maximumsnelheid hoe dan ook tot verslechtering van de luchtkwaliteit leidt. De rechtbank volgt op dit onderdeel het standpunt van verweerder dat de bedoelde overweging uit de preambule geen concrete verplichting voor de lidstaten schept en dat artikel 12 bepaalt dat in situaties waarin concentraties in de lucht lager zijn dan de grenswaarden, de niveaus van de stoffen beneden die grenswaarden dienen te worden gehouden, niet dat het behaalde lagere niveau moet worden gehandhaafd. Weliswaar duidt overweging 9 van de preambule op een stand-still-streven en benoemt artikel 12 naast voormelde verplichting voor de lidstaten ook expliciet het streven om de beste met duurzame ontwikkeling verenigbare luchtkwaliteit te beschermen, maar dit is geen (resultaat)verplichting zoals door eiseres 3 in feite wordt

betoogd, ook niet wanneer – zoals zij heeft bepleit – artikel 12 wordt geïnterpreteerd in het licht van overweging 9 van de preambule. De rechtbank ziet geen aanleiding hierover prejudiciële vragen te stellen. De enkele omstandigheid dat sprake is van een verslechtering ten opzichte van een reeds behaalde luchtkwaliteit, leidt dus niet tot de conclusie dat sprake is van strijdigheid met genoemde bepaling(en). Dit laat echter onverlet dat het van de lidstaten verlangde streven voor verweerder een rol zou kunnen spelen in het kader van de belangenafweging. De af te wegen belangen komen hierna aan de orde.

7.3. Eiser 1 en eiseres 3 hebben aangevoerd dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de verslechtering van de gezondheidssituatie van de omwonenden door de verslechtering van de luchtkwaliteit als gevolg van het verkeersbesluit. Eiseres 2 heeft in haar beroepschrift op ontoelaatbare luchtverontreiniging gewezen en zich voor wat betreft de motivering van deze beroepsgrond bij eiser 1 en eiseres 3 aangesloten. Om deze reden zal hierna bij dit onderdeel over eisers (gezamenlijk) worden gesproken.

Verweerder heeft zich in dit verband op het standpunt gesteld dat het nieuwe snelheidsregime zal leiden tot een zeer beperkte toename van de concentraties stikstofdioxide en fijnstof, waarbij aan de grenswaarden wordt voldaan. Het voldoen aan de wettelijke milieunormen is een effectieve wijze om de leefbaarheid voor omwonenden te beschermen, aldus verweerder.

7.4. Ter zitting is door eisers een beroep gedaan op het rapport 'Lucht in cijfers 2011' van DCMR van 30 maart 2012, waaruit volgens eisers is gebleken dat het niet goed ging met de luchtkwaliteit in Overschie. Verweerder heeft ter zitting niet bestreden destijds met dit rapport bekend te zijn geweest, maar aangevoerd dat de in dit rapport vermelde meetgegevens niet echt afwijken van de berekende gegevens die verweerder heeft gehanteerd; in het rapport is namelijk een gemeten jaargemiddelde van $41,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ genoemd, terwijl verweerder is uitgegaan van een berekende waarde van $41,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$. Hiervan uitgaande stelt de rechtbank vast dat verweerder bekend was met het gegeven dat de (berekende) concentratie stikstofdioxide reeds in 2011, voorafgaande aan de snelheidsverhoging, hoger was dan de norm van $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ die in de Richtlijn Luchtkwaliteit is gesteld. Weliswaar is Nederland hiervan tot 2015 vrijgesteld en geldt zolang een grens-

waarde van $60 \mu\text{g}/\text{m}^3$, maar naar het oordeel van de rechtbank maakt dit niet dat verweerder dit gegeven buiten beschouwing heeft kunnen laten bij de belangenafweging, gelet op het gezondheidsbelang van de omwonenden. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder ten onrechte geen gewicht toegekend aan dit gegeven in het kader van de belangenafweging en heeft verweerder niet mogen volstaan met de motivering dat de berekende waarde onder de op dat moment geldende grenswaarde valt.

In zoverre heeft eiseres 3 terecht gewezen op het zogenoemde “voorzorgsbeginsel” – een aan Europees milieubeleid ten grondslag liggend beginsel (zie artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie) – en het hiervoor besproken standstill-streven.

7.5. Daarnaast stelt de rechtbank vast dat in het luchtkwaliteitsrapport van verweerder van november 2011 ten aanzien van de concentratie stikstofdioxide in Overschie in 2011 is uitgegaan van een andere waarde dan de hiervoor genoemde, namelijk ongeveer $38,4 \mu\text{g}/\text{m}^3$ (figuur 4 op pagina 9 van dit rapport). Indien van deze waarde uitgegaan zou moeten worden en niet van de door verweerder ter zitting genoemde waarde van $41,9 \mu\text{g}/\text{m}^3$, geldt het volgende.

Zoals hiervoor is aangegeven blijkt uit het rapport ‘Lucht in cijfers 2011’ dat DCMR in 2011 een gemiddelde jaarconcentratie van $41,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ heeft gemeten in Overschie. Verweerder heeft niet aangevoerd dat deze meting niet juist zou zijn. Nu verweerder geacht moet worden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit bekend te zijn geweest met de omstandigheid dat de door DCMR gemeten waarde stikstofdioxide in Overschie hoger was dan de berekende waarde, heeft verweerder naar het oordeel van de rechtbank niet zonder nader onderzoek de resultaten van het rapport van DCMR naast zich neer mogen leggen en derhalve niet zonder meer mogen uitgaan van de genoemde berekende waarde.

Daar komt bij dat ter zitting niet duidelijk is geworden of verweerder zich voldoende rekenschap heeft gegeven van de stelling van eisers dat de rekenpunten op enige afstand van de A13 Overschie liggen terwijl een groot aantal woningen pal langs de A13 staat. De relevantie van deze stelling is evident.

7.6. De conclusie is dat verweerder bij het nemen van het bestreden besluit ten onrechte heeft volstaan met de motivering dat de berekende waarde (stikstofdioxide) binnen de geldende norm valt, althans dat verweerder onvoldoende betekenis heeft toegekend aan de van de berekeningen afwijkende metingen.

7.7. Eisers hebben ook een beroep gedaan op het rapport ‘Lucht in cijfers 2012’ van DCMR. Hierin is opgenomen dat in 2012 een gemiddelde jaarconcentratie van $45,1 \mu\text{g}/\text{m}^3$ is gemeten in Overschie. Eisers hebben betoogd dat hieruit blijkt dat de metingen aantonen dat de situatie slechter is dan was berekend en dat sprake is van zodanige waarden stikstofdioxide dat de normen in 2015 nooit gehaald kunnen worden.

Volgens verweerder is er op dit moment geen reden tot aanpassing van de rekenmodellen, hetgeen is gebleken uit een door het RIVM uitgevoerde audit waarin de berekeningen met de metingen zijn vergeleken.

De rechtbank oordeelt dat in het kader van de beoordeling van het bestreden besluit, dat is genomen op 26 november 2012, verweerder dit rapport als zodanig niet kan worden tegengeworpen. Het rapport dateert immers van daarna, te weten van 10 april 2013, zodat verweerder daarvan destijds nog geen kennis heeft kunnen nemen. Dit laat onverlet dat dit rapport steun biedt voor eerder ingenomen stellingen van eisers en dat verweerder bij een nieuw te nemen beslissing op bezwaar deze informatie en de daarop gebaseerde stellingen van eisers dient te betrekken. In dat kader is van belang dat verweerder ter zitting desgevraagd niet heeft kunnen bevestigen dat in genoemde audit door het RIVM specifiek ook de onderhavige locatie is onderzocht.

Bij een nieuwe beslissing op bezwaar dient ook te worden betrokken het door eiseres 3 in het geding gebrachte artikel ‘Snelheidsverhoging A13 heeft effect op de luchtkwaliteit’ in het Tijdschrift Lucht in uitvoering (augustus 2013), van de hand van een drietal medewerkers bij DCMR. In dit artikel is als conclusie onder andere opgenomen:

“De invoering van de snelheidsverhoging op de A13 bij Overschie heeft geleid tot hogere verkeersemissies op de A13 die aantoonbaar leiden tot verhoging van de gehalten aan luchtverontreiniging. Dit heeft een negatieve

invloed op de kwaliteit van de leefomgeving, waaronder de gezondheid van de bewoners in de omgeving van de A13. (...).”

Verder is in dit artikel ook aandacht besteed aan roet (EC; elemental carbon):

“De stijging van de EC-concentratie ter hoogte van het meetpunt zou daar equivalent zijn aan een theoretisch verlies van levensverwachting van twintig dagen’.

Belangenafweging

8.1. Uit het voorgaande volgt dat verweerder bij het nemen van het bestreden besluit niet het juiste gewicht heeft toegekend aan de belangen van omwonenden ter plaatse van de A13 Overschie, voor zover het betreft de aspecten geluid en luchtverontreiniging. Deze belangen betreffen hun leefomgeving in algemene zin en hun gezondheid in het bijzonder. Dit zijn naar het oordeel van de rechtbank belangen die naar hun aard zwaar dienen te wegen, te meer omdat het oorspronkelijke besluit om de snelheid op de A13 Overschie te verlagen juist was ingegeven door verbetering van de luchtkwaliteit.

8.2. Verweerder heeft zich beroepen op het belang van het verkeer ter plaatse, in het bijzonder het belang van de vrijheid van het verkeer in de zin van artikel 2, eerste lid, van de WWV 1994. Verweerder heeft in dit kader aangevoerd dat door het verkeersbesluit een betere doorstroming van het verkeer wordt bevorderd en – in relatie hiermee – tijdwinst wordt geboekt. Ook wordt met een maximumsnelheid van 100 km/h aansluiting verkregen bij de maximumsnelheid voor de in het verlengde liggende wegdelen en is meer in algemene zin het doel dat wordt aangesloten bij de landelijk geldende maximumsnelheden, waarbij het streven is dat er rond grote steden 100 km/h wordt gereden, aldus verweerder.

8.3. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder onvoldoende gemotiveerd waarom aan deze gestelde belangen doorslaggevend gewicht is toegekend. Hierbij is het volgende in aanmerking genomen.

8.4. Aan het gestelde belang van vrijheid van het verkeer kan op zichzelf weinig gewicht worden toegekend nu het, anders dan in relatie tot de doorstroming van het verkeer (zie hierna), niet concreet is onderbouwd. Voor zover is

gedoeld op de aansluiting op de (als uitgangspunt geldende) maximumsnelheid op de Nederlandse autosnelwegen, wordt het belang daarvan sterk gerelativeerd door de omstandigheid dat (blijkens het primaire besluit, pagina 1, onder “doel”) per 1 september 2012 een maximumsnelheid van 130 km/h de norm is, maar dat de maximumsnelheid ook 120 km/h of 100 km/h kan zijn, en bij uitzondering op een traject ook 80 km/h. Aansluiting bij de norm van 130 km/h (of 120 km/h) zal dus toch niet worden verkregen, hooguit bij een maximumsnelheid van 100 km/h die is beoogd voor snelwegen rond de grote steden. Daarvoor geldt echter dat slechts in beperkte mate sprake is van uniformering ten opzichte van aansluitende weglakken, nu op de A20 (deels) een maximum van 80 km/h blijft gelden en nu op de verbindingbogen een adviessnelheid geldt van 80 km/h.

8.5. Verder betreft het een norm – “harder waar het kan, langzamer waar het moet” (zie Kamerstukken II 2011-2012, 32 646, nr. 13, blz. 1) – die is ingegeven door een kortere reistijd, aansluiting bij het verwachtingspatroon van de automobilist en het maximaal benutten van het asfalt (zie Kamerstukken II 2010-2011, 32 646, nr.1, blz. 1 en 2). Naar moet worden aangenomen wegen deze aspecten zwaarder naar mate het traject waarvoor een hogere snelheid kan gelden langer is. Bij het onderhavige verkeersbesluit is sprake van een (tweezijdig) traject van nog geen vier kilometer, waarbij bovendien voor de verbindingbogen een adviessnelheid van 80 km/h geldt op basis van het onderhavige verkeersbesluit. Verweerder heeft niet gemotiveerd waarom onder deze omstandigheden aan deze doelstellingen het gewicht toekomt dat verweerder daaraan heeft toegekend.

8.6. Ten aanzien van de doorstroming van het verkeer blijkt uit het door verweerder overgelegde rapport ‘Evaluatie 80 km zones’ van september 2007 (bijlage bij het luchtkwaliteitsrapport), dat aangenomen wordt dat “complexe weefvakken” op bepaalde snelwegen minder problemen geven bij een hogere snelheid. De rechtbank stelt echter vast dat de A13 niet een van de specifieke onderzoeksobjecten is geweest (wel: de A10, A12 en A20) en dat ten aanzien van de A13 Overschie niet is aangegeven dat sprake is van een verslechterde doorstroming, laat staan van een verslechtering als gevolg van de snelheidsverlaging.

Ter zitting heeft verweerder nader toegelicht dat voor de A13 Overschie geen precieze doorstromingscijfers bekend zijn, maar dat algemene inzichten zijn gehanteerd die leiden tot de conclusie dat 80 km/h niet de optimale snelheid is voor doorstroming, met de aanname dat dit voor alle wegen geldt.

Naar het oordeel van de rechtbank vormen deze enkele gestelde algemene inzichten en deze aanname onvoldoende grond om veel gewicht te kunnen hebben bij de onderhavige belangenafweging. Bovendien wordt in het rapport ook aangegeven (pagina 24) dat maatwerk nodig is en een flexibele benadering mogelijk is door dynamiseren van de snelheidslimiet.

8.7. Hier komt bij dat ten aanzien van de A13 in genoemd rapport is vermeld (zie met name pagina 21 en de conclusies in het rapport) dat de ongevallencijfers sterk zijn verbeterd door de snelheidsverlaging, waarbij is gecorrigeerd voor de landelijk dalende trend in de ongevallencijfers en waarbij wordt gesproken over een blijvend gunstig effect.

Ook dit aspect diende – eventueel na nader onderzoek; het rapport is bovendien niet meer van recente datum – te worden meegewogen bij de belangenafweging.

Eindconclusies

9.1. Gelet op het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat het bestreden besluit in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet voldoende zorgvuldig is voorbereid en niet gedragen kan worden door de daaraan ten grondslag gelegde motivering, hetgeen in strijd is met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

9.2. De beroepen worden gegrond verklaard. De overige gronden behoeven geen bespreking. De rechtbank ziet gelet op hetgeen hiervoor is overwogen geen mogelijkheid – in het kader van de zogenoemde finale geschillenbeslechting – om zelf in de zaak te voorzien en acht het niet opportuun om een bestuurlijke lus toe te passen. Verweerder dient dan ook een nieuwe beslissing op de bezwaren van eisers te nemen met inachtneming van deze uitspraak, waarbij de rechtbank een termijn van twaalf weken reëel acht.

14-08

ABRvS 11 december 2013, nr. 201210913/1/A4 (staatssecretaris I en M) (ECLI:NL:RVS:2013:2347)

Casus

Afwijzing handhavingsverzoek betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

Rechtsvraag

Is appellante belanghebbende als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht?

Uitspraak

Degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit is belanghebbende bij dat besluit. Om appellante als zodanig aan te kunnen merken is in ieder geval vereist dat zij in hetzelfde marktsegment werkzaam is als de in Nederland gevestigde postbedrijven waarop haar handhavingsverzoek betrekking heeft. Geoordeeld moet worden dat appellante niet werkzaam is in hetzelfde marktsegment. Volgt niet-ontvankelijkverklaring van het verzoek om handhaving.

artikel 1:2 Awb

Procesverloop

Bij brief van 29 mei 2012 heeft de staatssecretaris een op naam van RLG ingediend verzoek om handhaving van Verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad van 14 juni 2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (Pb 2006 L 190; hierna: de EVOA) afgewezen. Bij besluit van 12 oktober 2012 heeft de staatssecretaris het op naam van RLG hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

(...)

Overwegingen

1. Het verzoek om handhaving, het bezwaarschrift en het beroepschrift zijn door de gemachtigde van RLG ingediend “namens Reverse Logistics Group GmbH”. RLG heeft ter

zitting betoogd dat deze stukken aldus mede namens haar dochtermaatschappijen, meer in het bijzonder namens de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Cycleon Netherlands B.V. (hierna: Cycleon), zijn ingediend.

Dit betoog volgt de Afdeling niet. Er is geen rechtsregel waaruit volgt dat wanneer – zoals hier – een aandeelhouder en/of bestuurder van een rechtspersoon op eigen naam een aanvraag indient of een rechtsmiddel aanwendt, deze aanvraag of dit rechtsmiddel van rechtswege moet worden geacht mede door die rechtspersoon te zijn ingediend of aangewend.

Het verzoek, het bezwaarschrift en het beroepschrift zijn derhalve uitsluitend door RLG ingediend.

2. RLG heeft verzocht om handhavend optreden tegen in Nederland gevestigde postbedrijven, waaronder PostNL, wegens overtreding van artikel 18 van de EVOA bij het overbrengen van lege toner cartridges naar Nederland.

3. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 1:3, derde lid, wordt onder aanvraag verstaan: een verzoek van een belanghebbende, een besluit te nemen.

4. Volgens vaste rechtspraak is degene wiens concurrentiebelang rechtstreeks is betrokken bij een besluit, belanghebbende bij dat besluit. Om RLG als zodanig aan te kunnen merken is in ieder geval vereist dat zij in hetzelfde marktsegment werkzaam is als de in Nederland gevestigde postbedrijven waarop haar handhavingsverzoek betrekking heeft.

RLG heeft ter zitting erkend dat zij zich niet bezighoudt met vervoer van lege toner cartridges. Reeds gelet hierop moet worden geoordeeld dat RLG niet werkzaam is in hetzelfde marktsegment.

Voor zover RLG ter zitting heeft gesteld dat haar belangen zullen worden getroffen wanneer de werkwijze bij het vervoer van lege toner cartridges in de toekomst ook wordt toegepast bij goederen die zij wel vervoert, overweegt de Afdeling dat deze procedure slechts betrekking heeft op

het vervoer van lege toner cartridges, niet op het vervoer van andere goederen.

Voor zover RLG ter zitting erop heeft gewezen dat Cycleon zich in Nederland wel met vervoer van lege toner cartridges bezig houdt, overweegt de Afdeling dat RLG als moedermaatschappij in zoverre geen rechtstreeks, maar slechts een van Cycleon afgeleid belang heeft.

5. Gezien het voorgaande zijn de belangen van RLG niet rechtstreeks betrokken bij de beslissing van 29 mei 2012 op het verzoek om handhaving. Dit brengt mee dat dit verzoek geen aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb was. De beslissing daarop van de staatssecretaris is daarom geen besluit waartegen ingevolge artikel 7:1 van de Awb bezwaar kon worden gemaakt. De staatssecretaris had het bezwaar van RLG tegen de afwijzing van haar verzoek om handhaving dan ook niet-ontvankelijk moeten verklaren, in plaats van daarop inhoudelijk te beslissen.

Het beroep is gegrond. De Afdeling zal het besluit van 12 oktober 2012 vernietigen en zelf in de zaak voorzien door het bezwaar van RLG alsnog niet-ontvankelijk te verklaren en daarbij te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

14-09

**ABRvS 24 december 2013, nr. 201304161/1/A4 (Nijmegen)
(ECLI:NL:RVS:2013:2610)**

Casus

Gedeeltelijke intrekking van omgevingsvergunning (milieu) voor een destilleerderij. De intrekking heeft betrekking op het deel van de vergunning dat het stoken van whisky toestaat. Het bevoegd gezag heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Nederland waarbij het besluit tot intrekking is vernietigd.

Rechtsvraag

Was het college bevoegd om de vergunning voor wat betreft het stoken van whisky in te trekken?

Uitspraak

De rechtbank heeft overwogen dat vaststaat dat [bedrijf] in de drie jaar voorafgaand aan de gedeeltelijke intrekking van de vergunning dranken heeft opgeslagen op het terrein van de inrichting. Dat betekent dat niet kan worden geoordeeld dat gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Naar het oordeel van de rechtbank kan deze bepaling daarom geen grondslag vormen voor de gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, volgt uit de tekst van artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wabo niet dat de bevoegdheid tot het geheel dan wel gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning slechts bestaat als in het geheel geen gebruik is gemaakt van de vergunning. Temeer gezien de woorden 'voor zover' in de tekst van de bepaling die erop duiden dat de bevoegdheid tot intrekken ook bestaat wanneer van een deel van de vergunning gedurende drie jaar geen gebruik is gemaakt. Vast staat dat het stoken van whisky gedurende drie jaar niet binnen de inrichting heeft plaatsgevonden. Het college was dan ook bevoegd om de vergunning voor wat betreft het stoken van whisky in te trekken.

Gelet hierop zal de Afdeling alsnog de overige bij de rechtbank aangevoerde beroepsgronden beoordelen, nu de rechtbank daaraan niet is toegekomen. [Bedrijf] stelt dat het heeft gewacht met investeringen voor de oprichting van de destilleerderij omdat de gemeente voornemens was het terrein van de inrichting te verwerven om woningbouw nabij de inrichting mogelijk te maken. Onduidelijk was wat de gevolgen van deze planologische ontwikkelingen voor de inrichting zouden zijn. Gelet op deze onzekerheid kan [bedrijf] redelijkerwijs niet worden verweten dat zij heeft afgezien van investeringen voor het stoken van whisky en mitsdien gedurende drie jaar geen gebruik heeft gemaakt van de vergunning voor zover die op het stoken van whisky ziet. Het college heeft in redelijkheid niet tot gedeeltelijke intrekking van de vergunning kunnen overgaan.

artikel 2.33 lid 2 aanhef en onder a Wabo

Procesverloop

Bij besluit van 7 februari 2012 heeft het college de bij besluit van 22 september 2008 aan Toorank op grond van de Wet milieubeheer verleende vergunning voor het produceren, distilleren en bottelen van alcohol- en niet-alcoholhoudende dranken met en zonder koolzuur alsmede de verpakking ervan gedeeltelijk ingetrokken. Bij uitspraak van 26 maart 2013 heeft de rechtbank het door Toorank daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 7 februari 2012 vernietigd.

(...)

Overwegingen

1. Bij besluit van 7 februari 2012 heeft het college de bij besluit van 22 september 2008 verleende vergunning, die ingevolge artikel 1.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is gelijkgesteld met een omgevingsvergunning, ingetrokken voor zover het de activiteiten betreft die betrekking hebben op het stoken van whisky.

2. Ingevolge artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) kan het bevoegd gezag de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk intrekken, voor zover gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning.

2.1. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wabo een grondslag biedt voor gedeeltelijke intrekking van een omgevingsvergunning wanneer slechts gedeeltelijk handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Daartoe stelt het college dat uit de geschiedenis van de totstandkoming van die bepaling volgt dat artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wabo ook kan worden toegepast als een gedeelte van de vergunning niet is gebruikt.

2.2. De rechtbank heeft overwogen dat vast staat dat Toorank in de drie jaar voorafgaand aan de gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning dranken heeft opgeslagen op het terrein van de inrichting. Dat betekent dat niet kan worden geoordeeld dat gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de

vergunning. Naar het oordeel van de rechtbank kan deze bepaling daarom geen grondslag vormen voor de gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning. De rechtbank verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 31 mei 2006 in zaak nr. 200507197/1. Volgens de rechtbank is in die uitspraak op overeenkomstige wijze geoordeeld over de gedeeltelijke intrekking van een milieuvergunning op grond van artikel 8.25, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer. Die bepaling verleende, aldus de rechtbank, een vergelijkbare intrekkingbevoegdheid als thans artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wabo. De rechtbank ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat met de invoering van de Wabo de wetgeving op dit punt inhoudelijk is gewijzigd.

2.3. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, volgt uit de tekst van artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wabo niet dat de bevoegdheid tot het geheel dan wel gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning slechts bestaat als in het geheel geen gebruik is gemaakt van de vergunning. Temeer gezien de woorden 'voor zover' in de tekst van artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, die erop duiden dat de bevoegdheid tot intrekken ook bestaat wanneer van een deel van de vergunning gedurende drie jaar geen gebruik is gemaakt. Vaststaat dat het stoken van whisky gedurende drie jaar niet binnen de inrichting heeft plaatsgevonden. Het college was dan ook bevoegd om de vergunning met toepassing van artikel 2.33, tweede lid, aanhef en onder a, voor wat betreft het stoken van whisky in te trekken. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Het betoog slaagt.

3. Gelet hierop zal de Afdeling alsnog de overige bij de rechtbank aangevoerde beroepsgronden beoordelen, nu de rechtbank daaraan niet is toegekomen.

4. Toorank stelt dat het college de omgevingsvergunning ten onrechte gedeeltelijk heeft ingetrokken. Daarmee gaat het college er volgens haar aan voorbij dat het stoken van whisky onlosmakelijk met de overige vergunde activiteiten is verbonden.

4.1. Vaststaat dat binnen de inrichting stoken van whisky nooit heeft plaatsgevonden en dat de overige activiteiten waarvoor vergunning is verleend wel hebben plaatsgevonden. Hieruit volgt dat er niet een zodanige samenhang tussen het stoken van whisky en de overige activiteiten

van de inrichting bestaat dat het college daarin aanleiding had moeten zien om van gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning af te zien. Het betoog faalt.

5. Toorank stelt dat het haar niet te verwijten valt dat zij niet met het stoken van whisky is aangevangen en daarom gedurende drie jaar in zoverre geen van de aan haar verleende vergunning gebruik heeft gemaakt. Het college heeft volgens Toorank dan ook niet in redelijkheid gebruik kunnen maken van de bevoegdheid om de omgevingsvergunning gedeeltelijk in te trekken. Toorank stelt te hebben gewacht met investeringen voor de oprichting van de distilleerderij omdat de gemeente voornemens was het terrein van de inrichting te verwerven om woningbouw nabij de inrichting mogelijk te maken. Op enig moment is volgens Toorank door de gemeente van dit voornemen afgezien en was de gemeenteraad voornemens om het bestemmingsplan zodanig te wijzigen dat een distilleerderij voor het stoken van whisky op de huidige locatie niet langer zou zijn toegestaan. Als gevolg van die voorgenomen planologische besluitvorming heeft Toorank, naar zij stelt, van investeringen in de distilleerderij afgezien. Gelet hierop kon het college volgens Toorank de vergunning niet in redelijkheid gedeeltelijk intrekken.

5.1. Ten tijde van de vergunningverlening op 22 september 2008 was duidelijk dat in de omgeving van de inrichting woningbouw zou worden gerealiseerd. Onduidelijk was wat de gevolgen van deze planologische ontwikkelingen voor de inrichting zouden zijn. Gelet op de onzekerheid als gevolg van deze planologische ontwikkelingen kan Toorank redelijkerwijs niet worden verweten dat zij heeft afgezien van investeringen voor het stoken van whisky en dat zij dus gedurende drie jaar geen gebruik heeft gemaakt van de vergunning voor zover die op stoken van whisky ziet. Het college heeft gelet hierop niet in redelijkheid tot gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning kunnen overgaan. Het betoog slaagt.

6. Het hoger beroep is gegrond. Nu echter de beslissing van de rechtbank juist is, dient de aangevallen uitspraak, met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

Annotatie

1. De hiervoor opgenomen uitspraak bevat een aantal te signaleren elementen met betrekking tot de bevoegdheid

om de omgevingsvergunning voor milieu (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo) geheel of gedeeltelijk in te trekken in geval er meer dan drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning (art. 2.33 lid 2 onder a Wabo). Let wel, er bestaat ook een bevoegdheid om een vergunning in te trekken bij wijze van sanctie (art. 5.19 Wabo). Die intrekking is hier niet aan de orde.

2. In artikel 2.33 lid 2 onder a Wabo staat voor zover hier relevant dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kan intrekken, 'voor zover (...) gedurende drie jaar (...) geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning'. De Wet milieubeheer (WMB) bevatte overigens een vergelijkbare bepaling. Ingevolge artikel 8.25 lid 1 onder c (oud) WMB kon het bevoegd gezag een vergunning voor een inrichting geheel of gedeeltelijk intrekken indien gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat de wetgever in de Wabo ter zake inhoudelijke wijzigingen beoogt, zodat er naar mijn mening vanuit mag worden gegaan dat de Wabo op dezelfde wijze moet worden uitgelegd.

3. Wat was er in de hiervoor gepubliceerde uitspraak aan de hand? Het college van B& W van Nijmegen had een omgevingsvergunning voor milieu gedeeltelijk ingetrokken, voor zover het betreft de activiteiten die betrekking hebben op het stoken van whisky. De (gehele) vergunning zag op het 'produceren, distilleren en bottelen van alcohol- en niet-alcoholhoudende dranken met en zonder koolzuur alsmede de verpakking ervan'. Volgens het bevoegd gezag waren gedurende drie jaar geen handelingen verricht met betrekking tot het verstoken van whisky, zodat de vergunning was ingetrokken voor zover het die activiteiten betreft. De rechtbank Oost-Nederland vernietigt dat besluit, omdat er – kort samengevat – weliswaar geen whisky was gemaakt gedurende drie jaar maar er waren wel dranken opgeslagen. Zodoende kon volgens de rechtbank niet worden geoordeeld dat gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van die vergunning, als bedoeld in artikel 2.33 lid 2 onder a Wabo. Volgens de rechtbank kon die bepaling daarom geen grondslag vormen voor de (gedeeltelijke) intrekking van de omgevingsvergunning (Rechtbank Oost-Nederland 26 maart 2013, ECLI:NL:RBONE:2013:BZ5864).

4. De Afdeling volgt de redenering van de rechtbank Oost-Nederland niet. De Afdeling vernietigt uiteindelijk de uit-

spraak van de rechtbank niet, omdat er andere redenen zijn waarom er volgens de Afdeling niet mocht worden overgegaan tot gedeeltelijke intrekking van de vergunning. Daarop ga ik in randnummer 8 nader in.

5. Anders dan de rechtbank leidt de Afdeling uit artikel 2.33 lid 2 aanhef en onder a Wabo af dat het college van B& W wel bevoegd was om de vergunning in te trekken voor zover het betreft het verstoken van whisky, omdat die activiteiten gedurende drie jaar niet binnen de inrichting hebben plaatsgevonden. Volgens de Afdeling bestaat de bevoegdheid tot het geheel dan wel gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning niet slechts als in het geheel geen gebruik is gemaakt van de vergunning. De woorden 'voor zover' in de tekst van artikel 2.33 lid 2 aanhef en onder a Wabo duiden er volgens de Afdeling op dat die bevoegdheid ook bestaat wanneer van een deel van de vergunning gedurende drie jaar geen gebruik is gemaakt. In deze zaak heeft het stoken van whisky gedurende drie jaar niet binnen de inrichting plaatsgevonden. Het college was dan ook volgens de Afdeling bevoegd om de vergunning met toepassing van artikel 2.33 lid 2 aanhef en onder a Wabo voor wat betreft het stoken van whisky in te trekken.

6. De Afdeling leidt de bevoegdheid om de vergunning gedeeltelijk te mogen intrekken mijns inziens terecht af uit het gebruik van de woorden 'voor zover' in artikel 2.33 Wabo. De Afdeling had daarbij naar mijn mening echter ook kunnen verwijzen naar de wetsgeschiedenis. In de memorie van toelichting bij de betreffende bepaling staat dat 'uit het gebruik van de formule "voor zover" in de aanhef van het eerste en het tweede lid blijkt dat, als het project uit meerdere activiteiten bestaat, de vergunning kan worden ingetrokken voor zover dat nodig is om aan de grond voor intrekking te voldoen. De vergunning blijft dan dus in stand voor de onderdelen van het project waarop de intrekkinggrond geen betrekking heeft. Wat het tweede lid, onder a, betreft kan de vergunning dus bijvoorbeeld worden ingetrokken alleen voor de nog niet voltooide delen van het project' (Kamerstukken II 30844, nr. 3, p. 21). Dat tot gedeeltelijke intrekking mag worden overgegaan voor zover slechts gedeeltelijk geen gebruik is gemaakt van de vergunning is niet nieuw en volgde eveneens uit de memorie van toelichting bij artikel 8.25 (oud) WMB: 'Indien een omstandigheid die een grond vormt voor intrekking van een vergunning slechts ten aanzien van een gedeelte van een inrichting geldt en het resterende

gedeelte van de inrichting zelfstandig kan functioneren, is het bevoegd gezag slechts gerechtigd tot het intrekken van de vergunning voor het desbetreffende gedeelte van de inrichting' (Kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, p. 83).

7. Het tweede te signaleren element betreft de omstandigheid dat er volgens de Afdeling klaarblijkelijk een reden kan zijn om af te zien van het gedeeltelijk intrekken als activiteiten onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Dat volgde mijns inziens eveneens uit de hiervoor geciteerde toelichting bij artikel 8.25 (oud) WMB. In casu had appelland aangevoerd dat het stoken van whisky onlosmakelijk is verbonden met de overige vergunde activiteiten, zodat het college van B & W volgens appelland had moeten afzien van het intrekken van de vergunning. De Afdeling leidt evenwel uit de omstandigheid dat het stoken van whisky nooit heeft plaatsgevonden en de overige activiteiten wel af dat de activiteiten niet zodanige samenhang vertonen dat had moeten worden afgezien van het gedeeltelijk intrekken van de vergunning.

8. Hoewel het college volgens de Afdeling bevoegd was om de vergunning in te trekken voor zover het het stoken van whisky betreft, had het college in casu volgens de Afdeling "niet in redelijkheid kunnen overgaan tot intrekking van de vergunning." Dat betreft het derde te signaleren element. Dat het bevoegd gezag toch moet afzien van intrekking ondanks het feit dat aan de voorwaarde is voldaan om te vergunning in te trekken, volgt uit de bewoordingen van artikel 2.33 Wabo. Het bevoegd gezag 'kan' – anders dan artikel 2.33 lid 1 Wabo dat een verplichting bevat de vergunning in te trekken – de vergunning immers geheel of gedeeltelijk intrekken. In casu kon het appelland volgens de Afdeling redelijkerwijs niet worden verweten dat gedurende drie jaar geen gebruik was gemaakt van de vergunning voor zover die op stoken van whisky ziet, vanwege planologische ontwikkelingen. De omstandigheden bestonden eruit dat het terrein van de inrichting aanvankelijk door de gemeente zou worden verworven om woningbouw mogelijk te maken en dat de gemeenteraad op een gegeven moment voornemens was het bestemmingsplan zodanig te wijzigen dat een distilleerderij voor het stoken van whisky op de huidige locatie niet langer zou zijn toegestaan. De redenering van de Afdeling vind ik begrijpelijk. Voor zover mij bekend zijn er niet veel voorbeelden in jurisprudentie te vinden van gevallen waarin het bevoegd gezag had moeten afzien van het intrekken

van de vergunning, zodat de uitspraak ook daarom het signaleren waard is.

Valérie van 't Lam

14-10

Rb. Oost-Brabant zittingsplaats 's-Hertogenbosch 31 december 2013, nr. AWB 12-3065 (Boxmeer) (ECLI:NL:RBOBR:2013:7227)

Casus

Omgevingsvergunning (milieu) voor een pluimveehouderij. Bij tussenuitspraak van 12 juli 2013 (ECLI:NL:RBOBR:2013:2855) heeft de rechtbank Oost-Brabant overwogen dat er indicaties zijn dat de vergunde activiteiten risico's voor de volksgezondheid kunnen hebben en dat onvoldoende is onderzocht of er aanleiding bestaat om de vergunning te weigeren dan wel nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden. In reactie op deze uitspraak heeft verweerder een beschrijving gegeven van alle milieuhygiënische maatregelen die binnen de inrichting worden getroffen om verspreiding van ziektekiemen te voorkomen.

Rechtsvraag

Heeft verweerder op afdoende wijze gevolg gegeven aan de tussenuitspraak van de rechtbank?

Uitspraak

In de reactie op de tussenuitspraak van de rechtbank is een voldoende beschrijving gegeven van de hygiënemaatregelen bij vergunninghoudster. Als deze beschreven maatregelen in acht worden genomen, is geen sprake van een onaanvaardbaar risico voor de volksgezondheid. Het bestreden besluit verplicht vergunninghoudster echter niet om de inrichting in werking te hebben en te houden met inachtneming van de beschreven maatregelen. De beschrijving maakt immers geen onderdeel uit van de aanvraag en verweerder heeft geen daartoe strekkend voorschrift aan het bestreden besluit willen verbinden.

Verweerder heeft een eigen verantwoordelijkheid om te waarborgen dat volksgezondheidsrisico's vanwege de verspreiding van ziektekiemen niet zullen optreden buiten de inrichting en kan niet volstaan met verwijzing naar de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren. Deze wet is primair gericht op het welzijn voor dieren en de veiligheid van de mensen die met de dieren omgaan. Daarom ziet de rechtbank aanleiding zelf in de zaak te voorzien en een voorschrift op te nemen om vergunninghoudster te verplichten de inrichting in werking te hebben conform de beschrijving van de hygiënemaatregelen.

artikel 1.1 lid 2 WMB

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren

Procesverloop

Bij besluit van 14 augustus 2012 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van een legkippenhouderij.

(...)

Overwegingen

1. De rechtbank stelt voorop dat de tussenuitspraak bindende eindbeslissingen bevat en dat partijen deze eindbeslissingen als een vaststaand gegeven moeten beschouwen. Slechts in geval van nieuw gebleken feiten of omstandigheden, die redelijkerwijs niet vóór de tussenuitspraak hadden kunnen worden aangevoerd, kan in de einduitspraak tot een ander oordeel worden gekomen. Onder uitzonderlijke omstandigheden kan het onaanvaardbaar zijn om in een eindbeslissing aan de tussenuitspraak vast te houden.

2. De rechtbank heeft in rechtsoverweging 6.6 van de tussenuitspraak het volgende overwogen: "In het GGD-advies wordt aangegeven, dat er meer zelfgerapporteerde gezondheidsklachten voorkomen bij omwonenden van intensieve veehouderijen. Verder is aangegeven dat, als pluimveehouderijen en intensieve veehouderijen met andere diersoorten op korte afstand van elkaar actief zijn, er een verhoogde kans is op vermenging van zoonosen. Daarnaast is in het milieueffectrapport gewezen op een grotere kans op uitbraak van veewetziekten als vogelgriep. Welis-

waar heeft eiser niet aannemelijk gemaakt dat het in werking zijn van de inrichting zodanig ernstige risico's voor de volksgezondheid kan opleveren dat de vergunning had moeten worden geweigerd, in het GGD-advies ziet de rechtbank wel een indicatie dat de vergunde activiteiten risico's voor de volksgezondheid zouden kunnen hebben. Verweerder heeft bij de voorbereiding van het bestreden besluit onvoldoende onderzocht of, gelet op deze indicatie, aanleiding bestaat om de vergunning te weigeren dan wel om nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden. Weliswaar stelt verweerder dat vergunninghouder hygiënemaatregelen ter voorkoming van de verspreiding van ziektekiemen heeft getroffen maar deze maatregelen zijn niet in de aanvraag en in het milieueffectrapport beschreven. Verder is, aan de hand van de zich onder de gedingstukken bevindende tekeningen, niet duidelijk dat er in de inrichting een hygiënesluis aanwezig is en waar deze zich bevindt. Aldus bestaan er onvoldoende waarborgen dat in de inrichting daadwerkelijk toereikende maatregelen zijn getroffen en kan evenmin handhavend worden opgetreden indien deze maatregelen niet worden getroffen. De algemene hierboven genoemde hygiëne bevorderende voorschriften in de milieuvergunning zijn onvoldoende. Verweerders veronderstelling dat ook vergunninghouder er alles aan is gelegen om uitbraak van zoonosen binnen zijn inrichting te voorkomen, maakt dit niet anders. De rechtbank is, op deze gronden, van oordeel dat het besluit onzorgvuldig is voorbereid en genomen.

Als aanwijzingen ten behoeve van het herstel heeft de rechtbank aangegeven dat verweerder in ieder geval een beschrijving dient te geven van alle hygiënemaatregelen die binnen de inrichting worden getroffen om verspreiding van ziektekiemen te voorkomen. Indien en voor zover verweerder van mening is dat deze voldoende zijn om risico's voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel, voor zover dit niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, zal verweerder dit dienen te onderbouwen. In dat geval dient verweerder voorts vergunningsvoorschriften te formuleren ten einde naleving van deze hygiënemaatregelen te waarborgen.

3. De adviseur van vergunninghoudster heeft een beschrijving gegeven van alle milieuhygiënische maatregelen die binnen de inrichting worden getroffen om verspreiding van ziektekiemen te voorkomen. Deze beschrijving bestaat uit een plattegrond waarop de hygiënesluis en de

omwisselplaats schoeisel staan aangegeven en een bijlage getiteld "omschrijving van de hygiënemaatregelen op het bedrijf [adres]. Deze beschrijving is als bijlage gehecht aan de reactie van verweerder van 27 augustus 2013. Verweerder acht deze maatregelen voldoende om verspreiding van ziektekiemen te voorkomen. Verweerder wijst er bovendien op dat iedere legkiphouderij zich moet houden aan de "Hygiënemaatregelen pluimveehouderijen en kienbroederijen" van het Productschap Pluimvee & Eieren. Deze omvatten volgens verweerder een groot aantal verordeningen, gespecificeerd naar afzonderlijke doelgroep. Hierin is geregeld wie verantwoordelijk is om te controleren of een pluimveehouder zich aan de verordening houdt. Tevens is een tuchtrechtelijke sanctie geregeld. De gemeenten zijn niet aangewezen als verantwoordelijke partij voor de controle van deze verordeningen. Daarom heeft verweerder geen aanvullende voorschriften aan het bestreden besluit verbonden.

4. Ingevolge artikel 3 van het Besluit bescherming tegen bepaalde zoönosen en bestrijding besmettelijke dierziekten (verder: het Besluit) kan de minister van economische zaken en innovatie in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, regels stellen omtrent de monitoring, preventie en bestrijding van zoönosen en zoönoseverwekkers als bedoeld in bijlage I bij verordening (EG) nr. 2160/2003 en bijlage I bij richtlijn nr. 2003/99/EG, voor zover dit noodzakelijk is ter uitvoering van communautaire regelgeving. Deze regels hebben onder meer betrekking op het doen van onderzoek naar, het bewaren van gegevens over, het verzamelen en ter beschikking stellen van onderzoeksresultaten met betrekking tot de aanwezigheid van zoönosen en zoönoseverwekkers, antimicrobiële resistentie bij zoönoseverwekkers en bij andere verwekkers, wanneer deze een gevaar opleveren voor de volksgezondheid en de preventie en bestrijding van zoönosen en zoönoseverwekkers op grond van het nationale bestrijdingsprogramma, bedoeld in artikel 5 van verordening (EG) nr. 2160/2003, en de ingevolge artikel 8 van verordening (EG) nr. 2160/2003 vastgestelde voorschriften.

5. De rechtbank is van oordeel dat in de reactie, anders dan in het bestreden besluit, een voldoende beschrijving is gegeven van de hygiënemaatregelen bij vergunninghouder. Tevens heeft verweerder zich op het standpunt kunnen stellen dat, als deze beschreven maatregelen in acht worden genomen, geen sprake is van een onaanvaardbaar

risico voor de volksgezondheid. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat eiser niet heeft betwist dat deze maatregelen ontoereikend zijn.

6. Het bestreden besluit verplicht vergunninghouder echter niet om de inrichting in werking te hebben en te houden met inachtneming van de beschreven maatregelen. De beschrijving maakt immers geen onderdeel uit van de aanvraag en verweerder heeft geen daartoe strekkend voorschrift aan het bestreden besluit willen verbinden. In zoverre heeft verweerder geen gehoor gegeven aan de laatste aanwijzing in de tussenuitspraak. De rechtbank ziet zich voor de vraag gesteld of verweerder een voorschrift van deze strekking aan het bestreden besluit had moeten verbinden.

7. De rechtbank is van oordeel dat verweerder niet kan volstaan met een algemene verwijzing naar een aantal niet nader genoemde verordeningen, zonder ook maar enige vindplaats te vermelden of wettelijke grondslag te noemen. Voor zover verweerder heeft beoogd te verwijzen naar het Besluit, overweegt de rechtbank dat het Besluit zijn grondslag vindt in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (Gwwd). Deze wet heeft tot doel uit oogpunt van gezondheid en welzijn van dieren, uit ethische overwegingen en uit een oogpunt van bescherming van veiligheid van mens en dier regelen te geven ten aanzien van dieren en handelingen met dieren en dat het voorts wenselijk is regelen te geven ter zake van de uitvoer van dieren en dierlijke producten alsmede met het oog op de raszuiverheid van producten van de Nederlandse fokkerij.

8. Gelet op de doelstelling van de Gwwd wordt verweerder niet ontslagen van de op hem rustende verplichting ingevolge artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer (Wm). De Gwwd is primair gericht op het welzijn voor dieren en de veiligheid van de mensen die met de dieren omgaan. De dieren en de werkzaamheden met dieren vinden plaats in de inrichting. De verplichting ingevolge artikel 1.1, tweede lid, van de Wm heeft betrekking op de milieugevolgen van de inrichting voor de omgeving daarbuiten. Vanwege dit verschil heeft verweerder een eigen verantwoordelijkheid om te waarborgen dat volksgezondheidsrisico's vanwege de verspreiding van ziektekiemen niet zullen optreden buiten de inrichting en kan verweerder niet volstaan met verwijzing naar de Gwwd. Zijn verantwoordelijkheid kan verweerder nemen door toereikende voorschriften te verbinden aan de omgevingsvergunning, de

naleving van deze voorschriften te controleren en, zo nodig, deze voorschriften te handhaven. De omstandigheid dat de Minister bevoegd is tot handhaving van het Besluit respectievelijk de Gwwd, maakt dit niet anders.

9. De rechtbank is van oordeel dat verweerder het gebrek in de tussenuitspraak niet volledig heeft hersteld. De omgevingsvergunning zal worden vernietigd voor zover verweerder heeft nagelaten voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden ter voorkoming van volksgezondheidsrisico's vanwege de verspreiding van ziektekiemen. De rechtbank ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien en het volgende voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden in bijlage I van het bestreden besluit:

1.1.7 De inrichting dient in werking te zijn conform de omschrijving hygiënemaatregelen op bedrijf [adres] en de daaraan gehechte tekening, bij de reactie van verweerder van 27 augustus 2013 op de tussenuitspraak van 12 juli 2013.

14-11

**ABRvS 9 oktober 2013, nr.
201302047/1/A1 (Barneveld/weigering
omgevingsvergunning)
(ECLI:NL:RVS:2013:1465)**

Indien de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, omdat de aangevraagde activiteit binnen de reikwijdte van de in het bestemmingsplan gegeven afwijkingsbevoegdheid valt maar niet binnen de daarvoor geldende beslistermijn een besluit op de aanvraag wordt genomen, volgt uit artikel 3.9, derde lid, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4:20b, eerste lid, van de Awb, dat de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend, ongeacht of de aangevraagde activiteit voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van de in het bestemmingsplan gegeven afwijkingsbevoegdheid. In dit verband moet de reikwijdte van de bevoegdheid om binnenplannen van het bestemmingsplan af te wijken voor een project dus worden onderscheiden van de voorwaarden om toepassing te geven aan de bevoegdheid. Na afloop van de volgens de reguliere voorbereidingsprocedure geldende beslistermijn bestaat geen mogelijkheid meer om te besluiten of aan die voorwaarden is voldaan.

**artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 1° Wabo
artikel 3.7 lid 1 Wabo
artikel 3.9 lid 3 Wabo
artikel 3.10 lid 1 onder a Wabo
artikel 4:20b lid 1 Awb**

Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2012 heeft het college geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het bouwen van een woning en een bijgebouw en het verbouwen van een deel van de bestaande woning tot bijgebouw op het perceel [locatie] te Kootwijkerbroek (hierna: het perceel).

Bij uitspraak van 22 januari 2013 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen en het tegen de gestelde fictieve weigering tot publicatie van een van rechtswege

verleende omgevingsvergunning ingestelde beroep ongegrond verklaard.

(...)

1. Het bouwplan voorziet in de vervangende nieuwbouw van de tweede woning op een andere plaats op het perceel en de verbouw van de tweede woning tot bijgebouw behorend bij de eerste woning op het perceel.

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat vergunning van rechtswege is verleend, omdat het college niet binnen de beslistermijn op zijn aanvraag heeft beslist. Hij voert in dit verband aan dat hij de brief van 17 januari 2012, waarin is vermeld dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure zal worden gevolgd, niet heeft ontvangen. Verder voert [appellant] aan dat het college niet vrijstond om buiten de beslistermijn van de reguliere voorbereidingsprocedure te beoordelen, of aan de voorwaarden van de binnenplannen afwijkingsmogelijkheid wordt voldaan.

4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 juli 2013, in zaak nr. 201305064/1/A1 en 201305064/2/A1), dient het bestuursorgaan na ontvangst van een aanvraag om omgevingsvergunning tijdig te bezien welke procedure daarop ingevolge de Wabo van toepassing is. De beantwoording van de vraag of op een aanvraag om omgevingsvergunning de reguliere dan wel de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, is, gelet op artikel 3.10, eerste lid, van de Wabo afhankelijk van de activiteit die is aangevraagd. Dit betekent dat indien de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is, omdat de aangevraagde activiteit binnen de reikwijdte van de in het bestemmingsplan gegeven afwijkingsbevoegdheid valt maar niet binnen de daarvoor geldende beslistermijn een besluit op de aanvraag wordt genomen, uit artikel 3.9, derde lid, van de Wabo, gelezen in verbinding met 4:20b, eerste lid, van de Awb, volgt dat de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend, ongeacht of de aangevraagde activiteit voldoet aan de voorwaarden voor toepassing van de in het bestemmingsplan gegeven afwijkingsbevoegdheid. In dit verband moet de reikwijdte van de bevoegdheid om binnenplannen van het bestemmingsplan af te wijken voor een project dus worden onderscheiden van de voorwaarden om toepassing te geven aan de bevoegdheid. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 februari 2013, in zaak nr. 201202810/1/A1 bestaat na afloop van de volgens de reguliere voorbereidingspro-

cedure geldende beslistermijn geen mogelijkheid meer om te besluiten of aan die voorwaarden is voldaan. Het voorgaande is in overeenstemming met de bedoeling van de wetgever om tijdige besluitvorming door de bevoegde gezagen te bevorderen (zie onder meer Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3, blz. 34-36).

5. Niet meer in geschil is dat de aangevraagde activiteit in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Voorts valt de aangevraagde activiteit, het bouwen van een tweede bedrijfswoning, binnen de reikwijdte van de in artikel 7, vijfde lid, onder b, van de planvoorschriften gegeven bevoegdheid tot afwijken van het bestemmingsplan. Het college diende de aanvraag mede te beoordelen als een aanvraag tot het gebruiken in strijd met het bestemmingsplan met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels voor afwijking, als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 1°, van de Wabo. Gelet op artikel 3.7, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 3.10, eerste lid, onder a, van de Wabo, is op deze aanvraag de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing.

(...)

14-12

Rb. Rotterdam 10 oktober 2013, nr. ROT 12/1024 (Goedereede, gemeentelijk monument) (ECLI:NL:RBROT:2013:7781)

Casus

Eisers hebben beroep ingesteld tegen het besluit waarbij hun bezwaar tegen het primaire besluit – bij welke verweerder heeft geweigerd de gemeentelijke monumentenstatus in te trekken – ongegrond is verklaard.

In de tussenuitspraak van 6 december 2012 als bedoeld in artikel 8:51a van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de rechtbank – samengevat – geoordeeld dat verweerder niet voldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd waarom in dit geval de gemeentelijke monumentenstatus van het object behouden dient te blijven. De rechtbank heeft verweerder daarbij in de gelegenheid gesteld de

geconstateerde gebreken binnen zes weken te herstellen.

Verweerder heeft bij brief van 10 januari 2013 zijn bestreden besluit gemotiveerd.

Rechtsvraag

Is de bescherming van de door diverse wijzigingen veranderde schuur als gemeentelijke monument nog langer gerechtvaardigd?

Uitspraak

Aangezien is gebleken dat de belangrijke kenmerken van de redengevende omschrijving (nagenoeg) niet meer op het object van toepassing zijn, en verweerder (ook in zijn heroverweging) niet aannemelijk heeft kunnen maken dat er desondanks nog goede redenen zijn om de status van het object als beschermd monument te behouden, is een bescherming van het object als gemeentelijk monument niet langer gerechtvaardigd.

artikel 8:51a lid 1 Awb

In de tussenuitspraak van 6 december 2012 heeft de rechtbank erop gewezen dat de kern van een aanwijzing tot monument wordt gevormd door de zogenoemde redengevende omschrijving waarin kort gezegd de in het bijzonder te beschermen monumentale waarden van het aan te wijzen object zijn omschreven. Bij de aanwijzing in 2001 van het onderhavige object als beschermd gemeentelijk monument, wordt als redengevende omschrijving van het object vermeld: 'Vrijstaande schuur op rechthoekige plattegrond tussen twee puntgevels, waar zich tevens de inrijdeuren bevinden. Staldeuren in langsgewel. Aanbouw tegen rechterlangsgewel.' Voorts worden daarbij beschrijvingen gegeven van de gevels, vensters/deuren, het dak, bijzondere bijgebouwen en de groenaanleg. Daarnaast wordt als motivatie voor plaatsing van de redengevende beschrijving vermeld: 'Vrij gaaf. Karakteristiek voor streek/periode.'

De rechtbank heeft het vervolgens, mede in het licht van de uitgebreide rapportage van de deskundige van eisers, het Monumenten Advies Bureau (MAB), inclusief foto's, onverklaarbaar geacht dat verweerder, in aansluiting op de adviezen van de monumentencommissie, heeft gesteld dat de redengevende omschrijving niet zou zijn veranderd. Met het verlenen van medewerking aan diverse door eisers

aangevraagde vergunningen is de plaatselijk bekende traditionele architectuur veranderd. Belangrijke kenmerken van de redengevende omschrijving, waaronder de architectonische waarde, de ensemblewaarde en de regionale uniciteit, zijn (nagenoeg) niet meer op het object van toepassing. De schuur is door een ingrijpende renovatie wat betreft de verschijningsvorm met details verminkt geraakt en bezit nog zeer weinig authentieke onderdelen. In de schuur zijn, na een herbouw, slechts enkele fragmenten van de oude constructie opnieuw ingepast. De schuur is nu gaaf, de woning is er aangebouwd en er klopt van de uitvoerige beschrijving van de redenerende omschrijving van het object, inclusief het kavel, niet veel meer. De historische ensemblewaarde, zoals deze tot uitdrukking komt in de redengevende omschrijving, is anders nu het erf nog nauwelijks overeenkomt met dat van 2000. De erfinrichting heeft niets meer van doen met een historisch boeren erf, maar eerder met dat van een buitenhuis, met fraaie siertuinen, borders en lanen. Voorts is door de bouw van de woning aan de schuur de uniciteit van het complex teniet gegaan. De redengevende omschrijving is zo goed als volledig achterhaald.

Nu de advisering van de monumentencommissie, zowel in bezwaar als in beroep, op belangrijke onderdelen niet duidelijk is geweest en niet op een deugdelijke motivering berust, had verweerder zich naar het oordeel van de rechtbank niet – zonder meer – op de adviezen van de monumentencommissie mogen baseren en heeft verweerder niet voldoende draagkrachtig gemotiveerd waarom in dit geval de gemeentelijke monumentenstatus van het object behouden dient te blijven. Omdat de gemachtigde van verweerder ter zitting heeft aangegeven dat verweerder in staat moet worden geacht alsnog binnen niet al te lange termijn een voldoende draagkrachtige motivering ter zake van de monumentenstatus van het object te kunnen leveren, heeft de rechtbank aanleiding gezien verweerder de gelegenheid te bieden om, met toepassing van artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb het door de rechtbank geconstateerde gebrek in het bestreden besluit te herstellen.

De rechtbank heeft nu te beoordelen of verweerder in zijn brief van 10 januari 2013 zijn bestreden besluit alsnog voldoende heeft gemotiveerd en daarmee de gebreken heeft hersteld.

De rechtbank begrijpt uit de brief van verweerder van 10 januari 2013 dat hij zich niet (volledig) kan verenigen met de monumentencommissie, nu hij wel aan de hand van de waarderingsmatrix een nadere motivering heeft verstrekt. Deze motivering, die zonder de expertise van een deskundige tot stand is gekomen, bevat naar het oordeel van de rechtbank evenmin een deugdelijke grondslag op basis waarvan in dit geval de gemeentelijke monumentenstatus van het object behouden dient te blijven.

In dit verband overweegt de rechtbank de visie van het (gemeentelijk) monumentenbeleid, om waarden te waarborgen in de vorm van 'Behoud door Ontwikkeling', in beginsel te kunnen onderschrijven. Het behoud van monumenten is immers vrijwel niet mogelijk zonder restauratie en verbetering. In de onderhavige kwestie is de plaatselijk bekende traditionele architectuur door het verlenen van medewerkingen aan vergunningen echter zodanig veranderd dat – kort gezegd – van een historisch casco met historische constructies en gevels nagenoeg geen sprake meer is. Bovendien volgt uit de tussenuitspraak dat de redengevende omschrijving zo goed als volledig is achterhaald. Dat de schuur markant zichtbaar is in het buitengebied, zoals verweerder (wederom) uitvoerig (op basis van zijn eigen deskundigheid) in zijn nadere motivering benadrukt, wordt evenmin door de rechtbank ontkend. Van belang is echter in dit geval de vraag of een gebouw nog goed herkenbaar is als een historisch gebouw met een authentieke constructie. Voorts was voor de regio het vrijstaande karakter van de schuur een bijzonder kenmerk, welk kenmerk door de woning aan de schuur vast te bouwen is komen te vervallen. Met zijn nadere motivering heeft verweerder al de constatering van de rechtbank in haar tussenuitspraak, die er kort gezegd op neerkomen dat ter zake van de situering de uniciteit aanwijsbaar is aangetast en de ensemblewaarde is vermindert, alsmede dat er onmiskenbaar sprake is van een vermindering van de architectuur, niet afdoende aannemelijk kunnen maken dat er desondanks nog goede redenen zijn om de status van het object als beschermd monument te behouden.

De redenering van verweerder, dat de redengevende omschrijving vooral gericht is op de verschijningsvorm en niet zozeer op details, kan de rechtbank niet onderschrijven, omdat de subcategorie 'vermindering' wel degelijk over details gaat. Onder verwijzing naar het advies van het MAB

is vastgesteld dat nagenoeg alle details die in de redengevende omschrijving zijn genoemd, zijn verdwenen. Dat, aldus verweerder, de ensemblewaarde juist vergroot zou zijn omdat de bijgebouwen zouden zijn verdwenen, kan de rechtbank evenmin volgen. In de redengevende omschrijving worden de bijgebouwen juist als bijzonder aangemerkt. Daarnaast merkt de rechtbank op dat verweerder zich niet heeft uitgelaten over de omstandigheid dat de schuur oorspronkelijk los van de woning was gebouwd. Evenmin wordt iets gezegd over de situatie dat het boerenerf ingrijpend is veranderd in een moderne tuin. Verweerder volhardt slechts in zijn standpunt dat de schuur dan wel het kavel zijn monumentwaarde heeft behouden.

In het licht van het vorenstaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder met zijn heroverweging van 10 januari 2013 er niet in is geslaagd het motiveringsgebrek van het bestreden besluit voldoende te herstellen.

Gelet hierop is het beroep gegrond en zal het bestreden besluit worden vernietigd. Gelet op de, tegengesteld aan de overwegingen van de tussenuitspraak, standvastige opstelling van verweerder is de rechtbank van oordeel dat verweerder niet opnieuw de gelegenheid dient te krijgen om de motivering te herstellen. Teneinde het geschil definitief te beslechten, ziet de rechtbank in dit specifieke geval derhalve aanleiding om zelf in de zaak te voorzien. Nu op basis van het verhandelde ter zitting en de gedingstukken, waaronder het deskundige rapport van het MAB, dient te worden vastgesteld dat de belangrijke kenmerken van de redengevende omschrijving (nagenoeg) niet meer op het object van toepassing zijn, en verweerder (ook in zijn heroverweging) niet aannemelijk heeft kunnen maken dat er desondanks nog goede redenen zijn om de status van het object als beschermd monument te behouden, is de rechtbank van oordeel dat in redelijkheid de conclusie kan worden getrokken dat een bescherming van het object als gemeentelijk monument niet langer gerechtvaardigd is.

14-13

**ABRvS 16 oktober 2013, nr.
201211488/1/A1
(Oegstgeest/handhaving)
(ECLI:NL:RVS:2013:1533)**

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is het bij het begrip 'hoofdgebouw' in de begripsomschrijving van achtererfgebied niet van belang wat het oorspronkelijke hoofdgebouw is. De term 'oorspronkelijk' is niet in de begripsomschrijving van achtererfgebied opgenomen. Dat, zoals de rechtbank heeft overwogen, in artikel 2 van bijlage II Bor de term 'oorspronkelijk' wel wordt gehanteerd, heeft als reden dat voor de toepassing van artikel 2 het begrip oorspronkelijk als onderdeel van een goede anticumulatieregeling onvermijdelijk is gebleken (Stb. 2010, 143, p. 136). Die omstandigheid is echter niet van invloed op de betekenis van het begrip 'achtererfgebied' in de aanhef van het derde lid van artikel 2 van bijlage II Bor. De rechtbank heeft dan ook bij de vaststelling van het achtererfgebied ten onrechte het oorspronkelijke hoofdgebouw tot uitgangspunt genomen.

**artikel 2.1 Wabo
artikel 1 Bijlage II Bor
artikel 2 Bijlage II aanhef en onder 3 Bor**

Procesverloop

Bij besluit van 22 november 2011 heeft het college [appellant] gelast de bouwwerkzaamheden op het perceel [locatie] te Oegstgeest (hierna: het perceel) stil te leggen.

Bij besluit van 18 januari 2012 heeft het college geweigerd [appellant] omgevingsvergunning te verlenen voor het vergroten van een woning op het perceel.

Bij besluit van 17 april 2012 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 22 november 2011 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 19 juni 2012 heeft het college het door [appellant] tegen het besluit van 18 januari 2012 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 oktober 2012 heeft de rechtbank de door [appellant] tegen de besluiten van 17 april 2012 en 19 juni 2012 ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

(...)

1. De woning op het perceel is een hoekwoning, waarbij aan de rechterzijgevel, gekeerd naar het openbaar gebied, in 1977 met bouwvergunning een zij-uitbouw is gebouwd. De achtergevel van deze zij-uitbouw ligt op gelijke hoogte met de achtergevel van de woning. De bouwwerkzaamheden, waartegen het college handhavend is opgetreden, werden verricht aan de achterzijde van de woning ten behoeve van het vergroten van de woning. Nadat het college [appellant] heeft gelast deze werkzaamheden stil te leggen, heeft [appellant] een omgevingsvergunning voor het vergroten van de woning aangevraagd. Het bouwplan zal worden gerealiseerd aan de achtergevel van de woning en de in 1977 gerealiseerde zij-uitbouw.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat voor de aanbouw, gelet op artikel 2, aanhef en onder 3, van bijlage II, geen omgevingsvergunning is vereist. Volgens [appellant] heeft de rechtbank bij de vaststelling van het achtererfgebied ten onrechte het oorspronkelijke hoofdgebouw tot uitgangspunt genomen.

3.1. Voor de vraag of het bouwwerk ingevolge artikel 2, aanhef en onder 3, van bijlage II zonder omgevingsvergunning mag worden gebouwd, dient primair te worden beoordeeld of de grond, waarop het is voorzien, tot het achtererfgebied behoort, als omschreven in artikel 1 van bijlage II. Onder "achtererfgebied" wordt verstaan: het erf aan de achterkant en de niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijkant, op meer dan 1 m van de voorkant, van het hoofdgebouw. Met deze begripsomschrijving is volgens de nota van toelichting in het Bor vastgehouden aan het uitgangspunt dat aan de voorkant van gebouwen weinig vergunningvrij mag worden gebouwd en aan de achterkant veel (Stb. 2010, 143, blz. 131).

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is het bij het begrip "hoofdgebouw" in de begripsomschrijving van achtererfgebied niet van belang wat het oorspronkelijke

hoofdgebouw is. De term "oorspronkelijk" is niet in de begripsomschrijving van achtererfgebied opgenomen. Dat, zoals de rechtbank heeft overwogen, in artikel 2 van bijlage II de term "oorspronkelijk" wel wordt gehanteerd, heeft als reden dat voor de toepassing van artikel 2 het begrip oorspronkelijk als onderdeel van een goede anticumulatieregeling onvermijdelijk is gebleken (Stb. 2010, 143, blz. 136). Die omstandigheid is echter niet van invloed op de betekenis van het begrip "achtererfgebied" in de aanhef van het derde lid van artikel 2 van bijlage II.

Het hoofdgebouw is ingevolge artikel 1 van bijlage II het gebouw, of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is. In de nota van toelichting bij het Bor is vermeld dat bij woonbestemmingen het hoofdgebouw de woning of het woongebouw is. Verder is vermeld dat in de begripsomschrijving van hoofdgebouw duidelijk is gemaakt dat een hoofdgebouw ook slechts een gedeelte van een gebouw kan vormen. Dit houdt verband met de mogelijkheid dat aan een hoofdgebouw – waarin primair het gebruik overeenkomstig de bestemming wordt gerealiseerd – ook andere ruimten zijn aangebouwd die functioneel en bouwkundig als ondergeschikt kunnen worden aangemerkt. In de zin van deze regeling dienen deze bouwkundige en functioneel ondergeschikte ruimten niet te worden aangemerkt als onderdelen van het hoofdgebouw (Stb. 2010, 143, blz. 136).

In dit geval maakt de zij-uitbouw in bouwkundig en functioneel opzicht onderdeel uit van de woning. De zij-uitbouw vormt met de woning een bouwkundige eenheid, nu de oorspronkelijke zijmuur is verwijderd en de uitbouw aldus bij de woning is betrokken. Ook in functioneel opzicht maakt de uitbouw onderdeel uit van de woning, nu deze dient als onderdeel van de woonkamer en daarin aldus de primaire bestemming, het wonen, is gerealiseerd. De uitbouw vormt een geheel met de oorspronkelijke woonkamer en is daarom daarvan onderdeel geworden. Zij heeft geen eigen functie, die daarom ook niet ondergeschikt kan zijn. De woning, met inbegrip van de zij-uitbouw, moet dan ook als het hoofdgebouw worden aangemerkt.

De conclusie is dat de aanbouw wordt gebouwd in het achtererfgebied en daarmee een bijbehorend bouwwerk is, als bedoeld in artikel 2, aanhef en onder 3, van bijlage II

bij het Bor. De aanbouw wordt voorts gerealiseerd op een afstand van niet meer dan 2,5 m van het oorspronkelijke hoofdgebouw en voldoet, naar niet in geschil is, aan de in onderdeel a vermelde eisen. Tevens voldoet deze, naar zoals ter zitting is bevestigd evenmin in geschil is, aan de overige relevante eisen van artikel 2, aanhef en onder 3 van bijlage II. De aanbouw kan derhalve zonder omgevingsvergunning worden gerealiseerd.

Gelet op het voorgaande, heeft het college [appellant] ten onrechte gelast de bouwwerkzaamheden stil te leggen, omdat wordt gebouwd in strijd met artikel 2.1 van de Wabo. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

14-14

ABRvS 16 oktober 2013, nr. 201211697/2/A1 (Beesel/besluit 6.5 lid 3 Bor) (ECLI:NL:RVS:2013:1987)

De bij het besluit van 18 oktober 2010 gegeven aanwijzing heeft tot gevolg dat geen verklaring van geen bedenkingen is vereist voor het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, tenzij zich de daarin omschreven uitzondering voordoet. Het besluit schept daarmee een regel die de daarbij betrokken bestuursorganen in abstract omschreven gevallen bindt, externe werking heeft en zich leent voor herhaalde toepassing. In artikel 2.27, eerste lid, derde volzin, van de Wabo, zoals dat met ingang van 1 oktober 2010 luidt na inwerkingtreding van de wet van 22 februari 2012, is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur, zoals het Bor, het aangewezen bestuursorgaan, in dit geval de gemeenteraad, categorieën gevallen kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist. Daarmee voorziet de Wabo met terugwerkende kracht in een basis in een wet in formele zin voor de toekenning van de bevoegdheid aan de gemeenteraad tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor.

artikel 8:3 lid 1 aanhef en onder a Awb
artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo
artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3° Wabo
artikel 2.27 lid 1 Wabo
artikel 6.5 lid 3 Bor

Procesverloop

Bij besluit van 18 oktober 2010 heeft de raad krachtens artikel 6.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) een categorie gevallen aangewezen waarvoor geen verklaring van geen bedenkingen is vereist alvorens omgevingsvergunning wordt verleend.

Bij besluit van 18 juni 2012 heeft de raad het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar kennelijk niet-ontvankelijk verklaard.

Bij besluit van 19 juni 2012 heeft de raad afwijzend beslist op het verzoek van [appellant] om wegens het niet tijdig beslissen op diens bezwaar een dwangsom toe te kennen.

Bij uitspraak van 13 december 2012 heeft de rechtbank het door [appellant] tegen de besluiten van 18 juni 2012 en 19 juni 2012 ingestelde beroep ongegrond verklaard.

(...)

1. De raad heeft aan het besluit van 18 juni 2012 ten grondslag gelegd dat het besluit van 18 oktober 2010 algemeen verbindende voorschriften bevat, zodat volgens hem daartegen, gelet op artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geen bezwaar of beroep openstaat.

2. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het besluit van 18 oktober 2010 geen algemeen verbindende voorschriften bevat, zodat de raad het door hem daartegen gemaakte bezwaar ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Daartoe voert hij aan dat het besluit geen zelfstandige rechtsnormen bevat en geen externe werking heeft. Voorts voert hij aan dat de raad niet bevoegd is tot het aanwijzen van categorieën gevallen als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor, omdat het artikel in strijd is met artikel 2.27, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). Artikel 6.5, derde lid, van het Bor bevat een

delegatie van wetgevingsbevoegdheid waarin artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo niet voorziet, aldus [appellant].

2.1. Ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, voor zover thans van belang, kan geen beroep in worden gesteld tegen een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift.

2.2. Ingevolge artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo, zoals dat luidt na inwerkingtreding van de Wet van 22 februari 2012 tot herstel van wetstechnische gebreken alsmede andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetten op of in verband met het terrein van infrastructuur en milieu (Stb. 2012, 114; hierna: de wet van 22 februari 2012), wordt een omgevingsvergunning in bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Bij een maatregel als bedoeld in de eerste volzin worden slechts categorieën gevallen aangewezen waarin voor het verrichten van de betrokken activiteit een afzonderlijke toestemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit of de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de betrokken categorie activiteiten. Bij die maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan categorieën gevallen kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist. Aan deze laatste volzin is ingevolge artikel XX, tweede lid, van de wet van 22 februari 2012 terugwerkende kracht toegekend tot 1 oktober 2010.

Ingevolge artikel 6.5, eerste lid, van het Bor wordt, voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van die wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

Ingevolge het derde lid kan de gemeenteraad categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

2.3. Bij het besluit van 18 oktober 2010 heeft de raad alle projecten, met uitzondering van die projecten waarvoor minimaal 1/5 deel van de raadsleden binnen vijf werkdagen na verzending van een schriftelijke mededeling schriftelijk kenbaar maakt dat zij over het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen willen besluiten, als categorie van gevallen als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor aangewezen.

2.4. De Awb bevat geen omschrijving van het begrip algemeen verbindende voorschriften. Onder algemeen verbindende voorschriften pleegt, mede gelet op de geschiedenis van totstandkoming van de Awb (Kamerstukken II 1993/94, 23 700, nr. 3, blz. 105), naar huidig recht te worden verstaan: naar buiten werkende, voor de daarbij betrokkenen bindende regels, vastgesteld door een orgaan dat de bevoegdheid daartoe aan een wet ontleent.

2.5. De bij het besluit van 18 oktober 2010 gegeven aanwijzing heeft tot gevolg dat geen verklaring van geen bedenkingen is vereist voor het verlenen van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, tenzij zich de daarin omschreven uitzondering voordoet. Het besluit scheidt daarmee een regel die de daarbij betrokken bestuursorganen in abstract omschreven gevallen bindt, externe werking heeft en zich leent voor herhaalde toepassing. De omstandigheid dat de aanwijzing zich niet rechtstreeks tot burgers richt, neemt niet weg dat zij de regel bij een besluit omtrent een beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning, of de toetsing daarvan door de bestuursrechter, kunnen inroepen, in welke gevallen de betrokken bestuursorganen aan de regel gebonden zijn. Aan de regel kan externe werking dan ook niet worden ontzegd.

Dit oordeel sluit aan bij de kwalificatie die de Afdeling volgens vaste jurisprudentie (bijvoorbeeld de uitspraak van 28 juni 2006, 200506294/1) heeft gegeven aan de aanwijzing door het college van gedeputeerde staten van categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 19, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening,

Voorts bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad aan artikel 6.5, derde lid, van het Bor ten onrechte de bevoegdheid heeft ontleend om tot de aanwijzing te besluiten. In artikel 2.27, eerste lid, derde volzin, van de Wabo, zoals dat met ingang van 1 oktober 2010 luidt na

inwerkingtreding van de wet van 22 februari 2012, is bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur, zoals het Bor, het aangewezen bestuursorgaan, in dit geval de gemeenteraad, categorieën gevallen kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist. Daarmee voorziet de Wabo met terugwerkende kracht in een basis in een wet in formele zin voor de toekenning van de bevoegdheid aan de gemeenteraad tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften, als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor.

Het besluit van 18 oktober 2010 moet worden aangemerkt als een besluit, inhoudende de vaststelling van een vaststelling van een algemeen verbindend voorschrift, waartegen, ingevolge artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb, geen beroep openstaat. De rechtbank is tot hetzelfde oordeel gekomen. Het betoog faalt.

14-15

ABRVs 23 oktober 2013, nr. 201302567/1/R6 (Nijmegen/bestemmingsplan 'Nijmegen West') (ECLI:NL:RVS:2013:1669)

Het aantal bewoners van een pand dat voor kamerverhuur is bestemd is ruimtelijk relevant voor en van invloed op het woon- en leefklimaat van de omgeving. Hierbij zijn factoren als parkeerdruk en (geluid)hinder van belang. Er bestaat voorts een ruimtelijk relevant verschil tussen bewoning van een pand door studenten en door een gezin; de ruimtelijke uitstraling verschilt, reeds gelet op de leeftijdsamenstelling en het levensritme van de onderscheiden bewoners.

Aangezien de planregels in dit plan onbeperkt woningsplitsing en kamerbewoning toestaan, wordt niet voldaan aan het in artikel 3.1 van de Wro neergelegde vereiste dat bij het bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen. Hierbij merkt de Afdeling op dat de beoordeling en afweging ingevolge artikel 3.1 van de Wro een andere is dan de afweging die plaatsvindt bij het beoordelen van de vraag of in een

concreet geval voor een woonruimte al dan niet een omgevingsvergunning voor een verbouwing ten behoeve van woningsplitsing kan worden verleend, of dat een vergunning krachtens het Gebruiksbesluit kan worden verleend.

artikel 3.1 lid 1 Wro

2. Het plan voorziet in een actualisatie van de planologische regeling voor het gebied tussen de Neerbosscheweg-Energieweg, de Wolfkuilseweg, de spoorlijn 's Hertogenbosch-Nijmegen, de Graafseweg en het kruispunt Neerbosscheweg-Graafseweg en het Maas-Waalkanaal.

3. [appellant sub 1] richt zich tegen artikel 1, lid 1.85 van de planregels in samenhang bezien met de bestemming "Wonen" in de nabijheid van zijn perceel [locatie 1]. Volgens [appellant sub 1] is deze regeling in strijd met een goede ruimtelijke ordening, omdat op grond hiervan onbeperkte woningsplitsing is toegestaan. Zo is het volgens [appellant sub 1] mogelijk een huizenblok van zes woningen te splitsen in een appartementencomplex van 30 appartementen. [appellant sub 1] stelt dat de aanvaardbaarheid van woningsplitsing ten onrechte niet is onderzocht en dat het toestaan van onbeperkte woningsplitsing zal leiden tot een toename van verkeer, parkeerdruk en geluidhinder, een aantasting van zijn woon- en leefklimaat en rechtsonzekerheid. Hij voert aan dat de raad zijn belangen onvoldoende heeft meegewogen bij het nemen van het bestreden besluit.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met de in het plan opgenomen definitie van wonen geen onderscheid wordt gemaakt in de vorm van bewoning zoals eengezinswoningen, meergezinswoningen of kamerbewoning. Traditionele woonvormen, zoals een eengezinswoning, komen nog veel voor, maar daarnaast zijn er ook samengestelde gezinnen en andere minder traditionele woonvormen. Voorts bestaat in Nijmegen, als studentenstad, grote behoefte aan kamerbewoning. Om de vorm van bewoning zoveel mogelijk vrij te laten, is gekozen voor definities zoals weergegeven in artikel 1, lid 1.84 en lid 1.85 van de planregels. Volgens de raad zijn op grond hiervan in beginsel alle woonvormen toegestaan en is het, door het opnemen van de zinsnede "(gedeelte van)", mogelijk een bestaande woning te splitsen in appartementen en/of te gebruiken voor kamerbewoning voor een of meer bewoners. Op grond van het geldende beleid inzake onttrekking,

samenvoeging en omzetting van woonruimte is voor woningsplitsing geen vergunning vereist, maar voor de verbouwing is in de meeste gevallen wel een omgevingsvergunning vereist en bij bewoning door vijf of meer personen is een vergunning vereist op grond van het Gebruiksbesluit, aldus de raad.

De raad stelt zich op het standpunt dat de in het plan opgenomen definitie van wonen weliswaar gevolgen kan hebben voor onder meer de parkeerdruk en de geluidhinder, maar die gevolgen zijn volgens de raad niet dusdanig dat deze tot een aantasting van het woon- en leefklimaat zullen leiden. De raad heeft ter zitting uiteengezet dat de in dit plan opgenomen definitie van wonen sinds 2004 in een aantal bestemmingsplannen in Nijmegen wordt gehanteerd en dat dit tot nu toe niet heeft geleid tot een grote toename van het aantal woningsplitsingen. Daarom heeft de raad in dit geval afgezien van nader onderzoek.

3.2. Aan het woonblok waar de woning [locatie 1] deel van uitmaakt en aan de in de nabijheid van dit perceel gelegen woningen is de bestemming "Wonen" toegekend.

Ingevolge artikel 1.84, van de planregels, wordt onder wonen verstaan de huisvesting van één of meerdere personen in een gebouw, niet zijnde een woonwagen of woonschip.

Ingevolge artikel 1.85 is een woning een (gedeelte van een) gebouw dat dient voor de huisvesting van een of meer personen.

Ingevolge artikel 22, lid 22.1, zijn de voor "Wonen", voor zover van belang, aangewezen gronden bestemd voor:

a. wonen;

[...].

Ingevolge lid 22.2.1, voor zover van belang, gelden voor het bouwen van hoofdgebouwen de volgende regels:

a. hoofdgebouwen mogen uitsluitend worden opgericht binnen de aanduiding 'bouwvlak';

3.3. Ingevolge artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) wordt bij het bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestem-

ming van de in het plan begrepen grond aangewezen en worden met het oog op die bestemming regels gegeven. Hierbij is onder meer van belang dat voor omwonenden een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd.

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan gaat het om de beoordeling en de afweging of een bestemming die kamerbewoning en woningsplitsing toestaat, dan wel uitsluit, vanuit ruimtelijk oogpunt is aangewezen. Bij deze beoordeling dient een integrale afweging te worden gemaakt van alle bij kamerwoning en woningsplitsing in het plangebied betrokken ruimtelijk relevante belangen.

3.4. Zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 22 november 2006, in zaak nr. 200600355/1, kan het aantal bewoners van een pand dat voor kamerverhuur is bestemd ruimtelijk relevant worden geacht voor en van invloed zijn op het woon- en leefklimaat van de omgeving. Hierbij zijn factoren als parkeerdruk en (geluid)hinder van belang. Uit de uitspraak van de Afdeling van 8 februari 2012, in zaak nr. 201107961/1/A1, volgt dat een ruimtelijk relevant verschil bestaat tussen bewoning van een pand door studenten en door een gezin; de ruimtelijke uitstraling verschilt, reeds gelet op de leeftijdsamenstelling en het levensritme van de onderscheiden bewoners.

3.5. De geluidaspecten, de gevolgen voor de parkeerdruk en de aanvaardbaarheid van kamerbewoning en woningsplitsing in de nabijheid van de woning [locatie 1] blijven zowel in de plantoelichting als in het geluidrapport onbesproken. Ook anderszins is geen onderzoek uitgevoerd om te kunnen beoordelen of kamerbewoning en woningsplitsing in het plangebied ruimtelijk aanvaardbaar is. Evenmin heeft de raad aan de hand van objectief verifieerbare gegevens aannemelijk gemaakt dat het sinds 2004 hanteren van de in het plan opgenomen definitie van wonen in een aantal bestemmingsplannen in Nijmegen niet heeft geleid tot een grote toename van het aantal woningsplitsingen. Nu door de in artikel 1, lid 1.85, van de planregels opgenomen zinsnede "(gedeelte van een)" in dit plan onbeperkt woningsplitsing en kamerbewoning zijn toegestaan, overweegt de Afdeling dat niet wordt voldaan aan het in artikel 3.1 van de Wro neergelegde vereiste dat bij het bestemmingsplan ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen. Hierbij merkt de Afdeling op dat de beoordeling en afweging ingevolge artikel 3.1 van

de Wro een andere is dan de afweging die plaatsvindt bij het beoordelen van de vraag of in een concreet geval voor een woonruimte al dan niet een omgevingsvergunning voor een verbouwing ten behoeve van woningsplitsing kan worden verleend, of dat een vergunning krachtens het Gebruiksbesluit kan worden verleend. Bij toepassing van het Gebruiksbesluit is immers niet verzekerd dat alle ruimtelijke relevante belangen een rol kunnen spelen.

14-16

Rb. Den Haag 23 oktober 2013, nr. AWB-12_5981 (Hazerswoude-Dorp, bouwvergunning) (ECLI:NL:RBDHA:2013:14088)

De rechtbank laat de rechtsgevolgen in stand omdat ter zitting alsnog een deugdelijke motivering is gegeven.

**artikel 19 lid 2 WRO
artikel 7:12 lid 1 Awb**

Deugdelijke motivering pas ter zitting. Beroep gegrond met instandlating van de rechtsgevolgen. Eiser heeft op 30 juni 2008 een aanvraag ingediend om verlening van een reguliere bouwvergunning voor het oprichten van drie woningen met erfafscheidingen en vijf overkragende terrassen op het perceel in Hazerswoude-Dorp.

Verweerder heeft eerst ter zitting uiteengezet waarom hij van mening is dat, anders dan het bouwplan van eiser, de bouw van twee woningen op het perceel [a-straat 1] niet leidt tot aantasting van de privacy van de bewoners van de omliggende woningen. Verweerder heeft daartoe aangevoerd dat hij na de vergunningverlening voor de woningen [b-straat 1] en [b-straat 1a] zijn visie ten aanzien van de invulling van het perceel [a-straat 1] heeft aangescherpt, en dat hij thans van mening is dat het oprichten van nog eens drie woningen op dit perceel leidt tot een te hoge bebouwingsdichtheid ter plaatse. Weliswaar biedt het bouwplan van eiser meer doorzichten dan in de bestaande situatie, maar deze zijn heel smal. Het totaal aan bebouwing acht verweerder, ook vanwege de hoogte, te mas-

saal. De vermindering van zonlichttoetreding beschouwt verweerder als een bijkomend argument voor het weigeren van de vrijstelling. Verweerder meent dat de bouw van twee woningen op het perceel wel stedenbouwkundig aanvaardbaar is omdat dan meer ruimte overblijft voor het zodanig – bijvoorbeeld schuin – situeren van de woningen dat rekening kan worden gehouden met de privacy van de bewoners van de [c-straat 1 tot en met 1d]. Ook de zonlichttoetreding zal daardoor verbeteren.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder niet aannemelijk heeft gemaakt dat de realisering van het bouwplan van eiser zal leiden tot een onaanvaardbare beperking van zonlichttoetreding voor de woningen [c-straat 1a tot en met 1c], zodat dit niet aan de weigering van de vrijstelling ten grondslag kan worden gelegd. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder voor het overige met de ter zitting gegeven nadere toelichting voldoende deugdelijk gemotiveerd waarom hij de bouw van twee woningen wel en die van drie woningen niet aanvaardbaar acht en waarom hij geen medewerking wenst te verlenen aan het door eiser ingediende bouwplan. De rechtbank onderschrijft daarbij het standpunt van verweerder dat hij gehouden was het bouwplan te beoordelen zoals dat is ingediend.

De rechtbank is gelet op het voorgaande van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten dat het bouwplan niet in overeenstemming is met het belang van een goede ruimtelijke ordening. Verweerder heeft zijn standpunt omtrent het bouwplan van eiser echter pas ter zitting genoegzaam toegelicht en onderbouwd. Het bestreden besluit ontbeert een draagkrachtige motivering. Het beroep is dan ook gegrond. Het bestreden besluit wordt vernietigd wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Nu verweerder zijn beslissing alsnog ter zitting adequaat heeft gemotiveerd, ziet de rechtbank evenwel aanleiding de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten.

14-17

**ABRvS 6 november 2013, nr. 201211622/1/A1
(Bergeijk/bouwvergunning biggenstal en loods met vaste mestopslag)
(ECLI:NL:RVS:2013:1816)**

De Invoeringswet Wabo, waarbij artikel 52 van de Woningwet als onderdeel van hoofdstuk IV is komen te vervallen, voorziet niet uitdrukkelijk in overgangsrecht voor gevallen waarbij ten behoeve van de wijziging van de inrichting een aanvraag om een bouwvergunning is ingediend vóór 1 oktober 2010 en een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit veranderen van een inrichting na 1 oktober 2010 is ingediend. Een redelijke wetsuitleg van artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo brengt met zich dat de omgevingsvergunning voor de activiteit van het veranderen van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, wat betreft de toepassing van artikel 52, tweede lid, van de Woningwet moet worden beschouwd als een milieuvergunning. Dit betekent dat de aanhoudingsplicht van artikel 52 van de Woningwet in dit geval eveneens eindigt door verlening van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo.

**artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo
artikel 1.2 lid 2 Invoeringswet Wabo
artikel 52 lid 2 Wonw
artikel 8.1 WMB
artikel 8.19 WMB**

Procesverloop

Bij besluit van 2 maart 2011 heeft college aan [vergunninghoudster] (hierna: [vergunninghoudster]) bouwvergunning verleend voor het bouwen van een biggenstal/loods met vaste mestopslag (hierna: het bouwplan) op het perceel [locatie 1] te Bergeijk (hierna: het perceel).

Bij besluit van 3 maart 2011 heeft het college ten aanzien van het bouwplan de melding, als bedoeld in artikel 8.19

van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van belang, geaccepteerd. Bij besluit van 20 december 2011 heeft het college het door [appellante] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 2 maart 2011 ongegrond verklaard en tegen het besluit van 3 maart 2011 gegrond verklaard en de melding alsnog geweigerd.

Bij uitspraak van 13 november 2012 heeft de rechtbank onder meer het door [appellante] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 20 december 2011 vernietigd, voor zover het een heroverweging betreft van het besluit van 2 maart 2011, en het besluit van 2 maart 2011 herroepen, in die zin dat de beslissing omtrent de aanvraag om bouwvergunning alsnog is aangehouden.

(...)

1. [vergunninghoudster] exploiteert op het perceel een intensieve veehouderij. Het perceel is gelegen in een extensiveringsgebied, als bedoeld in de Reconstructiewet concentratiegebieden. Voor de inrichting is op 25 februari 2008 een revisievergunning verleend. [vergunninghoudster] heeft op 24 augustus 2010 een aanvraag om een reguliere bouwvergunning ingediend voor de bouw van een biggenstal/loods en een vaste mestopslag. De beoogde stal met een oppervlakte van 737,5 m² is voorzien binnen het in het ten tijde van het besluit op bezwaar ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 1996" aangeduide bouwvlak, ten noorden van de bestaande stallen. Hiermee komt de bebouwde oppervlakte van het perceel op 4715,5 m². Tevens heeft [vergunninghoudster] in verband met het bouwplan een melding gedaan als bedoeld in artikel 8.19 van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van belang.

[appellante] exploiteert aan de [locatie 2] een groepsaccommodatie, in combinatie met een horeca- en cateringbedrijf. Bij het bedrijf is een buitenterrein aanwezig dat in gebruik is als sport- en recreatieterrein. De afstand tussen dit terrein en het perceel bedraagt minder dan 100 m.

7. [appellante] betoogt tot slot dat de rechtbank ten onrechte heeft bepaald dat de aanvraag om een bouwvergunning wordt aangehouden totdat op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit van het veranderen van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen

omgevingsrecht (hierna: de Wabo) wordt beslist en dat deze aanvraag voor de toepassing van artikel 52, tweede lid, van de Woningwet, zoals dat luidde ten tijde van belang, moet worden beschouwd als een aanvraag om een milieuvergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer. Daartoe voert zij aan dat de rechtbank er ten onrechte van uitgaat dat een redelijke wetsuitleg van artikel 1.2 Invoeringswet Wabo meebrengt dat de omgevingsvergunning voor de activiteit van het veranderen van een inrichting voor toepassing van artikel 52 van de Woningwet moet worden beschouwd als een milieuvergunning. Een dergelijke uitleg doet volgens [appellante] afbreuk aan de systematiek van het overgangsrecht in de Wabo dat een aanvrager met één wettelijk regime wordt geconfronteerd en houdt geen rekening met de belangen van [appellante]. De indiening van een melding in plaats van een aanvraag om een milieuvergunning en het niet instellen van rechtsmiddelen tegen de geweigerde acceptatie daarvan dienen volgens [appellante] voor risico van [vergunninghoudster] te komen. Het door de rechtbank voorziene gevolg dat anders de aanvraag tot in lengte van dagen zal moeten worden aangehouden, nu het verlenen van een milieuvergunning niet meer mogelijk is, kan volgens [appellante] worden opgelost door het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en veranderen van een inrichting, aldus [appellante].

7.1. Ingevolge artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo blijft het recht zoals dit gold onmiddellijk voor het tijdstip van inwerkingtreding van artikel 2.1 van de Wabo van toepassing op de voorbereiding en vaststelling van een beschikking op een aanvraag om een bouwvergunning indien voor dat tijdstip een aanvraag is ingediend.

Ingevolge het derde lid wordt in gevallen als bedoeld in het tweede lid een vergunning gelijkgesteld met een omgevingsvergunning voor de betrokken activiteit op het tijdstip waarop de betrokkenen beschikking onherroepelijk is geworden.

Ingevolge artikel 52, eerste lid, van de Woningwet, zoals deze gold voor 1 oktober 2010, dient het college de beslissing omtrent een aanvraag om bouwvergunning aan te houden indien er geen grond is om de vergunning te weigeren en het bouwen tevens is aan te merken als het oprichten of veranderen van een inrichting waarvoor een

vergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer is vereist.

7.2. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen voorziet de Invoeringswet Wabo, waarbij artikel 52 van de Woningwet als onderdeel van hoofdstuk IV is komen te vervallen, niet uitdrukkelijk in overgangsrecht voor gevallen waarbij ten behoeve van de wijziging van de inrichting een aanvraag om een bouwvergunning is ingediend vóór 1 oktober 2010 en een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit veranderen van een inrichting na 1 oktober 2010 is ingediend.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat een redelijke wetsuitleg van artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo met zich brengt dat de omgevingsvergunning voor de activiteit van het veranderen van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, wat betreft de toepassing van artikel 52, tweede lid, van de Woningwet moet worden beschouwd als een milieuvergunning. De rechtbank heeft voorts terecht geoordeeld dat dit betekent dat de aanhoudingsplicht van artikel 52 van de Woningwet in dit geval eveneens eindigt door verlening van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Hierbij heeft de rechtbank met juistheid in aanmerking genomen dat een andere opvatting er toe zou kunnen leiden dat de bouwaanvraag in dit geval, waarop artikel 52 van de Woningwet van toepassing blijft, voor onbepaalde tijd zou moeten worden aangehouden, omdat een milieuvergunning niet meer kan worden verleend en dat een dergelijk rechtsgevolg op gespannen voet staat met de uitdrukkelijke bedoeling van de wetgever dat onherroepelijke bouwvergunningen, die zijn verleend op basis van een vóór 1 oktober 2010 ingediende aanvraag, worden gelijkgesteld met een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Voorts heeft de rechtbank terecht onder verwijzing naar de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Wabo (TK2008-2009, 31953, nr. 3., p. 67) overwogen dat uit de wetgeschiedenis blijkt dat de wetgever degene die vóór 1 oktober 2010 een aanvraag heeft ingediend, heeft willen behoeden voor een confrontatie met het wettelijke regime van de Wabo. De rechtbank heeft eveneens terecht in aanmerking genomen dat een andere opvatting ertoe zou leiden dat [vergunninghoudster] zich, teneinde het bouwplan te verwezenlijken, door inwerkingtreding van de Wabo gedwongen ziet een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit

bouwen in te dienen, die aan de hand van het alsdan van toepassing zijnde rechtsregime door het college moet worden beoordeeld. De rechtbank heeft een dergelijke opvatting terecht niet in overeenstemming geacht met de bedoeling van de wetgever uit oogpunt van rechtszekerheid de voorbereiding van de beslissing op de bouwwaanraag conform het oude recht te laten geschieden.

Dat [vergunninghoudster] een nieuwe aanvraag heeft kunnen indienen, laat, wat daar verder ook van zij, bovendien onverlet dat op de aanvraag van 24 augustus 2010 dient te worden beslist. Voorts wordt in aanmerking genomen dat [vergunninghoudster] niet kan worden tegengeworpen dat zij niet vóór 1 oktober 2010 een milieuvergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer heeft aangevraagd, nu zij toentertijd een melding krachtens artikel 8.19 van die wet heeft gedaan, die het college bij besluit van 3 maart 2011 heeft geaccepteerd. Dat zij niet is opgekomen tegen het besluit van 20 december 2011, waarbij de melding alsnog is geweigerd, doet daaraan niet af. De opvatting van [appellante] dat de rechtbank geen rekening heeft gehouden met haar belangen wordt niet gedeeld, nu het college alsnog dient te beoordelen of de bedoelde omgevingsvergunning kan worden verleend.

14-18

**ABRvS 20 november 2013, nr. 201210267/1/A1
(Delft/omgevingsvergunning bouwen)
(ECLI:NL:RVS:2013:1991)**

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen vloeit uit het karakter van de bezwaarschriftprocedure voort dat, indien het bestuursorgaan na heroverweging tot de conclusie komt dat het aangevochten besluit niet in stand kan blijven, dit orgaan niet kan volstaan met (gedeeltelijke) gegrondverklaring van het bezwaarschrift, maar voor het onjuist bevonden besluit een nieuw besluit in de plaats moet stellen. In de situatie dat het nemen van een vervangend besluit nog niet mogelijk is, omdat alsnog een wettelijk voorgeschreven procedure dient te worden doorlopen, waarmee een geruime termijn kan zijn gemoeid, moet daarover anders worden geoordeeld.

Het college heeft een vrijstellingsbesluit herroepen en aangekondigd dat het in dit geval planologische medewerking aan het bouwplan zal verlenen door middel van het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan en niet door het nemen van een projectbesluit. Het plan is in een dermate vergevorderd stadium dat het besluit daarom niet in strijd is met artikel 7:11, tweede lid, van de Awb.

**artikel 3.10 lid 1 Wro
artikel 46 lid 3 Wonw
artikel 7:11 Awb**

Procesverloop

Bij besluit van 10 augustus 2009 heeft het college aan Betonfabriek Vrijenban een reguliere bouwvergunning verleend voor het gedeeltelijk vernieuwen van bedrijfsruimten met kantoor op het perceel Rotterdamseweg 376 te Delft (hierna: het perceel).

Bij besluit van 4 september 2009 heeft het college in aanvulling op het besluit van 10 augustus 2009 een ontzetting verleend.

Bij besluit van 25 november 2011 heeft het college opnieuw op de bezwaren van [wederpartij] tegen de besluiten van 10 augustus 2009 en 4 september 2009 besloten, de bezwaren gegrond verklaard, het besluit van 4 september 2009 herroepen, alsmede verdere besluitvorming aangehouden tot een nieuw bestemmingsplan door de gemeenteraad zal zijn vastgesteld.

Bij tussenuitspraak van 4 juli 2012 (hierna: de tussenuitspraak) heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld om binnen zes weken na verzending van die uitspraak het aan het besluit van 25 november 2011 klevende gebrek te herstellen door het nemen van een projectbesluit als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening(...)

1. Het bouwplan voorziet in het gedeeltelijk vernieuwen van bedrijfsruimten met kantoor, ten behoeve van de betonfabriek van Betonfabriek Vrijenban. Het is gesitueerd achter woningen, waaronder de woning van [wederpartij].
2. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het, door in het besluit van 25 november 2011 de

eerder met toepassing van artikel 3, derde lid, onder a, van de planvoorschriften, verleende vrijstelling van het bestemmingsplan te herroepen en de besluitvorming omtrent medewerking aan het bouwplan verder aan te houden tot het nieuwe bestemmingsplan zal zijn vastgesteld, juist heeft gehandeld.

Het voert daartoe aan dat het, gelet op de eerder tussen partijen gewezen uitspraak van de Afdeling van 27 april 2011 (zaak nr. 201009701/1/H1) de vrijheid had om nader te bepalen op welke wijze het eventueel medewerking aan het bouwplan wenste te verlenen. Volgens het college heeft de rechtbank hem daarom in de tussenuitspraak ten onrechte de opdracht gegeven een projectbesluit te nemen, nu het er zelf voor opteerde de vaststelling van het bestemmingsplan "Schieoevers Zuid" af te wachten. Volgens het college was het verder, gelet op de daarvoor geldende wettelijke termijnen, feitelijk niet mogelijk om binnen de door de rechtbank gestelde termijn van zes weken een projectbesluit te nemen.

2.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 december 2006 in zaak nr. 200601912/1) vloeit uit het karakter van de bezwaarschriftprocedure voort dat, indien het bestuursorgaan na heroverweging tot de conclusie komt dat het aangevochten besluit niet in stand kan blijven, dit orgaan niet kan volstaan met (gedeeltelijke) gegrondverklaring van het bezwaarschrift, maar voor het onjuist bevonden besluit een nieuw besluit in de plaats moet stellen. In de situatie dat het nemen van een vervangend besluit nog niet mogelijk is, omdat alsnog een wettelijk voorgeschreven procedure dient te worden doorlopen, waarmee een geruime termijn kan zijn gemoeid, moet daarover anders worden geoordeeld.

2.3. De rechtbank heeft op zichzelf terecht geoordeeld dat, nu de aanvraag in strijd is met het bestemmingsplan zoals dit ten tijde van belang gold, deze mede diende te worden aangemerkt als een verzoek om een projectbesluit als bedoeld in artikel 46, derde lid, van de Woningwet, en omtrent dat verzoek diende te worden besloten.

Niettemin is de Afdeling van oordeel dat het college onder de gegeven omstandigheden terecht betoogt dat het de vaststelling van het voor het perceel in voorbereiding zijnde bestemmingsplan "Schieoevers Zuid" in dit geval heeft mogen afwachten, zoals het bij het besluit van 25 november 2011 heeft gedaan. Daarbij wordt in aanmer-

king genomen dat de voorbereiding van dit bestemmingsplan zich ten tijde van het nemen van dat besluit in een dermate ver gevorderd stadium bevond, dat het ontwerp daarvan van 8 december 2011 tot en met 18 januari 2012 ter inzage is gelegd. Het college heeft zich daarom op het standpunt mogen stellen dat het nemen van een vervangend besluit niet eerder mogelijk was, dan nadat de bestemmingsplanprocedure, waarmee een langere termijn was gemoeid dan de termijn waarbinnen op het bezwaar moest worden beslist, was afgerond (de Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraak van 24 februari 2010 in zaak nr. 200903622/1/H1). Blijkens het proces-verbaal van de zitting bij de rechtbank op 22 maart 2012 is aldaar de bestemmingsplanprocedure aan de orde geweest.

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, bestaat geen grond voor het oordeel dat het college geen beroep op de onder 2.2 genoemde jurisprudentie toekomt, nu het in dit geval planologische medewerking aan het bouwplan verleent door middel van het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan en niet door het nemen van een projectbesluit.

Het besluit van 25 november 2011, bestaande uit de herroeping van de bij het besluit van 4 september 2009 verleende vrijstelling en de verwijzing naar de gevorderde bestemmingsplanprocedure, is dan ook niet in strijd met artikel 7:11, tweede lid, van de Awb. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

14-19

ABRvS 27 november 2013, nr. 201206146/1/R3 (provincie Noord-Brabant/intrekkingsbesluit reconstructieplannen en correctieve herzieningen) (ECLI:NL:RVS:2013:2104)

Nu het intrekkingsbesluit strekt tot algehele intrekking, zijn er ten gevolge van de goedkeuring van het intrekkingsbesluit geen reconstructieplannen meer in werking voor de concentratiegebieden, als bedoeld in bijlage I van de Meststoffenwet, in Noord-Brabant. Er zijn immers geen voorgaande reconstructieplannen die als gevolg van deze besluitvorming

herleven en er zijn geen nieuwe reconstructieplannen vastgesteld en goedgekeurd. Gelet op deze omstandigheden is de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van de reconstructieplannen in dit geval in strijd met de Reconstructiewet concentratiegebieden (Rwc), in het bijzonder met artikel 11, eerste lid. Hierbij is van belang dat het bestaan van de structuurvisie de verplichting tot het in werking hebben van reconstructieplannen niet kan opheffen. De structuurvisie is immers een instrument dat zijn grondslag vindt in de Wro en een ander doel heeft. Reeds daarom is deze niet aan een reconstructieplan gelijk te stellen. Ook de provinciale verordening is een instrument dat zijn grondslag vindt in de Wro en is niet aan een reconstructieplan gelijk te stellen. De omstandigheid dat het reconstructiebeleid grotendeels is overgenomen in de provinciale structuurvisie en de provinciale verordening en hierin op onderdelen is aangescherpt, hetgeen rehtens is toegestaan, en de, op zichzelf niet onredelijke, wens van provinciale staten om duidelijkheid te scheppen omtrent het van toepassing zijnde reconstructiebeleid, doen aan het voorgaande niet af.

artikel 2 Rwc
artikel 4 Rwc
artikel 5 Rwc
artikel 9 Rwc
artikel 11 Rwc
artikel 16 Rwc
artikel 1 Wilg

Procesverloop

Bij besluit van 2 maart 2012, kenmerk 02/12 E, (hierna: het intrekkingbesluit) hebben provinciale staten de reconstructieplannen Beerze-Reusel, Baronie, Boven-Dommel, Maas en Meierij, Meierij, De Peel en Peel en Maas en de correctieve herzieningen van voornoemde reconstructieplannen en de gebiedsplannen Brabantse Delta en Wijde Biesbosch ingetrokken.

Bij besluit van 24 april 2012 hebben de staatssecretaris en de minister goedkeuring verleend aan het intrekkingbesluit.

Tegen het intrekkingbesluit en het daarmee samenhangende goedkeuringsbesluit hebben appellanten beroep ingesteld.

(...)

1. Bij het intrekkingbesluit hebben provinciale staten onder meer besloten de reconstructieplannen en de correctieve herzieningen van deze reconstructieplannen in te trekken. Verder is hierin bepaald dat dit besluit in werking treedt daags nadat het bestreden besluit, na goedkeuring hiervan, op de voorgeschreven wijze is bekend gemaakt, met uitzondering van de in de reconstructieplannen en in de correctieve herzieningen opgenomen begrenzing van de integrale zonerings voor de intensieve veehouderij met inbegrip van de daarop betrekking hebbende onderbouwings en onderzoeken. De intrekking van deze begrenzing treedt op een nader door het college van gedeputeerde staten te bepalen datum in werking.

2. Bij het besluit tot verlening van goedkeuring hebben de staatssecretaris en de minister het intrekkingbesluit in zijn geheel goedgekeurd.

5. De gemeentebesturen, [appellante sub 7] en anderen, [appellante sub 4] en anderen, [appellante sub 5], [appellant sub 9], [appellanten sub 10], [appellant sub 11], [appellante sub 12], [appellant sub 13], [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16], [appellant sub 17], HAMA en [appellant sub 18], [appellante sub 8], de BMF, [appellant sub 20] en anderen, [appellant sub 1] en anderen, Stichting belangenplatform De Malpie e.o. en [appellant sub 3] betogen dat het intrekkingbesluit is genomen in strijd met de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: Rwc). Zij voeren aan dat geen wettelijke grondslag bestaat voor deze intrekking.

De gemeentebesturen, [appellante sub 7] en anderen, [appellante sub 4] en anderen, [appellante sub 5], [appellant sub 9], [appellanten sub 10], [appellant sub 11], [appellante sub 12], [appellant sub 13], [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16], [appellant sub 17], HAMA en [appellant sub 18], [appellante sub 8], de BMF en [appellant sub 20] en anderen voeren onder meer aan dat het intrekkingbesluit in strijd is met artikel 4 en artikel 11 van de Rwc.

Volgens de gemeentebesturen en [appellante sub 7] en anderen kan de grondslag voor het intrekingsbesluit evenmin worden gevonden in de beoogde wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: Wilg), omdat deze wetswijziging nog niet in werking is getreden. [appellant sub 13], [appellant sub 14], [appellanten sub 15], [appellant sub 16], [appellant sub 17], HAMA en [appellant sub 18] voeren onder meer aan dat de verwachting dat de Rwc zal worden ingetrokken, niet steunt op een concreet wetsvoorstel.

5.1. Onder 2 van het intrekingsbesluit hebben provinciale staten besloten de bij besluit van 22 april 2005 vastgestelde en met ingang van 29 juli 2005 in werking getreden reconstructieplannen delen A en B Beerze-Reusel, Baronie, Boven-Dommel, Maas en Meierij, Meierij, De Peel en Peel en Maas in te trekken.

Onder 3 hebben provinciale staten besloten de bij besluit van 27 juni 2008 vastgestelde en met ingang van 9 september 2008 in werking getreden correctieve herziening reconstructieplannen Beerze-Reusel, Baronie, Boven-Dommel, Maas en Meierij, Meierij, De Peel en Peel en Maas in te trekken.

Onder 5 hebben provinciale staten besloten dat het besluit tot intrekking van de plannen als bedoeld onder 2 en 3 van het intrekingsbesluit in werking treedt daags nadat dit besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt, met uitzondering van de in de reconstructieplannen en de correctieve herziening van de reconstructieplannen opgenomen begrenzing van de integrale zonerings voor de intensieve veehouderij met inbegrip van de daarop betrekking hebbende onderbouw en onderzoeken, waarbij de intrekking van bedoelde begrenzing op een nader door het college van gedeputeerde staten te bepalen datum in werking treedt.

Onder 6 hebben provinciale staten besloten dat de begrenzing van de integrale zonerings voor de intensieve veehouderij met inbegrip van de daarop betrekking hebbende onderbouw en onderzoeken tot het moment dat de intrekking daarvan in werking treedt, geacht worden het reconstructieplan te vormen als bedoeld in artikel 11 van de Rwc.

5.2. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het intrekingsbesluit niet is genomen in strijd met de Rwc.

Zij erkennen dat een expliciete wettelijke grondslag voor de intrekking van reconstructieplannen in de Rwc ontbreekt, doch dit brengt volgens hen niet met zich dat zij niet bevoegd zijn tot het nemen van het besluit. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 februari 2012, in zaak nr. 201002029/1/T1/R2, hebben provinciale staten ter zitting toegelicht dat na intrekking van de reconstructieplannen de provinciale structuurvisie, waarin het reconstructiebeleid is neergelegd, als beleidskader fungeert. Blijkens het intrekingsbesluit is met name de wens om duidelijkheid te scheppen over welk reconstructiebeleid van toepassing is, aanleiding geweest voor de intrekking van de reconstructieplannen. Volgens provinciale staten bestond hierover geen duidelijkheid, nu het reconstructiebeleid is neergelegd in de reconstructieplannen en ook in de provinciale Structuurvisie ruimtelijke ordening en de provinciale Verordening ruimte 2011 en 2012. Voorts verwijzen provinciale staten naar de beoogde intrekking van de Rwc.

5.4. De Afdeling stelt voorop dat in de bevoegdheid voor provinciale staten tot vaststelling van een reconstructieplan als bedoeld in artikel 16 van de Rwc besloten ligt dat dit bestuursorgaan ook bevoegd is tot intrekking van een vastgesteld en goedgekeurd reconstructieplan, mits die intrekking in overeenstemming is met het stelsel van de Rwc.

De Afdeling stelt vast dat het intrekingsbesluit is gericht op de integrale intrekking van de reconstructieplannen Beerze-Reusel, Baronie, Boven-Dommel, Maas en Meierij, Meierij, De Peel en Peel en Maas en de correctieve herzieningen van voornoemde reconstructieplannen. De uitgestelde inwerkingtreding van de intrekking van de integrale zonerings en het bepaalde onder 6 van het intrekingsbesluit betekenen niet dat geen sprake is van een integrale intrekking. Voorts hebben provinciale staten ter zitting erkend met het intrekingsbesluit niet te hebben beoogd een besluit tot wijziging van de reconstructieplannen en de correctieve herzieningen daarvan te nemen, maar alleen procedureel te hebben aangesloten bij de bepalingen in de Rwc die gelden voor het wijzigen van een reconstructieplan.

Gelet op artikel 16 van de Rwc en artikel 2 in samenhang met artikel 1 van de Wilg stellen provinciale staten een reconstructieplan vast en is het college van gedeputeerde staten belast met de uitvoering daarvan. Gelet op de arti-

kelen 4, 5 en 9 van de Rwc dient een reconstructie plaats te vinden van de concentratiegebieden en geschiedt deze reconstructie mede door de uitvoering van de reconstructieplannen. Hieruit volgt dat het provinciebestuur is gehouden voor de concentratiegebieden die zijn gelegen binnen haar provinciegrenzen reconstructieplannen in werking te hebben. Steun voor deze lezing vindt de Afdeling in de memorie van toelichting bij de Rwc (Kamerstukken II 1998/1999, 26 356, nr. 3, p. 57) waarin staat dat uit artikel 11 van de Rwc voortvloeit dat in ieder concentratiegebied ten minste één reconstructiegebied zal zijn gelegen. De concentratiegebieden zijn aangewezen in bijlage I van de Meststoffenwet, die nog altijd geldt.

Nu het intrekingsbesluit strekt tot algehele intrekking, zijn er ten gevolge van de goedkeuring van het intrekingsbesluit geen reconstructieplannen meer in werking voor de concentratiegebieden, als bedoeld in bijlage I van de Meststoffenwet, in Noord-Brabant. Er zijn immers geen voorgaande reconstructieplannen die als gevolg van deze besluitvorming herleven en er zijn geen nieuwe reconstructieplannen vastgesteld en goedgekeurd. Gelet op deze omstandigheden is de toepassing van de bevoegdheid tot intrekking van de reconstructieplannen in dit geval in strijd met de Rwc, in het bijzonder met artikel 11, eerste lid. Hierbij is van belang dat het bestaan van de structuurvisie de verplichting tot het in werking hebben van reconstructieplannen niet kan opheffen. De structuurvisie is immers een instrument dat zijn grondslag vindt in de Wro en een ander doel heeft. Reeds daarom is deze niet aan een reconstructieplan gelijk te stellen. Ook de provinciale verordening is een instrument dat zijn grondslag vindt in de Wro en is niet aan een reconstructieplan gelijk te stellen. De omstandigheid dat het reconstructiebeleid grotendeels is overgenomen in de provinciale structuurvisie en de provinciale verordening en hierin op onderdelen is aangescherpt, hetgeen rechtens is toegestaan, en de, op zichzelf niet onredelijke, wens van provinciale staten om duidelijkheid te scheppen omtrent het van toepassing zijnde reconstructiebeleid, doen aan het voorgaande niet af.

Gelet op het voorgaande staat het systeem van de Rwc, zoals dit volgt uit de vermelde artikelen, in het bijzonder artikel 11, in de weg aan het intrekingsbesluit.

Voorts hebben provinciale staten zich bij het intrekingsbesluit ten onrechte gebaseerd op een beoogd vervallen van de Rwc in de toekomst. Het wetsvoorstel tot wijziging

van de Wilg, waarin is bepaald dat de Rwc vervalt op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, was ten tijde van het bestreden besluit immers nog niet ingediend en is ook thans nog niet vastgesteld, laat staan in werking getreden.

Gelet op het voorgaande slagen de betogen.

Slotoverwegingen

6. De beroepen zijn gegrond. Het intrekingsbesluit dient wegens strijd met de Rwc, in het bijzonder artikel 11, eerste lid, te worden vernietigd, voor zover daarbij de reconstructieplannen Beerze-Reusel, Baronie, Boven-Dommel, Maas en Meierij, Meierij, De Peel en Peel en Maas en de correctieve herzieningen van voornoemde reconstructieplannen zijn ingetrokken. Het goedkeuringsbesluit dient eveneens te worden vernietigd wegens strijd met artikel 11, eerste lid, van de Rwc, voor zover daarbij de intrekking van de reconstructieplannen Beerze-Reusel, Baronie, Boven-Dommel, Maas en Meierij, Meierij, De Peel en Peel en Maas en de correctieve herzieningen van voornoemde reconstructieplannen is goedgekeurd. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking.

6.1. Over het verweer van provinciale staten dat in enkele beroepschriften mede wordt opgekomen tegen de intrekking van niet-bindende onderdelen van de reconstructieplannen en deze beroepen in zoverre niet-ontvankelijk zijn, wordt als volgt overwogen. Dit verweer treft in dit geval geen doel, omdat artikel 11, eerste lid, van de Rwc ertoe verplicht voor elk concentratiegebied een reconstructieplan vast te stellen, uit te voeren en in werking te hebben en ingevolge het tweede lid een dergelijk reconstructieplan de aldaar genoemde elementen dient te bevatten. Mede gelet op de samenhang tussen de bindende en niet-bindende onderdelen van een reconstructieplan, leidt de gegrondheid van de ingediende beroepen ertoe dat het besluit tot intrekking van de reconstructieplannen en het besluit tot goedkeuring hiervan in hun geheel dienen te worden vernietigd.

14-20

**ABRvS 4 december 2013, nr.
201303074/1/R1
(Medemblik/bestemmingsplan
'Exploratieboring Lambertschaag')
(ECLI:NL:RVS:2013:2266)**

Vast staat dat de raad nog niet de benodigde onderzoeken heeft verricht naar de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een gebruik van de locatie voor mijnbouwdoeleinden, in die zin dat aldaar permanent gas zal worden gewonnen. Verschillende milieuaspecten, waaronder het eventuele risico op bodemdaling, zijn niet onderzocht. Nog niet inzichtelijk is wat de effecten van een permanente gaswinningsinstallatie zullen zijn met betrekking tot milieuaspecten als geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid. Verder is de verkeersaantrekkende werking van een permanente gaswinningsinstallatie evenmin inzichtelijk. De raad heeft gelet hierop niet onderzocht of de met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakte ontwikkelingen in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moeten worden geacht.

artikel 3:2 Awb

2. Het plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor een perceel aan de Parallelweg, evenwijdig aan de Rijksweg A7, ten zuidoosten van Lambertschaag. Het plan maakt het mogelijk dat op dit perceel een proefboring naar een ondergronds aardgasveld wordt uitgevoerd. Indien hieruit volgt dat aardgas in een winbare hoeveelheid aanwezig is, dan zal de locatie worden ontwikkeld tot een productielocatie.

9. [appellante] betoogt ten slotte dat de raad ten onrechte heeft voorzien in een wijzigingsbevoegdheid waarmee het mogelijk kan worden gemaakt dat het plan wordt gewijzigd in die zin dat hier een permanente gaswinnings- en mijnbouwinstallatie kan worden gerealiseerd.

9.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.10.1, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om met toepassing van artikel 3.6 van de Wro de gronden

met de bestemming "Gemengd" als volgt te wijzigen en/of uit te werken:

a. de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf – proefboring (sb-p)" te wijzigen in de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf – mijnbouwlocatie (sb-m)" en toestaan dat de locatie wordt gebruikt als mijnbouwlocatie.

9.2. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 14 augustus 2013 in zaak nr. 201109895/1/R3 houdt de opname van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan in dat de daarin mogelijk gemaakte ontwikkelingen in beginsel in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moeten worden geacht. Derhalve dient reeds bij de vaststelling van een wijzigingsbevoegdheid te worden onderzocht of de daarin mogelijk gemaakte ontwikkelingen vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar zijn.

9.3. In de plantoelichting staat dat het beoogde doel van de exploratieboring is het produceren van aardgas. Mocht de exploratieboring succesvol zijn, dan dient voor het ombouwen van de locatie naar een winningsinstallatie een separate ruimtelijke procedure te worden gevolgd. In die procedure zullen alle voor gaswinning relevante milieuaspecten uitvoerig worden behandeld. Er wordt in de voorliggende ruimtelijke onderbouwing waar mogelijk alvast een doorkijk gegeven naar de mogelijke vervolgfase. Hierbij worden twee maatschappelijk zeer relevante milieuaspecten kort beschouwd, te weten bodemdaling en landschappelijke inpassing. Wat betreft het onderwerp bodemdaling staat in de plantoelichting dat indien de locatie wordt ontwikkeld als mijnbouwlocatie voor de winning in het kader van het winningsplan nader onderzoek zal plaatsvinden naar de mogelijke bodemdaling in de vorm van berekeningen. In de plantoelichting staat verder dat bij een succesvolle proefboring de in dit plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid zal worden toegepast waarmee de exploitatie(winnings)fase mogelijk wordt gemaakt. In het wijzigingsplan dat hiervoor wordt opgesteld worden onder meer de gevolgen op het gebied van lucht, geluid en externe veiligheid inzichtelijk gemaakt. Daarnaast maakt de landschappelijke inpassing van de productielocatie onderdeel uit van het wijzigingsplan.

9.4. Vast staat dat de raad nog niet de benodigde onderzoeken heeft verricht naar de ruimtelijke aanvaardbaarheid

van een gebruik van de locatie voor mijnbouwdoeleinden, in die zin dat aldaar permanent gas zal worden gewonnen. Zoals in de plantoelichting staat zijn verschillende daarbij aan de orde komende milieuaspecten, waaronder het eventuele risico op bodemdaling, niet onderzocht. Voorts is nog niet inzichtelijk wat de effecten van een permanente gaswinningsinstallatie zullen zijn met betrekking tot milieuaspecten als geluid, luchtkwaliteit en externe veiligheid. Verder is de verkeersaantrekkende werking van een permanente gaswinningsinstallatie evenmin inzichtelijk. De raad heeft gelet hierop niet onderzocht of de met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakte ontwikkelingen in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moeten worden geacht. Gelet hierop bestaat aanleiding voor het oordeel dat het besluit, voor zover het betreft de in artikel 3, lid 3.10.1, onder a, van de planregels opgenomen wijzigingsbevoegdheid, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

14-21

**ABRvS 18 december 2013, nr.
201305956/1/R3
(Valkenswaard/bestemmingsplan
'Mozaïek') (ECLI:NL:RVS:2013:2501)**

Uit de artikelen 9.3.2 en 9.1.4, vierde lid, van de Invoeringswet Wro, in onderlinge samenhang gezien, moet worden afgeleid dat de onder de Woningwet 1901 tot stand gekomen uitbreidingsplannen hun rechtsgevolg behouden tot vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening. Dit betekent dat deze plannen hun rechtsgevolg per 1 juli 2013 hebben verloren. Om te voorkomen dat na de vernietiging van de voornoemde plandelen ter plaatse geen planologisch regime geldt, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat het aan de orde zijnde uitbreidingsplan in hoofdzaken en de samenhangende partiële herziening ter plaatse gelden tot de inwerkingtreding van het nieuw vast te stellen bestemmingsplan.

**artikel 8:72 lid 4 Awb
artikel 8:72 lid 5 Awb**

**artikel 9.3.2 Invoeringswet Wro
artikel 9.1.4 lid 4 Invoeringswet Wro**

2. Het college betoogt dat de raad de plandelen met de bestemming "Tuin", "Wonen" en "Agrarisch" ter plaatse van de boerderij aan de [locatie] ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voert hij aan dat in strijd met artikel 11.1 van de Verordening ruimte 2012 van de provincie Noord-Brabant (hierna: Verordening 2012) een nieuwe zelfstandige woning, met alle bijbehorende bouw mogelijkheden, aan het buitengebied is toegevoegd. Het voorheen geldende plan stond ter plaatse twee woningen niet toe. Gelet daarop is volgens het college ook geen sprake van een bestaande situatie als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening 2012. De door de raad genoemde omstandigheden dat in het kader van de Wet waardering onroerende zaken wordt uitgegaan van twee woningen, dat een bouwvergunning is verleend voor een verbouwing en dat de woningen geen deel uitmaken van het agrarische bedrijf, doen niet af aan de planologische nieuwvestiging van een woning ter plaatse, aldus het college. Ter zitting heeft het college toegelicht dat als gevolg van het omzetten van een deel van de agrarische bestemming in een woonbestemming het een zogeheten VAB-locatie wordt, waardoor meer ruimte ontstaat voor toekomstige ontwikkelingen die ongewenst zijn in het buitengebied. Het college heeft ter zitting overigens te kennen gegeven dat de Verordening 2012 zich niet verzet tegen een bestemming die de bewoning van het verbouwde deel van de boerderij als onzelfstandige woning toestaat.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat sprake is van een conserverend plan, waarin de bestaande, legale situatie met betrekking tot de twee woningen van [partij] is bestemd en geen ruimtelijke ontwikkeling, als bedoeld in de Verordening 2012, wordt mogelijk gemaakt. De boerderij is al sinds 1983 in gebruik voor twee woningen en voor de verbouwing zijn in 1981 en 1990 bouwvergunningen verleend. Voorts wijst de raad erop dat in 1998 door een gemeentebestuur een brief is gestuurd aan [partij] waarin staat dat er planologisch gezien twee woningen zijn toegestaan. Ook wijst de raad er ter ondersteuning op dat in het kader van de Wet waardering onroerende zaken wordt uitgegaan van twee woningen en dat de woningen geen deel uitmaken van het agrarische bedrijf. Handhavend optreden is volgens de raad dan ook niet meer mogelijk, waardoor het als een bestaande situatie

als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening 2012 moet worden aangemerkt.

2.2. Ingevolge het kaartmateriaal bij de Verordening 2012 ligt de boerderij in agrarisch gebied.

Ingevolge artikel 1.2, derde lid, van de Verordening 2012 wordt, waar in deze verordening gesproken wordt over een bestaande bebouwing, een bestaande planologische gebruiksactiviteit of een bestaande omvang, daaronder verstaan:

(...)

b. datgene waarvan onherroepelijk vaststaat dat handhaving wegens strijdigheid met het geldende bestemmingsplan niet meer mogelijk is.

Ingevolge artikel 11.1, eerste lid, aanhef en onder a, stelt een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, met inbegrip van een landbouwtontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, regels ter voorkoming van nieuwbouw van één of meer woningen of solitaire recreatiewoningen.

2.3. Het perceel [locatie] heeft deels de bestemming "Agrarisch" met een bouwvlak en de aanduiding "bedrijfs-woning" en deels de bestemming "Wonen" met een bouwvlak en de aanduiding "maximaal aantal wooneenheden = 1", alsmede de bestemming "Tuin".

Gelet op de planregels is binnen de bestemming "Wonen" en binnen de bestemming "Agrarisch" één woning toegestaan.

2.4. Ingevolge de voorheen geldende bestemmingsplannen "uitbreidingsplan in hoofdzaken herziening 1962" en "partiële herziening 1964 "Hoge Akkers West" van het uitbreidingsplan in hoofdzaken" gold ter plaatse een agrarische bestemming en was de op het tijdstip van het ter visie leggen van die plannen aanwezige boerderij toegestaan. Niet in geschil is dat de boerderij op dat moment één woning was. De Afdeling overweegt verder dat uit de overgelegde bouwvergunningen uit 1981 en 1990 en bijbehorende bouwtekeningen, anders dan de raad stelt, alleen kan worden afgeleid dat vergunning is verleend voor een verbouwing waarbij in de boerderij twee wooneenheden zijn ontstaan, maar niet dat daarmee twee zelfstandige

woningen zijn ontstaan. Overigens heeft [partij] ter zitting te kennen gegeven dat de woning na de verbouwing lange tijd is gebruikt voor een mantelzorgsituatie, dat het tweede woongedeelte thans wordt bewoond door zijn dochter en dat hij geen voornemens heeft de woning als zelfstandige woning te verkopen. Voor zover de raad wijst op de brief die in 1998 door een ambtenaar van de gemeente aan [partij] is verstuurd, overweegt de Afdeling dat die brief evenmin maakt dat ter plaatse planologisch twee zelfstandige woningen waren toegestaan. Daarbij wijst de Afdeling er ook op dat de bevoegdheid tot het vaststellen van een plan niet berust bij een ambtenaar, maar bij de raad. De andere door de raad genoemde omstandigheden, zoals de eigendomssituatie en de Wet waardering onroerende zaken, leiden evenmin tot het oordeel dat planologisch sprake was van twee zelfstandige woningen. De raad heeft zich, gelet op het voorgaande, niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat onherroepelijk vast staat dat niet handhavend kan worden opgetreden, zodat geen sprake is van een bestaande situatie als bedoeld in artikel 1.2, derde lid, aanhef en onder b, van de Verordening 2012.

Gelet op het voorgaande voorziet het plan ter plaatse in de toevoeging van een woning buiten bestaand stedelijk gebied in strijd met artikel 11.1, eerste lid, onder a, van de Verordening 2012. De raad heeft zich derhalve, mede gelet op de bij een woonbestemming behorende bouw- en gebruiksmogelijkheden, ten onrechte op het standpunt gesteld dat het plan niet voorziet in een met de Verordening 2012 strijdige ruimtelijke ontwikkeling. Wat betreft de stelling van de raad ter zitting dat het college niet is opgekomen tegen andere gelijksoortige situaties binnen het plangebied, overweegt de Afdeling dat dit, wat daar ook van zij, niet afdoet aan de strijdigheid van de bestreden plandelen met de Verordening 2012. Het betoog slaagt.

3. In hetgeen het college heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Wonen", het plandeel met de bestemming "Tuin" en het plandeel met de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "bedrijfs-woning", alle ter plaatse van het perceel [locatie], is genomen in strijd met artikel 11.1, eerste lid, onder a, van de Verordening 2012. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) de raad op te dragen om voor de vernietigde plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 10 maart 2010 in zaak nr. 200907266/1/H1), moet uit de artikelen 9.3.2 en 9.1.4, vierde lid, van de Invoeringswet Wro, in onderlinge samenhang bezien, worden afgeleid dat de onder de Woningwet 1901 tot stand gekomen uitbreidingsplannen hun rechtsgevolg behouden tot vijf jaar na inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening. Dit betekent dat deze plannen hun rechtsgevolg per 1 juli 2013 hebben verloren. Om te voorkomen dat na de vernietiging van de voornoemde plandelen ter plaatse geen planologisch regime geldt, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb bij wijze van voorlopige voorziening te bepalen dat het "uitbreidingsplan in hoofdzaken herziening 1962" en de "partiële herziening 1964 "Hoge Akkers West" van het uitbreidingsplan in hoofdzaken" ter plaatse gelden tot de inwerkingtreding van het nieuw vast te stellen bestemmingsplan.

14-22

Rb. Noord-Holland zittingsplaats Haarlem 31 december 2013, nr. HAA 13/1804 (Badhoevedorp/omgevingsvergunning) (ECLI:NL:RBNHO:2013:12968)

Casus

Naar aanleiding van een omlegging van de A9 heeft Badhoevebuurt C.V. een omgevingsvergunning aangevraagd voor tijdelijke huisvesting van een winkelpand (een Hema) aan de Sloterweg te Badhoevedorp. Het beoogde bouwplan bevindt zich aan de rechtervoorkant van het appartementencomplex van eiseres. Op de gronden van het beoogde bouwplan rust de bestemming 'Parkeerterrein'. Het parkeerterrein bestaat in totaal uit 204 parkeerplaatsen.

Op 2 februari 2012 heeft verweerder, met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, en met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en sub a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten planologisch strijdig gebruik en bouwen van een bouwwerk. De vergunning heeft een tijdelijke instandhoudstermijn van acht jaar.

Rechtsvraag

Kan een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend voor acht jaar?

Uitspraak

Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit de bepalingen van de Wabo en het Bor dat een tijdelijke omgevingsvergunning slechts kan worden verleend voor vijf jaar en in dit geval, nu sprake is van strijd met het bestemmingsplan, niet kan worden verlengd. Er is dan ook geen mogelijkheid om (ook niet na verlenging) een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen voor een termijn langer dan vijf jaar.

**artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 3
Wabo**

artikel 2.23 lid 1 Wabo

artikel 5.16 lid 1 aanhef en onder a Bor

artikel 5.18 lid 1 Bor

10. Ingevolge artikel 2.12, tweede lid, Wabo kan een omgevingsvergunning, voor zover zij betrekking heeft op een activiteit voor een bepaalde termijn, worden verleend, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Ingevolge artikel 2.23, eerste lid, Wabo, kan in een omgevingsvergunning worden bepaald dat zij geheel of gedeeltelijk geldt voor een daarin aangegeven termijn.

Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen kunnen worden aangewezen, waarin in de omgevingsvergunning wordt bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn. Bij de maatregel kan worden bepaald dat de omgevingsvergunning voor ten hoogste een daarbij aangegeven termijn kan gelden.

Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder a, van het Bor wordt in een omgevingsvergunning voor het bouwen, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet, van een bouwwerk, bestemd om in een tijdelijke behoefte te voorzien bepaald dat zij slechts geldt voor een daarin aangegeven termijn. Ingevolge het tweede lid bedraagt de termijn ten hoogste vijf jaar.

Ingevolge artikel 5.18, eerste lid, Bor wordt in een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, die voorziet in een tijdelijke behoefte, bepaald dat zij slechts geldt voor een daarin aangegeven termijn van ten hoogste vijf jaar.

11. Naar het oordeel van de rechtbank volgt uit deze bepalingen dat een tijdelijke omgevingsvergunning slechts kan worden verleend voor 5 jaar en in dit geval, nu sprake is van strijd met het bestemmingsplan, niet kan worden verlengd. Er is dan ook geen mogelijkheid om (ook niet na verlenging) een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen voor een termijn langer dan 5 jaar.

12. Voor zover verweerder meent dat de rechtbank de vergunning moet toetsen alsof deze is verleend voor onbepaalde tijd, geldt dat eiseres terecht heeft aangevoerd dat de ruimtelijke onderbouwning blijkens de motivering uit gaat van tijdelijkheid en dat met betrekking tot een omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd geen sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwning. Uit de motivering blijkt immers dat slechts plaats is voor tijdelijke bebouwing, omdat het bouwplan niet past in het nieuwe bestemmingsplan dat voor Badhoevedorp wordt gemaakt.

13. Gelet op vorenstaande is het beroep gegrond. De verlening van een omgevingsvergunning met een tijdelijke instandhoudstermijn van 8 jaar is in strijd met de hiervoor genoemde wettelijke bepalingen en wordt daarom vernietigd. Verweerder dient met inachtneming van hetgeen is overwogen in deze uitspraak opnieuw op de aangevraagde omgevingsvergunning te beslissen. Dat betekent dat de omgevingsvergunning, zoals deze thans (voor 10 jaar) is aangevraagd, moet worden geweigerd.

art. 2.12 lid 1 onder a onder 3° van de Wabo) voor de activiteiten planologisch strijdig gebruik en bouwen centraal. Aanleiding voor de aanvraag is een wegomlegging die kennelijk tot gevolg heeft dat een HEMA-winkel tijdelijk op de onderhavige locatie gevestigd moet worden. Aan de omgevingsvergunning is een instandhoudstermijn van acht jaar verbonden. In beroep wordt aangevoerd dat de omgevingsvergunning niet verleend had mogen worden voor een periode van acht jaar. Aan deze stelling wordt ten grondslag gelegd dat op grond van artikel 5.18 lid 1 van het Bor een tijdelijke omgevingsvergunning slechts voor een periode van maximaal vijf jaar verleend kan worden. De rechtbank verklaart het beroep op dit punt gegrond. In een uitspraak van 18 december 2013 heeft de Rechtbank Midden-Nederland in gelijke zin geoordeeld (ECLI:NL:RBUTR:2013:447). Naar mijn mening kunnen op goede gronden vraagtekens worden geplaatst bij de juistheid van beide rechterlijke oordelen. Ik licht dat hieronder toe.

2. Op grond van artikel 2.12 lid 2 van de Wabo kan in afwijking van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3° van de Wabo, een omgevingsvergunning, voor zover zij betrekking heeft op een activiteit voor een bepaalde termijn, worden verleend, indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De afwijking is erin gelegen dat de tijdelijke omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12 lid 2 van de Wabo geen goede ruimtelijke onderbouwning behoeft te bevatten. Voorts is artikel 2.23 van de Wabo gewijd aan de verlening van een omgevingsvergunning voor een bepaalde termijn. Artikel 2.23 lid 1 van de Wabo bepaalt dat in een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat zij geheel of gedeeltelijk geldt voor een daarin aangegeven termijn. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat bij algemene maatregel van bestuur categorieën van gevallen kunnen worden aangewezen, waarin in de omgevingsvergunning wordt bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn. Bij de maatregel kan worden bepaald dat de omgevingsvergunning voor ten hoogste een daarbij aangegeven termijn kan gelden, aldus het tweede lid. Voor de activiteit bouwen en afwijken van het bestemmingsplan is deze nadere regeling vastgelegd in respectievelijk artikel 5.16 lid 1 aanhef en onder a en artikel 5.18 lid 1 van het Bor. Laatstgenoemd artikel bepaalt dat in een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo, die voorziet in een tijdelijke behoefte, wordt bepaald dat zij

Annotatie

1. In bovenstaande uitspraak staat een projectomgevingsvergunning (omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder c Wabo die wordt verleend met toepassing van

slechts geldt voor een daarin aangegeven termijn van ten hoogste vijf jaar.

3. Volgens de rechtbank volgt uit het in de vorige alinea weergegeven wettelijk systeem dat een tijdelijke omgevingsvergunning slechts kan worden verleend voor maximaal vijf jaar. Verlening van een tijdelijke omgevingsvergunning voor een termijn langer dan vijf jaar behoort volgens de rechtbank niet tot de mogelijkheden.

4. Het hiervoor weergegeven oordeel van de rechtbank strookt niet met de jurisprudentie van de Afdeling over de verlening van een tijdelijke vrijstelling op grond van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO). In een uitspraak van 23 juni 2010 (ECLI:NL:RVS:2010:BM8793, StAB 2010/4) overweegt de Afdeling het volgende: 'Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 23 januari 2008 in zaak nr. 200703277/1) valt niet in te zien dat met toepassing van de, ten opzichte van de in artikel 17 van de WRO vervatte procedure, zwaardere procedure van artikel 19, eerste lid, van de WRO niet een tijdelijke vrijstelling kan worden verleend. Zoals [appellante] terecht betoogt, zien de voor het verlenen van vrijstelling krachtens artikel 17 van de WRO geldende wettelijke vereisten en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie van de Afdeling niet op de toepassing van artikel 19, eerste lid, van de WRO. Dat neemt echter niet weg dat, indien voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het project waarvoor krachtens laatstgenoemd artikellid vrijstelling voor een bepaalde termijn wordt verleend de tijdelijkheid van essentieel belang is, in hoge mate waarschijnlijk dient te zijn dat de desbetreffende afwijking van het geldende bestemmingsplan inderdaad niet langer dan de gestelde termijn zal duren.' Een artikel 19-vrijstelling kon dus verleend worden voor een periode langer dan vijf jaar. In mijn eigen woorden: als een bestuursorgaan met gebruikmaking van de 'zware' artikel 19-procedure een permanente vrijstelling mag verlenen, mag dat bestuursorgaan die vrijstelling met toepassing van diezelfde 'zware' procedure ook voor een bepaalde periode verlenen. Wie het meerdere mag (het verlenen van een permanente vrijstelling), mag ook het mindere (verlenen van een vrijstelling voor een bepaalde periode).

5. Hoewel ik in mijn noot onder de uitspraak van de Afdeling heb aangegeven dat de uitspraak onder vigeur van de Wabo betekenis zou houden, wordt daar in de uitspraak van de rechtbank niet aan gerefereerd. In de uitspraak

van de Rechtbank Midden-Nederland wordt wel aandacht besteed aan het oude wettelijke regime. Die rechtbank komt op basis van een letterlijke lezing van artikel 5.18 van het Bor tot de conclusie dat dit artikel dwingend rechtelijk voorschrijft dat in geval van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo die voorziet in een tijdelijke behoefte, een maximale termijn van vijf jaar geldt. De jurisprudentie gewezen onder vigeur van artikel 17 en 19 van de WRO is daarom niet relevant, aldus de rechtbank.

6. Op dit oordeel van de rechtbank is het een en ander af te dingen. De rechtbank verliest naar mijn mening uit het oog dat de wetgever in artikel 5.18 van het Bor specifiek het oog heeft op de vergunning als bedoeld in artikel 2.12 lid 2 van de Wabo. Aan de memorie van toelichting ontleen ik: 'In artikel 2.14, tweede lid [thans art. 2.12 lid 2; toevoeging TL], is de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan (artikel 3.15 van de Wro) opgenomen. Voor die gevallen zal een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend. Dit zal worden geregeld in de amvb op grond van artikel 2.27, tweede lid [thans art. 2.23; toevoeging TL]' (*Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 106*). Zie ook de parlementaire geschiedenis over artikel 2.27 (thans: art. 2.23): 'Het eerste lid biedt de mogelijkheid om in de omgevingsvergunning te bepalen dat deze geldt voor een daarin aangegeven termijn. Zonder deze bepaling zouden vergunningen alleen voor onbepaalde tijd kunnen worden verleend. (...) Verder zullen krachtens het tweede lid bijvoorbeeld de categorieën gevallen worden aangewezen, waarin nu een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan kan worden toegestaan of een tijdelijke bouwvergunning kan worden verleend. Het derde lid is ontleend aan de artikelen 3.10, tweede lid, en 3.15, vierde lid, van de Wro' (*Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 112*). Uit de aangehaalde passages volgt dat de bevoegdheid om een omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12 lid 2 van de Wabo voor een periode van ten hoogste vijf jaar te verlenen, evenals onder het oude recht, bestaat naast de algemene bevoegdheid om in een omgevingsvergunning te bepalen dat deze slechts geldt voor een daarin bepaalde termijn. Dat in artikel 5.18 van het Bor verwezen wordt naar artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo, maakt dat niet anders. In andere woorden, in het wettelijk systeem van de Wabo zijn de tijdelijke omgevingsvergunning (art. 2.12 lid 2 en paragraaf 5.4 van het Bor) en de omgevingsvergunning waarin wordt bepaald dat zij geldt voor een daarin bepaalde termijn, verschillende figuren waarvoor verschil-

lende wettelijke eisen gelden. De omgevingsvergunning die voor een bepaalde termijn wordt verleend, is in feite een permanente omgevingsvergunning waarvan de werkingsduur door middel van een aan de vergunning verbonden voorwaarde beperkt is. Dat dit onderscheid moet worden gemaakt, volgt ook uit de Wijzigingswet van de Crisis- en herstelwet (pChw). Door middel van deze wet zullen de artikelen 2.12 lid 2 van de Wabo en artikel 5.18 van het Bor naar verwachting rond de zomer geschrapt worden. Uitgangspunt van de wetswijziging is dat een planologische omgevingsvergunning op grondslag van de aanvraag zowel voor een permanent planologisch strijdig gebruik als voor een tijdelijk planologisch strijdig gebruik kan worden verleend (zie ontwerpbesluit tot wijziging van het Bor, *Stcrt.* 2013, 30053, onderdeel G). Aan de nota van toelichting bij het ontwerp Bor ontleen ik: 'Het kan daarbij gaan om allerlei varianten in tijdsduur. Er kan in de vergunning een concrete termijn worden gesteld van bijvoorbeeld twee dagen of vijf, dan wel tien of vijftien jaar en langer' (*Stcrt.* 2013, 30053, onderdeel G). In het kader van diezelfde wijziging van het Bor zal aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor een categorie toegevoegd worden die het mogelijk maakt met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2° van de Wabo (en dus met de reguliere voorbereidingsprocedure) een omgevingsvergunning te verlenen voor bouwen of gebruik in afwijking van het bestemmingsplan voor een periode van ten hoogste tien jaar. Deze bevoegdheid doet dus evenals onder het huidige recht niet af aan de bevoegdheid om met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3° (en dus geldt dan de uitgebreide voorbereidingsprocedure) een omgevingsvergunning voor een langere periode te verlenen.

Tycho Lam

14-23

**ABRvS 29 januari 2014, nr.
201300854/1/A4
(Beesel/omgevingsvergunning)
(ECLI:NL:RVS:2014:173)**

Uit de stukken blijkt dat de bouwwerkzaamheden waarop onderhavige omgevingsvergunning betrekking heeft reeds hadden plaatsgevonden voordat de

aanvraag werd ingediend en de achterraimte toen ook al in strijd met het bestemmingsplan werd gebruikt. Nu de achterraimte in strijd met artikel 2.1 van de Wabo werd gebruikt, heeft artikel 5, tweede lid, van bijlage II, behorende bij het Bor tot gevolg dat de artikelen 2 en 3 van dat besluit niet van toepassing zijn. Derhalve is ook een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo vereist. Een andere opvatting is niet in overeenstemming met de tekst van artikel 5, tweede lid, van bijlage II, behorende bij het Bor en met de bedoeling van de wetgever.

Artikel 2.7, eerste lid, Wabo is in dit geval niet van toepassing, nu de caféhouder zowel een vergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo heeft aangevraagd als voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a. Bij de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is het college ten onrechte tot de conclusie gekomen dat die omgevingsvergunning in dit geval niet is vereist. Het college verwijst in dit verband tevergeefs naar de uitspraak van de Afdeling van 12 juni 2013 waarin het gewijzigde artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo is uitgelegd. Het college dient derhalve nog te beslissen op de aanvraag voor zover die ziet op de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

In categorie 18, onderdeel 18.1, van onderdeel C van bijlage I van het Bor zijn onder andere cafés genoemd. Anders dan appellant veronderstelt, betreft het geen aanwijzing van een categorie vergunningplichtige inrichtingen krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wabo, maar enkel de aanwijzing van een categorie inrichtingen krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat voor het café geen omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo vereist is.

artikel 1.1 lid 3 Wabo
artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo
artikel 2.7 lid 1 Wabo
artikel 3 aanhef onder 8 Bijlage II Bor
artikel 5 lid 2 Bijlage II Bor

**artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 1°
Wabo
artikel 1.1 lid 3 WMB**

Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2011 heeft het college aan [belanghebbende] een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van het woongedeelte op de begane grond in het pand op het perceel [locatie] te Reuver in een café-ruimte en toevoeging van deze ruimte aan de bestaande caféruimte aan de voorzijde van dat pand.

Bij besluit van 17 februari 2012 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 december 2012 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

(...)

2. De omgevingsvergunning is aangevraagd om het woongedeelte op de begane grond aan de achterzijde van het naast de woning van [appellant] gelegen café te verbouwen om dit te kunnen gebruiken voor horeca-activiteiten. In de aanvraag om omgevingsvergunning is vermeld dat de achterraimte, die door een wand en één deur is gescheiden van het bestaande café in de voorruimte, zal worden gebruikt voor vergaderingen, kleinschalige recepties en als dartruimte en dat daarbij uitsluitend achtergrondmuziek ten gehore zal worden gebracht. Het beoogde gebruik van het woongedeelte aan de achterzijde van het café is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Het college heeft een omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 5, vijfde lid, aanhef en onder a, van de planvoorschriften voor het gebruiken van het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan, zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Het college heeft in het besluit van 26 september 2011 overwogen dat voor de activiteit bouwen, zoals bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo, waar de aanvraag ook betrekking op had, geen omgevingsvergunning is vereist.

6. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat voor het verbouwen van de achterraimte om die geschikt te maken voor horeca-activiteiten geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is vereist. Hij stelt hiertoe dat die ruimte op het moment dat de aanvraag werd ingediend al in strijd met het bestemmingsplan werd gebruikt en dat voor de bouwwerkzaamheden, hoewel die op zichzelf voldoen aan het bepaalde in artikel 3, aanhef en onder 8, van bijlage II, behorende bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), gelet op het bepaalde in artikel 5, tweede lid, van die bijlage, daarom toch een omgevingsvergunning is vereist.

6.1. Ingevolge artikel 2.3, eerste lid, van het Bor, is in afwijking van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo geen omgevingsvergunning vereist voor de categorieën gevallen in artikel 3, in samenhang met artikel 5 van bijlage II.

Ingevolge artikel 3, aanhef en onder 8, van bijlage II, behorende bij het Bor is een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op een verandering van een bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. geen verandering van de draagconstructie;
- b. geen verandering van de brandcompartimentering of subbrandcompartimentering;
- c. geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte;
- d. geen uitbreiding van het bouwvolume.

Ingevolge artikel 5, tweede lid, van bijlage II, behorende bij het Bor, zijn de artikelen 2 en 3 niet van toepassing op een activiteit die plaatsvindt in, aan, op of bij een bouwwerk dat in strijd met artikel 2.1 van de wet is gebouwd of wordt gebruikt.

Ingevolge artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, zoals dit artikel luidde ten tijde van het besluit van 17 februari 2012, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2, onverminderd het bepaalde in artikel 2.10,

tweede lid, er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op elk van die activiteiten.

6.2. Uit de stukken blijkt dat de bouwwerkzaamheden waarop onderhavige omgevingsvergunning betrekking heeft reeds hadden plaatsgevonden voordat de aanvraag werd ingediend en de achterruimte toen ook al in strijd met het bestemmingsplan werd gebruikt. Nu de achterruimte in strijd met artikel 2.1 van de Wabo werd gebruikt, heeft artikel 5, tweede lid, van bijlage II, behorende bij het Bor tot gevolg dat de artikelen 2 en 3 van dat besluit niet van toepassing zijn. Derhalve is ook een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo vereist. Een andere opvatting is niet in overeenstemming met de tekst van artikel 5, tweede lid, van bijlage II, behorende bij het Bor en met de bedoeling van de wetgever. Volgens de nota van toelichting bij het Bor (Stb. 2010, 143, blz. 160) leidt de uitzondering in voornoemd artikel ertoe dat onder meer in bouwwerken die in strijd met de planologische regelgeving worden gebruikt niet omgevingsvergunningvrij kan worden gebouwd. Verder blijkt uit de nota van toelichting dat deze uitzondering niet bestond in het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken en ten behoeve van een effectievere naleving en handhaving van voorschriften in deze regeling is toegevoegd.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is vereist.

Het betoog slaagt.

6.3. Het college kan niet worden gevolgd in het ter zitting met verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 12 juni 2013 in zaak nr. 201209737/1/A1 ingenomen standpunt dat de rechtsgevolgen van het besluit geheel in stand kunnen worden gelaten, omdat het gewijzigde artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo het zou toelaten dat voor de activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, afzonderlijk omgevingsvergunning wordt aangevraagd.

Ingevolge artikel 2.7, eerste lid, zoals dat thans luidt, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning er onverminderd het bepaalde in de artikelen 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen

het betrokken project. In afwijking van de eerste volzin en onverminderd artikel 2.5 kan, indien één van die onlosmakelijke activiteiten een activiteit is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor die activiteit voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend.

Voornoemd artikel is in dit geval niet van toepassing, nu de caféhouder zowel een vergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo heeft aangevraagd als voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a. Bij de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is het college ten onrechte tot de conclusie gekomen dat die omgevingsvergunning in dit geval niet is vereist. Het college verwijst in dit verband tevergeefs naar de uitspraak van de Afdeling van 12 juni 2013 waarin het gewijzigde artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo is uitgelegd. Het college dient derhalve nog te beslissen op de aanvraag voor zover die ziet op de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

7. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat ten onrechte geen omgevingsvergunning is aangevraagd voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Hij wijst er in dit verband op dat het café onder categorie 18 van onderdeel C van bijlage I van het Bor valt.

7.1. Ingevolge artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen aangewezen, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

Ingevolge het vierde lid wordt elders in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder inrichting verstaan een inrichting, behorende tot een categorie die krachtens het derde lid is aangewezen.

Ingevolge artikel 1.1, derde lid, van de Wabo worden bij of krachtens algemene maatregel van bestuur categorieën inrichtingen aangewezen als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer, waarvan het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben moet worden onderworpen aan een voorafgaande toetsing, gezien de aard en de omvang van de nadelige

gevolgen die de inrichtingen voor het milieu kunnen veroorzaken.

7.2. Bijlage I van het Bor bevat zowel de aanwijzing van de categorieën inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer als de aanwijzing van de categorieën vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 1.1, derde lid, van de Wabo. In categorie 18, onderdeel 18.1, van onderdeel C van bijlage I van het Bor zijn hotels, restaurants, pensions, cafés, cafetaria's, snackbars en discotheken, alsmede aanverwante inrichtingen waar tegen vergoeding logies worden verstrekt, dranken worden geschonken of spijzen voor directe consumptie worden bereid of verstrekt, genoemd. Anders dan [appellant] veronderstelt, betreft het geen aanwijzing van een categorie vergunningplichtige inrichtingen krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wabo, maar enkel de aanwijzing van een categorie inrichtingen krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer. Dit betekent dat voor het café geen omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo vereist is.

11. Het beroep is, gelet op hetgeen onder 6.2 is overwogen, gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant] tegen het besluit van 17 februari 2012 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo voor vernietiging in aanmerking. Gelet op hetgeen de Afdeling heeft overwogen met betrekking tot het besluit van 17 februari 2012, voor zover dat ziet op de verlening van de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, wordt aanleiding gezien, gelet op de tekst van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, zoals dat thans luidt, de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in zoverre in stand te laten. Het college dient derhalve nog te beslissen op de aanvraag, voor zover die ziet op de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo.

Annotatie

1. In deze uitspraak passeren drie verschillende grondslagen voor de omgevingsvergunningplicht de revue: de vergunning voor bouwen (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo), de vergunning voor gebruiken in strijd met het bestemmings-

plan (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo) en de vergunning voor milieufactiviteiten (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo). Ten aanzien van bouwen en gebruiken in strijd met het bestemmingsplan wordt de werking van artikel 5 van bijlage II van het Bor helder geïllustreerd. Het tweede onderdeel van dit artikel bevat een uitzondering op de uitzondering: is dit onderdeel van toepassing, dan geldt de hoofdregel dat voor bouwen en gebruiken in strijd met het bestemmingsplan op grond van artikel 2.1 lid 1 van de Wabo een omgevingsvergunning is vereist. Opmerking verdient dat in het tweede onderdeel van artikel 5 bijlage II Bor wordt gesproken over gebruik van een bouwwerk in strijd met het bepaalde in artikel 2.1 van de Wabo. Dat is ruimer dan strijd met het bestemmingsplan; gebruik van een bouwwerk in strijd met het bepaalde in artikel 2.1 lid 1 onder d Wabo zou daar bijvoorbeeld ook onder kunnen vallen. Aangezien in het tweede onderdeel van artikel 5 bijlage II van het Bor een directe relatie is gelegd met artikel 3 van die bijlage en dat artikel enkel ziet op de vergunningplicht van artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo, kan de strijdigheid als bedoeld in het tweede onderdeel in artikel 5 van bijlage II Bor evenzeer alleen betrekking hebben op strijdigheden als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo.

2. In deze zaak is de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen weliswaar aangevraagd, maar is op dat deel van de aanvraag door B& W niet beslist omdat zij ten onrechte van oordeel waren dat voor de bouwactiviteit geen omgevingsvergunning is vereist. Dit gebrek in de besluitvorming leidt uiteraard tot vernietiging van het bestreden besluit. Voor zover de aanvraag zag op de omgevingsvergunning voor bouwen moet alsnog worden beslist door B& W (zie onderdeel V van het dictum). De overwegingen van de Afdeling met betrekking tot de relevantie in dezen van de uitspraak van 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2986 (Schiedam) begrijp ik niet goed. Het college beoogt – neem ik althans aan – met een beroep op die uitspraak te voorkomen dat de rechtsgevolgen van de beslissing op de aanvraag om vergunning voor gebruik in strijd met het bestemmingsplan door de vernietiging verloren gaan. De Afdeling laat met een beroep op de tekst van artikel 2.7 lid 1 Wabo (zoals die met ingang van 25 april 2013 geldt) die rechtsgevolgen inderdaad in stand (zie r.o. 11). Het in stand laten van de rechtsgevolgen is in een geval als dit enkel mogelijk vanwege het feit dat in artikel 2.7 lid 1 Wabo tegenwoordig is bepaald dat de 'c-vergunning' afzonderlijk kan worden aangevraagd. Die conclusie is met zoveel woorden

getrokken in de genoemde uitspraak van 12 juni 2013. Ik zie daarom niet in waarom die uitspraak in de onderhavige zaak toepassing mist. Wellicht dat het college van B&W en de Afdeling op dit punt langs elkaar heen praten?

3. De uitspraak onderstreept ten aanzien van de omgevingsvergunningplicht voor milieuactiviteiten de samenloop en het juridische verschil tussen artikel 1.1 lid 3 van de WMB en artikel 1.1 lid 3 van de Wabo. Een omgevingsvergunningplicht voor milieuactiviteiten is er alleen in de gevallen die in onderdeel B en onderdeel C van bijlage I van het Bor zijn aangewezen (afgezien van de situatie dat een IPPC-installatie onderdeel is van de inrichting; zie art. 2.1 lid 2 Bor). Van zo'n aanwijzing is in dit geval geen sprake, dus is geen omgevingsvergunning nodig als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo. Dat betekent niet dat de inrichting niet wordt genormeerd: normering vindt plaats op basis van de algemene regels van het Barim.

Tonny Nijmeijer

14-24

ABRvS 3 juli 2013, nr.
201201690/1/T2/A2 (Planschade
Herpen) (ECLI:NL:RVS:2013:112)

Casus

Het college dient te bepalen of de gestelde schade binnen het normale maatschappelijke risico valt.

Rechtsvraag

Wat zijn de van belang zijnde omstandigheden ter bepaling van de schade als gevolg van een planologische ontwikkeling?

Uitspraak

Artikel 6.1, eerste lid, van de Wro heeft, anders dan artikel 49 van de WRO, geen betrekking op een vergoeding van schade, maar op een tegemoetkoming in de schade. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 september 2012 in zaak nr. 201113115/1/T1/A2) moet de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden in die zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel. Gelet hierop zal het college dienen te motiveren of en zo ja, in hoeverre de door appelland geleden schade tot het normale maatschappelijke risico behoort.

Daarbij kan een forfaitaire drempel worden gehanteerd of een kortingspercentage worden toegepast. Dat artikel 6.2, tweede lid, van de Wro niet van toepassing is op de aanvraag van appelland om een tegemoetkoming in de planschade, staat daaraan niet in de weg.

artikel 6.1 Wro

Ingevolge artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, zoals die bepaling ten tijde van belang luidde, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat het besluit van 17 februari 2011, in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), niet zorgvuldig is voorbereid en onvoldoende draagkrachtig is gemotiveerd. Voorts heeft de Afdeling het college opgedragen om het gebrek in dat besluit te herstellen door, met inachtneming van hetgeen in de tussenuitspraak is overwogen, een nieuw besluit op het door [appelland] tegen het besluit van 9 november 2010 gemaakte bezwaar te nemen en daartoe een nader deskundigenadvies in te winnen.

3. Bij brief van 13 december 2012 heeft [belanghebbende] zich op het standpunt gesteld dat de door [appelland] gestelde schade binnen het normale maatschappelijke risico valt, zodat deze schade, gelet op artikel 6.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), geheel voor rekening van [appelland] behoort te blijven.

4. Het college heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak een nader advies gevraagd aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ). In een nader advies van februari 2013 heeft de SAOZ een vergelijking gemaakt tussen het oude planologische regime en het besluit van 25 oktober 2007, waarbij het college, met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO), vrijstelling van de bepalingen van de ter plaatse geldende bestemmingsplannen heeft verleend ten behoeve van de bouw van een gebouw met een winkelruimte en tien appartementen (hierna: het gebouw) op het ten zuiden en zuidwesten van de woning van [appelland] aan de [locatie] te Herpen (hierna: de woning) gelegen gebied aan de Rogstraat 26-28 te Herpen (hierna: het plangebied). Wat betreft de bebouwingsmog-

lijkheden is uiteengezet dat het uitzicht van [appellant] niet is aangetast en dat de zonlichttoetreding in de woning en de tuin niet is afgenomen. Wat betreft de gebruiksmogelijkheden is uiteengezet dat de privacy van [appellant] is aangetast en dat de overlast in de woning en de tuin, gezien de onder het oude planologische regime bestaande beperking tot bedrijfsmatig gebruik in milieucategorie 2 in het plangebied, is toegenomen. Voorts is in het nader advies vermeld dat de situeringswaarde van de woning niet is aangetast. Uit de vergelijking heeft de SAOZ de conclusie getrokken dat [appellant] door het besluit van 25 oktober 2007 in een nadeliger positie is komen te verkeren en dat de waarde van de woning ten tijde van de inwerkingtreding van dat besluit op 16 januari 2008 (hierna: de peildatum) van € 355.000,00 naar € 345.000,00 is gedaald.

5. Het college heeft het nader advies van de SAOZ aan het besluit van 21 februari 2013 ten grondslag gelegd. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19 van die wet, geacht eveneens voorwerp te zijn van dit geding.

6. [appellant] heeft in zijn zienswijze over het besluit van 21 februari 2013 te kennen gegeven dat hij zich met dat besluit kan verenigen.

7. Uit het besluit van 21 februari 2013, gelezen in samenhang met het nader advies van de SAOZ van februari 2013, blijkt dat niet is onderzocht of de door [appellant] gestelde schade geheel of gedeeltelijk binnen het normale maatschappelijke risico, als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, valt. [belanghebbende] betoogt in zijn zienswijze over het besluit van 21 februari 2013 terecht dat, gezien de inhoud van zijn brief van 13 december 2012, dit besluit in zoverre niet zorgvuldig is voorbereid en onvoldoende draagkrachtig is gemotiveerd.

8. [belanghebbende] betoogt voorts dat het college heeft miskend dat het besluit van 25 oktober 2007 voor [appellant] niet tot een verlies aan privacy en tot meer overlast heeft geleid. Daartoe voert hij aan dat de aan het bouwplan toegevoegde afscheiding aan de achterzijde van het gebouw tot gevolg heeft dat inkijk in de woning slechts vanuit de zolderverdieping van het gebouw mogelijk is. Voorts voert hij aan dat, gelet op de gebruiksmogelijkheden van het plangebied, een vergelijk-

baar verlies aan privacy en niveau van overlast onder het oude planologische regime mogelijk was.

8.1. Dat de afscheiding de inkijk in de woning feitelijk heeft beperkt, laat onverlet dat, bij de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade als gevolg van planologische ontwikkelingen op gronden van derden, van de voor de belanghebbende meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van die gronden dient te worden uitgegaan. Voor de privacy is dat, anders dan bijvoorbeeld voor het uitzicht, de situatie waarbij op die gronden ter hoogte van de onroerende zaak van de belanghebbende geen afscheiding is geplaatst. Dat betekent dat de afscheiding in dit geval niet ten onrechte bij de planvergelijking buiten beschouwing is gelaten.

De SAOZ heeft aan haar conclusies over het verlies aan privacy en de toename van de overlast ten grondslag gelegd dat, als gevolg van de intensivering van het meer permanente gestapelde woongebouw, meer inkijk in de woning en de tuin zal plaatsvinden en [appellant] meer overlast zal ondervinden. Uit het nader advies blijkt dat de SAOZ daarbij heeft onderkend dat onder het oude planologische regime, gelet op de bestemming van het plangebied, inkijk vanuit bedrijfsbebouwing, een winkel en een bedrijfswoning mogelijk was en [appellant] bij gebruik ten behoeve van bedrijfsmatig gebruik in milieucategorie 2, een winkel en een bedrijfswoning overlast had kunnen ondervinden. [belanghebbende] heeft geen deskundigenrapport overgelegd waarin het nader advies gemotiveerd is bestreden. Dat hij het met de conclusies van de SAOZ over het verlies aan privacy en de toename van de overlast niet eens is en kritische kanttekeningen bij die conclusies heeft geplaatst, betekent niet dat het door de SAOZ verrichte onderzoek in zoverre onzorgvuldig of onvolledig is geweest en het college die conclusies niet aan het besluit van 21 februari 2013 ten grondslag had mogen leggen.

Het betoog faalt.

9. De conclusie is dat het besluit van 21 februari 2013, in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12 van de Awb, niet zorgvuldig is voorbereid en onvoldoende draagkrachtig is gemotiveerd. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om het college op de voet van artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen de gebreken in dat

besluit te herstellen. Daartoe dient het college binnen dertien weken na verzending van deze tussenuitspraak, met inachtneming van hetgeen in deze tussenuitspraak is overwogen, op basis van een nader deskundigenadvies een nieuw besluit op het door [appellant] tegen het besluit van 9 november 2010 gemaakte bezwaar te nemen.

Het college dient, rekening houdend met het volgende, te bepalen of de gestelde schade binnen het normale maatschappelijke risico valt en of deze, gelet op artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, geheel of gedeeltelijk voor rekening van [appellant] behoort te blijven.

10. Artikel 6.1, eerste lid, van de Wro heeft, anders dan artikel 49 van de WRO, geen betrekking op een vergoeding van schade, maar op een tegemoetkoming in de schade. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 september 2012 in zaak nr. 201113115/1/T1/A2) moet de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden in die zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel. Gelet hierop zal het college dienen te motiveren of en zo ja, in hoeverre de door [appellant] geleden schade tot het normale maatschappelijke risico behoort. Daarbij kan een forfaitaire drempel worden gehanteerd of een kortingspercentage worden toegepast. Dat artikel 6.2, tweede lid, van de Wro niet van toepassing is op de aanvraag van [appellant] om een tegemoetkoming in de planschade, staat daaraan niet in de weg

Annotatie

1. Deze uitspraak betreft een tweede tussenuitspraak en is een vervolg op ABRvS 28 november 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY4408). Het geschil betreft een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade, vanwege de bouw van een gebouw met een winkelruimte en tien appartementen nabij een woning, met toepassing van een vrijstelling ex artikel 19 WRO. In het eerste advies kwam de SAOZ tot de conclusie dat er geen sprake was van een planologisch nadeliger situatie, zodat de aanvraag werd afgewezen. De SAOZ concludeerde dat geen sprake is van een planologisch nadeliger situatie, mede gelet op het feit dat onder het oude planologische regime bedrijven in de milieucategorie 3 waren toegestaan, waarvan appellant in aanzienlijke mate hinder had kunnen ondervinden. Appellant stelde in de uitspraak van 28 november 2012 in r.o. 10 dat in het bestemmingsplan voor de vestiging van bedrijven in de milieucategorieën 1 t/m 3 minimumafstanden tot woonbebouwing zijn opgenomen, waar met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid niet aan kan worden voldaan. Uit de onderhavige uitspraak van 3 juli 2013 blijkt dat de SAOZ in een nader advies kennelijk tot de conclusie was gekomen dat de vestiging van bedrijven in milieucategorie 3 inderdaad met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is uitgesloten. Dat is bijzonder want uit de jurisprudentie blijkt dat de Afdeling deze uitzonderingsgrond restrictief toepast. Slechts onder 'zeer uitzonderlijke omstandigheden' kan van een maximale invulling van het planologische regime worden afgeweken. De onderhavige casus biedt een zeldzaam voorbeeld: het niet kunnen voldoen aan afstandseisen die in het bestemmingsplan zijn opgenomen. Ik wijs erop dat het niet voldoen aan de afstanden die in de VNG-handreiking 'Bedrijven en milieuzonering' zijn opgenomen door de Afdeling niet als een uitzonderingsgrond wordt erkend (zie mijn annotatie bij ABRvS 6 maart 2013 in StAB 2013, nr. 13-62). Bovendien had de SAOZ bij de planvergelijking de ongebruikte ontheffingsmogelijkheden betrokken als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, Wro. Het is inmiddels vaste jurisprudentie van de Afdeling dat deze ongebruikte ontheffingsmogelijkheden bij de maximale invulling van het bestemmingsplan buiten beschouwing worden gelaten, omdat de binnenplanse ontheffing in artikel 6.1, tweede lid, Wro wordt genoemd als een zelfstandige planschadeoorzaak (ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3316). Deze jurisprudentielijn is door de wetgever min of meer bevestigd met de opname van het nieuwe artikel 6.1, zesde lid Wro, dat op 25 april

2013 in werking is getreden. In Kamerstukken II 2011/13, 33 135, nr. 3, p. 14 overweegt de regering: 'Met het nieuwe zesde lid van art. 6.1 wordt ondubbelzinnig duidelijk gemaakt dat schade als gevolg van een bepaling die slechts een bevoegdheid geeft tot een nader besluit, pas bepaald wordt nadat een besluit, gebruik makend van die bevoegdheid, is genomen.'

2. In een nader advies komt de SAOZ tot de conclusie dat sprake is van een planologische verslechtering, omdat de privacy is aangetast en de overlast is toegenomen ten opzichte van de situatie onder het oude planologische regime, waar een beperking gold tot bedrijfsmatig gebruik in milieucategorie 2. De initiatiefnemer van het project, met wie de gemeente een verhaalsovereenkomst had gesloten, stelt dat er geen sprake is van een verlies aan privacy gelet op de aan het bouwplan toegevoegde afscheiding. De afscheiding heeft feitelijk een schadebeperkende werking, maar de Afdeling oordeelt dat dit geen rol speelt bij de planvergelijking: 'Dat de afscheiding de inblik in de woning feitelijk heeft beperkt, laat onverlet dat, bij de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade als gevolg van planologische ontwikkelingen op grond van derden, van de voor de belanghebbende meest ongunstige invulling van de planologische mogelijkheden van die gronden dient te worden uitgegaan. Voor de privacy is dat, anders dan bijvoorbeeld voor het uitzicht, de situatie waarbij op die gronden ter hoogte van de onroerende zaak van de belanghebbende geen afscheiding is geplaatst. Dat betekent dat de afscheiding in dit geval niet ten onrechte bij de planvergelijking buiten beschouwing is gelaten.' Deze overweging houdt een verfijning in van de standaardoverweging ten aanzien van de vergelijking van planologische regimes. Het is vaste jurisprudentie dat bij de planvergelijking niet moet worden uitgegaan van de feitelijke situatie maar van de maximale planologische mogelijkheden. Daarbij hanteert de Afdeling in recente jurisprudentie de overweging dat als een belanghebbende schade lijdt door planologische ontwikkelingen op gronden van derden er moet worden uitgegaan van de voor deze belanghebbende meest ongunstige invulling (zie ook ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4387; ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:277). Het betreft de maximale, meest ongunstige invulling van het planologische regime (ABRvS 19 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA3619). Voor de onderhavige casus heeft dat tot gevolg dat de feitelijke oprichting van de schadebeperkende afscheiding bij de planvergelijking

buiten beschouwing wordt gelaten, zodat er sprake is van een planologische verslechtering. Er is derhalve sprake van schade. Een volgende vraag is, in hoeverre de plaatsing van de afscheiding tot het oordeel kan leiden dat de schadevergoeding geheel of gedeeltelijk 'anderszins is verzekerd' door middel van een compensatie in natura. In dat kader is de feitelijke plaatsing van de afscheiding wel degelijk relevant omdat de compensatie in natura volgens vaste jurisprudentie een duidelijke en zekere gebeurtenis dient te zijn (zie mijn annotatie bij ABRvS 18 juli 2012, StAB 2012, 12-137), terwijl de feitelijke verwezenlijking in het kader van de planvergelijking geen rol mag spelen.

3. De initiatiefnemer van het project had in de zienswijze naar aanleiding van het nieuwe besluit gesteld dat dit besluit niet zorgvuldig was voorbereid omdat niet was onderzocht of de schade onder het normaal maatschappelijk risico valt als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, Wro. Het is voor degene met wie een verhaalsovereenkomst is gesloten belangrijk om zelf expliciet een beroep te doen op het normale maatschappelijke risico, aangezien de rechter niet ambtshalve hoeft te toetsen aan artikel 6.2, eerste lid, Wro (ABRvS 1 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3259). De overwegingen ten aanzien van het normaal maatschappelijk risico in de onderhavige uitspraak kunnen inmiddels als standaardoverwegingen worden beschouwd. Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat artikel 6.2, eerste lid, Wro een zelfstandige betekenis heeft (ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6492). Hoewel de Afdeling de nadruk legt bij het uitgangspunt dat de vraag of de schade tot het normaal maatschappelijk risico behoort, moet worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden, en daarbij de standaardoverweging uit haar uitspraak van 5 september 2012 herhaalt, kan bij de toepassing van artikel 6.2, eerste lid, Wro een forfaitaire drempel of kortingspercentage worden toegepast, zo maakt de Afdeling nogmaals duidelijk (zie eerder ABRvS 21 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY3737). Wat nog opvalt, is dat de Afdeling in r.o. 9 overweegt dat het college een nieuw besluit dient te nemen op basis van een nader deskundigenadvies. Ik vraag me echter af of een bestuursorgaan in alle gevallen genoodzaakt is om advies te vragen aan een onafhankelijke deskundige omtrent de vraag of schade onder het normaal maatschappelijk risico valt.

Berthy van den Broek

14-25

**ABRvS 2 oktober 2013, nr.
201210693/1/A2 (Planschade Zederik)
(ECLI:NL:RVS:2013:1408)**

Casus

Op 12 februari 1964 heeft belanghebbende de woning te Meerkerk gekocht. Op 12 december 1980 heeft hij een aangrenzend perceel gekocht. Bij brief van 23 april 2010 heeft belanghebbende het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade. Aan de aanvraag heeft hij ten grondslag gelegd dat het bestemmingsplan 'De Weide' woningbouw in een dicht bij de woning en de aangrenzende percelen gelegen gebied mogelijk heeft gemaakt en dit de waarde van de woning en het aangrenzend perceel heeft verminderd.

Het college heeft geoordeeld dat belanghebbende door het nieuwe bestemmingsplan in een nadeliger positie is komen te verkeren en de waarde van de woning en het aangrenzend perceel ten tijde van de inwerkingtreding van dat plan is gedaald. Voorts was woningbouw in het plangebied volgens het college niet voorzienbaar en dient, nu artikel 6.2, tweede lid, van de Wro op de aanvraag van toepassing is, van de schade 2% van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het opkomen ervan, voor rekening van belanghebbende te worden gelaten.

Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de planologische verandering voor belanghebbende ten tijde van de aankoop van het aangrenzend perceel voorzienbaar was, en verder dat de binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade boven de drempel van 2% van de waarde van de woning en het aangrenzend perceel uitstijgt en de desbetreffende schade geheel voor rekening van belanghebbende diende te worden gelaten.

Rechtsvraag

Hoe moet de voorzienbaarheid en omvang van het normaal maatschappelijk risico worden beoordeeld?

Uitspraak

Op grond van het streekplan was woningbouw in het plangebied ten tijde van de aankoop van het aangrenzend perceel voor belanghebbende voorzienbaar. Dat de precieze planologische invulling van het plangebied destijds nog niet vaststond, laat onverlet dat een redelijk denkend en handelend koper rekening kon houden met de kans dat de planologische situatie aldaar in ongunstige zin zou veranderen, omdat het plangebied in het streekplan was aangewezen als uitbreidingsmogelijkheid voor woningbouw. Aan het tijdsverloop tot de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan komt voorts niet de betekenis toe die de rechtbank daaraan heeft toegekend, reeds omdat, zoals de Afdeling eerder (o.m. uitspraak van 21 december 2011 in zaak nr. 201101503/1/H2) heeft overwogen, voor het antwoord op de vraag of een planologische wijziging voor de desbetreffende aanvrager voorzienbaar was, uitsluitend de planologische situatie ten tijde van de koop van de onroerende zaak, derhalve in dit geval op 12 december 1980, van belang is.

Appellante heeft het standpunt ingenomen dat de door belanghebbende gestelde schade tot het normale maatschappelijke risico behoort omdat de uitbreiding van de kern Meerkerk feitelijk alleen in zuidelijke richting mogelijk was, het voor agrarisch gebruik bestemde plangebied al langere tijd door stedelijke functies werd omsloten, agrarisch gebruik van het plangebied daardoor lastig was geworden en daarvan feitelijk al geruime tijd geen sprake meer was en in de bestaande infrastructuur rekening was gehouden met de toekomstige aantakking op de nog te realiseren woonwijk. Onder deze omstandigheden lag de planologische wijziging, inclusief de te verwachten verkeerstoename, in de lijn der verwachtingen, aldus appellante.

Tog Nederland Midden heeft het college geadviseerd dat de door appellante aangevoerde omstandigheden niet tot afwijking van het forfait van artikel 6.2, tweede lid, van de Wro nopen, omdat die omstandigheden zich ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak nog niet of niet in volle omvang voordeden, zodat belanghebbende daarmee geen rekening kon houden.

Door op dat advies af te gaan, heeft het college miskend dat voor het antwoord op de vraag of en zo ja, in hoeverre de schade binnen het normale

maatschappelijke risico valt, de situatie ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak niet van belang is.

artikel 6.1 Wro

artikel 6.2 Wro

artikel 6.3 Wro

Overwegingen

1. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Uit artikel C1, eerste lid, aanhef en onder b, van deze wet volgt dat het recht, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wet, op dit geding van toepassing blijft.

2. Op 1 juli 2008 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) ingetrokken en is de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) in werking getreden.

3. Ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wro kennen burgemeester en wethouders degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid vermelde oorzaak op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Ingevolge het tweede lid, aanhef onder a, is een bepaling van een bestemmingsplan een oorzaak, als bedoeld in het eerste lid.

Ingevolge artikel 6.2, eerste lid, blijft binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade voor rekening van de aanvrager.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, voor zover thans van belang, blijft van schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak in ieder geval voor rekening van de aanvrager: een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade.

Ingevolge artikel 6.3, aanhef en onder a, betrekken burgemeester en wethouders met betrekking tot de voor tegemoetkoming in aanmerking komende schade bij hun

beslissing op de aanvraag in ieder geval de voorzienbaarheid van de schadeoorzaak.

4. Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade dient te worden onderzocht of de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient het planologisch regime na de wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt, te worden vergeleken met het oude planologisch regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar wat maximaal op grond van het oude planologisch regime kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden. Slechts ingeval realisering van de maximale mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid kan worden uitgesloten, kan aanleiding bestaan om van dit uitgangspunt af te wijken.

5. Op 12 februari 1964 heeft [belanghebbende] de woning aan de [locatie] te Meerkerk (hierna: de woning) gekocht. Op 12 december 1980 heeft hij een aangrenzend perceel (hierna: het aangrenzend perceel) gekocht.

6. Bij brief van 23 april 2010 heeft [belanghebbende] het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade. Aan de aanvraag heeft hij ten grondslag gelegd dat het bestemmingsplan 'De Weide' (hierna: het nieuwe bestemmingsplan), dat op 20 april 2009 door de raad van de gemeente Zederik is vastgesteld en op 5 juni 2009 in werking is getreden, woningbouw in een dichtbij de woning en de aangrenzende percelen gelegen gebied (hierna: het plangebied) mogelijk heeft gemaakt en dit de waarde van de woning en het aangrenzend perceel heeft vermindert.

7. Het college heeft voor het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan Tog. In een advies van 28 januari 2011 heeft Tog de planologische mogelijkheden van het oude met het nieuwe planologische regime vergeleken en het college geadviseerd dat [belanghebbende] door het nieuwe bestemmingsplan in een nadeliger positie is komen te verkeren en de waarde van de woning en het aangrenzend perceel ten tijde van de inwerkingtreding van dat plan van € 405.000,00 naar € 395.000,00 is gedaald. Voorts was woningbouw in het plangebied volgens het advies niet op grond van het Streekplan Zuid-Holland Oost van 19 mei 1978 (hierna: het streekplan) voorzienbaar en

dient, nu artikel 6.2, tweede lid, van de Wro op de aanvraag van toepassing is, van de schade twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk vóór het opkomen ervan, voor rekening van [belanghebbende] te worden gelaten. Het college heeft dit advies aan het besluit van 20 april 2011 ten grondslag gelegd.

8. [appellante] betoogt dat de rechtbank, door te overwegen dat uit het streekplan niet blijkt van een concreet en ter openbare kennis gebracht beleidsvoornemen tot wijziging van de planologische situatie in het plangebied, heeft miskend dat uit de toelichting op de streekplankaart valt af te leiden dat de planologische verandering voor [belanghebbende] ten tijde van de aankoop van het aangrenzend perceel voorzienbaar was, zodat het college hem de tegemoetkoming ten onrechte ook ten aanzien daarvan heeft toegekend.

8.1. Indien ten tijde van de aankoop van een 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, is de planschade voorzienbaar en dient deze voor rekening van de koper te worden gelaten, omdat hij in dat geval geacht wordt de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve ontwikkeling te hebben betrokken bij het overeenkomen van de koopprijs. Om voorzienbaarheid te kunnen aannemen, is voldoende dat er een concreet beleidsvoornemen is dat openbaar is gemaakt. Niet is vereist dat zodanig beleidsvoornemen een formele status heeft.

8.2. Op de bij het streekplan behorende streekplankaart is een deel van het plangebied met een donkerrode cirkel aangeduid. Volgens de bij die kaart behorende legenda betekent dit dat het een voorkeurslocatie met voornamelijk woningbouw is. In de toelichting op de legenda in bijlage 1 bij het streekplan is deze voorkeurslocatie omschreven als nieuw woongebied dat een niet-essentieel element van het provinciaal beleid is, waarvoor nog geen vastgesteld bestemmingsplan voorhanden is en dat is aangegeven met een cirkel die de voorkeursplaats en gewenste brutooppervlakte weergeeft. In de beschrijving van de plankaart in het streekplan is vermeld dat, waar redelijke zekerheid over de wenselijkheid van een niet-essentieel element en de omvang die dit zal aannemen bestaat, gebruik is gemaakt van een donkergedrukt vlak met cirkelvormige begrenzing, zijnde een voorkeurslocatie. De plaats van de

cirkel geeft slechts een voorkeur aan, de begrenzing heeft geen betekenis en de oppervlakte van de cirkel correspondeert met de gewenste omvang, aldus de beschrijving.

Op grond van het streekplan was woningbouw in het plangebied ten tijde van de aankoop van het aangrenzend perceel voor [belanghebbende] voorzienbaar. Dat de precieze planologische invulling van het plangebied destijds nog niet vaststond, laat onverlet dat een redelijk denkend en handelend koper rekening kon houden met de kans dat de planologische situatie aldaar in ongunstige zin zou veranderen, omdat het plangebied in het streekplan was aangewezen als uitbreidingsmogelijkheid voor woningbouw. Aan het tijdsverloop tot de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan komt voorts niet de betekenis toe die de rechtbank daaraan heeft toegekend, reeds omdat, zoals de Afdeling eerder (onder meer uitspraak van 21 december 2011 in zaak nr. 201101503/1/H2) heeft overwogen, voor het antwoord op de vraag of een planologische wijziging voor de desbetreffende aanvrager voorzienbaar was, uitsluitend de planologische situatie ten tijde van de koop van de onroerende zaak, derhalve in dit geval op 12 december 1980, van belang is.

Het betoog slaagt.

9. [appellante] betoogt voorts dat dat de rechtbank, door te overwegen dat de onder het oude planologische regime nog niet gebruikte vrijstellingsmogelijkheden terecht niet bij de planvergelijking zijn betrokken, heeft miskend dat artikel 6.1 van de Wro met zich brengt dat de planvergelijking dient te geschieden naar de stand van het recht ten tijde van de inwerkingtreding van het oude planologische regime.

9.1. De aldus opgeworpen rechtsvraag heeft de Afdeling eerder (onder meer in de uitspraak van 1 augustus 2012 in zaak nr. 201108638/1/T1/A2) beantwoord. Uit de overwegingen van die uitspraak, waar de Afdeling bij blijft, vloeit voort dat het betoog faalt.

10. [appellante] betoogt verder dat de rechtbank, door te overwegen dat zij haar stelling dat de door haar aangevoerde omstandigheden tot gevolg hebben dat de binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade boven de drempel van twee procent van de waarde van de woning en het aangrenzend perceel uitstijgt niet nader heeft onderbouwd, heeft miskend dat het college die

omstandigheden niet heeft weersproken en de desbetreffende schade geheel voor rekening van [belanghebbende] diende te worden gelaten. Ter toelichting heeft zij in hoger beroep een rapport van Niervaert Vastgoed Management B.V. van 25 januari 2013 overgelegd.

10.1. [appellante] heeft in de zienswijze op het conceptadvies van Tog en in het bezwaarschrift het standpunt ingenomen dat de door [belanghebbende] gestelde schade tot het normale maatschappelijke risico behoort. Ter toelichting daarvan heeft zij aangevoerd dat uitbreiding van de kern Meerkerk feitelijk alleen in zuidelijke richting mogelijk was, het voor agrarisch gebruik bestemde plangebied al langere tijd door stedelijke functies werd omsloten, agrarisch gebruik van het plangebied daardoor lastig was geworden en daarvan feitelijk al geruime tijd geen sprake meer was en in de bestaande infrastructuur rekening was gehouden met de toekomstige aantakking op de nog te realiseren woonwijk. Onder deze omstandigheden lag de planologische wijziging, inclusief de te verwachten verkeerstoename, in de lijn der verwachtingen, aldus [appellante].

10.2. Tog heeft het college geadviseerd dat de door [appellante] aangevoerde omstandigheden niet tot afwijking van het forfait van artikel 6.2, tweede lid, van de Wro nopen, omdat die omstandigheden zich ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak nog niet of niet in volle omvang voordeden, zodat [belanghebbende] daarmee geen rekening kon houden. Door op dat advies af te gaan, heeft het college miskend dat voor het antwoord op de vraag of en zo ja, in hoeverre de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt, de situatie ten tijde van de aankoop van de onroerende zaak niet van belang is. In het in beroep aangevoerde heeft de rechtbank ten onrechte geen grond gevonden voor het oordeel dat het college dit onderdeel van het advies niet aan de besluitvorming ten grondslag heeft mogen leggen. Het college heeft niet inzichtelijk gemaakt dat de binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade, bedoeld in het eerste lid van artikel 6.2 van de Wro, niet boven de drempel, bedoeld in het tweede lid, uitstijgt.

Ook dit betoog slaagt.

11. De conclusie is dat het besluit van 22 november 2011 niet voldoende zorgvuldig is voorbereid en niet toereikend is gemotiveerd. Dat het college de tegemoetkoming in

planschade aan [belanghebbende] heeft uitbetaald en het voor het in behandeling nemen van de aanvraag betaalde recht heeft terugbetaald, is geen reden om, zoals [belanghebbende] bij brief van 23 april 2013 en ter zitting heeft gevraagd, te bepalen dat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand blijven.

12. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om het college op de voet van artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State op te dragen het gebrek in het besluit van 22 november 2011 te herstellen. Daartoe dient het binnen dertien weken na verzending van deze tussenuitspraak, thans met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen, een nieuw besluit op het door [appellante] tegen het besluit van 20 april 2011 gemaakte bezwaar te nemen.

13. Het college dient, rekening houdend met de voorzienbaarheid van de planologische verandering ten tijde van de aankoop van het aangrenzend perceel, de waardedaling van het aangrenzend perceel ten tijde van de peildatum te bepalen. Dit deel van de schade moet op de voet van artikel 6.3, aanhef en onder a, van de Wro, voor rekening van [belanghebbende] worden gelaten, omdat hij wordt geacht destijds het risico te hebben aanvaard dat de planologische situatie in het plangebied in zijn nadeel zou veranderen. Het college dient daarna, mede rekening houdend met hetgeen hierna onder 14. wordt overwogen, te bepalen of en zo ja, in hoeverre de waardedaling van de woning binnen het normale maatschappelijke risico, bedoeld in het eerste lid van artikel 6.2 van de Wro, valt en boven de drempel, bedoeld in het tweede lid, uitstijgt en voor rekening van [belanghebbende] moet worden gelaten. Daartoe kan het college nader deskundigenadvies inwinnen.

14. Artikel 6.1, eerste lid, van de Wro heeft, anders dan artikel 49 van de WRO, geen betrekking op een vergoeding van schade, maar op een tegemoetkoming in de schade. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 september 2012 in zaak nr. 201113115/1/T1/A2), moet de vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling, als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van de Wro, tot het normale maatschappelijke risico behoort, worden beantwoord met inachtneming van alle van belang zijnde omstandigheden van het geval. Van belang is onder meer of de planologische ontwikkeling als een normale maatschappelijke ontwikkeling kan worden beschouwd,

waarmee de benadeelde rekening had kunnen houden, in die zin dat de ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, ook al bestond geen concreet zicht op de omvang waarin, de plaats waar en het moment waarop de ontwikkeling zich zou voordoen. In dit verband komt betekenis toe aan de mate waarin de ontwikkeling naar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past. Omstandigheden die verder van belang kunnen zijn, zijn de afstand van de locatie waar de ontwikkeling heeft plaatsgevonden tot de onroerende zaak van de aanvrager en de aard en de omvang van het door de ontwikkeling veroorzaakte nadeel.

15. In de einduitspraak zal over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht worden beslist.

Beslissing

Zie ook ECLI:NL:RVS:2013:1381

Zie ook ECLI:NL:RVS:2011:BU8882

Annotatie

1. Belanghebbende verzoekt om schadevergoeding, in verband met de inwerkingtreding van het bestemmingsplan 'De Weide' dat woningbouw mogelijk maakt in een dicht bij zijn woning en aangrenzende percelen gelegen gebied. Belanghebbende heeft de woning gekocht in 1964 en de aangrenzende percelen in 1980. Deze verschillende aankoopdata zijn relevant voor de beoordeling of sprake was van risicoaanvaarding van de planologische wijziging ten tijde van de aankoop, als bedoeld in artikel 6.3 Wro. Het is vaste jurisprudentie dat bij de beantwoording van de vraag of sprake was van voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop, uitsluitend de planologische situatie ten tijde van de aankoop relevant is (zie o.m. ABRvS 21 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU8882). Om voorzienbaarheid te kunnen aannemen is het voldoende dat er een concreet beleidsvoornemen openbaar is gemaakt. Niet is vereist dat een zodanig beleidsvoornemen een formele status heeft. In deze uitspraak is in geschil of het Streekplan Zuid-Holland Oost van 19 mei 1978 aanleiding had kunnen geven om rekening te houden met de kans dat de planologische situatie ter plaatse op ongunstige wijze zou wijzigen. Op de streekplankaart was een deel van het plangebied met een donkerrode cirkel aangeduid, hetgeen betekende dat dit een voorkeurslocatie met voornamelijk

woningbouw was. Het plangebied was aldus aangewezen als uitbreidingsmogelijkheid voor woningbouw, en de Afdeling concludeert op grond daarvan dat woningbouw in het plangebied voorzienbaar was, in die zin dat een redelijk handelend koper rekening kon houden met de kans dat de planologische situatie in ongunstige zin zou veranderen. Dat de precieze invulling van het plangebied destijds nog niet vaststond, doet daaraan niet af en dat het langere tijd heeft geduurd voordat een bestemmingsplan in werking trad om de woningbouw mogelijk te maken, evenmin. Bepalend is uitsluitend of er ten tijde van de aankoop een beleidsvoornemen ter inzage was gelegd dat een redelijk handelend koper aanleiding gaf om de mogelijke toekomstige ontwikkelingen bij de beslissing omtrent de aankoop en de koopprijs te betrekken. Voor belanghebbende was dat het geval voor wat betreft de aankoop van het aangrenzende perceel in 1980.

2. Voor wat betreft de woning, die in 1964 was aangekocht, is er géén sprake van voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop. Aangezien op de aanvraag artikel 6.2 Wro van toepassing is, moet nog wel de vraag worden beantwoord of de schade behoort tot het normale maatschappelijke risico van belanghebbende. In ABRvS 10 november 2010 (nr. 201002921/1/T1/H2) bepaalde de Afdeling reeds dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het criterium van het normale maatschappelijke risico en het criterium van de risicoaanvaarding ten tijde van de aankoop. Voor het aannemen van risicoaanvaarding ten tijde van de aankoop is niet relevant of de planologische wijziging een normale maatschappelijke ontwikkeling betreft. Andersom is voor de beoordeling of de schade binnen het normale maatschappelijke risico valt, de situatie ten tijde van de aankoop niet relevant. Appellant (waarschijnlijk degene met wie een verhaalsovereenkomst is gesloten) heeft enkele omstandigheden genoemd die naar zijn mening tot het oordeel moeten leiden dat de schade onder het normale maatschappelijke risico van belanghebbende valt en uitstijgt boven de forfaitaire drempel uit artikel 6.2 lid 2 Wro. Appellant heeft aangevoerd dat uitbreiding van de kern Meerkerk feitelijk alleen in zuidelijke richting mogelijk was, dat het agrarisch gebruik van het plangebied lastig was geworden omdat het al langere tijd door stedelijke functies werd omsloten en dat er in de bestaande infrastructuur al rekening was gehouden met de toekomstige ontsluiting van de beoogde woonwijk. Om die reden lag de planologische wijziging in de lijn der verwachtingen, zo stelt appellant. Dat deze omstandigheden

nog niet aan de orde waren ten tijde van de aankoop, doet niet ter zake bij de beantwoording van de vraag of de schade onder het normale maatschappelijke risico valt, zo stelt de Afdeling expliciet. In mijn proefschrift heb ik reeds gewezen op het onderscheid dat in dit opzicht gemaakt moet worden tussen de concrete voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop en het begrip 'lijn der verwachtingen' dat een bepaalde ontwikkeling aanduidt: 'gedurende de periode dat een eigenaar een perceel in eigendom heeft, kunnen zich (maatschappelijke) veranderingen voordoen die uiteindelijk leiden tot de desbetreffende schadeveroorzakende planologische maatregelen' (G.M. van den Broek, *Planschadevergoeding. Het recht op schadevergoeding bij wijziging van het planologische regime* (diss. Utrecht), Deventer: Kluwer 2002, p. 181-182). De toepassing van het criterium van de lijn der verwachtingen betekent dat de schade die het gevolg is van normale maatschappelijke veranderingen die zich ontwikkelen gedurende de periode dat de eigenaar het perceel in eigendom heeft, voor rekening van de aanvrager blijft. De genoemde omstandigheden passen op zichzelf binnen de standaardoverweging uit ABRvS 5 september 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BX6492). Daarin overweegt de Afdeling immers dat bij de beoordeling of een ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag, betekenis toekomt aan de mate waarin de ontwikkeling naar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het planologische beleid past.

3. Ten slotte: de Afdeling overweegt in r.o. 13 dat het college, rekening houdend met de voorzienbaarheid van de planologische verandering ten tijde van de aankoop van het aangrenzend perceel, de waardedaling ten tijde van de peildatum dient te bepalen. Eerlijk gezegd lijkt het mij niet zonder meer noodzakelijk om deze waardedaling te begroten, indien vaststaat dat de planologische wijziging wegens risicoaanvaarding geheel voor rekening van de aanvrager blijft. Dat zou slechts anders zijn, wanneer een deel van de schade wegens risicoaanvaarding voor rekening van de aanvrager wordt gebracht. Hetzelfde geldt voor de beoordeling van het normale maatschappelijke risico: wanneer een bestuursorgaan gemotiveerd tot de conclusie komt dat de schade geheel onder het normale maatschappelijke risico van de aanvrager valt, is het niet zonder meer noodzakelijk dat een schadebegroting wordt opgesteld.

Berthy van den Broek

14-26

Vz. ABRvS 23 oktober 2013, nr. 201209467/1/A2 (Planschadevergoeding Amersfoort) (ECLI:NL:RVS:2013:1621)

Casus

Op 17 maart 2007 heeft vennoot a het pand te Amersfoort (hierna: het pand) gekocht. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan 'Stadsvernieuwingsplan Kern' (hierna: het bestemmingsplan). Bij besluit van 14 augustus 2007 heeft het college met toepassing van artikel 19 van de WRO aan vennoot a vrijstelling verleend van de bepalingen van het bestemmingsplan ten behoeve van het gebruik van het pand als horecagelegenheid. Op 18 september 2007 heeft vennoot a een aanvraag ingediend voor een drank- en horecaverunning op het adres van het pand. Op 5 december 2008 is deze vergunning aan vennoot a verleend.

Op 19 september 2007 heeft het college besloten met toepassing van de vrijstellingsprocedure van artikel 19, derde lid, van de WRO medewerking te verlenen aan het plaatsen van een zogenoemde urilift – een openbaar, in de grond verzinkbaar urinoir – op de hoek van de Groenmarkt en de Windsteeg. Bij besluit van 16 november 2007 is vervolgens vrijstelling (hierna: het vrijstellingsbesluit) en een bouwvergunning verleend. Op 11 oktober 2007 heeft vennoot a een aanvraag ingediend voor het plaatsen van een terras bij het pand. Op 18 september 2008 is aan vennoot a een terrasvergunning verleend.

De vennootschap van vennoot a en vennoot b exploiteert een bed and breakfast. Deze is op 30 april 2008 geopend. De genoemde urilift is begin 2008 op ongeveer 10 m afstand van de voorgevel van het pand geplaatst. Hij bevindt zich op het deel van de openbare weg waarvoor appellante een terrasvergunning heeft.

Bij brief van 2 oktober 2008 heeft appellante het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade. Aan dat verzoek heeft zij ten grondslag gelegd dat het vrijstellingsbesluit tot waardevermindering van het pand en tot inkomensderving heeft geleid.

Het college heeft de urilift in januari 2012 verplaatst naar een andere locatie op de Groenmarkt.

Rechtsvraag

Komen de waardevermindering van het pand en de inkomensderving voor tegemoetkoming in aanmerking?

Uitspraak

Niet in geschil is dat het college de urilift in januari 2012 heeft verplaatst naar een andere locatie op de Groenmarkt en dat appellante bij de exploitatie van de bed and breakfast thans geen hinder meer ondervindt van de urilift. Nu de schadeoorzaak is weggenomen – de urilift is ter plaatse verwijderd en het vrijstellingsbesluit is daardoor uitgewerkt – is het college appellante anderszins tegemoet gekomen. De gestelde schade bestaande uit waardedaling van de onroerende zaak is slechts tijdelijk van aard en geeft daarom in beginsel geen aanspraak op een tegemoetkoming. Ook ingeval horecapanden op een andere wijze worden gewaardeerd dan woningen en het waardedrukkend effect dat de urilift tussen 2008 en 2012 heeft gehad op de omzet van appellante nog doorwerkt in de waardering van het pand, zoals appellante betoogt, is dat waardedrukkend effect over een aantal jaren verdwenen en derhalve nog steeds tijdelijk van aard.

De exploitatie door appellante van de bed and breakfast is aangevangen op het moment van opening ervan, dit is 30 april 2008. Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat gemist voordeel uit niet-aangevangen bedrijfsvoering niet voor tegemoetkoming in aanmerking komt. De niet aangevangen bedrijfsvoering betrof in die gevallen plannen die door de planologische maatregel waren verhinderd en waarvoor op de peildatum nog geen enkele bedrijfsmatige investering was gedaan. De situatie van appellante verschilt essentieel van die in evenbedoelde jurisprudentie. In dit geval kon op de peildatum, 19 november 2007, als vaststaand worden aangenomen dat appellante de bed and breakfast zou gaan exploiteren. Het pand had vennoot a daartoe in maart 2007 aangekocht en het college heeft aan vennoot a op 14 augustus 2007 vrijstelling verleend van de bepalingen van het bestemmingsplan ten behoeve van het gebruik van het pand als horecagelegenheid. Vennoot a heeft vervolgens een

aanvraag om een drank- en horecavergunning ingediend. Ook zijn substantiële investeringen in het pand gedaan om het als bed and breakfast geschikt te maken. Deze omstandigheden rechtvaardigen dat in dit geval inkomensderving voor tegemoetkoming in aanmerking kan komen op de voet van artikel 6.1 van de Wro, voor zover deze is ontstaan na de aanvang van de exploitatie op 30 april 2008 en er een oorzakelijk verband bestaat tussen het vrijstellingsbesluit en de gestelde inkomensderving.

artikel 6.1 Wro

Overwegingen

1. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wet op dit geding van toepassing blijft.

Ingevolge artikel 49, zesde lid, van de Wet op de Raad van State kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Op 1 juli 2008 is de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) ingetrokken en is de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) in werking getreden.

Ingevolge artikel 6.1, eerste lid, van de Wro kennen burgemeester en wethouders degene die in de vorm van een inkomensderving of een vermindering van de waarde van een onroerende zaak schade lijdt of zal lijden als gevolg van een in het tweede lid genoemde oorzaak, waaronder, ten tijde van belang, een besluit als bedoeld in artikel 3.23 van die wet, op aanvraag een tegemoetkoming toe, voor zover de schade redelijkerwijs niet voor rekening van de aanvrager behoort te blijven en voor zover de tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

Ingevolge artikel 9.1.11, eerste lid, van de Invoeringswet Wro wordt een vrijstelling als bedoeld in artikel 19, derde lid, van de WRO gelijkgesteld met een ontheffing als bedoeld in artikel 3.23 van de Wro.

2. Voor de beoordeling van een aanvraag om een tegemoetkoming in planschade dient te worden onderzocht of

de aanvrager als gevolg van de desbetreffende wijziging van het planologische regime in een nadeliger positie is komen te verkeren en ten gevolge daarvan schade lijdt of zal lijden. Hiertoe dient de desbetreffende wijziging, waarvan gesteld wordt dat deze planschade heeft veroorzaakt, te worden vergeleken met het oude planologische regime. Daarbij is niet de feitelijke situatie van belang, maar hetgeen op grond van deze regimes maximaal kan onderscheidenlijk kon worden gerealiseerd, ongeacht of verwezenlijking heeft plaatsgevonden.

3. Op 17 maart 2007 heeft [vennoot a] het pand [locatie] te Amersfoort (hierna: het pand) gekocht. Ter plaatse geldt het bestemmingsplan "Stadsvernieuwingsplan Kern" (hierna: het bestemmingsplan).

Bij besluit van 14 augustus 2007 heeft het college met toepassing van artikel 19 van de WRO aan [vennoot a] vrijstelling verleend van de bepalingen van het bestemmingsplan ten behoeve van het gebruik van het pand als horecagelegenheid.

Op 18 september 2007 heeft [vennoot a] een aanvraag ingediend voor een drank- en horecaverunning op het adres van het pand. Op 5 december 2008 is deze vergunning aan [vennoot a] verleend.

Op 19 september 2007 heeft het college besloten met toepassing van de vrijstellingsprocedure van artikel 19, derde lid, van de WRO medewerking te verlenen aan het plaatsen van een zogenoemde urilift – een openbaar, in de grond verzinkbaar urinoir – op de hoek van de Groenmarkt en de Windsteeg. Bij besluit van 16 november 2007 is vervolgens vrijstelling (hierna: het vrijstellingsbesluit) en een bouwvergunning verleend.

Op 11 oktober 2007 heeft [vennoot a] een aanvraag ingediend voor het plaatsen van een terras bij het pand. Op 18 september 2008 is aan [vennoot a] een terrasvergunning verleend.

De vennootschap van [vennoot a] en [vennoot b] exploiteert onder de naam [...] een bed and breakfast (hierna: de bed and breakfast). Deze is op 30 april 2008 geopend. De genoemde urilift is begin 2008 op ongeveer 10 m afstand van de voorgevel van het pand geplaatst. Hij bevindt zich op het deel van de openbare weg waarvoor [appellante] een terrasvergunning heeft.

Bij brief van 2 oktober 2008 heeft [appellante] het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade. Aan dat verzoek heeft zij ten grondslag gelegd dat het vrijstellingsbesluit tot waardevermindering van het pand en tot inkomensderving heeft geleid.

Het college heeft de urilift in januari 2012 verplaatst naar een andere locatie op de Groenmarkt.

4. Het college heeft het verzoek ter advisering voorgelegd aan de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (hierna: de SAOZ). In een advies van maart 2010 heeft de SAOZ een planologische vergelijking gemaakt tussen het regime van het bestemmingsplan en de planologische situatie die is ontstaan door het vrijstellingsbesluit. De SAOZ is in dit advies tot de conclusie gekomen dat [appellante] als gevolg van het vrijstellingsbesluit niet in een planologisch nadeliger situatie is komen te verkeren en dat zij derhalve niet voor een tegemoetkoming in planschade in aanmerking komt.

Het college heeft in bezwaar nader advies aan de SAOZ gevraagd. In een nader advies van 16 september 2010 heeft de SAOZ uiteengezet dat en waarom zij geen aanleiding ziet af te wijken van de conclusie van het advies van maart 2010. Het college heeft dit advies mede aan het besluit van 18 juli 2011 ten grondslag gelegd.

5. De rechtbank heeft overwogen dat geen onderbouwing kan worden gevonden voor de stelling van het college dat de gebruiksmogelijkheden van de urilift voldoende zijn afgebakend. Volgens de rechtbank heeft de SAOZ in haar advies de maximale gebruiksmogelijkheden van het vrijstellingsbesluit niet onderkend en zijn deze derhalve niet betrokken in het onderzoek dat aan het besluit van 18 juli 2011 ten grondslag ligt. Op grond hiervan heeft zij dit besluit vernietigd. Vervolgens heeft de rechtbank onderzocht of de rechtsgevolgen ervan in stand kunnen blijven.

De gestelde inkomensderving komt volgens de rechtbank niet voor tegemoetkoming in aanmerking omdat op het moment dat het vrijstellingsbesluit is bekendgemaakt, 19 november 2007 (hierna: de peildatum), de feitelijke exploitatie van de bed and breakfast nog niet was aangevangen. De gestelde waardevermindering van het pand komt volgens de rechtbank niet voor tegemoetkoming in aanmerking omdat deze, door de verplaatsing van de urilift die nadien heeft plaatsgevonden, geen duurzaam karakter

heeft en een tijdelijke waardevermindering geen aanspraak op een tegemoetkoming biedt. Het vorenstaande heeft de rechtbank ertoe gebracht te oordelen dat het college terecht – zij het op andere gronden – tot de conclusie is gekomen dat het verzoek om tegemoetkoming in planschade dient te worden afgewezen en te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit daarom in stand blijven.

6. [appellante] betoogt dat de rechtbank de rechtsgevolgen ten onrechte in stand heeft gelaten en daarbij niet heeft onderkend dat zij als gevolg van het vrijstellingsbesluit schade heeft geleden. Volgens [appellante] heeft de rechtbank miskend dat de waardevermindering van het pand als gevolg van het vrijstellingsbesluit een duurzaam karakter heeft, althans dat de tijdelijkheid van de waardevermindering in dit geval niet met zich brengt dat zij geen aanspraak op een tegemoetkoming heeft. In november 2007 is het pand getaxeerd op een bedrag van € 675.000,00 en in het hogerberoepschrift heeft zij gesteld dat het pand inmiddels € 300.000,00 waard is. Bij brief van 14 juni 2013 heeft [appellante] nog een rapport van AWHoreca Makelaars te Veenendaal overgelegd, waarin wordt geconcludeerd tot een waardedaling van € 205.000,00. Bij de taxatie van panden die voor horeca zijn bestemd is de omzet in de jaren voorafgaand aan de taxatie de belangrijkste factor. Omdat de omzet in de eerste jaren van de exploitatie van de bed and breakfast lager was dan mag worden verwacht van een dergelijk horecabedrijf, wordt de waarde van het pand fors lager getaxeerd. Pas als gedurende enkele jaren een goede omzet wordt behaald, zal dit waardedrukkend effect afnemen. Dit betekent dat [vennoot a] en [vennoot b] de komende jaren het pand niet kunnen verkopen zonder met een grote restschuld te blijven zitten. Hieraan is de rechtbank volgens [appellante] voorbijgegaan. Verder heeft de rechtbank volgens haar niet onderkend dat bij een verzoek om tegemoetkoming in planschade niet de feitelijke, maar de planologische situatie van belang is. Dat de urilift inmiddels is verplaatst doet bij de beoordeling van haar verzoek om een tegemoetkoming dan ook niet ter zake, aldus [appellante].

6.1. Niet in geschil is dat het college de urilift in januari 2012 heeft verplaatst naar een andere locatie op de Groenmarkt en dat [appellante] bij de exploitatie van de bed and breakfast thans geen hinder meer ondervindt van de urilift. Anders dan [appellante] stelt, dient met dergelijke

omstandigheden bij het al dan niet toekennen van een tegemoetkoming dan wel bepalen van de hoogte daarvan wel degelijk rekening te worden gehouden. Vergoeding van schade die reeds is weggenomen, is met het uitgangspunt van tegemoetkoming niet te verenigen. De rechtbank heeft dit aspect dan ook mogen betrekken bij de vraag of de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 18 juli 2011 in zoverre in stand konden blijven. Nu de schadeoorzaak is weggenomen – de urilift is ter plaatse verwijderd en het vrijstellingsbesluit is daardoor uitgewerkt – is het college [appellante] anderszins tegemoet gekomen. De gestelde schade bestaande uit waardedaling van de onroerende zaak is slechts tijdelijk van aard en geeft daarom in beginsel geen aanspraak op een tegemoetkoming (vergelijk onder meer de uitspraak van 18 november 2009 in zaak nr. 200809275/1/H2). Ook ingeval horecapanen op een andere wijze worden gewaardeerd dan woningen en het waardedrukkend effect dat de urilift tussen 2008 en 2012 heeft gehad op de omzet van [appellante] nog doorwerkt in de waardering van het pand, zoals [appellante] betoogt, is dat waardedrukkend effect over een aantal jaren verdwenen en derhalve nog steeds tijdelijk van aard. Niet is gebleken dat [appellante] door de tijdelijke waardevermindering schade heeft ondervonden. Voor een verdere tegemoetkoming kan derhalve geen grond worden gevonden.

Het betoogt faalt.

7. [appellante] betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte ervan is uitgegaan dat de exploitatie is aangevangen op het moment dat de bed and breakfast voor het publiek werd geopend. Volgens [appellante] vangt de exploitatie aan op het moment dat een haalbaarheidsplan is opgesteld, een ondernemingsplan is opgesteld en financiering is gezocht, de benodigde planologische vrijstellingen zijn aangevraagd en verkregen en verplichtingen zijn aangegaan jegens derden, zoals leveranciers, met het oog op het verwerven van inkomen uit de onderneming. De exploitatie door [appellante] van de bed and breakfast is in 2007 in evenbedoelde zin aangevangen. Het “point of no return” was al vóór de peildatum bereikt. Ook als ervan zou moeten worden uitgegaan dat de feitelijke exploitatie per 30 april 2008 is aangevangen omdat de bed and breakfast toen de deuren opende, doet zich hier een ander geval voor dan in de door het college genoemde uitspraken van de Afdeling, die ertoe strekken dat inkomensschade wegens nog niet aangevangen bedrijfsexplo-

tatie niet voor tegemoetkoming in aanmerking komt. Het schadeveroorzakende vrijstellingsbesluit stond niet aan exploitatie in de weg, zodat de bedrijfsexploitatie kon aanvangen, maar wel onder aanzienlijk nadeliger omstandigheden dan waarvan zonder dat besluit sprake zou zijn geweest. Reeds daarom zou tegemoetkoming in de inkomensderving op zijn plaats zijn. Als daarover al anders zou moeten worden geoordeeld, is er reden om in dit geval een uitzondering te maken en niettemin een tegemoetkoming toe te kennen, aldus [appellante].

7.1. Anders dan het college als verweer heeft aangevoerd, is er geen reden om voormeld betoog van [appellante] buiten beschouwing te laten. Voor zover [appellante] bepaalde elementen voor het eerst in hoger beroep naar voren heeft gebracht, liggen deze in het verlengde van hetgeen eerder in de procedure over inkomensschade is aangevoerd en vormen zij een reactie op hetgeen de rechtbank heeft overwogen.

7.2. [appellante] kan niet worden gevolgd in haar uitleg van het begrip exploitatie. Een onderneming wordt geëxploiteerd zodra zij wordt gebruikt om er voordeel uit te trekken. Dit brengt met zich dat de exploitatie door [appellante] van de bed and breakfast is aangevangen op het moment van opening ervan, dit is 30 april 2008. Uit de jurisprudentie van de Afdeling (zie onder meer de uitspraak van 15 februari 2006 in zaak nr. 200504305/1), waarop de SAOZ zich bij haar advisering heeft gebaseerd en waar de rechtbank ook op wijst, volgt dat gemist voordeel uit niet aangevangen bedrijfsvoering niet voor tegemoetkoming in aanmerking komt. De niet aangevangen bedrijfsvoering betrof in die gevallen plannen die door de planologische maatregel waren verhinderd en waarvoor op de peildatum nog geen enkele bedrijfsmatige investering was gedaan. [appellante] betoogt echter terecht dat zij op de peildatum al onomkeerbare investeringen had gedaan en dat de exploitatie door de planologische maatregel – het vrijstellingsbesluit – ook niet onmogelijk werd gemaakt. De exploitatie is nadien daadwerkelijk aangevangen. Deze situatie verschilt essentieel van die in evenbedoelde jurisprudentie. In dit geval kon op de peildatum, 19 november 2007, als vaststaand worden aangenomen dat [appellante] de bed and breakfast zou gaan exploiteren. Het pand had [vennoot a] daartoe in maart 2007 aangekocht en het college heeft aan [vennoot a] op 14 augustus 2007 vrijstelling verleend van de bepalingen van het bestemmingsplan ten behoeve van het gebruik

van het pand als horecagelegenheid. [vennoot a] heeft vervolgens een aanvraag om een drank- en horecaverGUNNING ingediend. Ook zijn substantiële investeringen in het pand gedaan om het als bed and breakfast geschikt te maken. Deze omstandigheden rechtvaardigen dat in dit geval inkomensderving voor tegemoetkoming in aanmerking kan komen op de voet van artikel 6.1 van de Wro, voor zover deze is ontstaan na de aanvang van de exploitatie op 30 april 2008 en er een oorzakelijk verband bestaat tussen het vrijstellingsbesluit en de gestelde inkomensderving. Uit het vorenstaande volgt dat de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 18 juli 2011 in zoverre ten onrechte in stand heeft gelaten op de grond dat de exploitatie op de peildatum nog niet was aangevangen.

Het betoog slaagt.

8. In hoger beroep heeft [appellante] een advies van Langhout & Wiarda te Oranjewoud van 12 juni 2013 overgelegd waarin wordt ingegaan op het door [appellante] gemiste voordeel. In dit advies wordt opgemerkt dat de door [appellante] aangeleverde cijfers betreffende de omzet en de kosten van [appellante] over de afgelopen jaren niet op juistheid zijn gecontroleerd, omdat met de contra-expertise slechts is beoogd aan te tonen dat inkomensschade is geleden. In het advies wordt dan ook geconcludeerd dat deze schade in een later stadium nog op gedetailleerde wijze dient te worden begroot. Gelet op de fase van de procedure waarin dit advies is ingebracht, heeft het college bovendien onvoldoende gelegenheid gehad hierop te reageren. Het heeft terecht gesteld dat voor een gedegen reactie het raadplegen van een deskundige aangewezen is. De Afdeling ziet dan ook geen mogelijkheid om wat betreft de gestelde inkomensschade zelf in de zaak te voorzien. Het is in de eerste plaats aan [appellante] om de gestelde schade nader te specificeren en te motiveren en vervolgens aan het college om daarover te besluiten.

9. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college opdragen om binnen zestien weken na verzending van deze uitspraak, met inachtneming van hetgeen hiervoor onder 7.2 is overwogen, een besluit te nemen over een tegemoetkoming in het door [appellante] als gevolg van het vrijstellingsbesluit gemiste voordeel en in dit opzicht het aan het besluit van 18 juli 2011 klevende gebrek te herstellen. Daartoe dient

het college een nader deskundigenadvies in te winnen, waarbij het, gelet op de voorgeschiedenis, niet in de rede ligt dat het zich hiervoor wederom tot de SAOZ wendt. Het is daarbij aan [appellante] om het oorzakelijk verband tussen de gestelde inkomensderving en het vrijstellingsbesluit aan te tonen en het college daartoe tijdig – dat wil zeggen binnen zes weken na verzending van deze uitspraak – van nadere financiële stukken te voorzien waarin de gestelde inkomensderving is geconcretiseerd en onderbouwd, zodat de door het college ingeschakelde deskundige dit kan betrekken bij zijn advies.

10. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Dit register verwijst naar de jurisprudentie die in dit nummer is opgenomen. Het volledige archief van het tijdschrift is te vinden op www.omgevingsrecht-updates.nl.

Milieu/natuur/water

Agrarisch

Besmettingsgevaar 14-01, 14-10
 Natuurbeschermingswet 14-04, 14-06*
 Onderzoek 14-01
 Saldering 14-06*

Geluid en trillingen

Luchtkwaliteit 14-07
 Luchtkwaliteitsnorm 14-07
 Wegverkeerslawaai 14-07

Handhaving

Bestuursdwang 14-03
 Dwangsom 14-03

Inrichtingen en vergunningen

Besmettingsgevaar 14-01, 14-10
 Intrekking 14-09*
 Onderzoek 14-01

Licht

Lichthinder 14-02
 Ontvankelijkheid 14-02, 14-05

Lucht

Luchtkwaliteit 14-07
 Luchtkwaliteitsnorm 14-07
 Wegverkeerslawaai 14-07

Natuurbescherming

Natuurbeschermingswet 14-04, 14-06*
 Passende beoordeling 14-04
 Saldering 14-06*

Procedures

Belanghebbende 14-08
 Lichthinder 14-02
 Ontvankelijkheid 14-02, 14-05
 Termijn 14-05

Rechtsbescherming

Ontvankelijkheid 14-02, 14-05
 Termijn 14-05

Ruimtelijke ordening

Overige wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht 14-11, 14-12, 14-14, 14-18, 14-20, 14-21
 Binnenplanse ontheffing 14-11
 Bodem en grondwater 14-20
 Externe veiligheid 14-20
 Geluid- en trillingshinder 14-20
 Lucht en geur 14-20
 Overgangsrecht bestaande plannen en besluiten – Invoeringswet Wro 14-21
 Overige 14-19, 14-21, 14-26
 Provinciale verordening 14-21
 Reconstructiewet (reconstructieplannen) 14-19
 Verkeer en vervoer 14-20
 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) 14-11, 14-13, 14-14, 14-17, 14-18, 14-22*, 14-23*
 Wet milieubeheer en diverse besluiten 14-23*
 Wijzigingsbevoegdheid – wijzigingsplan 14-20
 Woningwet en diverse besluiten 14-17, 14-18, 14-21

Planologische aspecten

Algemene wet bestuursrecht 14-11, 14-12, 14-14, 14-18, 14-20, 14-21
 Bestemmingomschrijving 14-15
 Bodem en grondwater 14-20
 Externe veiligheid 14-20
 Geluid- en trillingshinder 14-20
 Lucht en geur 14-20
 Verkeer en vervoer 14-20
 Wijzigingsbevoegdheid – wijzigingsplan 14-20
 Woon- en leefklimaat 14-15

Wet op de Ruimtelijke Ordening oud

Algemene wet bestuursrecht 14-11, 14-12, 14-14, 14-18, 14-20, 14-21
 Overgangsrecht bestaande plannen en besluiten – Invoeringswet Wro 14-21
 Overige 14-19, 14-21, 14-26
 Provinciale verordening 14-21
 Vrijstelling – Artikel 19, lid 1 en 2 14-16
 Woningwet en diverse besluiten 14-17, 14-18, 14-21

Wet ruimtelijke ordening

Algemene wet bestuursrecht 14-11, 14-12, 14-14, 14-18,
14-20, 14-21

Bestemmingomschrijving 14-15

Binnenplanse ontheffing 14-11

Bodem en grondwater 14-20

Externe veiligheid 14-20

Geluid- en trillingshinder 14-20

Lucht en geur 14-20

Overgangsrecht bestaande plannen en besluiten –

Invoeringswet Wro 14-21

Overige 14-19, 14-21, 14-26

Provinciale verordening 14-21

Verkeer en vervoer 14-20

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) 14-11,
14-13, 14-14, 14-17, 14-18, 14-22*, 14-23*

Wijzigingsbevoegdheid – wijzigingsplan 14-20

Woningwet en diverse besluiten 14-17, 14-18, 14-21

Woon- en leefklimaat 14-15

Schadevergoeding**Planschade**

Aard schade 14-26

Actieve risicoaanvaarding 14-25*

Normaal maatschappelijk risico 14-24*, 14-25*

Oorzaken 14-26

Overige 14-19, 14-21, 14-26

Dit register verwijst naar de jurisprudentie die in dit nummer is opgenomen. Het volledige archief van het tijdschrift is te vinden op www.omgevingsrecht-updates.nl.

Abw

artikel 5:2 lid 1 onder b [14-03](#)
artikel 5:21 [14-03](#)
artikel 5:32 [14-03](#)
artikel 6:6 [14-05](#)
artikel 8:54 [14-05](#)

Activiteitenbesluit milieubeheer

artikel 2.1 lid 3 [14-02](#)

Awb

artikel 1:2 [14-08](#)
artikel 3:2 [14-20](#)
artikel 4:20b lid 1 [14-11](#)
artikel 7:11 [14-18](#)
artikel 7:12 lid 1 [14-16](#)
artikel 8:3 lid 1 aanhef en onder a [14-14](#)
artikel 8:51a lid 1 [14-12](#)
artikel 8:72 lid 4 [14-21](#)
artikel 8:72 lid 5 [14-21](#)

BABW

artikel 21 [14-07](#)

Bijlage II aanhef en onder 3 Bor

artikel 2 [14-13](#)

Bijlage II Bor

artikel 1 [14-13](#)
artikel 3 aanhef onder 8 [14-23*](#)
artikel 5 lid 2 [14-23*](#)

Bor

artikel 5.16 lid 1 aanhef en onder a [14-22*](#)
artikel 5.18 lid 1 [14-22*](#)
artikel 6.5 lid 3 [14-14](#)

Gezondheids- en welzijnswet voor dieren [14-10](#)

Habitatrichtlijn

artikel 6 lid 3 [14-06*](#)

Invoeringswet Wabo

artikel 1.2 lid 2 [14-17](#)

Invoeringswet Wro

artikel 9.1.4 lid 4 [14-21](#)
artikel 9.3.2 [14-21](#)

NB-wet 1998

artikel 15 [14-04](#)
artikel 19d [14-04](#)
artikel 19g [14-06*](#)
artikel 19k [14-06*](#)

Rwc

artikel 2 [14-19](#)
artikel 4 [14-19](#)
artikel 5 [14-19](#)
artikel 9 [14-19](#)
artikel 11 [14-19](#)
artikel 16 [14-19](#)

Verdrag betreffende de Werking van de EU

artikel 191 lid 2 [14-07](#)

Wabo

artikel 1.1 lid 2 [14-01](#)
artikel 1.1 lid 3 [14-23*](#)
artikel 2.1 [14-13](#)
artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e [14-17](#)
artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c [14-23*](#)
artikel 2.1 lid 1 onder c [14-14](#)
artikel 2.7 lid 1 [14-23*](#)
artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 1° [14-23*](#)
artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 3 [14-22*](#)
artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 1° [14-11](#)
artikel 2.12 lid 1 onder a onder 3° [14-14](#)
artikel 2.14 lid 1 onder a onderdeel 2° [14-01](#)
artikel 2.23 lid 1 [14-22*](#)
artikel 2.27 lid 1 [14-14](#)
artikel 2.33 lid 2 aanhef en onder a [14-09*](#)
artikel 3.7 lid 1 [14-11](#)
artikel 3.9 lid 3 [14-11](#)
artikel 3.10 lid 1 onder a [14-11](#)

Wegenverkeerswet 1994

artikel 2 lid 2 onder a [14-07](#)

Wig

artikel 1 14-19

WMB

artikel 1.1 lid 2 aanhef en onder a 14-01

artikel 1.1 lid 2 14-10

artikel 1.1 lid 3 14-23*

artikel 5.16 14-07

artikel 8.1 14-17

artikel 8.19 14-17

artikel 11.45 14-07

Wonw

artikel 46 lid 3 14-18

artikel 52 lid 2 14-17

Wro

artikel 3.1 lid 1 14-15

artikel 3.10 lid 1 14-18

artikel 6.1 14-24*, 14-25*, 14-26

artikel 6.2 14-25*

artikel 6.3 14-25*

WRO

artikel 19 lid 2 14-16