

StAB



Jurisprudentietijdschrift
voor omgevingsrecht

www.omgevingsrecht-updates.nl

Inhoud

- 7 Artikel
- 12 Milieu/natuur/water
- 55 Ruimtelijke ordening
- 101 Schadevergoeding
- 112 Registers

1 2015

Bju

Boom Juridische uitgevers

Inhoud Algemeen

- 7** Artikel
- 12** Milieu/natuur/water
- 55** Ruimtelijke ordening
- 101** Schadevergoeding
- 112** 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 2015, nr. ...
In 2015 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
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. prof. mr. dr. H.F.M.W. van Rijswijk, 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

- 12** **15-01***
ABRvS 23 juli 2014, nr. 201307738/1/A4
(Waterschap Hunze en AA's)
(ECLI:NL:RVS:2014:2728)
 Ook een lozing van verontreinigd bluswater op een sloot via een afvoerput van een ander bedrijf wordt aangemerkt als een lozing gereguleerd op grond van de Waterwet. Deze lozing kan worden toegerekend aan de curator.
- 18** **15-02**
ABRvS 1 oktober 2014,
nr. 201308398/1/R4 (GS Drenthe)
(ECLI:NL:RVS:2014:3546)
 De activiteit vindt plaats in de nabijheid van een EHS/Natura 2000-gebied. Het college heeft terecht een milieueffectrapportage verlangd.
- 20** **15-03**
Rb. Midden-Nederland zittingsplaats
Utrecht 10 oktober 2014, nr. AWB
13-2986 (Utrecht/BBT)
(ECLI:NL:RBMNE:2014:4889)
 Bij bepalen terugverdiëntijd van energiebesparende maatregelen mag niet worden geabstraheerd van bedrijfsspecifieke omstandigheden.
- 24** **15-04***
ABRvS 22 oktober 2014,
nr. 201402260/1/A3
(Schijndel/vergunning)
(ECLI:NL:RVS:2014:3812)
 Appellante is geen belanghebbende nu niet aannemelijk is dat zij – naar objectieve maatstaven gemeten – hinder van enige betekenis ondervindt.
- 27** **15-05**
Rb. Oost-Brabant zittingsplaats
's-Hertogenbosch 31 oktober 2014,
nr. AWB 14-1428
(Oirschot/omgevingsvergunning)
(ECLI:NL:RBOBR:2014:6506)
 Vergunningaanvraagster blijft verantwoordelijk voor de vorm en inrichting van mitigerende maatregelen met betrekking tot een Natura 2000-gebied.
- 29** **15-06**
ABRvS 5 november 2014,
nr. 201309729/1/R2 (GS Noord-Brabant)
(ECLI:NL:RVS:2014:3934)
 Het Besluit huisvesting verplicht niet tot een reductie van de ammoniakemissie op bedrijfsniveau.
- 33** **15-07**
ABRvS 19 november 2014,
nr. 201311554/1/A4 (Staatssecretaris
I en M) (ECLI:NL:RVS:2014:4149)
 Afgewerkte olie in dit geval geen afvalstof. Uit gedrag van de houder blijkt niet dat hij voornemens is zich van de olie te ontdoen.
- 35** **15-08***
ABRvS 19 november 2014,
nr. 201404288/1/A3 (Staatssecretaris
EZ) (ECLI:NL:RVS:2014:4207)
 Elektrovissen op de aal in het Zwarte Meer leidt tot het opzettelijk verontrusten (art. 10 Ffw) van andere – beschermde – vissen. Bovendien was er aanleiding om zelfstandig onderzoek te doen naar de effecten (art. 9 Ffw) van elektrovissen op beschermde vissoorten.

- 40** **15-09**
Rb. Overijssel zittingsplaats Zwolle
25 november 2014, nr. AWB 14/815
(Zwolle) (ECLI:NL:RBOVE:2014:6221)
Verkeersveiligheid is geen te beschermen belang in het kader van de WMB/Wabo.
- 41** **15-10**
Rb. Amsterdam 2 december 2014,
nr. AMS 13-3130
(Amsterdam/handhavingsbevoegdheid)
(ECLI:NL:RBAMS:2014:8108)
De exploitant van de inrichting moet in de gelegenheid worden gesteld om aan te tonen dat de energiebesparende maatregel in zijn geval niet binnen vijf jaar is terug te verdienen.
- 44** **15-11**
Rb. Overijssel zittingsplaats Zwolle
5 december 2014, nr. AWB 13/2070
(Zwolle/omgevingsvergunning)
(ECLI:NL:RBOVE:2014:6440)
Of sprake is van onduldbare geluidshinder van een evenement dient te worden beoordeeld aan de hand van het geheel van omstandigheden. Daarbij dient niet slechts het criterium spraakverstaanbaarheid maar ook de duur van de geluidshinder en de intensiteit van het geluid te worden betrokken.
- 49** **15-12**
Rb. Limburg zittingsplaats Roermond
22 december 2014, nr. AWB 14-514u
(Maasgauw/ontwerpbesluit)
(ECLI:NL:RBLIM:2014:11069)
Het bevoegd gezag kan volstaan met het toesturen van het ontwerpbesluit naar de gemachtigde.
- 50** **15-13**
Rb. Noord-Holland zittingsplaats Alkmaar
29 december 2014, nr. AWB 14-946
(Heiloo) (ECLI:NL:2014:RBNHO:12283)
Verweerder heeft de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen ten onrechte niet bij het besluit betrokken.
- 52** **15-14***
ABRvS 31 december 2014,
nr. 201404002/1/A4 (Hof van
Twente/omgevingsvergunning)
(ECLI:NL:RVS:2014:4752)
Vanwege het onoverzichtelijke vergunningenbestand is terecht een revisievergunning verlangd.

Ruimtelijke ordening

- 55** **15-15***
ABRvS 24 september 2014,
nr. 201311165/1/R3
(Uden/bestemmingsplan)
(ECLI:NL:RVS:2014:3487)
 Bestemmingsplan, persoonsgebonden overgangrecht of uitsterfregeling.
- 57** **15-16**
ABRvS 1 oktober 2014,
nr. 201202455/4/R3 (Loon op
Zand/bestemmingsplan Buitengebied
2011) (ECLI:NL:RVS:2014:3463)
 Bestemmingsplan Buitengebied 2011, tussenuitspraak en aanvullen beroepsgronden, overgangrecht, positief bestemmen of uitsterfregeling.
- 60** **15-17***
ABRvS 29 oktober 2014,
nr. 201307452/1/A1 (Bergen op
Zoom/handhaving bouwen in strijd met
vrijstelling en bouwvergunning)
(ECLI:NL:RVS:2014:3885)
 Overtreding niet van geringe aard en ernst. Afzien van handhaving.
- 64** **15-18**
ABRvS 5 november 2014,
nr. 201308143/1/R4
(Noordwijkerhout/bestemmingsplan
'Oosterduinse Meer')
(ECLI:NL:RVS:2014:3919)
 Permanente bewoning recreatiewoning. Overgangrecht. Gedoogbeschikking.
- 67** **15-19**
ABRvS 5 november 2014,
nr. 201400731/1/R3 (GS
Noord-Brabant/ontheffing provinciale
verordening) (ECLI:NL:RVS:2014:3954)
 Ontheffing provinciale verordening. Ontvanke-lijkheid. Geconcentreerde rechtsbescherming bij een verleende ontheffing.
- 71** **15-20**
ABRvS 3 december 2014,
nr. 201400035/1/A1
('s-Hertogenbosch/omgevingsvergunning
bouwen en veranderen Rijksmonument)
(ECLI:NL:RVS:2014:4325)
 Rijksmonument. Perronoverkappingen. Onlosmakelijk geheel.
- 72** **15-21**
ABRvS 10 december 2014,
nr. 201402003/1/R3
(Waalwijk/bestemmingsplan 'Kloosterweg
71') (ECLI:NL:RVS:2014:4462)
 Horeca. Geluidhinder. Handreiking industriela-waai en vergunningverlening. Activiteitenbesluit. Maatwerkvoorschriften.
- 75** **15-22**
ABRvS 10 december 2014,
nr. 201403489/1/R6 (GS
Zuid-Holland/reactieve aanwijzing)
(ECLI:NL:RVS:2014:4502)
 Reactieve aanwijzing. Termijnen.

- 77** **15-23**
ABRvS 17 december 2014,
nr. 201306838/1/R2
(Nijmegen/bestemmingsplan 'Nijmegen
Kanaalhavens') (ECLI:NL:RVS:2014:4571)
Bedrijventerrein. VNG-brochure. Zoning.
Woningen op industrieterrein. Woonboten. Per-
soonsgebonden overgangsrecht. Geluid en
externe veiligheid.
- 81** **15-24**
Rb. Noord-Holland 17 december 2014,
nr. AWB – 14 _ 1129
(omgevingsvergunning dakopbouw)
(ECLI:NL:RBNHO:2014:11787)
De regeling in het Bor voor een dakkapel, dak-
opbouw en dergelijke geldt als 'specialis' ten
opzichte van de regeling voor bijbehorende
bouwwerken.
- 82** **15-25***
ABRvS 24 december 2014,
nr. 201303444/1/R1 (Peel en
Maas/bestemmingsplan 'Buitengebied
Peel en Maas') (ECLI:NL:RVS:2014:4653)
Plattelandswoning. Geurgevoelig object. Syste-
matiek Wabo en Wgv. Bescherming derdenbe-
woning.
- 89** **15-26**
ABRvS 24 december 2014,
nr. 201402620/1/A1
(Schagen/omgevingsvergunning)
(ECLI:NL:RVS:2014:4687)
Omgevingsvergunning voor nieuwbouw en toe-
passing van artikel 4 van bijlage II van het Bor.
- 91** **15-27**
ABRvS 24 december 2014,
nr. 201401001/1/A2
(Amsterdam/aanwijzing gemeentelijk
monument) (ECLI:NL:RVS:2014:4681)
Aanwijzing tot gemeentelijk monument. Proble-
men herontwikkeling. Onderzoek alternatieve
mogelijkheden zinvol hergebruik.
- 95** **15-28**
ABRvS 7 januari 2015,
nr. 201403111/1/A4 (Horst aan de
Maas/projectbesluiten)
(ECLI:NL:RVS:2015:5)
Uitbreiding varkenshouderij en oprichting
vleeskuikenhouderij en bio-energiecentrale.
Geen onlosmakelijke samenhang. Passende
beoordeling. Gevolgen voor niet in Nederland
gelegen natuurgebieden. Gevolgen per project.
Gezondheid.
- 98** **15-29**
ABRvS 4 februari 2015,
nr. 201306630/5/R3
(Weert/bestemmingsplan 'Buitengebied
2011') (ECLI:NL:RVS:2015:236)
Relativiteit. Plattelandswoning. Beoordeling
luchtkwaliteit.

Schadevergoeding

- 101** **15-30***
ABRvS 15 oktober 2014,
nr. 201400773/1/A2
(Uithoorn/planschade)
(ECLI:NL:RVS:2014:3715)
Voorzienbaarheid. Voorwaarden concreet
beleidsvoornemen.
- 105** **15-31**
ABRvS 29 oktober 2014,
nr. 201306833/1/A2
(Grootegast/planschade)
(ECLI:NL:RVS:2014:3851)
Dat de bouw van een woon-zorgcomplex als
een normale maatschappelijke ontwikkeling is
aan te merken, betekent niet dat de planologi-
sche ontwikkeling in de lijn der verwachtingen
lag.
- 107** **15-32**
ABRvS 10 december 2014,
nr. 201402601/1/A2
(Gemert-Bakel/planschade)
(ECLI:NL:RVS:2014:4467)
Onroerende zaak waar de aanvraag om tege-
moetkoming in planschade betrekking op heeft.

Wanneer is sprake van (voldoende) concreet zicht op legalisering? – Een overzicht aan de hand van recente jurisprudentie

1. Inleiding

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) hanteert sinds 2004¹ een standaardoverweging ten aanzien van de beginselplicht tot handhaving.² Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dat zij geen gebruik maakt van haar bevoegdheid tot handhaving. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering³ bestaat. De toets of er mogelijk concreet zicht op legalisering bestaat, is een vast onderdeel van de belangenafweging. Een uitzondering hierop betreft de bouwstop. In dat geval behoeft niet te worden getoetst of sprake is van concreet zicht op legalisering.⁴

Indien er sprake is van concreet zicht op legalisering besluit een bestuursorgaan dus expliciet om af te zien van handhaving en dat betekent dat er in feite – voor langere of kortere duur – een illegale situatie wordt gedoogd. Uit de standaardoverweging die hierboven is opgenomen, blijkt dat het volgens de Afdeling om een uitzonderingssituatie hoort te gaan. In lijn met dit uitgangspunt heeft bijvoorbeeld de provincie Drenthe een aantal jaren terug een gedoogstrategie ontwikkeld die er op gericht is om te voorkomen dat het bedrijfsleven ‘concreet zicht op legalisatie’ als aanleiding zou gebruiken om alvast met activiteiten te beginnen voordat de vereiste vergunning(en) is of zijn verleend. De gedoogstrategie is erop gericht om benadeling te voorkomen van bedrijven die zich wel aan de wet houden en eerst starten met bouwen en in bedrijf stellen nadat de vereiste vergunning(en) is of zijn verleend. De Afdeling ziet dergelijk beleid als acceptabel, omdat het college van gedeputeerde staten ‘zowel in oprichtingssituaties als in wijzigingssituaties steeds beoordeelt of er *andere zwaarwegende omstandigheden* zijn die – al dan niet tezamen met het concrete zicht op legalisering – meebrengen dat handhavend optreden zodanig onevenredig zou zijn dat daarvan geheel of gedeeltelijk moet worden afgezien’.⁵

Gezien deze uitspraak van de Afdeling, is het interessant om op basis van de jurisprudentie na te gaan hoe de bestuursrechter het begrip ‘concreet zicht op legalisatie’ uitlegt. Met andere woorden: waar legt de bestuursrechter de grens voor de situatie dat er sprake is van voldoende zicht op legalisatie zodat van handhaving kan worden afgezien?

In deze bijdrage wordt ingegaan op de verschillende situaties waarin er sprake kan zijn van een voldoende concreet zicht op legalisering zodat een bestuursorgaan kan afzien van bestuursrechtelijke handhaving. Op hoofdlijnen kan afgezien worden van handhavend optreden in twee te onderscheiden gevallen: bij een (eventueel) in voorbereiding zijnd bestemmingsplan en in geval een ontwikkeling mogelijk kan worden gemaakt door middel van een (omgevings)vergunning. In het

1 ABRvS 11 augustus 2004, AB 2004/444, m.nt. Vermeer.

2 De standaardoverweging over de beginselplicht is genuanceerd in ABRvS 5 oktober 2011, AB 2011/307, m.nt. Vermeer. In deze uitspraak oordeelt de ABRvS dat in gevallen waarin het bestuursorgaan redelijk te achten handhavingsbeleid voert, het zich in beginsel aan dit beleid dient te houden. Dit laat onverlet dat het bestuursorgaan slechts onder bijzondere omstandigheden van handhaving mag afzien.

3 In de oorspronkelijke standaardoverweging werd het begrip ‘legalisatie’ gebruikt. De laatste jaren, met name in 2013 en 2014, wordt steeds vaker het begrip ‘legalisering’ gebruikt. In deze bijdrage komen beide begrippen voor.

4 Zie o.a. ABRvS 15 oktober 2014, zaaknr. 201310719/1/A1; ABRvS 17 april 2013, AB 2013/335, m.nt. Van Mil en Spijker.

5 Zie ABRvS 11 december 2013, zaaknr. 201203014/1/A4 (Drenthe), cursivering vM&C; AB 2014/122, m.nt. F.R. Vermeer, en tevens ABRvS 29 april 2009, AB 2009/254, m.nt. Michiels en P.J.J. van Buuren e.a., *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2001, par. 5.5.1 en 5.5.2, p. 110 e.v.

hiernavolgende zal worden ingegaan op het moment waarop sprake is van voldoende concreet zicht op legalisatie in de situatie dat sprake is van een nieuw bestemmingsplan en in het geval dat er sprake is van een vereiste (omgevings)vergunning aan de hand van recente jurisprudentie.⁶

2. Concreet zicht op legalisering in geval van de komst van een nieuw bestemmingsplan

Wanneer de gewenste activiteit in strijd is met het vigerende bestemmingsplan kan er sprake zijn van concreet zicht op legalisatie als het vigerende bestemmingsplan wordt gewijzigd en de activiteit hiermee wordt gelegaliseerd.

Het moment waarop gesproken kan worden van concreet zicht op legalisatie is het moment dat er – ten tijde van het bestreden besluit – *ten minste* een ontwerp van het nieuwe bestemmingsplan ter inzage is gelegd, waarin de strijdige activiteit wordt gelegaliseerd,⁷ tenzij op voorhand duidelijk is dat het plan geen rechtskracht zal verkrijgen.⁸ Om aan te nemen dat dit het geval is, is onvoldoende dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan mogelijk kan worden vernietigd. Ook wanneer het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan door de voorzieningenrechter is geschorst, kunnen de in de uitspraak geconstateerde mogelijke gebreken van het bestemmingsplan niet zonder meer als grond voor het ontbreken van concreet zicht op legalisatie worden aangemerkt. Onderzocht moet worden of op voorhand duidelijk is dat het bestemmingsplan geen rechtskracht zal krijgen.⁹

Het enkele *voornemen* ten tijde van de beslissing op bezwaar om een bestemmingsplan te herzien en een ontwerp daarvan ter inzage te leggen terwijl er op dat moment geen voorbereidingsbesluit was genomen of opnieuw een (voor)ontwerp van een bestemmingsplan ter inzage was gelegd, is volgens de Afdeling onvoldoende voor concreet zicht op legalisatie. Als alle stappen die noodzakelijk zijn om tot wijziging van de bestemming te komen nog moeten worden gezet, wordt geen concreet zicht op legalisering aangenomen.¹⁰ Ook (actueel) beleid, neergelegd in een bestemmingsplan, kan hierbij een rol spelen.¹¹

Wanneer ten tijde van het bestreden besluit slechts een voorontwerp bestemmingsplan ter inzage ligt, is dit in beginsel dus onvoldoende om concreet zicht op legalisering aan te nemen.¹² Hierop zijn echter wel uitzonderingen denkbaar. De Afdeling oordeelde in een zaak uit 2005¹³ dat er wel sprake was van concreet zicht op legalisering, omdat een voorontwerp van de bestemmingsplanherziening ter inzage was gelegd waarover de commissie Ruimtelijke Ontwikkeling zich positief had uitgesproken. Daarbij had de Afdeling in een eerdere uitspraak ten aanzien van deze activiteit geoordeeld dat het betreffende gebruik het woongenot en de privacy niet behoeft aan te tasten. Het lag volgens de Afdeling onder die omstandigheden in de lijn der verwachting dat goedkeuring zou worden verleend aan de door het voorontwerp bestemmingsplan mogelijk gemaakte nieuwe bestemming waarbinnen het strijdige gebruik zou passen.

In een uitspraak uit januari 2014 oordeelde de Afdeling dat sprake was van concreet zicht op legalisering, nu het college bereid was medewerking te verlenen aan de in afwijking van de vergunning gebouwde loods als de hoogte zou worden teruggebracht. Ten tijde van de beslissing op bezwaar was reeds een ontvankelijke aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend. Daarnaast lag een concept ruimtelijke onderbouwing ter inzage en had de welstandscommissie al laten weten het bouwplan akkoord te bevinden nu dit voldoet aan redelijke eisen van welstand.¹⁴ In deze uitspraak overweegt de Afdeling verder, naar aanleiding van een beroep op een uitspraak van 21 oktober 2009,¹⁵ dat uit deze uitspraak niet

6 Bijgewerkt tot 4 december 2014.

7 ABRvS 9 juli 2014, zaaknr. 201306577/1/A1; ABRvS 2 juli 2014, zaaknr. 201311513/1/A1; ABRvS 11 juni 2014, zaaknr. 201309062/1/A1; ABRvS 21 mei 2014, zaaknr. 201304104/1/A1; ABRvS 23 april 2014, zaaknr. 201305485/1/A1; ABRvS 16 april 2014, zaaknr. 201306883/1/A1; ABRvS 19 maart 2014, zaaknr. 201305540/1/A1; ABRvS 12 maart 2014, zaaknr. 201304374/1/A1; ABRvS 19 februari 2014, zaaknr. 201303652/1/A4.

8 ABRvS 23 juli 2014, zaaknr. 201310146/1/A1; ABRvS 21 mei 2014, zaaknr. 201307637/1/A1.

9 ABRvS 28 november 2012, BR 2013/29, m.nt. Kooijman.

10 ABRvS 28 mei 2014, zaaknr. 201307567/1/A1; ABRvS 7 augustus 2002, AB 2002/403, m.nt. Nijmeijer.

11 ABRvS 23 april 2014, zaaknr. 201305485/1/A1.

12 ABRvS 7 mei 2014, zaaknr. 201306514/1/A1; ABRvS 25 juni 2014, zaaknr. 201307867/1/A4; ABRvS 3 december 2014, zaaknr. 201404134/1/A1.

13 ABRvS 27 juli 2005, AB 2005/430, m.nt. De Gier.

14 ABRvS 15 januari 2014, AB 2014/96, m.nt. Orttep.

15 ABRvS 21 oktober 2009, zaaknr. 200902339/1/H1.

kan worden afgeleid dat alleen dán van concreet zicht op legalisering sprake is, als ten tijde van het besluit op bezwaar een ontwerp bestemmingsplan ter inzage is gelegd.

Het moment waarop concreet zicht op legalisering bestaat indien de strijdige activiteit door middel van een bestemmingsplan wordt gelegaliseerd, bestaat dus in ieder geval op het moment dat er een ontwerp ter inzage ligt. Onder omstandigheden kan dit eerder zijn. Voorwaarde hiervoor is wel dat er ten tijde van het bestreden besluit in elk geval iets 'concreets' ter inzage ligt.

3. Concreet zicht op legalisering in geval van een omgevingsvergunning

Een andere mogelijkheid om een met het bestemmingsplan strijdige, of anderszins illegale activiteit te legaliseren is door middel van een omgevingsvergunning. Ook hierbij is van belang op welk moment de legalisatie zodanig is geconcretiseerd dat sprake is van een bijzondere omstandigheid op grond waarvan van handhavend optreden kan worden afgezien. Dit verschilt per omgevingsvergunning. Hierna zullen de belangrijkste typen vergunningen worden besproken.

3.1. Omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo)

De hoofdregel om concreet zicht op legalisering aan te nemen in geval van een omgevingsvergunning voor bouwen is, dat hiervan sprake is wanneer een aanvraag voor een vergunning strekkende tot legalisering van de illegale situatie is ingediend. Een aanvraag strekkende tot legalisering is dus in ieder geval vereist.

Een uitzondering hierop bestaat indien, zo een aanvraag zou worden ingediend, een vergunning zou kunnen worden verleend omdat hetgeen op dat moment al is gerealiseerd in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Daarbij moet de overtreder dan wel bereid zijn om een omgevingsvergunning aan te vragen en daarbij de planregels met betrekking tot de maximale inhoud en oppervlakte van gebouwen zoals toegestaan op grond van het bestemmingsplan in acht te nemen.¹⁶ Het enkele feit dat geen aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is ingediend, is onvoldoende om aan te nemen dat geen concreet zicht op legalisatie bestaat. Bij de beantwoording van de vraag of concreet zicht op legalisatie bestaat, dient te worden gezien of, zo een aanvraag zou worden ingediend, een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen zou kunnen worden verleend. Daarbij betreft de Afdeling of al dan niet aannemelijk is geworden dat de overtreder bereid zou zijn om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen aan te vragen.¹⁷ Indien een dergelijke aanvraag zou worden ingediend, zou een vergunning kunnen worden verleend omdat hetgeen is gerealiseerd in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Hierbij speelt mee dat het hier een gebonden bevoegdheid betreft en dat uit de feiten en omstandigheden van het concrete geval (relatief eenvoudig) kan worden afgeleid of hetgeen is gebouwd daadwerkelijk in overeenstemming is met het bestemmingsplan.

3.2. Omgevingsvergunning voor de activiteit strijdig gebruik (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo)

Indien sprake is van een activiteit die strijdig is met het bestemmingsplan, volstaat het enkele feit dat het college niet bereid is gebruik te maken van zijn bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen voor het oordeel dat geen concreet zicht op legalisering bestaat.¹⁸ Dit kan anders zijn indien op voorhand geconcludeerd moet worden dat het standpunt van het college rechtens onhoudbaar is en de vereiste bestuurlijke medewerking niet zal kunnen worden geweigerd.¹⁹ Ook in geval het college niet bereid is van een wijzigingsbevoegdheid gebruik te maken, is van concreet zicht op legalisering geen sprake.²⁰ Vanzelfsprekend is van concreet zicht op legalisatie geen sprake, indien de aanvraag strekkende tot legalisering dateert van na het bestreden besluit.²¹ Een besluit tot weigering om gebruik te maken van

16 ABRvS 4 september 2013, zaaknr. 201301085/1/A1; ABRvS 2 juni 2010, zaaknr. 200910147/1/H1.

17 ABRvS 2 juni 2010, BR 2010/193.

18 ABRvS 1 oktober 2014, zaaknr. 201400143/1/A1; ABRvS 27 augustus 2014, zaaknr. 201311048/1/A1; ABRvS 24 december 2013, zaaknr. 201211678/1/A1.

19 ABRvS 16 juli 2014, zaaknr. 201309962/1/A1.

20 ABRvS 18 juni 2014, zaaknr. 201307298/1/A1.

21 ABRvS 10 maart 2014, zaaknr. 201401151/1/A1 en 201401151/2/A1.

deze bevoegdheid is als zodanig in de handhavingprocedure niet aan de orde, zodat de rechterlijke toetsing ter zake zeer terughoudend is.²²

Indien een ontwerp van de omgevingsvergunning ter inzage is gelegd, is er wel sprake van concreet zicht op legalisering.²³ Wanneer de overtreder zich bereid heeft verklaard om een aanvraag voor een omgevingsvergunning in te dienen en het college te kennen heeft gegeven dat het bereid is om de vereiste omgevingsvergunning te verlenen én er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de vergunning, gelet op de betrokken belangen, niet in redelijkheid kan worden verleend, is er sprake van concreet zicht op legalisatie zodat een bestuursorgaan kan afzien van handhavend optreden.²⁴

In een uitspraak van 21 mei 2014²⁵ oordeelt de Afdeling dat voor het antwoord op de vraag of concreet zicht op legalisering bestaat, niet van belang is of het college daadwerkelijk voor het feitelijk gerealiseerde bouwwerk een omgevingsvergunning heeft verleend, maar is – voor een omgevingsvergunning als in deze uitspraak aan de orde – de bereidheid van het college om daarvoor omgevingsvergunning te verlenen voldoende.

3.3. Omgevingsvergunning voor de activiteit milieu (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo)

Uit de rechtspraak volgt dat in geval van handhaving wegens een vereiste omgevingsvergunning voor een milieuactiviteit, voor het bestaan van concreet zicht op legalisatie is benodigd dat ten tijde van het handavingsbesluit een ontvankelijke c.q. toereikende vergunningaanvraag is ingediend. Wanneer de aanvraag op het moment van het nemen van het bestreden besluit onvolledig is – en onvoldoende informatie bevat voor een beoordeling van de gevolgen voor het milieu, is aldus geen sprake van concreet zicht op legalisatie.²⁶ Van belang is dat op grond van de aanvraag niet onaannemelijk wordt geacht dat de vergunning kan worden verleend.²⁷ De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het bevoegd gezag zich pas bij een ingediende en volledige dan wel ontvankelijke aanvraag, een oordeel kan vormen over de vergunbaarheid van de activiteiten.

3.4. Overige vergunningen

Daarnaast kan er sprake zijn van activiteiten die niet worden getoetst aan het bestemmingsplan, maar aan een verordening of een sectorale wet. Ook in deze gevallen dient te worden onderzocht of er sprake is van concreet zicht op legalisering alvorens te handhaven.

In geval van een vergunning die op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) was vereist voor het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen, oordeelde de Afdeling dat er sprake was van concreet zicht op legalisering omdat inwilliging van de aanvraag redelijkerwijs viel te verwachten, mede gelet op het vigerende beleid. Daarbij is overwogen dat dit niet afdoet aan het gegeven dat sprake was van een onvolledige aanvraag. Voor het indienen van de ontbrekende gegevens was echter een termijn gesteld. Er bestonden geen aanwijzingen dat deze ontbrekende gegevens niet tijdig zouden worden ingediend.²⁸ Ook bij een ontheffing (dan wel vergunning) op grond van de APV vindt de hoofdregel toepassing dat van concreet zicht op legalisering geen sprake is, indien ten tijde van het bestreden besluit geen aanvraag is ingediend en het college niet genegen was om de ontheffing te verlenen.²⁹

Wanneer voor het verrichten van werkzaamheden een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 is vereist en een dergelijke vergunning is geweigerd, brengt de weigering met zich dat geen concreet zicht op legalisatie van de uitgevoerde werkzaamheden bestaat.³⁰

22 ABRvS 26 juni 2014, zaaknr. 201403925/1/A1 en 201403925/2/A1.

23 ABRvS 16 april 2014, zaaknr. 201305134/1/A1.

24 ABRvS 20 november 2013, zaaknr. 201300303/1/A4. Het betrof hier een 'binnenplanse afwijking', waarbij evenmin sprake was van strijd met het gemeentelijk beleid; ABRvS 23 juli 2014, zaaknr. 201311404/1/A4.

25 ABRvS 21 mei 2014, zaaknr. 201305133/2/A1.

26 Vzr. Rb. Overijssel 21 januari 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:233; Vz. ABRvS 4 mei 2010, JM 2010/82, m.nt. Bos; ABRvS 12 mei 2010, zaaknr. 201003313/1/M2; ABRvS 7 februari 2008, zaaknr. 200705734/1.

27 ABRvS 25 mei 2011, zaaknr. 201104128/2/M2.

28 ABRvS 7 april 2004, zaaknr. 200304577/1.

29 ABRvS 28 augustus 2013, zaaknr. 201300393/1/A3.

30 ABRvS 19 juni 2013, zaaknr. 201210490/1/R2.

Indien een woning zonder vergunning zoals bedoeld in de Huisvestingsverordening is omgezet van zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte, is geen sprake van concreet zicht op legalisering indien ten tijde van het bestreden besluit geen aanvraag is ingediend.³¹

4. Conclusie

Uit het voorgaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- *Omgevingsvergunning 'bouwen'*: wanneer handhaving is gericht op een illegaal bouwwerk dat niet in strijd is met het vigerende bestemmingsplan, volgt uit de jurisprudentie dat er concreet zicht op legalisering bestaat, indien men bereid is om een aanvraag in te dienen. Het bevoegd gezag beoordeelt enkel of deze vergunning kan worden verleend.
- *Omgevingsvergunning 'afwijken bestemmingsplan'*: wanneer sprake is van strijd met het bestemmingsplan, ontbreekt concreet zicht op legalisatie op grond van het enkele feit dat het bevoegd gezag niet bereid is medewerking te verlenen aan de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan. Er bestaat in dit geval wel concreet zicht op legalisering, wanneer ten tijde van het bestreden besluit een ontvankelijke aanvraag is ingediend en het bevoegd gezag bereid is daarover positief te beslissen.
- *Omgevingsvergunning 'milieu'*: ten tijde van het handhavingsbesluit dient een ontvankelijke c.q. toereikende vergunningaanvraag te zijn ingediend, op grond waarvan het bevoegd gezag het niet onaannemelijk acht dat de vergunning kan worden verleend. De reden hiervoor is gelegen in het feit dat het bevoegd gezag zich pas na beoordeling van de – complete – aanvraag een gedegen oordeel kan vormen over de vergunbaarheid van de activiteiten, die veelal complex zullen zijn.
- *Overige vergunningen*: De algemene lijn in de jurisprudentie is dat ten tijde van het bestreden handhavingsbesluit een ontvankelijke aanvraag vergunning/ontheffing ingediend moet zijn, waarop het bevoegd gezag bereid is positief te beslissen. Zoals blijkt uit het bovenstaande overzicht, geldt dit ook voor de overige vergunningen op grond van de wet en sectorale regelgeving.

Het beeld dat uit de jurisprudentie kan worden afgeleid is dus dat er een aanvraag moet voorliggen of dat een ontwerpplan bekend gemaakt moet zijn. Met andere woorden: er moet iets formeel-juridisch op papier staan en bekend zijn gemaakt of in procedure zijn gebracht. Alleen bij omgevingsvergunningen voor de activiteit bouwen lijkt de jurisprudentie soepeler. Indien een bedrijf louter bereid is om een aanvraag in te dienen, en het aantoonbaar is dat de aanvraag ook tot een verlening leidt, kan worden afgezien van handhaving. Dit is te verklaren uit het feit dat deze omgevingsvergunning een gebonden vergunning is. Op voorhand is op grond van de wet en regelgeving inzichtelijk of de vergunning wel of niet kan worden verleend. Toch is het in vergelijking met de jurisprudentie in andere gevallen wel wat vreemd: er staat niets op papier, er is louter een 'intentie'. Wat daarvan ook zij, in zijn algemeenheid geldt voor het aannemen van concreet zicht op legalisering dus: hoe concreter, hoe beter.³²

C.M.M. van Mil
P.C. Cup

31 ABRvS 25 juni 2014, zaaknr. 201307697/1/A3.

32 Beide auteurs zijn lid van de Werkgroep Jurisprudentie van de Vereniging voor Milieurecht. Chantal van Mil is advocaat bij KienhuisHoving N.V. en Peter Cup is jurist bij Team Juridische Zaken van de Inspectie Leefomgeving en Transport.

15-01

**ABRvS 23 juli 2014, nr. 201307738/1/A4
(Waterschap Hunze en AA's)
(ECLI:NL:RVS:2014:2728)**

Casus

Het dagelijks bestuur van waterschap Hunze en Aa's heeft spoedeisende bestuursdwang toegepast wegens het zonder watervergunning lozen van verontreinigd bluswater in een oppervlaktewaterlichaam. Feitelijk is het bluswater via een afvoerput van een naastgelegen bedrijf in een sloot terechtgekomen. De curator van het bedrijf dat het overtreden van artikel 6.2 Waterwet wordt verweten en tot wie de bestuursdwangaanschrijving en het kostenverhaal zijn gericht betoogt dat daarom geen sprake is van het overtreden van artikel 6.2 lid 1 onder a Waterwet omdat er geen sprake is van een directe lozing en daarom de grondslag voor de handhaving ontbreekt.

Rechtsvraag

Kan de overtreding aan de curator worden toegerekend en kunnen de kosten van bestuursdwang op de boedel worden verhaald?

Uitspraak

De begrippen directe lozing en indirecte lozing worden in de wetsgeschiedenis gebruikt om de bevoegdheden van de waterbeheerder en het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ten opzichte van elkaar af te bakenen, maar zijn geen begrippen die in de Waterwet zelf worden gehanteerd. Artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet bevat een verbod op het zonder vergunning brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. In de Waterwet is niet nader bepaald wanneer sprake is van het 'brengen' van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. De Afdeling is van oordeel dat het enkele feit dat het bluswater in dit geval via de afvoerput van het naastgelegen bedrijf in de sloot is gestroomd niet maakt dat artikel 6.2 Waterwet niet van toepassing is. Uit artikel 5:1, tweede lid, Awb en op basis van eerdere jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het lozen van verontrei-

nigd bluswater moet worden toegerekend aan het bedrijf ten behoeve waarvan het blussen plaatsvindt. Een curator is als beheerder van de boedel vanaf het moment van faillietverklaring van een bedrijf verantwoordelijk voor de uit de milieuwetgeving voortvloeiende verplichtingen van het bedrijf. De kosten van de toepassing van bestuursdwang kunnen worden verhaald op de boedel van het failliete bedrijf.

**artikel 6.2 lid 1 aanhef en onder a Waterwet
artikel 6.8 Waterwet
artikel 5:1 lid 2 Awb**

Procesverloop

Bij besluit van 31 januari 2012, gericht aan de curator, heeft het dagelijks bestuur zijn beslissing om spoedeisende bestuursdwang toe te passen wegens het zonder vergunning krachtens artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet brengen van verontreinigd bluswater in een oppervlaktewaterlichaam, op schrift gesteld. Daarbij heeft het dagelijks bestuur beslist dat de kosten van bestuursdwang ten laste komen van de boedel in het faillissement van Bavin.

Bij besluit van 4 juni 2012 heeft het dagelijks bestuur de curator een last onder bestuursdwang opgelegd wegens overtreding van de artikelen 6.2 en 6.8 van de Waterwet. De last strekt ertoe dat een volgens het dagelijks bestuur door het bluswater in een sloot veroorzaakte verontreiniging voor 11 juni 2012 ongedaan moet worden gemaakt door het nemen van een aantal maatregelen. Daarbij heeft het dagelijks bestuur beslist dat de kosten van bestuursdwang worden verhaald op de curator.

(...)

Overwegingen

Situatie

1. Op 26 januari 2012 heeft een brand gewoed in het pand van Bavin aan de Billitonweg 1 te Veendam, waarin een vergassingsinstallatie voor het opwekken van stoom en elektriciteit aanwezig was. De brand is geblust door de brandweer van Veendam met onder meer water uit het naastgelegen kanaal. Op 27 en 28 januari 2012 is het

vuur nog enigszins opgelaaid en opnieuw geblust door de brandweer. Het bluswater is in een sloot gestroomd via een afvoerput voor hemelwater van Calmag B.V., het naast het perceel van Bavin gelegen bedrijf. Na de brand heeft het dagelijks bestuur in de sloot een verontreiniging met zink geconstateerd, die volgens het dagelijks bestuur is veroorzaakt door het bluswater. Op het moment van de brand verkeerde Bavin reeds in staat van faillissement.

Wettelijk kader

2. Ingevolge artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet is het verboden om stoffen te brengen in een oppervlaktewaterlichaam, tenzij een daartoe strekkende vergunning is verleend door Onze Minister of, ten aanzien van regionale wateren, het bestuur van het betrokken waterschap.

Ingevolge artikel 6.8 is ieder die handelingen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen of het nalaten daarvan de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam kan worden verontreinigd of aangetast, verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd om die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

Ingevolge artikel 5:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder overtreding verstaan: een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift.

Ingevolge het tweede lid wordt onder overtreder verstaan: degene die de overtreding pleegt of medepleegt.

Grondslag handhaving

3. De curator betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet niet van toepassing is, althans uitsluitend van toepassing zou kunnen zijn op Calmag. Volgens de curator valt het via de afvoerput van Calmag in de sloot laten stromen van het bluswater niet onder deze bepaling, nu dit niet als een

zogenoemde directe lozing kan worden aangemerkt. Het in dit verband door de rechtbank aangehaalde citaat uit de Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Waterwet ziet volgens de curator op een bepaling die uiteindelijk niet in de Waterwet is opgenomen en kan daarom niet als motivering voor het oordeel van de rechtbank dienen. Dat het hier een calamiteit betreft, waarbij het bluswater zonder medeweten of toestemming van Calmag via de afvoerput op de sloot is geloosd, kan, anders dan de rechtbank heeft overwogen, evenmin tot het oordeel leiden dat het om een directe lozing gaat, aldus de curator.

3.1. De begrippen directe lozing en indirecte lozing worden in de wetsgeschiedenis gebruikt om de bevoegdheden van de waterbeheerder en het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ten opzichte van elkaar af te bakenen, maar zijn geen begrippen die in de Waterwet zelf worden gehanteerd. Artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet bevat een verbod op het zonder vergunning brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. In de Waterwet is niet nader bepaald wanneer sprake is van het 'brengen' van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. Daargelaten de vraag in hoeverre hetgeen in de wetsgeschiedenis is opgemerkt over het onderscheid tussen directe en indirecte lozingen, meer in het bijzonder het door de rechtbank geciteerde deel daarvan, kan worden gebruikt bij de uitleg van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet, is de Afdeling met de rechtbank van oordeel dat het enkele feit dat het bluswater in dit geval via de afvoerput van Calmag in de sloot is gestroomd niet maakt dat deze bepaling niet van toepassing is, of dat deze uitsluitend van toepassing zou kunnen zijn op Calmag. Daarbij is van belang dat het perceel van Bavin grenst aan dat van Calmag en het bluswater afkomstig is van het blussen van de brand het perceel en in het pand van Bavin. Er bestaat ook overigens geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, hier toepassing mist.

Het betoog faalt.

Overtreding

4. De curator betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de aan de bestreden besluiten ten grondslag gelegde overtreding van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet - het vanuit het pand van Bavin in de sloot

lozen van met zink verontreinigd bluswater - niet is komen vast te staan. Volgens de curator hebben de door het dagelijks bestuur ter zake overgelegde analyseresultaten slechts betrekking op het water in de sloot na de brand en niet op het bluswater, voordat dit in de sloot is gestroomd, zodat deze resultaten niet de conclusie ondersteunen dat het bluswater was verontreinigd met zink. Het door de rechtbank aangehaalde rapport van Alcontrol Laboratories van 23 februari 2012 ondersteunt die conclusie volgens de curator evenmin, nu dit rapport, anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, niet een in zijn opdracht uitgevoerde analyse betreft van het bluswater dat in de sloot is gestroomd. Hij voert verder aan dat uit het rapport "Verkenkend milieukundig bodemonderzoek op een terrein aan de weg 1A te Veendam" van Fugro Milieu Consult B.V. van 17 juli 2001, nr. 81010234.110, blijkt dat de grond grenzend aan de sloot en het water in de sloot reeds voor de brand verontreinigd waren met zink.

4.1. Het rapport van het laboratorium van het waterschap van 2 februari 2012, rapportcode RAP1101901, dat mede ten grondslag is gelegd aan de bij de rechtbank bestreden besluiten, bevat analyseresultaten van monsters, genomen op 30 januari 2012. Ter zitting heeft het dagelijks bestuur toegelicht dat op die dag ook het bluswater, dat nog steeds uit het pand van Bavin stroomde, is bemonsterd. Uit de analyseresultaten blijkt dat het bij meetpunt IHAS0437 "Bavin, rioolput terrein" genomen monster een concentratie van 3,6 mg/l zink bevatte. Nu de curator dit analyseresultaat als zodanig niet heeft betwist, ziet de Afdeling geen reden om te twijfelen aan de juistheid van de conclusie van het dagelijks bestuur dat het bluswater dat uit het pand van Bavin stroomde, was verontreinigd met zink. Bovendien is ook bij de analyse die ten grondslag ligt aan het rapport van Alcontrol Laboratories van 23 februari 2012 een verhoogde concentratie zink (9,1 mg/l) vastgesteld. Het betreft blijkens het verhandelde ter zitting een in opdracht van de curator uitgevoerde analyse van bluswater dat in de kelder van het pand van Bavin is achtergebleven en enige tijd na de brand is bemonsterd in verband met de afvoer van het in die kelder aanwezige afval. Dat dit water langer in de kelder aanwezig is geweest dan het bluswater dat de sloot in is gestroomd, waardoor wellicht meer zink aan het water is afgegeven, laat onverlet dat de analyse van dit water de conclusie ondersteunt dat het bluswater, ook het bluswater dat de sloot

in is gestroomd, in het pand van Bavin verontreinigd is geraakt met zink.

Het dagelijks bestuur heeft zich verder op het standpunt gesteld dat de waterkwaliteit in het kanaal en de sloot periodiek worden gecontroleerd en dat bij deze controles voorafgaand aan de brand geen verhoogde concentraties zink zijn aangetroffen. Wat het bodemonderzoek van Fugro uit 2001 betreft, heeft het dagelijks bestuur zich op het standpunt gesteld dat daaruit weliswaar blijkt dat zich ter plaatse verontreinigingen voordeden, maar niet dat een zodanig zinkgehalte is aangetroffen, dat geconcludeerd moet worden dat de sloot voorafgaand aan de brand reeds met zink was verontreinigd. Hetgeen de curator aanvoert, geeft geen aanleiding te twifelen aan de juistheid van dit standpunt.

De rechtbank is, gelet op het voorgaande, terecht tot het oordeel gekomen dat vanuit het pand van Bavin met zink verontreinigd bluswater is geloosd, hetgeen de verontreiniging van de sloot heeft veroorzaakt.

Het betoogt faalt.

Overtreder

5. De curator betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat hij als curator in het faillissement van Bavin verantwoordelijk kan worden gehouden voor de lozing van het bluswater vanuit het pand van Bavin en daarom als overtreder van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet kan worden beschouwd. Hij voert in dit verband aan dat het pand van Bavin op het moment van de brand niet tot de boedel behoorde, omdat op het pand een retentierecht werd uitgeoefend door BAM Civiel Noordoost B.V. Volgens de curator had hij, mede door dit retentierecht, ook niet de mogelijkheid om de overtreding te voorkomen dan wel te beëindigen.

5.1. Gelet op artikel 5:1, tweede lid, van de Awb is de overtreder degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift schendt. Dit is in de eerste plaats degene die de verboden handeling fysiek verricht. Daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, doch aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt.

Zoals volgt uit onder meer de uitspraken van de Afdeling van 15 oktober 2008 in zaak nr. 200707345/1 en 22 januari 2014 in zaak nr. 201207582/1/A4, moet de brandbestrijding in een bedrijf door de brandweer in het algemeen worden geacht de gevolgen van die brand te beperken. De gevolgen van die brandbestrijding kunnen, ook als zich een overtreding voordoet van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet, door het in het oppervlaktewater geraken van verontreinigd bluswater, aan het bedrijf worden toegerekend.

Verder volgt uit onder meer de uitspraken van de Afdeling van 9 mei 2007 in zaak nr. 200604496/1 en 13 februari 2013 in zaak nr. 201104925/1/A4, dat een curator als beheerder van de boedel vanaf het moment van faillietverklaring van een bedrijf verantwoordelijk is voor de uit de milieuwetgeving voortvloeiende verplichtingen van het bedrijf.

5.2. De rechtbank heeft, gelet op voornoemde jurisprudentie, terecht overwogen dat de bluswerkzaamheden van de brandweer die ertoe hebben geleid dat verontreinigd bluswater in de sloot is gestroomd, aan de curator kunnen worden toegerekend. Het betoog van de curator dat het door BAM ingeroepen retentierecht in dit geval aan die toerekening in de weg staat, faalt, reeds omdat de curator niet aannemelijk heeft gemaakt dat ten tijde van de brand daadwerkelijk een retentierecht werd uitgeoefend. De Afdeling betreft daarbij dat uit de stukken blijkt dat de curator het retentierecht heeft betwist.

Of de curator feitelijk de mogelijkheid had om de overtreding te voorkomen dan wel te beëindigen, is niet relevant, nu hij overtreder is op grond van een toerekening aan hem van het handelen van de brandweer dat tot de overtreding heeft geleid. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de curator als overtreder van artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet kan worden aangemerkt.

Het betoog faalt.

6. Voor zover de curator betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat hij artikel 6.8 van de Waterwet niet heeft overtreden, faalt dit betoog, reeds omdat artikel 6.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Waterwet ook zonder artikel 6.8 een toereikende grondslag biedt voor de bij

het besluit van 4 juni 2012 opgelegde last onder bestuursdwang.

Kostenverhaal

7. De curator betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het dagelijks bestuur ten onrechte heeft beslist dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang worden verhaald op de boedel van Bavin. Volgens hem kunnen de kosten niet op de boedel worden verhaald, omdat het niet om een boedelschuld gaat. Hij voert in dit verband aan dat zich niet één van de door de Hoge Raad in zijn arrest van 19 april 2013, ECLI:NL:HR:2013:BY6108, genoemde categorieën van schulden, die als boedelschuld kunnen worden aangemerkt, voordoet.

7.1. De Hoge Raad heeft in het arrest van 19 april 2013 overwogen dat een boedelschuld kan ontstaan hetzij ingevolge de wet, hetzij omdat zij door de curator in zijn hoedanigheid is aangegaan, hetzij omdat zij een gevolg is van een handelen van de curator in strijd met een door hem in zijn hoedanigheid na te leven verbintenis of verplichting. In dit geval doet zich de laatstgenoemde situatie voor. De toepassing van bestuursdwang en een eventueel verhaal van de kosten daarvan zijn immers het gevolg van het handelen of nalaten van de curator in strijd met de uit hoofde van zijn hoedanigheid als curator in het faillissement van Bavin op hem rustende verplichting om de Waterwet na te leven, althans handelen of nalaten dat aan hem in zijn hoedanigheid van curator kan worden toegerekend. De rechtbank heeft in hetgeen de curator aanvoert dan ook terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het dagelijks bestuur niet heeft kunnen beslissen dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang worden verhaald op de boedel van Bavin.

Het betoog faalt.

Annotatie

1. Deze uitspraak geeft inzicht in de betekenis van het onderscheid tussen directe en indirecte lozingen. Ondanks dat dit begrippen zijn die noch vroeger noch nu in de water- of milieuwetgeving voorkomen, worden ze in de praktijk veel gebruikt. Onder de voormalige Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) was de waterbeheerder in beginsel bevoegd gezag voor de directe lozingen en voor die indirecte lozingen die belangrijke negatieve gevolgen

voor de werking van de rioolwaterzuiveringsinstallaties konden hebben. Artikel 1 lid 1 Wvo regelde de directe lozingen: 'Het is verboden zonder vergunning met behulp van een werk afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm ook, te brengen in oppervlaktewateren' en artikel 1 lid 2 regelde de indirecte lozingen, dat wil zeggen de lozingen die plaatsvonden op een werk dat op een ander werk was aangesloten. Meer praktisch gezegd ging het om lozingen die plaatsvonden op een rioolstelsel bedoeld voor de inzameling en het transport van afvalwater, waarna de lozing via de riolering plaatsvond op een rioolwaterzuiveringsinstallatie. Na zuivering werd het afvalwater dan alsnog op het oppervlaktewater geloosd. (Art. 1 lid 2 Wvo luidde: 'Het verbod, bedoeld in het eerste lid, geldt niet voor een lozing met behulp van een werk dat op een ander werk is aangesloten. Deze uitzondering geldt niet voor lozingen waarbij door Ons bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen stoffen in oppervlaktewateren worden gebracht en voor lozingen vanuit door Ons bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen soorten van inrichtingen, voor lozingen van ten minste een door Ons bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen hoeveelheid verontreinigende stoffen of afvalwater, alsmede voor lozingen met behulp van een werk, niet zijnde een voorziening als bedoeld in artikel 10.30, eerste lid, van de Wet milieubeheer, dat is aangesloten op een inrichting voor het zuiveren van afvalwater, in beheer bij een waterschap of gemeente of in exploitatie bij een rechtspersoon die door het bestuur van een waterschap is belast met de zuivering van stedelijk afvalwater als bedoeld in artikel 15a.') Na de inwerkingtreding van de Waterwet is deze bevoegdheidsverdeling veranderd. De waterbeheerder is bevoegd gezag voor de vergunningverlening voor directe lozingen: 'het brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam'. Het Wm-bevoegd gezag (meestal de gemeente) is verantwoordelijk voor de inzameling en het transport van afvalwater en bevoegd gezag voor lozingen op de riolering. De vraag rijst echter wie er bevoegd gezag is indien er niet direct op oppervlaktewater wordt geloosd, maar ook niet op de riolering wordt geloosd. Dat was in casu het geval nu er na het uitbreken van een brand in een energiefabriek met zink verontreinigd bluswater via het erf en een afvoerput van een naastgelegen bedrijf in het oppervlaktewater terecht kwam. Er zijn echter meer situaties denkbaar waarbij er niet direct op oppervlaktewater wordt geloosd, maar ook niet op een openbaar rioolstelsel wordt geloosd.

2. Het dagelijks bestuur van waterschap Hunze en Aa's heeft spoedeisende bestuursdwang toegepast wegens het zonder watervergunning lozen van verontreinigd bluswater in een oppervlaktewaterlichaam. Feitelijk is het bluswater via een afvoerput van een naastgelegen bedrijf (Calmag) in een sloot terechtgekomen. De curator van het bedrijf dat het overtreden van artikel 6.2 Waterwet wordt verweten (Bavin) en tot wie de bestuursdwangaanschrijving en het kostenverhaal zijn gericht, betoogt dat daarom geen sprake is van het overtreden van artikel 6.2 lid 1 onder a Waterwet omdat er geen sprake is van een directe lozing en daarom de grondslag voor de handhaving ontbreekt. De Afdeling overweegt dat de begrippen directe lozing en indirecte lozing in de wetsgeschiedenis worden gebruikt om de bevoegdheden van de waterbeheerder en het bevoegd gezag op grond van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht ten opzichte van elkaar af te bakenen, maar geen begrippen zijn die in de Waterwet zelf worden gehanteerd. Artikel 6.2 lid 1 aanhef en onder a van de Waterwet bevat een verbod op het zonder vergunning brengen van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. In de Waterwet is niet nader bepaald wanneer sprake is van het 'brengen' van stoffen in een oppervlaktewaterlichaam. De Afdeling is van oordeel dat het enkele feit dat het bluswater in dit geval via de afvoerput van het naastgelegen bedrijf in de sloot is gestroomd niet maakt dat artikel 6.2 Waterwet niet van toepassing is of dat in dat geval alleen het naastgelegen bedrijf Calmag artikel 6.2 Waterwet heeft overtreden. Relevante omstandigheden zijn in dit geval dat het perceel van Balvin grenst aan dat van Calmag en dat het bluswater afkomstig is van het blussen van een brand die plaatsvond in het bedrijf van Balvin. De uitspraak geeft daarmee geen duidelijkheid over de vraag of een vergunning vereist is op grond van de Waterwet indien bijvoorbeeld gebruik wordt gemaakt van een gemeenschappelijk buizenet voor het transport van afvalwater dat niet via een openbaar rioolstelsel naar een afvalwaterzuivering wordt getransporteerd. Ook is niet duidelijk wie in dat geval verplicht is een vergunning aan te vragen indien uiteindelijk het afvalwater op het oppervlaktewater wordt geloosd. Vooral nog zou ik menen dat iedereen die stoffen loost op oppervlaktewater – ook als dit alleen of gezamenlijk via een buizenstelsel of anderszins op indirecte wijze plaatsvindt – onder de vergunningplicht van de Waterwet valt. Daarop geldt slechts de uitzondering dat voor lozingen die expliciet onder het regime van de Wet milieubeheer vallen geen vergunningplicht op grond van de Waterwet geldt. Deze

uitleg sluit het beste aan bij het doel van de waterwetgeving: het beschermen en verbeteren van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen (art. 2.1 Waterwet) en de doelstellingen van de Europese waterrichtlijnen, in het bijzonder de Kaderrichtlijn water (2000/60/EG), de Richtlijn stedelijk afvalwater (91/271/EG) en de inmiddels vervallen Gevaarlijke stoffenrichtlijn (76/464/EG, later 2006/11/EG) welke laatste is geïntegreerd in de Kaderrichtlijn water. Met name de jurisprudentie van het Hof van Justitie inzake de reikwijdte van het begrip lozing (HvJ EG, C-231/97, AB 2000/22 en HvJ EG, C-232/97, AB 2000/21) kan hier als inspiratie dienen, ondanks de gewijzigde Europese en Nederlandse wetgeving.

3. Wat betreft de vraag wie in dit geval als overtreder moet worden aangemerkt sluit de Afdeling aan bij eerdere jurisprudentie. Uit artikel 5:1 lid 2 Awb en op basis van eerdere jurisprudentie (zie r.o. 5.1) van de Afdeling volgt dat het lozen van verontreinigd bluswater moet worden toegerekend aan het bedrijf ten behoeve waarvan het blussen plaatsvindt. Een curator is als beheerder van de boedel vanaf het moment van faillietverklaring van een bedrijf verantwoordelijk voor de uit de milieuwetgeving voortvloeiende verplichtingen van het bedrijf.

4. Ook het betoog dat de kosten niet kunnen worden verhaald op de boedel van het failliete bedrijf faalt. De Afdeling oordeelt dat de kosten van de toepassing van bestuursdwang kunnen worden verhaald op de boedel van het failliete bedrijf en wel op grond van het feit dat de curator heeft gehandeld in strijd met een door hem in zijn hoedanigheid na te leven verbintenis of verplichting.

5. Al met al kan worden geconcludeerd dat de afstemming in de waterketen nog niet optimaal is. Daar wordt echter op dit moment aan gewerkt. In haar brief van 16 januari 2015 aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal (*Kamerstukken I* 2014/15 30818, H) geeft de minister van Infrastructuur en Milieu inzicht in de evaluatie van de problematiek van de indirecte lozingen, ook met betrekking tot calamiteiten (zoals hier het geval was na het uitbreken van een brand). In het evaluatierapport dat is opgesteld door Royal Haskoning DHV is ingegaan op de praktijk van indirecte lozingen in een aantal praktijksituaties waarin zich een incident of calamiteit heeft voorgedaan. In het rapport wordt geconcludeerd dat de aanpak bij calamiteiten als gevolg van indirecte lozingen goed is

georganiseerd. Dat was ook in casu het geval: het waterschap heeft zich niet laten weerhouden door formeel-juridische bevoegdheidsdiscussies, maar direct maatregelen genomen om waterverontreiniging zo veel mogelijk te voorkomen. Dat was eveneens het geval bij de grote brand bij Chemie-Pack in Moerdijk. In het evaluatierapport wordt wel geconstateerd dat de samenwerking tussen gemeenten, waterschappen en regionale uitvoeringsdiensten verbeterd kan worden. Het rapport bevat een aantal belangrijke aanbevelingen om met name (maar niet alleen) de samenwerking aan de voorkant van de vergunningverlening te verbeteren. Voor de verdere ontwikkeling van de Omgevingswet is van belang dat wordt aanbevolen 'te onderzoeken of advisering door waterbeheerders bij meldingen van indirecte lozingen in het traject van de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet kan worden versterkt en of de slagkracht van de beheerders bij de handhaving in geval van een calamiteit kan worden vergroot.' De minister heeft de Eerste Kamer toegezegd dat '[i]n het traject van de Omgevingswet wordt bekeken op welke wijze meer slagkracht aan de waterschappen kan worden gegeven bij de handhaving bij calamiteiten binnen de bestaande bevoegdheidsverdeling'. De aanbevelingen worden verder uitgewerkt in de Handreiking indirecte lozingen. Inmiddels is ook het Eindrapport van de Visitatiecommissie Waterketen (onder voorzitterschap van K.M.H. Peijs) verschenen, getiteld *Waterketen 2020. Slim, betaalbaar en robuust* (Ministerie I en M, december 2014). De commissie is voorzichtig positief over de uitwerking van de gemaakte bestuurlijke afspraken in de waterketen. De gemaakte doelstellingen zullen met het voorgenomen beleid en de gemaakte afspraken grotendeels, maar niet helemaal worden gehaald en verder moet worden bedacht dat de beleidsvoornemens voor het grootste deel in de komende jaren (tot 2020) nog daadwerkelijk moeten worden verwezenlijkt.

H.F.M.W. van Rijswijk

15-02

**ABRvS 1 oktober 2014,
nr. 201308398/1/R4 (GS Drenthe)
(ECLI:NL:RVS:2014:3546)**

Casus

Besluit dat verplicht tot het maken van een milieueffectrapport (mer) voor (de uitbreiding van) een ontgronding in een gebied dat tot de ecologische hoofdstructuur (EHS) behoort en dat in de nabijheid van een Natura 2000-gebied ligt. Appellante stelt dat de voorgenomen activiteit niet rechtvaardigt dat zij een mer moet opstellen omdat in de aanmeldingsnotitie alle relevante milieuaspecten zijn onderzocht en is geconcludeerd dat de ontgronding geen aanzienlijke negatieve milieugevolgen zal veroorzaken. Ook de ligging van het gebied is volgens appellante geen omstandigheid die een mer rechtvaardigt.

Rechtsvraag

Is een mer vereist?

Uitspraak

De criteria van bijlage III bij de EEG-richtlijn milieueffectbeoordeling waarmee het college bij zijn beslissing rekening heeft moeten houden, hebben onder meer betrekking op de kenmerken van het project, de plaats van het project en de kenmerken van het potentiële effect. Bij de plaats van het project dient ingevolge bijlage III bij de richtlijn in het bijzonder aandacht te bestaan voor speciale beschermingszones en voor gebieden die in de wetgeving van lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd.

De uitbreiding van de ontgronding is voorzien in het Gasselterveld gelegen in de EHS en in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Drentsche Aa. De voorgenomen ontgronding is aldus voorzien in en nabij gevoelige gebieden waarbij sprake is van te beschermen natuurwaarden. Gelet hierop en op de omstandigheid dat als onderdeel van de ontgronding bestaande bebossing behorende tot de EHS verloren zal gaan, is het standpunt van het college dat de

voorgenomen ontgronding belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben niet onredelijk.

artikel 7.17 WMB

Procesverloop

Op 27 april 2012 heeft het college van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. een vergunningaanvraag ontvangen voor een uitbreiding van een ontgronding in de gemeente Aa en Hunze, plaatselijk bekend Gasselterveld. Bij besluit van 30 oktober 2012 heeft het college besloten de voorgenomen uitbreiding van de ontgronding aan te merken als een activiteit waarvoor een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Bij besluit van 1 augustus 2013 heeft het college het door Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. beroep ingesteld.

(...)

Inhoudelijk

4. De door Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. beoogde uitbreiding van de ontgronding in het Gasselterveld omvat blijkens de aanmeldingsnotitie een oppervlakte van ongeveer 18 hectare en betreft aldus op grond van artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer en onderdeel D.16.1 van het Besluit m.e.r. een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit.

4.1. Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. betoogt dat de voorgenomen uitbreiding van de ontgronding in het Gasselterveld met 18 hectare niet rechtvaardigt dat zij een milieueffectrapport moet opstellen. Hiertoe voert zij aan dat in de aanmeldingsnotitie alle relevante milieuaspecten zijn onderzocht en in dit onderzoek is geconcludeerd dat de uitbreiding van de ontgronding in het Gasselterveld geen aanzienlijke negatieve milieugevolgen zal veroorzaken. Volgens Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. heeft het college er geen blijk van gegeven dat dit onderzoek onjuist is, omdat zij door het college niet in de gelegenheid is gesteld het onderzoek toe te lichten of aan te vullen. Tevens betoogt zij dat de enkele ligging van het Gasselterveld in

de ecologische hoofdstructuur (hierna: de EHS) en in de nabijheid van een Natura 2000-gebied geen omstandigheden zijn die het opstellen van een milieueffectrapport rechtvaardigen. Zij verwijst hiertoe naar de uitspraken van de Afdeling van 16 mei 2007 in zaak nr. 200607772/1 en 5 december 2007 in zaak nr. 200608771/1. In dit verband voert zij tevens aan dat uit het onderzoek bij de aanmeldingsnotitie blijkt dat de natuurwaarden niet aanzienlijk worden aangetast. Verder betoogt zij dat het college in zijn besluitvorming ten onrechte niet de omstandigheid heeft betrokken dat nabij de voorgenomen ontgroning 36 hectare natuur zal worden ontwikkeld.

Ook voert Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. aan dat het bestreden besluit onzorgvuldig is genomen, omdat voortgaand aan het bestreden besluit door een lid van het college op voorhand was medegedeeld dat voor de uitbreiding van de ontgroning in het Gasselterveld een milieueffectrapport zou moeten worden opgesteld.

4.2. Het college stelt zich op het standpunt dat niet kan worden uitgesloten dat de beoogde uitbreiding van de ontgroning in het Gasselterveld belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, omdat het gebied behoort tot de EHS en is gelegen in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Drentsche Aa. Tevens is het Gasselterveld gelegen binnen een aangewezen stiltegebied. Deze omstandigheden vereisen volgens het college een zorgvuldige beoordeling van de milieueffecten. Het college verwijst hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2005 in zaak nr. 200407970/1. Het onderzoek verricht in het kader van de aanmeldingsnotitie acht het college voor een zorgvuldige beoordeling van de milieugevolgen ontoereikend, omdat het opstellen van een milieueffectrapport met meer procedurele waarborgen is omkleed en een integraal toetsingskader van alle milieuaspecten waarborgt, waarbij tevens mogelijke alternatieven worden onderzocht. Het opstellen van een milieueffectrapport is volgens het college tevens gewenst gelet op de omstandigheid dat de ontgroning onomkeerbare negatieve milieueffecten zal veroorzaken nu het bestaande bos ter plaatse dat behoort tot de EHS verloren zal gaan.

4.3. Ter beoordeling staat of het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorgenomen uitbreiding van de ontgroning in het Gasselterveld belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, als bedoeld in artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer, kan

hebben en dat dientengevolge een milieueffectrapport is vereist. De criteria van bijlage III bij de Richtlijn, waarmee het college bij zijn beslissing rekening heeft moeten houden, hebben onder meer betrekking op de kenmerken van het project, de plaats van het project en de kenmerken van het potentiële effect. Bij de plaats van het project dient ingevolge bijlage III bij de richtlijn in het bijzonder aandacht te bestaan voor speciale beschermingszones en voor gebieden die in de wetgeving van lidstaten zijn aangeduid of door die wetgeving worden beschermd.

4.4. De uitbreiding van de ontgroning is voorzien in het Gasselterveld gelegen in de EHS en in de nabijheid van het Natura 2000-gebied Drentsche Aa. De voorgenomen ontgroning is aldus voorzien in en nabij gevoelige gebieden waarbij sprake is van te beschermen natuurwaarden. Gelet hierop en op de omstandigheid dat als onderdeel van de ontgroning bestaande bebouwing behorende tot de EHS verloren zal gaan, acht de Afdeling het standpunt van het college dat de voorgenomen ontgroning belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben niet onredelijk. De uitspraken van de Afdeling van 16 mei 2007 en 5 december 2007, waarnaar Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. verwijst, geven geen aanleiding voor een ander oordeel. De beantwoording van de vraag of voor een voorgenomen activiteit het opstellen van een milieueffectrapport is vereist, hangt immers af van de specifieke omstandigheden van het geval en staat in beginsel ter beoordeling van het bevoegd gezag.

Nu de voorgenomen ontgroning belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat het opstellen van een milieueffectrapport in het onderhavige geval de aangewezen manier is om de milieugevolgen van de activiteit op zorgvuldige wijze te beoordelen. Het standpunt van Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. dat alle relevante milieugevolgen reeds zijn onderzocht bij de aanmeldingsnotitie en uit dit onderzoek volgt dat de voorgenomen ontgroning geen aanzienlijke negatieve milieugevolgen zal veroorzaken, leidt niet tot een ander oordeel reeds omdat een m.e.r.-beoordelingsprocedure met minder procedurele waarborgen is omkleed. Bovendien worden aan een milieueffectrapport ingevolge artikel 7.23 van de Wet milieubeheer andere inhoudelijke eisen gesteld dan aan een m.e.r.-beoordeling.

De door Zandzuigbedrijf Gasselte B.V. aangevoerde omstandigheid dat nabij de voorgenomen ontgroning nieuwe natuur zal worden ontwikkeld, leidt evenmin tot het oordeel dat geen milieueffectrapport behoeft te worden opgesteld. De ontwikkeling van nieuwe natuur doet er niet aan af dat de voorgenomen ontgroning belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

4.5. Nu het bestreden besluit is genomen door het college, acht de Afdeling de omstandigheid dat voorafgaand aan het bestreden besluit door een lid van het college zou zijn gezegd dat voor de voorgenomen ontgroning een milieueffectrapport zou moeten worden gemaakt, ontoereikend voor het oordeel dat het bestreden besluit onzorgvuldig is genomen.

4.6. De betogen falen.

5. Het beroep is ongegrond.

15-03

Rb. Midden-Nederland zittingsplaats Utrecht 10 oktober 2014, nr. AWB 13-2986 (Utrecht/BBT) (ECLI:NL:RBMNE:2014:4889)

Casus

Last onder dwangsom wegens het niet afdekken en afgedekt houden van koelmeubelen in een supermarkt. Volgens verweerder moet deze energiebesparende maatregel als beste beschikbare techniek (BBT) worden aangemerkt en is op brancheniveau de terugverdientijd van deze maatregel vijf jaar of minder. Daarom ziet verweerder geen ruimte om bij de berekening van de terugverdientijd bedrijfs-specifieke omstandigheden mee te wegen.

Eiseres betoogt dat rekening moet worden gehouden met bedrijfsspecifieke omstandigheden, in dit geval de toepassing van het LESS-systeem waardoor de terugverdientijd van de afdekking van de koelmeubelen langer is dan vijf jaar. Met dit LESS-systeem vindt warmteterugwinning plaats uit de restwarmte van de koelmiddelen waardoor een CV-installatie in de supermarkt overbodig is.

Rechtsvraag

Vindt het bepalen van de terugverdientijd van energiebesparende maatregelen plaats op brancheniveau dan wel op het niveau van de inrichting?

Uitspraak

De vraag of een bepaalde techniek of energiebesparende maatregel als BBT is aan te merken, moet worden beantwoord door middel van een branchebenadering. Dit betekent niet dat iedere energiebesparende maatregel die op brancheniveau BBT is in een individueel geval kan worden afgedwongen door toepassing van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, ongeacht de concrete omstandigheden van het geval. Dit artikel richt zich namelijk niet op de branche, maar op degene die de inrichting drijft.

De vraag of een energiebesparende maatregel een terugverdientijd heeft van vijf jaar of minder dient voor de toepassing van artikel 2.15 voor de inrichting – en niet voor de branche – te worden bepaald. Toepassing van BBT op brancheniveau garandeert een minimumniveau van milieubescherpende maatregelen. De rechtbank ziet niet in waarom zou moeten worden aanvaard dat een inrichting die met het treffen van bedrijfsspecifieke maatregelen een hogere milieuwinst boekt dan dit minimumniveau op grond van artikel 2.15 zou moeten worden verplicht tot het treffen van maatregelen met een minder vergaande milieuwinst. Bovendien noopt de tekst van artikel 2.15 noch de Wet milieubeheer tot het abstraheren van bedrijfs-specifieke omstandigheden.

Mitsdien had verweerder niet voorbij mogen gaan aan het standpunt van eiseres dat met het LESS-systeem maatregelen zijn doorgevoerd die een verdergaande energiebesparing opleveren dan op grond van de huidige BBT op brancheniveau kan worden bereikt.

artikel 2.15 Activiteitenbesluit

Procesverloop

Bij besluit van 30 oktober 2012 (het primaire besluit) heeft verweerder met betrekking tot het supermarktfiliaal [...] een last onder dwangsom opgelegd in verband met overtreding van artikel 2.15, eerste lid, van het Besluit alge-

mene regels voor inrichtingen milieubeheer (het Activiteitenbesluit), waarbij eiseres is gelast om binnen drie maanden na inwerkingtreding van dit besluit de overtreding van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit te beëindigen door de verticale koelmeubelen in de dagperiode af te (laten) dekken en afgedekt te houden op straffe van een dwangsom van € 1.750,- per week met een maximum van € 17.500,-.

Bij besluit van 26 april 2013 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

(...)

Overwegingen

1.1. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten.

In het supermarktfiliaal zijn de verticale koelmeubelen niet afgedekt. Er wordt in dit filiaal gebruik gemaakt van het zogenoemde LESS-systeem. Met dit systeem vindt warmteterugwinning plaats uit de restwarmte van koelmeubelen voor het verwarmen van het supermarktfiliaal, waardoor een CV-installatie overbodig is. Tevens wordt door het LESS-systeem de energievraag van koelmeubelen beperkt vanwege een verlaging van de condensatietemperatuur.

1.2. Op 12 oktober 2011 hebben controleurs van verweerd afdeling Toezicht en Handhaving Bebouwde Omgeving tijdens een controle bij het supermarktfiliaal geconstateerd dat de verticale koelmeubelen tijdens de dagperiode niet zijn afgedekt. Verweerder heeft dit aangemerkt als een overtreding van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit.

Verweerder heeft eiseres bij brief van 11 november 2011 in de gelegenheid gesteld de overtreding binnen zes maanden ongedaan te maken. Bij een controle op 12 mei 2012 is geconstateerd dat de verticale koelmeubelen wederom niet waren afgedekt. Verweerder heeft bij brief van 15 augustus 2012 kenbaar gemaakt voornemens te zijn handhavend op te treden. Eiseres heeft hiertegen een zienswijze ingediend. Verweerder heeft vervolgens de onder "Procesverloop" vermelde besluitvorming genomen.

1.3. Ter zitting hebben partijen medegedeeld dat verweerder na het instellen van beroep de begunstigingstermijn

heeft verlengd tot zes weken na de uitspraak op dit beroep.

1.4. Niet in geschil is dat de last onder dwangsom niet ziet op roll-in meubelen en de meubelen die primair zijn bedoeld voor speciale aanbiedingen.

2.1. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Alleen onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan afzien van het opleggen van een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom.

2.2. Op grond van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit – voor zover hier van belang – neemt degene die de inrichting drijft alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder.

Het derde lid van dit artikel bepaalt dat indien uit onderzoek blijkt dat niet wordt voldaan aan het eerste lid, degene die de inrichting drijft de in dat lid bedoelde maatregelen neemt binnen een door het bevoegd gezag te bepalen redelijke termijn.

2.3. Het Activiteitenbesluit is de in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer genoemde algemene maatregel van bestuur, bij of krachtens welke regels worden gesteld die nodig zijn ter bescherming van het milieu tegen de nadelige gevolgen die de inrichting daarvoor kunnen veroorzaken.

2.4. Op de voet van artikel 8.40, derde lid, van de Wet milieubeheer geldt dat – kort gezegd – door middel van overeenkomstige toepasselijkheid van daartoe strekkende bepalingen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) ook ten aanzien van de algemene regels van het Activiteitenbesluit heeft te gelden dat de op basis daarvan op te leggen voorschriften of te treffen maatregelen overeenkomstig de voor die inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT) dienen te zijn.

3. Eiseres betoogt dat zij artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit niet overtreedt, omdat de terugverdientijd van de afdekking van koelmeubelen, door gebruikmaking van het LESS-systeem in het supermarktfiliaal, langer is dan vijf

jaar, namelijk 8,44 jaar. Eiseres voert aan dat bij toepassing van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit rekening moet worden gehouden met bedrijfsspecifieke omstandigheden, in dit geval de toepassing van het LESS-systeem. Eiseres leidt dit af uit de formulering van het artikel en de bij het artikel behorende Nota van Toelichting, de wettelijke omschrijving van het begrip BBT en rechtspraak. Ten aanzien van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit voert eiseres aan dat de tekst niet verplicht tot het toepassen van de door verweerder gehanteerde branchebenadering en de tekst evenmin verbiedt om aan de hand van een berekening aan te tonen dat een maatregel geen terugverdientijd van vijf jaar of minder heeft. Ter onderbouwing heeft eiseres een rapport van TNO overgelegd van april 2011.

4. Verweerder stelt dat het overdag afdekken van koelmeubelen in een supermarkt moet worden aangemerkt als BBT, met een terugverdientijd van vijf jaar. Verweerder betoogt dat de terugverdientijd van deze maatregel op brancheniveau moet worden gezien en heeft dit in het bestreden besluit gemotiveerd door te stellen dat de voorschriften van het Activiteitenbesluit waarborgen dat inrichtingen BBT toepassen. Verweerder ziet daarom geen ruimte om bij de berekening van de terugverdientijd bedrijfsspecifieke omstandigheden – zoals de aanwezigheid van het LESS-systeem – mee te wegen. Ter onderbouwing heeft verweerder onder meer verwezen naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 december 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BG7182). De berekening van de terugverdientijd van de maatregel in de supermarktbranche is uitgevoerd op basis van de formule van voornoemde uitspraak, waarbij de database van InfoMil als hulpmiddel is toegepast. Verweerder verwijst – ook voor de invoerwaarden – naar het rapport van EnergyGo van mei 2012 en naar het advies van de StAB van 22 maart 2013 betreffende andere procedures over afdekking bij supermarkten. Gelet op de met bovengenoemde methode berekende terugverdientijd van 3,3 jaar is sprake van een overtreding van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Dat de toelichting bij artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit ruimte laat een aparte berekening te maken in specifieke gevallen doet hier niet aan af, omdat die toelichting juridisch niet bindend is.

5. De rechtbank ziet zich, gelet op hetgeen door eiseres is aangevoerd, gesteld voor de vraag of sprake is van

overtreding van een wettelijk voorschrift, namelijk artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, en daarmee voor de vraag of verweerder in dit geval bevoegd was om tot handhaving over te gaan. De vraag die partijen in de kern genomen verdeeld houdt is of bij de toepassing van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit in een concreet geval bij het bepalen van de terugverdientijd van de verlangde maatregel mag worden geabstraheerd van bedrijfsspecifieke omstandigheden. Meer in het bijzonder gaat het om de vraag of bij het bepalen van de terugverdientijd van de afdekking van koel- en vriesmeubelen de invloed van het LESS-systeem op die terugverdientijd mag worden betrokken. Verweerder heeft de berekening van de terugverdientijd uitgevoerd op brancheniveau en heeft dus geabstraheerd van het specifieke filiaal. Partijen komen hierdoor als gezegd uit op een verschillende terugverdientijd; volgens verweerder is de terugverdientijd 3,3 jaar en volgens eiseres is de terugverdientijd bij een LESS-filiaal minstens 8,44 jaar.

6.1. Naar het oordeel van de rechtbank stelt verweerder terecht dat de vraag of een bepaalde techniek of energiebesparende maatregel als BBT is aan te merken moet worden beantwoord door middel van een branchebenadering. Daarmee is echter niet gezegd dat iedere energiebesparende maatregel die op brancheniveau BBT is in een individueel geval kan worden afgedwongen door toepassing van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit, ongeacht de concrete situatie. Immers, of sprake is van een overtreding van deze bepaling dient aan de hand van de concrete omstandigheden van het geval te worden beoordeeld. Artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit richt zich namelijk niet op de branche, maar op degene die een inrichting drijft.

6.2. De vraag of een energiebesparende maatregel een terugverdientijd heeft van vijf jaar of minder dient voor de toepassing van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit voor de inrichting – en niet voor de branche – te worden bepaald. De rechtbank ziet steun daarvoor in het navolgende. Toepassing van BBT op brancheniveau garandeert een minimumniveau van milieubeschermdende maatregelen. Doel van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit is te komen tot energiebesparing in een inrichting, waarmee milieubelasting in de vorm van broeikasgasemissies en luchtverontreiniging wordt bestreden. Tegen die achtergrond kan de rechtbank niet inzien dat aanvaard zou moeten worden dat een inrichting die een hogere milieuwinst boekt dan

het hierboven beschreven minimumniveau, artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit zou overtreden en vervolgens -om die overtreding ongedaan te maken- een maatregel moet treffen die een mindere vergaande milieuwinst creëert.

Bovendien noopt noch de tekst van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit noch de Wet milieubeheer tot het abstraheren van relevante bedrijfsspecifieke omstandigheden. Daarbij acht de rechtbank van belang dat uit de Nota van Toelichting bij het Activiteitenbesluit blijkt dat de lijsten met rendabele energiebesparingsmaatregelen, die te raadplegen zijn op de website van Infomil, als hulpmiddel dienen en niet uitputtend of dwingend zijn bedoeld. Indien een energiebesparende maatregel voorkomt op die lijsten is geen berekening nodig om aan te tonen dat de maatregel rendabel is in de in artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit bedoelde zin. In andere gevallen kan dit met een berekening worden aangetoond. In de Nota van Toelichting is verder de situatie "om aan te kunnen tonen dat een energiebesparende maatregel die is opgenomen op de lijst of in de database in een specifiek geval toch niet rendabel is" opgenomen als één van de twee situaties waarbij een berekening nodig kan zijn. Ook uit het voorgaande leidt de rechtbank af dat de berekening van de terugverdientijd van een energiebesparende maatregel niet op het niveau van de branche maar op het niveau van het supermarktfiliaal dient plaats te vinden. Het kan immers voorkomen dat een energiebesparende maatregel die is opgenomen op de lijst of in de database van Infomil in een specifiek geval toch niet rendabel is. Het betoog van verweerder dat de toelichting juridisch niet-bindend is en er daarom geen waarde aan gehecht kan worden, kan de rechtbank niet volgen. Juridisch bindend is die toelichting inderdaad niet, maar er kan wel degelijk betekenis aan toekomen, aangezien de wetgeschiedenis en de toelichting in dit geval inzicht geven in de vraag hoe artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit moet worden uitgelegd.

7. De rechtbank komt dan ook tot het oordeel dat verweerder niet heeft kunnen volstaan met een toets van de terugverdientijd van de door hem vereiste maatregel op het niveau van de branche. Verweerder had moeten bezien of het ontbreken van dagafdekking van de koel- en vriesmeubelen in dit concrete geval tot overtreding van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit leidt. Dat betekent dat verweerder niet voorbij had mogen gaan aan

het standpunt van eiseres dat in het supermarktfiliaal met het LESS-systeem maatregelen zijn doorgevoerd die een verdergaande energiebesparing opleveren dan op grond van de huidige BBT kan worden bereikt en dat de door verweerder vereiste dagafdekking ten koste gaat van de energiebesparing die met het LESS-systeem wordt behaald. Verweerder heeft de invloed van de aanwezigheid van het LESS-systeem in dit supermarktfiliaal op de terugverdientijd van de door hem verlangde maatregel niet buiten beschouwing mogen laten. De beroepsgrond slaagt.

8. De rechtbank stelt vast dat verweerder op geen enkel moment in deze procedure heeft weersproken dat de aanwezigheid van het LESS-systeem bij dit supermarktfiliaal een hogere milieuwinst geeft en dat het afdekken van de koel- en vriesmeubelen ten koste gaat van het rendement van dit systeem. Evenmin heeft verweerder bestreden dat met inachtneming van de aanwezigheid van het LESS-systeem de terugverdientijd van de in het bestreden besluit opgelegde maatregel voor dit supermarktfiliaal meer dan vijf jaar is. Gelet op het voorgaande heeft verweerder niet aannemelijk gemaakt dat het afdekken van de verticale koelmeubelen in dit geval een energiebesparende maatregel is met een terugverdientijd van meer dan vijf jaar, waardoor niet is komen vast te staan dat door het ontbreken daarvan sprake is van een overtreding van een wettelijk voorschrift. Verweerder was derhalve niet bevoegd over te gaan tot handhavend optreden.

9. Gelet op het voorgaande kan het bestreden besluit niet in stand blijven. Het beroep zal gegrond worden verklaard. Verweerder heeft ter zitting desgevraagd toegelicht dat hij de juistheid van de stellingen van eiseres met betrekking tot de terugverdientijd uitgaande van de aanwezigheid van het LESS-systeem niet heeft onderzocht en dat hij dat zal doen als de uitspraak van de rechtbank daartoe aanleiding geeft. Toepassing van de bestuurlijke lus is daarmee strikt genomen een mogelijkheid. De rechtbank acht dit echter in de onderhavige zaak gelet op het principiële karakter van het geschil niet bijdragen aan een zo spoedig en finaal mogelijke beslechting daarvan. Het doen van een einduitspraak geeft partijen de mogelijkheid om het geschil thans reeds voor te leggen aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Daarom ziet de rechtbank aanleiding om gebruik te maken van de haar in artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) gegeven bevoegdheid om zelf in de

zaak te voorzien en in dat kader het primaire besluit te herroepen. Aan het primaire besluit kleeft immers hetzelfde, bij de huidige stand van zaken niet herstelbare gebrek als aan het bestreden besluit, ervan uitgaande dat verweerder de bevoegdheid tot handhavend optreden ontbeert.

15-04

**ABRvS 22 oktober 2014,
nr. 201402260/1/A3
(Schijndel/vergunning)
(ECLI:NL:RVS:2014:3812)**

Casus

Vergunning voor het houden van een popfestival. De rechtbank Oost-Brabant heeft het beroep van appellante ongegrond verklaard. In hoger beroep wordt door de exploitante van het popfestival aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat appellante belanghebbende is bij het besluit tot het verlenen van de vergunning.

Rechtsvraag

Is appellante belanghebbende?

Uitspraak

Appellante woont op een afstand van circa 3,2 kilometer van het terrein waar het popfestival wordt gehouden. Afhankelijk van de windrichting kan zij geluid horen dat van dit terrein afkomstig is. Uit waarnemingen is gebleken dat dit geluid niet erg luid was. Daarmee is niet aannemelijk dat appellante – naar objectieve maatstaven gemeten – als gevolg van het popfestival hinder van enige betekenis ondervindt. Mitsdien kan zij niet worden aangemerkt als belanghebbende.

Met vernietiging van de uitspraak van de rechtbank wordt het bij de rechtbank ingestelde beroep van appellante alsnog niet-ontvankelijk verklaard.

artikel 1:2 Awb

artikel 8:1 Awb

Procesverloop

Bij besluit van 25 maart 2013 heeft de burgemeester aan Stichting Paaspop een vergunning verleend voor het houden van een popfestival op vrijdag 29, zaterdag 30 en zondag 31 maart 2013 op het terrein van manege de Molenheide aan de Heikampen 5 te Schijndel.

(...)

Overwegingen

1. De Stichting voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat [appellante] belanghebbende is bij het besluit van 25 maart 2013.

1.1. Ingevolge artikel 8:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), kan uitsluitend een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, wordt onder een belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

1.2. Zoals volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 1:2 van de Awb (Kamerstukken II 1988-1989, 21 221, nr. 3, p. 32) wordt met de woorden 'wiens belang rechtstreeks is betrokken' een zekere begrenzing beoogd. Een louter subjectief gevoel van betrokkenheid bij een besluit is, hoe sterk dat gevoel ook moge zijn, niet voldoende om te kunnen spreken van een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief bepaalbaar belang bij het besluit te hebben.

1.3. Het popfestival waarvoor vergunning is verleend, is een jaarlijks terugkerend festival dat plaatsvindt gedurende drie dagen in het weekend van Pasen. [appellante] woont op een afstand van 3,2 kilometer van het terrein waar het popfestival wordt gehouden. Niet in geschil is dat [appellante] daar, afhankelijk van de windrichting, geluid kan horen dat van dit terrein afkomstig is. Een ambtenaar van de gemeente heeft te kennen gegeven dat hij dit geluid heeft waargenomen toen hij op enig moment tijdens het in 2013 gehouden popfestival in de tuin van [appellante] stond. De Afdeling maakt evenwel uit het door hem verklaarde ter zitting op dat het door hem waargenomen

geluid niet erg luid was. Gelet op voornoemde omstandigheden is naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk dat [appellante], naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van het popfestival hinder van enige betekenis ondervindt. [appellante] wordt dan ook niet geraakt in een objectief bepaalbaar belang dat rechtstreeks bij het besluit tot vergunningverlening is betrokken. Zij kan niet worden aangemerkt als een belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb. De rechtbank heeft het door [appellante] ingestelde beroep ten onrechte niet niet-ontvankelijk verklaard.

2. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 25 maart 2013 van de burgemeester alsnog niet-ontvankelijk verklaren.

Annotatie

1. Er is een vergunning verleend voor een popfestival. Een appellant woont op 3,2 kilometer afstand daarvan en ondervindt geluidhinder van het popfestival. Deze appellant is door de rechtbank Oost-Brabant als belanghebbende aangemerkt. Volgens de rechtbank is aannemelijk dat bij de woning milieugevolgen van het popfestival kunnen worden ondervonden (Rb. Oost-Brabant 4 februari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:438). Het criterium dat de rechtbank hier toepast, is het criterium dat doorgaans wordt toegepast bij milieuzaken om vast te stellen of sprake is van belanghebbendheid (zie hierna bij randnummer 2). Volgens de Afdeling kwalificeert de appellant echter niet als belanghebbende. De Afdeling maakt namelijk uit een verklaring van een ambtenaar (ter zitting) op dat het geluid 'niet erg luid was'. Volgens de Afdeling is het onder die omstandigheden niet aannemelijk dat diegene in dat geval 'naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van het popfestival hinder van enige betekenis ondervindt'. Diegene wordt niet geraakt in een objectief bepaalbaar belang dat rechtstreeks bij het besluit tot vergunningverlening is betrokken, aldus de Afdeling. De Afdeling kijkt derhalve bij de vraag naar de belanghebbendheid – voor zover mij bekend – voor het eerst naar de mate van hinder.

2. Ik kan me voorstellen dat niet elke waarneming van geluid leidt tot belanghebbendheid, maar ik plaats toch enkele kanttekeningen bij de overwegingen van de Afdeling. Hoe verhoudt deze uitspraak zich bijvoorbeeld tot andere

jurisprudentie over het belanghebbende begrip? Wordt daarbij ook van belang geacht of hinder van betekenis wordt ondervonden? Een vergelijkbare overweging is mij in elk geval niet bekend. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te worden aangemerkt, moet een natuurlijk persoon een voldoende objectief bepaalbaar belang hebben bij het besluit. De wijze waarop het begrip belanghebbende wordt uitgelegd, is onder meer afhankelijk van het type besluit dat voorligt.

Zo kwalificeren omwonenden bij een omgevingsvergunning voor milieu als belanghebbende als aannemelijk is dat ter plaatse van de woning milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van 29 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3848, *MenR* 2015/10, m.nt. Nijmeijer) waarin de Afdeling overweegt dat 'voor de beantwoording van de vraag of het belang van een omwonende rechtstreeks bij dat besluit is betrokken, van belang [is] of ter plaatse van zijn woning milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. Indien ter plaatse van zijn woning immers milieugevolgen van een inrichting kunnen worden ondervonden, wordt zijn belang mogelijk door (...) die inrichting (...) geschaad'. In die zaak was een veranderingsvergunning aan de orde, maar dat maakt in dit verband niet uit. Waar het om gaat is dat nog steeds volgens vaste rechtspraak aannemelijk moet zijn dat er ter plaatse van de woning milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden. De afstand van de inrichting tot het perceel van degene die stelt belanghebbende te zijn, vormt daarbij een hulpmiddel. Ook de rechtbank in eerste aanleg heeft naar de afstand gekeken. Het festival vindt plaats op 3,2 kilometer van de woning van appellant. Als gezegd, is het volgens de rechtbank aannemelijk dat bij de woning milieugevolgen kunnen worden ondervonden van het popfestival. In zoverre is het oordeel van de rechtbank in lijn met vaste rechtspraak over het begrip belanghebbende in milieuzaken. Uit een uitspraak van de Afdeling over de Zwarte Pieten-kwestie blijkt echter dat bij evenementen niet altijd die jurisprudentielijn wordt toegepast. In die zaak bleek relevant of appellanten 'zich in voldoende mate onderscheiden van vele anderen die menen dat Zwarte Piet geen onderdeel zou mogen vormen van de Sinterklaas-intocht' (ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4117). Dit lijkt niet de lijn die de Afdeling in de hierboven afgedrukte uitspraak kiest. Maar gezegd moet worden dat de Afdeling in deze zaak er veel aan gelegen was om tot een inhoudelijke beoordeling te komen gelet

op de precedentwerking. Als gezegd, is voor de Afdeling in de hierboven afgedrukte uitspraak bepalend dat appellant geen hinder van enige betekenis ondervindt waardoor appelland niet kwalificeert als belanghebbende. Bij mijn weten wordt bij milieuzaken niet getoetst of de milieugevolgen van voldoende betekenis zijn om te kunnen spreken van een belanghebbende. Zo is de vraag of de milieugevolgen aanvaardbaar zijn niet van belang gebleken voor de belanghebbendheid (ABRvS 16 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7775). Of de milieugevolgen van een inrichting niet noemenswaardig of niet noemenswaardig merkbaar zijn, is volgens de Afdeling evenmin een criterium voor de vraag of iemand belanghebbend is (ABRvS 12 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7107).

Bij onder meer een kapvergunning of een omgevingsvergunning voor het bouwen vormt het zichtcriterium een hulpmiddel om te bepalen of iemand belanghebbende is. Bij een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt dan aan de hand van het zichtcriterium bepaald of er sprake is van ruimtelijke uitstraling. Overigens verschilt de toepassing van het zichtcriterium naar gelang het type besluit dat voorligt (zie hierover bijv. R. Ortlep in zijn annotaties bij ABRvS 24 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8400, AB 2013/180, m.nt. Ortlep en ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7247, AB 2012/167). Bij het zichtcriterium wordt – anders dan bij het nabijheids criterium – wel bezien of het zicht dat iemand heeft van voldoende betekenis is om te kunnen spreken van belanghebbendheid (zie o.a. De Waard in zijn annotatie bij ABRvS 11 januari 2012, AB 2012/131). Zelfs als er wel enig zicht is, kan iemand niettemin niet tot belanghebbende worden aangemerkt (ABRvS 7 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7607, *MenR* 2006/37, m.nt. V.M.Y. van 't Lam). Ook uit een uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2013 blijkt dat het zicht van 'voldoende betekenis' moet zijn om daardoor direct in het belang te worden geraakt (ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:174). In die zaak is aan de orde een ambtshalve wijziging op grond van artikel 6.22 Waterwet van de op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken verleende vergunningen voor twaalf offshore windturbineparken in de Noordzee. De Afdeling overweegt daarin dat het zicht dat appellanten op de windturbineparken hebben, gelet op de afstand tot de windturbineparken in relatie tot de hoogte van de turbines, niet zodanig is dat de omwonenden een persoonlijk, voldoende van anderen te onderscheiden belang hebben, zodat zij niet als belanghebbenden bij het bestreden besluit

kunnen worden aangemerkt. In zoverre is de hiervoor afgedrukte uitspraak in lijn met eerder gewezen jurisprudentie over het zichtcriterium.

3. Voor de praktijk lijkt het me overigens wel lastig om vast te stellen welke mate van hinder nu voldoende is om als belanghebbende te worden aangemerkt. Wanneer zou de geluidhinder van het popfestival daarvoor wel van voldoende betekenis zijn? Daarbij zal waarschijnlijk moeten worden bezien of – zoals ook wel bij het zichtcriterium gebeurt – degene die stelt belanghebbende te zijn zich onderscheidt van anderen. Ik kan me voorstellen dat dat niet in alle gevallen een gemakkelijke opgave is.

Opvallend vind ik daarnaast dat in de hierboven afgedrukte uitspraak op basis van een verklaring van een ambtenaar wordt geconcludeerd dat naar 'objectieve maatstaven gemeten' geen sprake is van hinder van enige betekenis. Uit de uitspraak leid ik geen feiten of omstandigheden af waaruit nog meer blijkt dat (objectief is gemeten dat) de geluidhinder niet van enige betekenis is. Geluid is toch iets dat kan worden gemeten? Waarom dat hier niet is gedaan, kan ik niet uit de uitspraak afleiden. Kan voortaan dus op grond van een mededeling van een ambtenaar over de mate van hinder worden vastgesteld dat iemand al dan niet als belanghebbende kwalificeert?

4. Dat deze uitspraak geen eendagsvlieg is en bovendien niet alleen relevant is voor een vergunning voor een popfestival, volgt uit een uitspraak van 10 december 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4434). In die zaak is een bestemmingsplan aan de orde. Appellant stelt hinder en gezondheidsklachten van een gistgeur te ondervinden van het bedrijf DSM, dat één kilometer van zijn woning is gevestigd. Mede onder verwijzing naar de hiervoor afgedrukte uitspraak, overweegt de Afdeling dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij 'naar objectieve maatstaven gemeten' als gevolg van het bestemmingsplan 'hinder van enige betekenis ondervindt'.

Valérie van 't Lam

15-05

**Rb. Oost-Brabant zittingsplaats
's-Hertogenbosch 31 oktober 2014,
nr. AWB 14-1428
(Oirschot/omgevingsvergunning)
(ECLI:NL:RBOBR:2014:6506)**

Casus

Weigering omgevingsvergunning voor een varkenshouderij in de nabijheid van een Natura 2000-gebied. Daaraan voorafgaand hebben gedeputeerde staten de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) geweigerd. Eiseres heeft geen passende beoordeling overgelegd die noodzakelijk is voor het verkrijgen van een vvgb. Eiseres meent dat door middel van saldering zeker is te stellen dat geen significante effecten optreden in het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Zij heeft dan ook om saldering verzocht, maar dit verzoek is afgewezen en het hiertegen ingediende bezwaar is ongegrond verklaard. In beroep wordt door eiseres aangevoerd dat het bestreden besluit enkel is gebaseerd op de weigering door GS om de vvgb af te geven en zodoende niet inhoudelijk is beslist op de vergunningaanvraag. Daarbij stelt eiseres dat zij niet in de gelegenheid is gesteld om mitigerende maatregelen te treffen en dat zij erop mocht vertrouwen dat zij in aanmerking zou komen voor saldering via de provinciale depositiebank.

Rechtsvraag

Had verweerder zich moeten uitlaten over de aard van de mitigerende maatregelen?

Uitspraak

Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrecht-spraak mag externe saldering worden betrokken in een passende beoordeling ten behoeve van een NB-wetvergunning dan wel een vvgb, als mitigerende maatregel. Daarbij geldt wel de voorwaarde dat sprake moet zijn van directe samenhang tussen de intrekking van de WMB-vergunning en de verlening van de NB-wetvergunning. Dit vereiste heeft de Afdeling ook verbonden aan saldering via de provinciale depositiebank. Naar aanleiding daarvan hebben

GS het saldo van de provinciale depositiebank met ingang van 17 december 2013 op nul gezet. Ten tijde van het besluit van GS om de vvgb te weigeren, bestond geen mogelijkheid voor saldering via de provinciale depositiebank.

GS hebben verweerder in de gelegenheid gesteld een passende beoordeling aan te leveren. Hierbij hebben GS geen voorkeur voor externe saldering dan wel saldering via de provinciale depositiebank uitgesproken en evenmin aangegeven dat slechts saldering via de provinciale depositiebank als mitigerende maatregel kan worden geduid. Verweerder heeft – in navolging van GS – kunnen volstaan met een eenmalig verzoek aan eiseres om een passende beoordeling te overleggen. Het ligt niet op de weg van verweerder of GS om een voorkeur uit te spreken voor een specifieke mitigerende maatregel. De vorm en inrichting van de mitigerende maatregel blijft de verantwoordelijkheid en daarmee ook het risico van, uiteindelijk, eiseres.

artikel 46b NB-wet 1998

artikel 2.20a Wabo

artikel 2.27 Wabo

Procesverloop

Bij besluit van 10 maart 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder de door eiseres aangevraagde omgevingsvergunning voor de activiteit milieu voor het veranderen van een scharrelvarkenshouderij geweigerd.

Overwegingen

1.1 De rechtbank gaat uit van de volgende feiten. Eiseres heeft op het adres [adres] een inrichting (een scharrelvarkenshouderij). Hiervoor is op 5 juni 2007 een milieuvergunning verleend voor het houden van 250 scharrelvarkens en 3 paarden. Eiseres heeft op 13 december 2010 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het uitbreiden van de scharrelvarkenshouderij. Ten opzichte van de geldende vergunning is een aantal veranderingen aangevraagd, waaronder de uitbreiding van het aantal te houden scharrelvarkens naar 1.450 stuks in de bestaande stal en het oprichten van een nieuwe stal met ligruimten op de begane grond en op plateaus en het realiseren van een omheinde uitloop van 38.000 m² voor de scharrelvarkens. De activiteit waarvoor een omgevings-

vergunning is gevraagd vindt plaats in of in de nabijheid van de Natura 2000-gebieden "Kampina en Oisterwijkse vennen", "Kempenland-West" en "Leenderbos, Grote Heide en De Plateaux".

1.2 Op 22 maart 2011 heeft verweerder een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) in het kader van de Natuurbeschermingswet gevraagd bij GS op grond van artikel 46b, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nbw). Op 12 januari 2012 hebben GS nadere gegevens gevraagd bij verweerder en heeft verweerder om deze nadere gegevens verzocht bij eiseres. Op 6 juli 2012 hebben GS een verzoek van eiseres om saldering via de provinciale depositiebank afgewezen. Hiertegen heeft eiseres bezwaar gemaakt. Op 10 september 2013 hebben GS dit bezwaar ongegrond verklaard. Eiseres heeft hiertegen beroep ingesteld bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder: Afdeling).

1.3 Het ontwerpbesluit tot weigering van de gevraagde omgevingsvergunning en het ontwerpbesluit van GS tot weigering van de gevraagde vvgb hebben zes weken ter inzage gelegen op het gemeentehuis. Binnen deze termijn heeft eiseres zienswijzen ingediend tegen beide ontwerpbesluiten. Op 17 februari 2014 hebben GS de vvgb geweigerd.

2. Verweerder heeft de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd op grond van artikel 2.20a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

3. Ter zitting heeft eiseres de beroepsgrond met betrekking tot de bevoegdheid van degene die het bestreden besluit heeft ondertekend, ingetrokken. Voorts heeft eiseres desgevraagd aangegeven dat het beroep zich niet richt tegen de rechtmatigheid van de, met de aanvraag samenhangende, legesbeschikking.

4.1 Eiseres is van mening dat door middel van saldering zeker is te stellen dat er geen significant effect hoeft te worden gevreesd voor de betreffende Natura 2000-gebieden. GS wisten op het moment dat zij de vvgb weigerden dat saldering via de provinciale depositiebank niet meer mogelijk was. Eiseres is van mening dat GS ten onrechte haar niet in de gelegenheid hebben gesteld om een andere mitigerende maatregel te treffen. Eiseres is verder van mening dat zij er op mocht vertrouwen dat zij in aanmerking zou komen voor saldering via de provinciale

depositiebank en dat het op de weg van GS had gelegen om langs andere weg eiseres te helpen. Ook verweerder heeft dit ten onrechte niet gedaan. Verweerder heeft het bestreden besluit enkel gestoeld op de weigering van de vvgb door GS, en zich niet inhoudelijk uitgelaten over de aanvraag van eiseres. Daarom kunnen het bestreden besluit alsmede de weigering van GS om de vvgb te verlenen, volgens eiseres niet in stand blijven.

4.2 Niet in geschil is dat als gevolg van het project zoals aangevraagd de ammoniakemissie van de inrichting zal toenemen met een significant effect op de hierboven genoemde Natura 2000-gebieden en dat, bij gebreke van een eerdere aanvraag om een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid van de Nbw (Nbw-vergunning) een vvgb op grond van artikel 46b, eerste lid, van de Nbw noodzakelijk is. Ten behoeve van de vvgb is een passende beoordeling noodzakelijk. Met het oog op de significante effecten dienen mitigerende maatregelen te worden getroffen. De aanvraag voorziet niet in mitigerende maatregelen binnen de inrichting. Ten tijde van de aanvraag van verweerder voor een vvgb waren zowel externe saldering als saldering via de provinciale depositiebank mogelijk als mitigerende maatregelen. Bij saldering via de depositiebank zorgden gemeentebesturen voor de intrekking van milieuvergunningen van bedrijven waarvan de bedrijfsvoering is beëindigd en voerde 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 het met een ander agrarisch bedrijf overeenkomt dat de milieuvergunning daarvan wordt ingetrokken en dat het saldo wordt overgenomen.

4.3 De Afdeling heeft meermalen overwogen dat externe saldering mag worden betrokken in een passende beoordeling ten behoeve van een Nbw-vergunning dan wel een vvgb, als mitigerende maatregel, zie onder andere de uitspraak van de Afdeling van 16 maart 2011, (ECLI:NL:RVS:2011:BP7785). Daarbij geldt wel de voorwaarde dat sprake moet zijn van directe samenhang tussen de intrekking van de Wm-vergunning en de verlening van de Nbw-vergunning. De Afdeling heeft dit vereiste ook verbonden aan saldering via de provinciale depositiebank in onder andere de uitspraak van 13 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1931). Naar aanleiding van deze laatste uitspraak hebben GS het saldo van de provinciale

depositiebank met ingang van 17 december 2013 op nul gezet. Ten tijde van het besluit van GS om de vvgb te weigeren, bestond geen mogelijkheid voor saldering via de provinciale depositiebank.

4.4 Op basis van de stukken en het verhandelde ter zitting stelt de rechtbank vast dat GS verweerder in de gelegenheid hebben gesteld een passende beoordeling aan te leveren. Hierbij hebben GS geen voorkeur voor externe saldering dan wel saldering via de provinciale depositiebank uitgesproken en evenmin aangegeven dat slechts saldering via de provinciale depositiebank als mitigerende maatregel kan worden geduid. Verder heeft de rechtbank vastgesteld dat verweerder het verzoek van GS één op één heeft doorgeleid aan eiseres en dat verweerder evenmin een voorkeur heeft uitgesproken of heeft aangegeven dat slechts saldering via de provinciale depositiebank als mitigerende maatregel kan worden geduid.

4.5 Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder, in navolging van GS, kunnen

volstaan met een eenmalig verzoek aan eiseres om een passende beoordeling te overleggen. Het ligt niet op de weg van verweerder of GS om een voorkeur uit te spreken voor een specifieke mitigerende maatregel. In de omstandigheid dat GS zelf de depositiebank in het leven hebben geroepen om het eenvoudiger te maken om mitigerende maatregelen te treffen noch de omstandigheid dat tot 13 november 2013 het gros van de aanvragers van een Nbw-vergunning of een vvgb kozen voor saldering via de provinciale depositiebank als mitigerende maatregel ziet de rechtbank aanleiding voor het oordeel dat het aan verweerder of GS is om een specifieke mitigerende maatregel aan te raden dan wel voor te schrijven. De vorm en inrichting van de mitigerende maatregel blijft de verantwoordelijkheid en daarmee ook het risico van, uiteindelijk, eiseres. GS behoeften ook niet na de uitspraak van de Afdeling van 13 november 2013 wederom verweerder te verzoeken om een passende beoordeling dan wel een specifieke mitigerende maatregel aan te raden of voor te schrijven, ook al hadden GS toen nog geen definitief besluit op de aanvraag om een vvgb genomen. Eiseres wist dat saldering via de provinciale depositiebank na 13 november 2013 niet langer tot de mogelijkheden behoorde en het lag op haar weg om een andere mitigerende maatregel ten behoeve van de passende beoordeling voor te stellen. De rechtbank volgt niet de stelling van eiseres dat zij er

op mocht vertrouwen dat haar verzoek om saldering via de provinciale depositiebank zou worden ingewilligd. Eiseres wist ten tijde van het verzoek van GS om een passende beoordeling, dat naast saldering via de provinciale depositiebank externe saldering tot de mogelijkheden behoorde. Zij heeft destijds uit kostenoverwegingen de keuze gemaakt voor saldering via de provinciale depositiebank. Bovendien was haar verzoek om saldering afgewezen ruim voor het besluit van GS om de vvgb te weigeren. Om deze redenen valt evenmin in te zien waarom anderszins op GS of verweerder de verplichting zou rusten om eiseres te helpen, bijvoorbeeld door saldi aan eiseres ter beschikking te stellen. Deze beroepsgrond faalt.

15-06

ABRvS 5 november 2014, nr. 201309729/1/R2 (GS Noord-Brabant) (ECLI:NL:RVS:2014:3934)

Casus

Vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 voor een veehouderij. Volgens appellante is bij het vaststellen van de referentiesituatie geen rekening gehouden met het Besluit huisvesting. Voorts is de bedrijfsvoering daar niet op aangepast. Volgens het college is de aangevraagde ammoniakemissie lager dan de destijds vergunde emissie.

Rechtsvraag

Had bij de beoordeling van de ammoniakemissie rekening moeten worden gehouden met het Besluit huisvesting?

Uitspraak

Uit de toelichting bij het Besluit huisvesting volgt dat het Besluit is opgesteld om de emissie van ammoniak landelijk te verminderen. Het Besluit huisvesting verplicht niet tot een reductie van ammoniakemissie op bedrijfsniveau. Het Besluit huisvesting verplicht bedrijven hun bedrijfsvoering zodanig in te richten dat gemiddeld wordt voldaan aan de maximale emissiefactor die voor een diersoort is vastgesteld. De veehouder kan ervoor kiezen om bestaande stallen die niet aan de emissiefactor voldoen te

verbouwen, maar hij kan ook gebruik maken van intern salderen door verdergaande technieken voor nieuwe stallen toe te passen waardoor het niet nodig is om de bestaande stallen met een hoge emissie aan te passen. De hogere emissie van de bestaande stal wordt gecompenseerd door een verdergaande reductie in een andere stal.

**artikel 2 Besluit huisvesting
artikel 19d NB-wet 1998**

Procesverloop

Bij besluit van 10 september 2013 heeft het college aan [belanghebbende] een vergunning krachtens de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1999) verleend voor de uitbreiding en wijziging van een veehouderij aan de [locatie] te Deurne.

Bij besluit van 5 maart 2014, kenmerk C2133148/3544813, heeft het college aan [belanghebbende] opnieuw een vergunning krachtens de Nbw 1998 verleend voor de uitbreiding en wijziging van een veehouderij aan de [locatie] te Deurne.

(...)

Overwegingen

1. Het besluit van 5 maart 2014 wordt gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

wettelijk kader

2. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning van het college 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 natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstorend 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.

Ingevolge artikel 19f, eerste lid, maakt de initiatiefnemer voor projecten waarover het college van gedeputeerde staten een besluit op een aanvraag voor een vergunning als bedoeld in artikel 19d, eerste lid, neemt, en die significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, alvorens het college van gedeputeerde staten een besluit neemt, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

beroep tegen het besluit van 10 september 2013

2.1. Bij besluit van 10 september 2013 is een vergunning verleend voor het houden van 2844 vleesvarkens en 462 stuks rundvee met een totale ammoniakemissie van 8232,80 kg/NH₃/jr.

Bij besluit van 5 maart 2014 is een vergunning verleend voor het houden van 2844 vleesvarkens en 387 stuks rundvee met een totale ammoniakemissie van 6570,3 kg/NH₃/jr. In het besluit is vermeld dat het besluit in de plaats treedt van de eerder verleende vergunning. De Afdeling leidt hieruit af dat het besluit van 10 september 2013 wordt geacht te zijn ingetrokken bij het besluit van 5 maart 2014.

Nu het besluit van 10 september 2013 is ingetrokken heeft de Werkgroep geen belang meer bij een inhoudelijke beoordeling van het beroep tegen dat besluit. Een dergelijk belang is door haar ook niet gesteld.

2.2. Het beroep tegen het besluit van 10 september 2013 is niet ontvankelijk.

beroep tegen het besluit van 5 maart 2014

3. Het betoog van de Werkgroep dat het college bij het besluit van 5 maart 2014 een vergunning heeft verleend voor dezelfde veestapel en dezelfde ammoniakemissie dan bij het besluit van 10 september 2013 faalt, gelet op het gestelde in 2.1.

4. De Werkgroep stelt dat de vergunning ten onrechte is verleend. Zij voert aan dat het college de ammoniakemissie in de referentiesituatie onjuist heeft vastgesteld omdat het

geen rekening heeft gehouden met het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (hierna: Besluit huisvesting). De Werkgroep wijst erop dat de milieuvergunning van 8 juli 1997 na de gedeeltelijke intrekking daarvan op 30 maart 2010, betrekking heeft op het houden van 2199 vleesvarkens in een stalsysteem met een emissiefactor van 3 kg/NH₃/dier/jr. Uit het Besluit huisvesting volgt dat voor vleesvarkens een emissiefactor van maximaal 1,4 kg/NH₃/dier/jr is toegestaan en dat bedrijven verplicht zijn hun bedrijfsvoering hierop aan te passen. Een veehouderij die zijn bedrijfssituatie niet tijdig heeft aangepast, zoals de onderhavige, handelt in strijd met het Besluit huisvesting en kan in het licht van de toepassing van artikel 19d van de Nbw 1998, niet geacht worden nog over toestemming voor het oorspronkelijke project te beschikken, aldus de Werkgroep. De Werkgroep verbindt daaraan de conclusie dat een milieuvergunning die betrekking heeft op een bedrijfssituatie die in strijd is met het Besluit huisvesting in het geheel geen rol kan spelen bij het bepalen van de ammoniakemissie in de referentiesituatie. Als de milieuvergunning wel mag worden betrokken bij het bepalen van de ammoniakemissie in de referentiesituatie dan ten hoogste voor $2199 \times 1,4 \text{ kg/NH}_3/\text{dier/jr} = 3078,6 \text{ kg/NH}_3/\text{jr}$, aldus de Werkgroep.

4.1. Het college stelt zich in het besluit van 5 maart 2014 op het standpunt dat de uitbreiding van de varkens- en rundveehouderij met een totale ammoniakemissie van 6570,3 kg/NH₃/jr kan worden vergund omdat de ammoniakemissie in de aangevraagde situatie lager is dan de ammoniakemissie van 6597 kg/NH₃/jr in de referentiesituatie. De vergunde ammoniakemissie in de referentiesituatie betreft de ammoniakemissie die voortvloeit uit de veebezetting op grond van de milieuvergunning van 8 juli 1997, verminderd met de ammoniakemissie die is toe te rekenen aan de bij besluit van 30 maart 2010 gedeeltelijke intrekking van deze vergunning.

Het college stelt dat er geen aanleiding is de milieuvergunning buiten beschouwing te laten dan wel de emissie te corrigeren voor de factor uit het Besluit huisvesting. Het Besluit huisvesting laat de veehouder de keus op welke wijze hij uitvoering geeft aan de daaruit voortvloeiende verplichtingen. Het college wijst er voorts op dat de voorliggende vergunning juist ten doel heeft de nodige aanpassingen in verband met het Besluit huisvesting in de bedrijfsvoering door te voeren.

4.2. De vergunning heeft betrekking op de wijziging en uitbreiding van een bestaande veehouderij. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 31 maart 2010 in zaak nr. 200903784/1/R2 kan een vergunning voor een uitbreiding of wijziging van een veehouderij op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998 worden verleend als de wijziging of uitbreiding van de veehouderij niet leidt tot een verhoging van de stikstofdepositie ten opzichte van de vergunde situatie op de relevante referentiedatum. De vergunde situatie op de referentiedatum kan worden ontleend aan hetgeen is vergund krachtens de Wet milieubeheer of de daaraan voorafgaande Hinderwet.

Voorts heeft de Afdeling overwogen in de uitspraak van 13 november 2013 in zaak nr. 201211640/1/R2 dat de vergunde situatie op de referentiedatum niet zonder meer als uitgangspunt kan worden genomen bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie, indien de ten tijde van de referentiedatum geldende vergunning niet meer of niet meer geheel van kracht is. Indien, zoals in dit geval, na de referentiedatum een vergunning is verleend voor een activiteit die minder ammoniakemissie tot gevolg heeft dan de op de referentiedatum vergunde situatie en voor de exploitatie niet eerder een vergunning op grond van de Nbw 1998 of de Natuurbeschermingswet (oud) is verleend maakt de op de referentiedatum vergunde situatie slechts voor een deel onderdeel uit van de aangevraagde situatie. Dit betekent dat bij de beoordeling van de vraag of de aangevraagde situatie leidt tot een toename van stikstofdepositie een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de stikstofdepositie als gevolg van de voorgenomen activiteit met de stikstofdepositie in de vergunde situatie met de laagst toegestane ammoniakemissie in de periode vanaf de referentiedatum tot de datum van het nemen van het bestreden besluit.

4.3. Tussen partijen is niet in geschil dat de milieuvergunning van 8 juli 1997 de vergunde situatie op de referentiedatum is. Verder is niet in geschil dat deze vergunning op 30 maart 2010 gedeeltelijk is ingetrokken. De vergunde situatie op 30 maart 2010 betrof het houden van 2199 vleesvarkens in een stalsysteem met een emissiefactor van 3 kg/NH₃/dier/jr.

4.4. Bij de beoordeling van de ammoniakemissie in de referentiesituatie is geen rekening gehouden met het Besluit huisvesting.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit huisvesting worden, indien in een veehouderij dieren worden gehuisvest van een diercategorie waarvoor in bijlage 1 bij het Besluit huisvesting een maximale emissiewaarde is aangegeven, voor die dieren geen huisvestingssystemen toegepast met een emissiefactor die hoger is dan deze maximale emissiewaarde dan wel de emissiewaarde die het bevoegd gezag heeft vastgesteld op grond van artikel 2a, eerste lid, van het Besluit huisvesting.

Ingevolge het tweede lid wordt aan het eerste lid ook voldaan indien de som van de ammoniakemissies uit de tot de veehouderij behorende huisvestingssystemen niet groter is dan de som van de ammoniakemissies die deze huisvestingssystemen zouden veroorzaken indien voldaan wordt aan het eerste lid.

In het Besluit huisvesting is een overgangstermijn geboden tot 1 januari 2010. Op grond van (landelijk) gedoogbeleid, zoals neergelegd in het Actieplan Ammoniak Veehouderij (bijlage bij Kamerstukken II, 2009/10, 30 654, nr. 76) kan onder voorwaarden een langere overgangstermijn worden gegund dan de in het Besluit huisvesting gestelde overgangstermijn tot 1 januari 2010, namelijk tot 1 januari 2013. Het gedoogbeleid geldt niet voor inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen.

4.5. Uit de toelichting bij het Besluit huisvesting volgt dat het Besluit is opgesteld om de emissie van ammoniak landelijk te verminderen. Het Besluit huisvesting verplicht niet tot een reductie van ammoniakemissie op bedrijfsniveau. Het Besluit huisvesting verplicht bedrijven hun bedrijfsvoering zodanig in te richten dat gemiddeld wordt voldaan aan de maximale emissiefactor die voor een diersoort is vastgesteld. De veehouder kan ervoor kiezen om bestaande stallen die niet aan de emissiefactor voldoen te verbouwen, maar hij kan ook gebruik maken van intern salderen door verdergaande technieken voor nieuwe stallen toe te passen waardoor het niet nodig is om de bestaande stallen met een hoge emissie aan te passen. De hogere emissie van de bestaande stal wordt gecompenseerd door een verdergaande reductie in een andere stal.

4.6. De hier aan de orde zijnde varkenshouderij die onder de IPPC-richtlijn valt diende uiterlijk op 1 januari 2010 te voldoen aan de emissie-eisen van het Besluit huisvesting. De maximale emissiefactor voor vleesvarkens is daarin bepaald op 1,4 kg/NH₃/dier/jr. Een bedrijfsvoering met een emissiefactor van 3 kg/NH₃/dier/jr waarop de vergunde situatie op 30 maart 2010 betrekking heeft, is niet in overeenstemming met het Besluit huisvesting en behoeft derhalve aanpassing. De huidige aanvraag strekt ertoe een Nbw-vergunning te krijgen voor een bedrijfsvoering die voldoet aan het Besluit huisvesting. Tussen partijen is niet in geschil dat het Besluit huisvesting niet in de weg staat aan de verlening van een milieuvergunning voor de aangevraagde situatie met een totale emissie van 6570,3 kg.

4.7. Ten aanzien van het betoog dat een veehouderij die zijn bedrijfssituatie niet tijdig heeft aangepast aan het Besluit huisvesting in het licht van de toepassing van artikel 19d van de Nbw 1998 niet geacht kan worden nog over toestemming voor het oorspronkelijke project te beschikken, wordt het volgende overwogen.

Voor de oprichting van deze veehouderij is door verlening van een milieuvergunning voor de referentiedatum toestemming verleend. Die toestemming is niet geheel of gedeeltelijk vervallen door de inwerkingtreding van het Besluit huisvesting, de niet tijdige aanpassing van de bedrijfsvoering aan de emissie-eisen uit het Besluit huisvesting of de mogelijkheid tot handhavend optreden vanwege het niet voldoen aan het Besluit huisvesting. De exploitatie van het bestaande bedrijf is nog steeds aan te merken als de voortzetting van een project waarvoor voor de referentiedatum toestemming is verleend. Aan de milieuvergunning die relevant is voor de berekening van de referentiesituatie komt derhalve, anders dan de Werkgroep stelt, nog steeds betekenis toe.

4.8. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat voor het bepalen van de toegestane ammoniakemissie in de referentiesituatie rekening moet worden gehouden met de emissiefactoren van het Besluit huisvesting, in de zin dat ervan moet worden uitgegaan dat de in de referentiesituatie vergunde veestapel wordt gehouden in stalsystemen die voldoen aan het Besluit huisvesting. Zoals in 4.5 weergegeven heeft een veehouder bij het aanpassen van de bedrijfsvoering aan de emissie-eisen uit het Besluit huisvesting de keuze om het bestaande stalsysteem aan

te passen of om nieuwe stallen te bouwen waarbij op bedrijfsniveau gemiddeld wordt voldaan aan de emissiefactor, waardoor het niet nodig is om de bestaande stallen met een hoge emissie aan te passen. Deze keuzemogelijkheid heeft een veehouder ongeacht of hij zijn bedrijfsvoering tijdig of te laat in overeenstemming brengt met het Besluit huisvesting. Het Besluit huisvesting verplicht niet tot het realiseren van een reductie van ammoniakemissie op bedrijfsniveau. Het Besluit huisvesting staat er dan ook niet aan in de weg dat een milieuvergunning wordt verleend voor een bedrijfsvoering met een ammoniakemissie die gelijk is aan de emissie van de bedrijfsvoering die aanpassing behoeft om aan die eisen te voldoen, als op bedrijfsniveau maar wordt voldaan aan de voorgeschreven maximale emissiefactor.

De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat voor het bepalen van de toegestane ammoniakemissie in de referentiesituatie, in het geval die ontleend wordt aan een milieuvergunning voor een bedrijfsvoering die niet voldoet aan het Besluit huisvesting, rekening moet worden gehouden met de emissiefactoren van het Besluit huisvesting. Het betoog faalt.

4.9. Het beroep tegen het besluit van 5 maart 2014 is ongegrond.

15-07

**ABRvS 19 november 2014,
nr. 201311554/1/A4 (Staatssecretaris
I en M) (ECLI:NL:RVS:2014:4149)**

Casus

Bezwaar tegen voornemen om afvalstoffen (afgewerkte olie) over te brengen van de VS naar Nederland. De staatssecretaris en appellanten verschillen van mening over de vraag of de afgewerkte olie na bewerking (herraffinage) nog steeds als afvalstof moet worden aangemerkt.

Rechtsvraag

Is de afgewerkte olie na bewerking al dan niet een afvalstof?

Uitspraak

Onder een afvalstof wordt verstaan: elke stof waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of moet ontdoen. Bij de beantwoording van de vraag of een stof een afvalstof is, is vooral het gedrag van de houder in relatie tot de betekenis van de woorden ‘zich ontdoen van’ relevant. In dit verband verdient aandacht of de stof in kwestie voor de houder ervan geen nut meer heeft, zodat deze stof een last is waarvan hij zich wil ontdoen. Als dit laatste het geval is, bestaat het risico dat de houder zich van de stof ontdoet op een manier die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Verder sluit het Unierecht niet uit dat een als gevaarlijk aangemerkte afvalstof niet langer een afvalstof is, wanneer zij door middel van een behandeling voor nuttige toepassing bruikbaar kan worden gemaakt zonder dat dit gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid en zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor het milieu.

De afgewerkte olie na bewerking bij appellante is geen last waarvan zij voornemens is zich te ontdoen. Appellante bewerkt de afgewerkte olie juist welbewust om deze onder economisch gunstige omstandigheden te verhandelen. Het risico dat appellante zich van de afgewerkte olie zal ontdoen door deze stof onbeheerd achter te laten, ongecontroleerd te lozen of te verwijderen, moet dan ook als verwaarloosbaar worden aangemerkt. Verder moet worden geconcludeerd dat de door appellante geproduceerde olie geschikt is voor de productie van smeerolie en dat verwijdering van alle verontreinigingen met het oog daarop niet noodzakelijk is. Wel zijn voor de productie van smeerolie met een hogere kwaliteit nadere bewerkingshandelingen vereist. Deze nadere bewerkingshandelingen kunnen in vergelijking met andere stoffen die bij de productie van smeerolie worden gebruikt echter niet bijzonder worden genoemd, en staan op zichzelf niet aan de bruikbaarheid van de bij appellante geproduceerde olie in de weg.

artikel 2 EVOA

artikel 12 EVOA

artikel 15 EVOA

artikel 3 aanhef en onder 1 en 6 Kaderrichtlijn afvalstoffen

Procesverloop

Bij besluit van 4 september 2013 heeft de staatssecretaris op grond 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) bezwaar gemaakt tegen het voornemen van UES om afvalstoffen als beschreven in de kennisgeving met kenmerk NL611505 van de Verenigde Staten van Amerika naar Nederland over te brengen.

Bij besluit van 26 november 2013 heeft de staatssecretaris het door North Refinery en UES hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

(...)

Overwegingen

5. North Refinery en UES bestrijden dat de afgewerkte olie na bewerking bij North Refinery een afvalstof is. In dit verband wijzen zij erop dat deze olie een verhandelbaar product is dat kan worden ingezet bij de productie van smeerolie en door North Refinery ook als zodanig aan derden wordt afgezet.

5.1. Ingevolge artikel 3, aanhef en onder 1, van de Kaderrichtlijn wordt onder afvalstof verstaan: elke stof of voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, zijn sommige specifieke afvalstoffen niet langer afvalstoffen, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan en aan specifieke, op communautair niveau op te stellen, criteria voldoen. In het artikellid zijn de voorwaarden opgesomd waaronder deze criteria moeten worden opgesteld.

Ingevolge het vierde lid kunnen lidstaten, indien geen op communautair niveau opgestelde criteria bestaan, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is.

5.2. Vast staat dat er geen overeenkomstig artikel 6, eerste lid, van de Kaderrichtlijn op communautair niveau opgestelde criteria bestaan die op de bij North Refinery

geproduceerde oliestroom van toepassing zijn. In het arrest van 7 maart 2013, C-358/11, ECLI:EU:C:2013:142, punten 55 en 56, heeft het Hof van Justitie bevestigd dat lidstaten in dat geval krachtens artikel 6, vierde lid, van de Kaderrichtlijn, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval dienen te beslissen of bepaalde afvalstoffen niet langer afvalstoffen zijn.

5.3. Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie dat de vraag of een stof een afvalstof is, moet worden beantwoord met inachtneming van alle omstandigheden van het geval (arrest van 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, Arco Chemie Nederland en anderen, ECLI:EU:C:2000:318, en het arrest van 18 april 2002, C-9/00, Palin Granit, ECLI:EU:C:2002:232).

Bij beantwoording van deze vraag is vooral het gedrag van de houder in relatie tot de betekenis van de woorden "zich ontdoen van" relevant (zie het arrest van 18 december 2007, C-263/05, Commissie/Italië, ECLI:EU:C:2007:808, punt 32, en het arrest van 24 juni 2008, C-188/07, Commune de Mesquer, ECLI:EU:C:2008:359, punt 53). Het gedrag van de houder is relevant, omdat daaruit kan worden afgeleid of de houder zich ontdoet, of voornemens is zich te ontdoen, van een stof als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder 1, van de Kaderrichtlijn.

In dit verband verdient volgens het Hof bijzondere aandacht of de stof in kwestie voor de houder ervan geen nut heeft of meer heeft, zodat deze stof een last is waarvan hij zich wil ontdoen. Als dit laatste het geval is, bestaat een risico dat de houder zich van de stof ontdoet op een manier die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, bijvoorbeeld door de stof onbeheerd achter te laten of ongecontroleerd te lozen of te verwijderen. Dergelijke voorwerpen of stoffen vallen onder het begrip afvalstof en zijn daarom onderworpen aan de bepalingen van de Kaderrichtlijn (arrest van 12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, Shell Nederland en anderen, ECLI:EU:C:2013:821, punt 42).

Verder heeft het Hof in het in overweging 5.2 genoemde arrest van 7 maart 2013 bevestigd dat het Unierecht niet uitsluit dat een als gevaarlijk aangemerkte afvalstof niet langer een afvalstof is, wanneer zij door middel van een behandeling voor nuttige toepassing bruikbaar kan worden gemaakt zonder dat dit gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid en zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor

het milieu, en voorts niet wordt geconstateerd dat de houder van de stof zich ervan ontdoet dan wel voornemens of verplicht is zich daarvan te ontdoen. Het is aan de nationale rechter om aan de hand van alle omstandigheden van het geval na te gaan of de stof door middel van een behandeling voor nuttige toepassing tot een bruikbaar product kan worden omgevormd (punten 59 en 60 van het genoemde arrest).

5.4. In het deskundigenbericht staat dat de door de staatssecretaris gewenste verwijdering van alle verontreinigingen niet strikt noodzakelijk is met het oog op de afzet van de bij North Refinery geproduceerde olie aan derden, nu ook een minder gezuiverde olie kan worden aangewend voor de productie van smeerolie. Voor de productie van smeerolie met een hogere kwaliteit is wel nog een nadere bewerking van de door North Refinery geproduceerde olie vereist. Dit is echter niet eigen aan de aard van de door North Refinery geproduceerde olie. Bij olie afkomstig van raffinaderijen zijn vergelijkbare bewerkingsstappen nodig voor het verkrijgen van een hoge kwaliteit basisolie die kan worden ingezet bij de productie van smeerolie van een hoge kwaliteit.

De Afdeling ziet geen aanleiding om aan de juistheid van deze in het deskundigenbericht beschreven bevindingen te twijfelen.

5.5. De afgewerkte olie na bewerking bij North Refinery is geen last waarvan North Refinery voornemens is zich te ontdoen. North Refinery bewerkt de afgewerkte olie juist welbewust om deze onder economisch gunstige omstandigheden te verhandelen. Het risico dat North Refinery zich van de afgewerkte olie zal ontdoen door deze stof onbeheerd achter te laten, ongecontroleerd te lozen of te verwijderen, moet dan ook als verwaarloosbaar worden aangemerkt. Verder moet worden geconcludeerd dat de door North Refinery geproduceerde olie geschikt is voor de productie van smeerolie en dat verwijdering van alle verontreinigingen met het oog daarop niet noodzakelijk is. Wel zijn voor de productie van smeerolie met een hogere kwaliteit nadere bewerkingshandelingen vereist. Deze nadere bewerkingshandelingen kunnen in vergelijking met andere stoffen die bij de productie van smeerolie worden gebruikt echter niet bijzonder worden genoemd, en staan op zichzelf niet aan de bruikbaarheid van de bij North Refinery geproduceerde olie in de weg.

Met inachtneming van alle omstandigheden van dit geval is de Afdeling van oordeel dat de afgewerkte olie na bewerking bij North Refinery niet kan worden aangemerkt als een stof waarvan North Refinery zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder 1, van de Kaderrichtlijn. De bij North Refinery geproduceerde olie is daarom geen afvalstof. De staatssecretaris heeft zijn bezwaar ten onrechte gebaseerd op de opvatting dat deze bij North Refinery geproduceerde olie wel een afvalstof is.

Het betoog slaagt.

15-08

**ABRvS 19 november 2014,
nr. 201404288/1/A3 (Staatssecretaris
EZ) (ECLI:NL:RVS:2014:4207)**

Casus

Afwijzing van verzoek om handhavend op te treden tegen het elektrovisseren op de aal in het Zwarte Meer. De Rechtbank Overijssel heeft geoordeeld dat de staatssecretaris van EZ zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het verbod in de artikelen 9 en 10 van de Flora- en faunawet (Ffw) niet wordt overtreden door het elektrovisseren. In hoger beroep voeren appellanten aan dat de staatssecretaris zijn besluiten onrecht heeft gebaseerd op een notitie die is gericht op de beoordeling van de aanvraag van het visserijbedrijf om een NB-wetvergunning en dus niet op de beoordeling van hun verzoek om handhaving op grond van de Ffw.

Rechtsvraag

Is sprake van een overtreding van de Ffw?

Uitspraak

Bij elektrovisserij wordt met behulp van een aggregaat een elektrisch veld in het water gecreëerd. Vissen die zich in dit veld bevinden, worden verdoofd en drijven daardoor naar de oppervlakte. Met het elektrovisseren in het Zwarte Meer beoogt het visserijbedrijf het verdoven en boven laten drijven van aal, zodat die kan worden opgevisst. Het is evenwel

onvermijdelijk dat hetzelfde gebeurt met de andere vissen die zich in het elektrische veld bevinden, waaronder de in het Zwarte Meer voorkomende beschermde vissen. Gelet op deze omstandigheden heeft de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat deze vissen door de elektrovisserij niet opzettelijk worden verontrust.

Volgens appellanten leidt elektrovisserij niet alleen tot verontrusting maar ook tot verwonding en doding van in het Zwarte Meer voorkomende beschermde vissoorten. Dit standpunt komt niet bij voorbaat onaannemelijk voor. De staatssecretaris heeft niet mogen volstaan met een verwijzing naar de notitie, maar had in het verzoek van appellanten aanleiding moeten zien om zelfstandig onderzoek te doen naar de effecten van elektrovisserij op de beschermde vissoorten in het Zwarte Meer.

Ten slotte had de staatssecretaris in het verzoek van appellanten ook aanleiding moeten zien om onderzoek te verrichten naar de effecten van het geluid van het aggregaat op de broedvogels.

artikel 9 Ffw

artikel 10 Ffw

artikel 11 Ffw

Procesverloop

Bij besluit van 25 januari 2013 heeft de staatssecretaris het verzoek van de verenigingen van 8 november 2012 om handhavend op te treden tegen het elektrovisseren op aal in het Zwarte Meer door [belanghebbende] (hierna: het visserijbedrijf), afgewezen.

Bij besluit van 30 mei 2013 heeft de staatssecretaris het door de verenigingen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 april 2014 heeft de rechtbank het door de verenigingen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

(...)

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 9 van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) is het verboden dieren, behorende tot een

beschermde inheemse diersoort, te doden, te verwonden, te vangen, te bemachtigen of met het oog daarop op te sporen.

Ingevolge artikel 10 is het verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten.

Ingevolge artikel 11 is het verboden nesten, holen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

Ingevolge artikel 75, derde lid, kan de minister ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 15a.

2. Het verzoek om handhaving van de verenigingen heeft betrekking op elektrovisseren op aal in het Zwarte Meer. Bij deze vismethode wordt met behulp van een aggregaat elektriciteit opgewekt om vissen te verdoven. De aal wordt vervolgens met een schepnet opgevisst. Volgens de verenigingen leidt de toepassing van deze vismethode tot verstoring, verwonding en doding van de beschermde vissoorten rivierdonderpad, bittervoorn en de kleine en grote modderkruiper en tot verstoring van de broedvogels grote karekiet, purperreiger en roerdomp en hun voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen. De staatssecretaris heeft het verzoek om handhaving afgewezen, omdat hij geen effecten van de elektrovisserij in het Zwarte Meer op genoemde vis- en vogelsoorten verwacht.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het in artikel 9 van de Ffw neergelegde verbod niet wordt overtreden door het elektrovisseren op aal in het Zwarte Meer. Uit een notitie van Witteveen en Bos van 22 november 2012, genaamd "effect elektrovisserij op vissen", volgt dat elektrovisserij geen schade toebrengt aan vissen in het algemeen en de rivierdonderpad, de kleine en de grote modderkruiper in het bijzonder. De rechtbank heeft voorts geoordeeld dat de staatssecretaris zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het in artikel 10 van de Ffw neergelegde verbod niet wordt overtreden door het elektrovisseren op aal in het Zwarte Meer. Voor het elektrovisseren is een vergunning als bedoeld in artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: de Nbw-vergunning)

verleend. Daarin staat dat het elektrovisseren jaarlijks alleen mag plaatsvinden in de periode van 15 juli tot 1 september en dat niet gevaren en gevisst mag worden in een strook van 50 meter langs het riet in het gedeelte achter het Vogeleiland en in de gehele Mandjeswaard. Ook is in de Nbw-vergunning voorgeschreven dat het riet niet mag worden betreden en dat daarin ook niet mag worden gevaren. Het vorenstaande in aanmerking genomen, heeft de rechtbank het besluit tot afwijzing van het verzoek om handhaving in stand gelaten.

4. De verenigingen komen op tegen het oordeel van de rechtbank dat de verboden van artikel 9 en 10 van de Ffw ten aanzien van de beschermde vissoorten niet worden overtreden. Zij voeren aan dat de rechtbank ten onrechte is uitgegaan van de juistheid van de conclusie van de notitie van Witteveen en Bos dat elektrovisseren aan deze soorten geen schade toebrengt. Die notitie is slechts gericht op de beoordeling van de aanvraag van het visserijbedrijf om een Nbw-vergunning en dus niet op de beoordeling van hun verzoek om handhaving op grond van de Ffw. De in de notitie aangehaalde onderzoeken bieden onvoldoende aanknopingspunten om de daarin getrokken conclusie te rechtvaardigen. De verenigingen wijzen op een onderzoek van Snyder uit 2003 met de titel "Electrofishing and its harmful effects on fish", waaruit volgt dat schadelijke effecten op de beschermde vissoorten niet uit te sluiten zijn. De verenigingen stellen zich op het standpunt dat de staatssecretaris ten onrechte geen onderzoek heeft laten verrichten dat specifiek betrekking heeft op de effecten van elektrovisserij op de beschermde vissoorten in het Zwarte Meer.

4.1.1. Bij elektrovisserij wordt met behulp van een aggregaat een elektrisch veld in het water gecreëerd. Vissen die zich in dit veld bevinden, worden verdoofd en drijven daardoor naar de oppervlakte. Met het elektrovisseren in het Zwarte Meer beoogt het visserijbedrijf het verdoven en boven laten drijven van aal, zodat die kan worden opgevisst. Het is evenwel onvermijdelijk dat hetzelfde gebeurt met de andere vissen die zich in het elektrische veld bevinden, waaronder de in het Zwarte Meer voorkomende beschermde vissen. Gelet op deze omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat deze vissen door de elektrovisserij niet opzettelijk worden verontrust. Dat de verdoving van deze vissen, zoals de staatssecretaris ter zitting heeft gesteld, slechts tijdelijk is, doet hier

niet aan af. Ook een tijdelijke verdoving als gevolg van elektrische stroomdoorgang door het lichaam van de vissen zal leiden tot verontrusting van deze vissen. De rechtbank heeft dan ook ten onrechte geoordeeld dat de door het visserijbedrijf beoogde elektrovisserij in het Zwarte Meer ten aanzien van de beschermde vissoorten niet zal leiden tot overtreding van het verbod van artikel 10 van de Ffw en dat de staatssecretaris het verzoek om handhaving van de verenigingen in zoverre op juiste gronden heeft afgewezen. De Afdeling is dan ook, anders dan de rechtbank, van oordeel dat de staatssecretaris bevoegd is om handhavend tegen de elektrovisserij in het Zwarte Meer op te treden.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisering bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

4.2. De verenigingen hebben zich in hun verzoek, dat zij in bezwaar hebben aangevuld, gemotiveerd op het standpunt gesteld dat de beoogde elektrovisserij niet alleen leidt tot verontrusting, maar ook tot verwonding en doding van in het Zwarte Meer voorkomende beschermde vissoorten en daarmee tot overtreding van het verbod van artikel 9 van de Ffw. Dit standpunt komt gelet op de motivering daarvan met verwijzing naar verschillende onderzoeksrapporten over de gevolgen van elektrovisserij voor bepaalde vissoorten, niet bij voorbaat onaannemelijk voor. De staatssecretaris, die bij overtreding van de Ffw in het algemeen ambtshalve tot handhaving dient over te gaan, had in het verzoek van de verenigingen dan ook aanleiding moeten zien om zelfstandig onderzoek te doen naar de effecten van de door het visserijbedrijf beoogde vorm van elektrovisserij op de beschermde vissoorten in het Zwarte Meer. De staatssecretaris heeft in dit verband niet mogen volstaan met een verwijzing naar de notitie van Witteveen en Bos. Het literatuuronderzoek dat daarin is beschreven, is verricht in het kader van de verlening van de Nbw-vergunning en heeft in verband daarmee slechts betrekking

op de toetsing van de aanvraag om een Nbw-vergunning aan de Nbw 1998. De staatssecretaris had het verzoek, voor zover de verenigingen daarin stellen dat als gevolg van de elektrovisserij artikel 9 van de Ffw wordt overtreden, vervolgens aan de hand van de resultaten van het door hem verrichte onderzoek dienen te beoordelen. Door het verzoek om handhaving in zoverre zonder dit onderzoek af te wijzen, heeft de staatssecretaris gehandeld in strijd met de vereiste zorgvuldigheid. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Zij heeft zonder voldoende grondslag geoordeeld dat de door het visserijbedrijf beoogde elektrovisserij in het Zwarte Meer niet zal leiden tot overtreding van het verbod van artikel 9 van de Ffw en dat de staatssecretaris het verzoek om handhaving van de verenigingen in zoverre op juiste gronden heeft afgewezen.

5. De verenigingen kunnen zich voorts niet verenigen met het oordeel van de rechtbank dat het verbod van artikel 10 van de Ffw niet wordt overtreden ten aanzien van de vogels die rondom het Zwarte Meer broeden. In dit verband voeren de verenigingen aan dat de rechtbank heeft miskend dat deze door het elektrovisseren op aal zullen worden verontrust. Verontrusting vindt volgens hen al plaats als de vissers de vogels tot een afstand van 50 meter naderen. Daarbij komt dat te verwachten is dat de geluidbelasting van het aggregaat dat bij elektrovisseren wordt gebruikt 50 dB(A) en op sommige locaties 87 dB(A) binnen de rietkragen langs het Zwarte Meer bedraagt. In haar uitspraak van 16 april 2014 in zaak nr. 201303350/1/R2 over de Nbw-vergunning heeft de Afdeling hierin aanleiding gezien het besluit tot verlening van deze vergunning te schorsen, aldus de verenigingen.

Verder voeren de verenigingen aan dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op hun betoog dat het verbod van artikel 11 van de Ffw wordt overtreden. Volgens hen is er een grote kans dat de broedende vogels op en de kuikens in nesten door de elektrovisserij worden verstoord.

5.1. De verenigingen voeren terecht aan dat de rechtbank niet is ingegaan op hun betoog dat het verbod van artikel 11 van de Ffw wordt overtreden. Dit kan, gelet op het navolgende, evenwel niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak leiden. Het verbod van artikel 11 van de Ffw voorziet, anders dan de verenigingen kennelijk veronderstellen, niet in bescherming van de broedvogels zelf, maar in bescherming van hun nesten. Deze nesten kunnen worden beschadigd dan wel verstoord als tijdens het

elektrovisseren het riet wordt beroerd. In de Nbw-vergunning, die noodzakelijkerwijs weer van kracht zal moeten zijn als elektrovisserij in het Zwarte Meer gaat plaatsvinden, zijn evenwel voorschriften opgenomen die beroering van het riet voorkomen. In die voorschriften staat namelijk dat niet gevaren en gevestigd mag worden in een strook van 50 meter langs het riet in het gedeelte achter het Vogeleiland en in de gehele Mandjeswaard. Daarnaast is in de Nbw-vergunning voorgeschreven dat het riet niet mag worden betreden en dat daarin ook niet mag worden gevaren. Onder deze omstandigheden heeft de staatssecretaris overtreding van het verbod van artikel 11 van de Ffw uitgesloten mogen achten en heeft hij het verzoek om handhaving van dit verbod mogen afwijzen.

5.2. De verenigingen hebben zich in hun verzoek, dat zij in bezwaar hebben aangevuld, gemotiveerd op het standpunt gesteld dat de vogels die rondom het Zwarte Meer broeden in strijd met artikel 10 van de Ffw opzettelijk worden verontrust als gevolg van de beoogde elektrovisserij. Zij hebben te kennen gegeven dat zij vrezden voor verontrusting van deze broedvogels door beroering van het riet en van het geluid afkomstig van het aggregaat. Gelet op de eerdergenoemde voorschriften die aan de Nbw-vergunning zijn verbonden, heeft de staatssecretaris verontrusting van de broedvogels als gevolg van beroering van het riet uitgesloten mogen achten. Het standpunt van de verenigingen dat de vogels worden verontrust door het geluid van het aggregaat komt evenwel niet bij voorbaat onaannemelijk voor, gelet op de afstand waarop de vissersboot met het aggregaat de vaste rust- en verblijfplaatsen van de vogels kan benaderen en in aanmerking genomen dat de elektrovisserij deels in het broedseizoen van de vogels plaatsvindt. De staatssecretaris, die bij overtreding van de Ffw in het algemeen ambtshalve tot handhaving dient over te gaan, had in het verzoek dan ook aanleiding moeten zien om onderzoek te verrichten naar de effecten van het geluid van het aggregaat op de broedvogels. De staatssecretaris had het verzoek, voor zover de verenigingen daarin stellen dat de broedvogels als gevolg van de elektrovisserij opzettelijk worden verontrust, vervolgens aan de hand van de resultaten van het door hem verrichte onderzoek dienen te beoordelen. Door het verzoek om handhaving in zoverre zonder dit onderzoek af te wijzen, heeft de staatssecretaris gehandeld in strijd met de vereiste zorgvuldigheid. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Zij heeft zonder voldoende grondslag geoordeeld dat de door het visserijbedrijf beoogde elek-

trovisserij in het Zwarte Meer ten aanzien van de beschermde vogelsoorten niet zal leiden tot overtreding van het verbod van artikel 10 van de Ffw en dat de staatssecretaris het verzoek om handhaving van de verenigingen in zoverre op juiste gronden heeft afgewezen.

6. De verenigingen voeren ten slotte aan dat de rechtbank heeft miskend dat de staatssecretaris ten onrechte niet heeft onderzocht of er alternatieven zijn voor de elektrovisserij naar aal in het Zwarte Meer. Verder betogen zij dat de rechtbank hun beroep op artikel 75, vierde lid, van de Ffw ten onrechte heeft afgewezen.

6.1. Deze beroepsgronden hebben betrekking op de beoordeling die plaatsvindt in het kader van de verlening van een ontheffing van de verboden van de Ffw op grond van artikel 75, derde lid, van de Ffw. Deze beroepsgronden kunnen in deze procedure, die betrekking heeft op het verzoek om handhaving van verboden van de Ffw, dan ook niet aan de orde komen.

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 30 mei 2013 van de staatssecretaris alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 10 van de Ffw en artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht voor vernietiging in aanmerking.

Annotatie

1. Deze uitspraak over een verzoek tot handhaving vanwege gestelde overtreding van enkele verbodsbepalingen uit de Flora- en faunawet (Ffw) is om meerdere redenen het signaleren waard. Ten eerste beschrijft de uitspraak, zoals ik hierna nog nader zal toelichten, een duidelijke eigen (onderzoeks)verantwoordelijkheid voor de staatssecretaris op het moment dat een handhavingsverzoek wordt ingediend. Een ander interessant punt van de uitspraak is de samenhang tussen het toetsingskader van de Ffw en de Natuurbeschermingswet (NB-wet) – en de mate waarin daarvan juist geen sprake is. Beide punten komen in deze noot aan de orde.

2. De activiteit die in de uitspraak aan de orde was, betrof elektrovisserij in het Zwarte Meer. Met elektrovisserij wordt (zie ook r.o. 4.1.1) met behulp van een aggregaat een elektrisch veld in het water gecreëerd. Vissen die zich in

dit veld bevinden, worden verdoofd en drijven daardoor naar de oppervlakte. Op die wijze zou de aal uit het Zwarte Meer kunnen worden opgevist. Hiervoor was kennelijk – dit blijkt niet uit de uitspraak maar kan uit de context van de uitspraak worden afgeleid – wel onder de Ffw toestemming verleend. Een ontheffing vanwege het opzettelijk verontrusten en doden van andere vissoorten (art. 10 resp. 9 Ffw) was echter niet verleend en was volgens de staatssecretaris ook niet nodig. Een notitie die was opgesteld ten behoeve van de aanvraag om een NB-wetvergunning zou aantonen dat het elektrovisseren aan deze andere soorten geen schade zou toebrengen. De ABRvS volgt deze redenering niet. Waarschijnlijk mede op basis van een door appellanten ingebrachte notitie overweegt de ABRvS dat het onvermijdelijk is dat naast de aal ook andere vissoorten worden verdoofd. Het standpunt van de staatssecretaris dat geen sprake zou zijn van opzettelijk verontrusten kan dan ook niet worden gedeeld. Verder komt het de ABRvS ook niet onaannemelijk voor dat deze vissoorten niet alleen verontrust worden, maar wellicht ook verwond en gedood.

3. Het belang van de uitspraak zit met name in de actie die de staatssecretaris vervolgens had moeten ondernemen. De verplichting voor de staatssecretaris om, in geval van een overtreding tot handhaving over te gaan, wordt vervolgens door de ABRvS ingevuld – of wellicht zelfs uitgebreid – met een verplichting om in dit geval zelfstandig onderzoek te doen naar de effecten van de elektrovisserij op de beschermde soorten in het Zwarte Meer. Op basis van de resultaten van het door de staatssecretaris te verrichten onderzoek had de staatssecretaris vervolgens het handhavingsverzoek moeten beoordelen. Deze invulling van de verplichtingen die voor de staatssecretaris – of welk bevoegd gezag dan ook – gelden in het kader van handhaving, kan mijns inziens niet los gezien worden van de hieraan voorafgaande constatering dat een overtreding van de Ffw niet onaannemelijk is. Gesteld zou kunnen worden dat de verplichting voor het bevoegd gezag om nader onderzoek te doen naar een vermoedelijke overtreding, pas ontstaat op het moment dat voor de staatssecretaris op enige wijze aanleiding bestaat om te veronderstellen dat een overtreding zich voor zou kunnen doen. Daar waar door derden om handhaving wordt verzocht, mag je van deze derden verwachten dat een reëel handhavingsverzoek wordt ingediend, in die zin dat dit handhavingsverzoek voor zover dat mogelijk is, ook gemotiveerd wordt. Als dan vervolgens, op basis van dit handhavings-

verzoek of overige feiten en omstandigheden die bij de staatssecretaris bekend zijn (of hadden moeten zijn), aanleiding bestaat om te veronderstellen dat een overtreding van de Ffw niet kan worden uitgesloten, acht ik het verdedigbaar dat de staatssecretaris vervolgens zelf onderzoek dient te verrichten.

4. De uitspraak is ook interessant vanwege de koppeling tussen de verbodsbepalingen uit de Ffw en de voorschriften uit de NB-wetvergunning (maar het had ook een andere vergunning kunnen zijn). Er was ook verzocht om handhaving vanwege het verontrusten van broedvogels en de beschadiging van nesten van deze broedvogels. Dit verzoek slaagt slechts gedeeltelijk. De aan de NB-wetvergunning verbonden voorschriften voorkomen, aldus de ABRvS, dat beschadiging en verstoring van de nesten van de broedvogels en verontrusting van de vogels door het beroeren van het riet niet zal kunnen plaatsvinden. Verontrusting vanwege geluid van het aggregaat (op de vissersboot) van vogels was echter niet uitgesloten; voorschriften op dit punt ontbraken in de NB-wetvergunning. Ook ten aanzien van dit mogelijk effect had de staatssecretaris zelf nader onderzoek moeten verrichten. De ABRvS geeft hiermee invulling aan de inmiddels gangbare redenering dat met het treffen van (mitigerende) maatregelen een overtreding van de verbodsbepalingen uit de Ffw kan worden voorkomen. Of deze maatregelen vrijwillig – als onderdeel van de te verrichten activiteit – of op basis van een vigerende vergunning worden getroffen, maakt daarbij niet uit. Sterker nog; derden zijn veelal meer gebaat bij een vergunningvoorschrift op basis waarvan handhaving kan plaatsvinden dan de verklaring van de initiatiefnemer dat bepaalde maatregelen zullen worden getroffen. Pas wel op. Overtreding van het NB-wetvoorschrift hoeft immers niet ook automatisch overtreding van de verbodsbepalingen van de Ffw tot gevolg te hebben. Net als op een later moment best kan blijken dat, ondanks het naleven van het NB-wetvoorschrift, de Ffw wordt overtreden. Het NB-wetvoorschrift geeft in zoverre slechts een beperkte zekerheid.

Marieke Kaajan

15-09

Rb. Overijssel zittingsplaats Zwolle 25 november 2014, nr. AWB 14/815 (Zwolle) (ECLI:NL:RBOVE:2014:6221)

Casus

Omgevingsvergunning voor een onbemand tankstation. Door eiser wordt aangevoerd dat de toename van het aantal verkeersbewegingen van en naar de inrichting gevolgen zal hebben voor de verkeersveiligheid van met name fietsers.

Rechtsvragen

Is verkeersveiligheid een belang dat strekt tot bescherming van de belangen van eiser? Is dit een belang dat kan worden geregeld in het kader van de WMB/Wabo?

Uitspraak

Gelet op het relativiteitsvereiste kan deze beroepsgrond niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Bovendien is verkeersveiligheid geen te beschermen belang in het kader van de Wet milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

artikel 8.10 WMB (oud)

artikel 8.11 WMB (oud)

artikel 2.14 lid 3 Wabo

Procesverloop

Bij besluit van 18 februari 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan Salland Oil B.V. (hierna: vergunninghoudster) een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een (onbemand) tankstation voor het wegverkeer te Zwolle.

(...)

Overwegingen

1. (...)

4. Eiser verzoekt om de inhoud van zijn zienswijze als herhaald en ingelast te beschouwen.

De rechtbank overweegt dat verweerder in het bestreden besluit op eisers zienswijze is ingegaan en de daarin vervatte gronden heeft weerlegd. Enkel en alleen voor zover eiser in zijn beroepschrift nader in gaat op de weerlegging van zijn gronden in de zienswijze, zal de rechtbank de gronden uit de zienswijze bespreken. De rechtbank zoekt hierbij aansluiting bij de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 6 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1794.

4.1. Eiser stelt dat door de verruimde openingstijden meer motorvoertuigen gebruik zullen maken van het tankstation, waardoor er sprake zal zijn van meer vervoersbewegingen van personenauto's en van tankwagens die het tankstation bevoorraden. Een dergelijke toename van het verkeer zal gevolgen hebben voor de verkeersveiligheid van, met name, fietsers.

De rechtbank onderschrijft verweerders standpunt, zoals opgenomen in het verweerschrift, dat eiser geen belang heeft bij het aan de orde stellen van dit aspect. Gelet op het relativiteitsvereiste, zoals neergelegd in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), oordeelt de rechtbank dan ook dat deze beroepsgrond niet kan leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit.

Voor de volledigheid voegt de rechtbank hier het navolgende aan toe. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1796, onder verwijzing naar haar eerdere jurisprudentie, overwogen dat het belang van de verkeersveiligheid niet het belang van de bescherming van het milieu in de zin van de artikelen 8.10 en 8.11 van de Wet milieubeheer (oud) betreft en dat er geen aanleiding is om ten aanzien van artikel 2.14, derde lid, van de Wabo hierover anders te oordelen. Gelet hierop kunnen de gevolgen van het in werking zijn van de inrichting voor de verkeersveiligheid voor verweerder geen aanleiding zijn de gevraagde vergunning voor het oprichten en in werking hebben van de inrichting te weigeren.

15-10

**Rb. Amsterdam 2 december 2014,
nr. AMS 13-3130
(Amsterdam/handhavingsbevoegdheid)
(ECLI:NL:RBAMS:2014:8108)**

Casus

Last onder dwangsom vanwege het niet toepassen van een doelmatige permanente afdekking op de verticale koelmeubelen in een supermarktfiliaal. Volgens verweerder bestaat de verplichting tot het nemen van alle in de bedrijfstak bekende energiebesparende maatregelen die binnen vijf jaar zijn terug te verdienen. Permanente afdekking van koelmiddelen is een van die maatregelen.

De terugverdientijd dient op brancheniveau te worden berekend en bedraagt minder dan vijf jaar. Verder stelt verweerder dat de conclusie van eiseres dat de maatregel niet binnen vijf jaar is terug te verdienen, is gebaseerd op een berekening die specifiek betrekking heeft op het filiaal. Daarbij meent hij dat de ruimte voor een ondernemer om te onderbouwen dat in zijn specifieke geval de maatregel niet rendabel is, zeer beperkt is en slechts kan gelden in zeer uitzonderlijke omstandigheden. De branchegerichte benadering volgt volgens verweerder ook uit de systematiek van het milieurecht.

Rechtsvraag

Wordt de terugverdientijd branchebreed dan wel op een meer individuele wijze berekend?

Uitspraak

Verweerder mag branchebrede gegevens als hulpmiddel en vertrekpunt hanteren, zelfs als een duidelijke indicatie dat een maatregel dwingend kan worden opgelegd, gelet op de in de Infomillijst genoemde terugverdientijd. Het voert echter te ver om een individuele drijver van een inrichting elke mogelijkheid te ontzeggen om te betwisten dat hij een overtreding begaat, uitsluitend op basis van informatie die grotendeels is gebaseerd op voor de hele branche geldende bandbreedtes en gemiddelden.

Met dit oordeel is niet beoogd te betogen dat elk individueel geval tot in detail door verweerder bekeken en berekend moet worden, maar wel dat er ruimte moet worden geboden aan een individuele drijver van een inrichting om de gestelde overtreding te kunnen betwisten. In het onderhavige geval heeft eiseres voor het hier centraal staande filiaal gemitoevoerd betoogd dat de terugverdientijd de vijf jaren overschrijdt. Dit is ook met verschillende rapporten van deskundige derden onderbouwd. Verweerder is noch in het bestreden besluit, noch in het verweerschrift ingegaan op de concrete en gedetailleerde betwisting door eiseres van de terugverdientijd van de maatregel voor het filiaal. Verweerder is alleen ingegaan op de punten die eiseres ten aanzien van de algemene branchebrede berekeningen en argumenten heeft aangevoerd.

artikel 2.15 Activiteitenbesluit

artikel 3:2 Algemene wet bestuursrecht

Beoordeling

8. Tussen partijen is niet in geschil dat het filiaal wat betreft energieverbruik is aan te merken als een middelgrote gebruiker, en dat het dus een inrichting betreft die onder de reikwijdte van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit valt.

9. In geschil is of verweerder bevoegd is om handhavend op te treden. Om die vraag te beantwoorden moet de rechtbank beoordelen of sprake is van overtreding van artikel 2.15, eerste lid, van het Activiteitenbesluit. Daartoe is doorslaggevend of de maatregel van permanente afdekking van verticale koelmeubelen (de maatregel) binnen de in dat artikel voorgeschreven periode van vijf jaar kan worden terugverdiend. Partijen zijn verdeeld over de wijze waarop de terugverdientijd van de maatregel dient te worden berekend, zodat de rechtbank daarover allereerst zal oordelen.

10. De rechtbank overweegt ten eerste dat uit de bewoordingen van het eerste en het vierde lid van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit kan worden afgeleid dat het artikel zich richt tot de exploitant van een individuele inrichting. Zo wordt in het vierde lid bepaald dat per inrichting het energieverbruik moet worden vastgesteld om te kunnen beoordelen of de verplichting in het eerste

lid van toepassing is. Verder overweegt de rechtbank dat haar niet is gebleken dat met de invoering van het Activiteitenbesluit het beschermingsniveau voor het milieu dat onder het Besluit Detam gold, is gewijzigd. Wel is de systematiek van een branchegerichte indeling uit het Besluit Detam in het Activiteitenbesluit losgelaten, nu de voorschriften daar per activiteit en niet meer per categorie of branche zijn gerubriceerd.

Het eerste lid van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit schrijft weliswaar dwingend voor dat 'alle energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van vijf jaar of minder' moeten worden genomen, maar somt die maatregelen zelf niet op. De bekende rendabele maatregelen zijn opgenomen in de lijsten van Infomil, de zogenaamde informatiebladen genoemd in de toelichting bij het Activiteitenbesluit. Deze lijsten geven branchebrede cijfers over de terugverdientijd van de maatregelen. Een vergelijkbare lijst bestond ook al ten tijde van het Besluit Detam. Uit de toelichting bij het Activiteitenbesluit volgt dat het feit dat die maatregelen representatief zijn voor de branche niet is gewijzigd en dat de maatregelen grotendeels hetzelfde zijn als voorheen, omdat het beschermingsniveau – zoals ook hiervoor is overwogen – niet gewijzigd is met de invoering van het Activiteitenbesluit. Als algemeen uitgangspunt zijn de lijsten daarom goed bruikbaar. Dat sluit aan bij het oordeel van de Afdeling in de eerdergenoemde uitspraken van 2007 en 2008, dat kon worden uitgegaan van de door verweerders gehanteerde representatieve gegevens en aannames op brancheniveau bij het bepalen van de terugverdientijd. Daarbij past wel de kanttekening dat in die uitspraken ook is ingegaan op de individuele omstandigheden van de betreffende inrichtingen.

11. Verweerder stelt dat de branchebrede gegevens in de lijsten van Infomil verplichtend zijn voor een ieder die tot die branche behoort, ongeacht of de genoemde terugverdientijd voor een individuele inrichting realiseerbaar is. Alleen in zeer uitzonderlijke omstandigheden zou er enige ruimte zijn de maatregelen niet dwingend voor te schrijven aan de drijver van een individuele inrichting.

De rechtbank volgt verweerder niet in deze strikte uitleg. Handhavend optreden heeft een belastend karakter. Verweerder dient voldoende concreet te maken dat een individuele partij verantwoordelijk kan worden gehouden voor een concrete overtreding van voorschriften. Dit uitgangs-

punt is naar het oordeel van de rechtbank niet anders in het geval van gestelde overtreding van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit. De rechtbank begrijpt dat verweerder bij het benoemen van de vereiste energiebesparende maatregelen, bedoeld in dat artikel, een branchebreed en algemener kader hanteert. Immers, het type maatregelen zal binnen de branche in beginsel steeds gelijk zijn. Ook is niet onbegrijpelijk dat verweerder zich voor het beoordelen van het afdwingbare karakter van die maatregelen in beginsel baseert op de in de Infomillijsten vermelde bandbreedtes voor terugverdientijden. In die zin bieden de lijsten van Infomil een helder en praktisch hulpmiddel bij de controle op de naleving van het Activiteitenbesluit. De rechtbank is verder van oordeel dat het hanteren van een dergelijke branchebrede lijst van maatregelen ook niet conflicteert met het anders rubriceren van voorschriften in het Activiteitenbesluit ten opzichte van het Besluit Detam. Immers, het beschermingsniveau dat met de maatregelen wordt beoogd is evenmin gewijzigd.

De rechtbank is van oordeel dat verweerder die branchebrede gegevens als hulpmiddel en vertrekpunt mag hanteren, zelfs als een duidelijke indicatie dat een maatregel dwingend kan worden opgelegd, gelet op de in de Infomillijst genoemde terugverdientijd. Het voert echter te ver om een individuele drijver van een inrichting elke mogelijkheid te ontzeggen om te betwisten dat hij een overtreding begaat, uitsluitend op basis van informatie die grotendeels is gebaseerd op voor de hele branche geldende bandbreedtes en gemiddelden.

Ook in de toelichting bij het Activiteitenbesluit is aangegeven dat de drijver van een individuele inrichting in de gelegenheid moet worden gesteld aan te tonen dat de energiebesparende maatregel in zijn geval niet binnen vijf jaar is terug te verdienen. Alleen op die manier kan hij immers gemotiveerd betwisten dat hij in zijn individuele geval de verplichting van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit overtreedt. Ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit biedt geen aanknopingspunt voor een rigide lezing zoals verweerder voorstaat. Er staat immers niet dat er geen ruimte meer is om naar een individueel geval te kijken wanneer op brancheniveau is bepaald dat een maatregel binnen vijf jaar is terug te verdienen. De uitleg van verweerder strookt aldus niet met wat er in de toelichting staat. Overigens staat ook in de informatie op de website van Infomil zelf uitdrukkelijk dat de daar genoemde getallen de noodzaak wegnemen

om een berekening van de terugverdientijd te verrichten, maar wordt er ook op gewezen dat zo'n individuele berekening wel is aangewezen wanneer een ondernemer betwist dat de terugverdientijd voor hem ook geldt.

Met dit oordeel is niet beoogd te betogen dat elk individueel geval tot in detail door verweerder bekeken en berekend moet worden, maar wel dat er ruimte moet worden geboden aan een individuele drijver van een inrichting om de gestelde overtreding te kunnen betwisten. In het onderhavige geval heeft eiseres voor het hier centraal staande filiaal gemotiveerd betoogd dat de terugverdientijd de vijf jaren overschrijdt. Dit is ook met verschillende rapporten van deskundige derden onderbouwd. De rechtbank stelt vast dat verweerder noch in het bestreden besluit, noch in het verweerschrift is ingegaan op de concrete en gedetailleerde betwisting door eiseres van de terugverdientijd van de maatregel voor het filiaal. Verweerder is alleen ingegaan op de punten die eiseres ten aanzien van de algemene branchebrede berekeningen en argumenten heeft aangevoerd. Daarbij heeft verweerder steeds terugverwezen naar de algemene informatie over de branche en is niet ingegaan op specifieke cijfers en argumenten met betrekking tot het filiaal. De rechtbank overweegt dat indien deze handelwijze van verweerder zou worden gevolgd, een potentiële individuele overtreder daadwerkelijk wordt afgerekend op het niet invoeren van de maatregel die voor hem individueel aantoonbaar niet rendabel is, maar die in de branche wel gangbaar is. Artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit is echter een algemene regel, waarbij de wettelijk voorgeschreven concrete maatregelen niet zijn ingevuld. De Infomillijsten kunnen niet als een dergelijke algemeen verplichtende lijst van maatregelen worden aangemerkt. Ter zitting heeft verweerder er nog op gewezen dat er plannen zijn de lijsten van Infomil in een bijlage bij de Activiteitenregeling op te nemen, waarna de maatregelen op die lijsten als zogenaamde 'erkende maatregelen' gaan gelden. De rechtbank wijst erop dat dit zowel ten tijde van de besluitvorming als ten tijde van deze uitspraak een voornemen is dat nog niet heeft geleid tot geldende regelgeving. Overigens staat de supermarktbranche niet vermeld in de conceptbijlage die thans beschikbaar is. Verder zal ook dan, gelet op de toelichting van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 6 augustus 2014 (Kamerstukken II 2013-2014, 30196, nr. 253), ruimte worden geboden voor individuele afwijkingen.

Conclusie

12. De rechtbank is van oordeel dat verweerder zijn bevoegdheid tot handhaving heeft gebaseerd op een onjuiste uitleg van het toetsingskader. Daarbij laat de rechtbank in het midden of verweerder die bevoegdheid in dit specifieke geval toekwam. Om te kunnen beoordelen of hij bevoegd was, had verweerder moeten overgaan tot een concrete inhoudelijke bespreking en eventueel weerlegging van de concrete standpunten van eiseres ten aanzien van de terugverdientijd van de maatregel voor dit filiaal. Pas daarna zou verweerder kunnen concluderen of hij bevoegd was tot handhavend optreden. De enkele constatering dat een in de branche gangbare maatregel niet is geïmplementeerd is daartoe onvoldoende. De bevoegdheid van verweerder om in dit concrete geval over te gaan tot handhaving staat aldus onvoldoende vast. De besluitvorming is daarmee niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen, zodat sprake is van strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

15-11

Rb. Overijssel zittingsplaats Zwolle 5 december 2014, nr. AWB 13/2070 (Zwolle/omgevingsvergunning) (ECLI:NL:RBOVE:2014:6440)

Casus

Omgevingsvergunning voor een jaarlijks terugkerend grootschalig muziek-evenement in de open lucht. In de vergunning is bepaald dat het equivalente geluidsniveau op de gevel van woningen niet meer mag bedragen dat 85 dB(A)/95 dB(C). Eiseres is beducht voor geluidshinder.

Rechtsvraag

Is bij deze normering sprake van ondulbare geluidshinder?

Uitspraak

Voor evenementen met een luidruchtig karakter bestaan geen landelijk geldende geluidsnormen. Wat aanvaardbaar wordt geacht, is ter beoordeling van het lokale bevoegd gezag. De rechtbank kan

de door dit gezag gemaakte afweging omtrent het aanvaardbaar geachte geluidsniveau slechts marginaal toetsen. Daarbij geldt als uiterste grens dat geen sprake mag zijn van ondulbare hinder voor omwonenden.

Bij de invulling van het geluidsniveau dat aanvaardbaar wordt geacht, wordt in de praktijk aansluiting gezocht bij de nota 'Evenementen met een luidruchtig karakter' van de inspectie Milieuhygiëne Limburg. In deze nota is aangegeven dat – rekening houdend met een gemiddelde gevelisolatie van 20 à 25 dB(A) – om de grens van het optreden van 'ondulbare hinder' niet te overschrijden, moet worden uitgegaan van een maximaal equivalent geluidsniveau (LAeq) op de gevel van woningen overdag en 's avonds van 70 à 75 dB(A) en 's nachts van 65 à 70 dB(A). Indien ook getoetst wordt aan slaapverstoring dient volgens deze nota voor de nachtperiode een lagere norm voor ondulbare hinder te worden aangehouden. De voor het onderhavige evenement voorgeschreven norm van 85 dB(A)/95 dB(A) is beduidend hoger dan de in de bestuurlijke praktijk veelal aanvaarde normen zoals aangegeven in de nota van de inspectie Milieuhygiëne Limburg.

Aangezien naar huidige wetenschappelijke inzichten een harde wetenschappelijke norm voor ondulbare hinder niet kan worden gegeven, is het te beperkt om dit te begrenzen tot de vraag wanneer sprake is van 'verstoring van de spraakverstaanbaarheid'. De vraag of in een concreet geval sprake is van ondulbare hinder moet dan ook mede worden beoordeeld aan de hand van het geheel van omstandigheden waarmee omwonenden worden geconfronteerd. Hierbij dienen de duur van de geluidshinder en de intensiteit van het geluid te worden betrokken.

In het onderhavige geval wordt eiseres geconfronteerd met een situatie dat zij in haar woning gedurende een periode van 12 uur met forse stemverheffing moet spreken om verstaanbaar te zijn. Een dergelijke inbreuk van het woongenot van eiseres is zo groot dat moet worden aangenomen dat sprake is van ondulbare hinder.

artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a2 Wabo
artikel 2.7 Besluit omgevingsrecht
APV Zwolle

Procesverloop

Bij besluit van 19 maart 2013 heeft verweerder een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van het gebruiken in strijd met het bestemmingsplan van gronden, gelegen ten oosten van het perceel [...] te Zwolle, ten behoeve van het evenement Hardshock Festival, dat op 17 april 2013 zal plaatsvinden. Het daartegen gemaakte bezwaar is bij het besluit van 19 juli 2013, verzonden op 22 juli 2013, ongegrond verklaard.

(...)

Overwegingen

Eiseres woont aan de [...] te Zwolle. De woning van eiseres is vrijstaand en is gelegen in het landelijke buitengebied van de gemeente Zwolle, in de nabijheid van de Wijthmenerplas. Het terrein bij de Wijthmenerplas is ingericht als recreatieterrein en is eigendom van de gemeente Zwolle.

Naast drie kleinere evenementen die in het jaar 2013 georganiseerd zijn op het terrein bij de Wijthmenerplas, is drie maal een grootschalig muziekevenement georganiseerd op dit terrein. Een van deze grootschalige muziekevenementen is het Hardshock Festival, dat op 27 april 2013 heeft plaatsgevonden. Het Hardshock Festival is een jaarlijks terugkerend evenement.

Tijdens het Hardshock Festival worden hardcore en aanverwante muziekstijlen ten gehore gebracht. Het Hardshock Festival telde in 2013 ongeveer 7.000 bezoekers. Op het terrein waren vijf podia opgericht.

Op 19 maart 2013 heeft verweerder op grond van artikel 2.2.2 van de Algemene plaatselijke verordening van Zwolle (hierna: APV) een evenementenvergunning verleend ten behoeve van het organiseren van het Hardshock Festival

Op 19 maart 2013 heeft verweerder op grond van artikel 4.1.6 van de APV een ontheffing verleend voor het gebruik van geluidsversterkende apparatuur tijdens het Hardshock Festival op 27 april 2013, van 12.00 uur tot 24.00 uur. Aan deze ontheffing is het voorschrift verbonden dat het equivalente geluidsniveau LAeq, op de gevel van woningen of andere geluidsgevoelige bestemmingen, veroorzaakt

door de activiteiten tijdens het festival, niet meer mag bedragen dan 85 dB(A)/95 dB(C).

Voorts heeft verweerder op dezelfde datum een omgevingsvergunning verleend ten behoeve van het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, ten behoeve van het evenement Hardshock Festival 2013, op 27 april 2013, hieronder begrepen het opbouwen en afbreken van de voorzieningen ten behoeve van het evenement, in de periode van 22 april tot en met 30 april 2013.

Eiseres heeft enkel tegen de verleende omgevingsvergunning rechtsmiddelen aangewend. De omvang van het geding is daarom beperkt tot de vraag of verweerder de omgevingsvergunning voor het gebruik van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan heeft mogen handhaven bij het bestreden besluit van 19 juli 2013.

De rechtbank stelt vast dat het muziekevenement ten behoeve waarvan de omgevingsvergunning is verleend thans geruime tijd geleden heeft plaatsgevonden. Aangezien sprake is van een jaarlijks terugkerend evenement, dat ook in 2014 heeft plaatsgevonden, is aannemelijk dat de derde partij voor het in 2015 geplande evenement opnieuw een omgevingsvergunning nodig zal hebben. Vanwege de reële kans op herhaling van het evenement heeft eiseres dan ook belang bij de beoordeling van dit beroep. Voorts is de afstand van de woning van eiseres ten opzichte van de plaats waar het evenement plaatsvindt zodanig, dat eiseres als belanghebbende kan worden aangemerkt. Het beroep is daarom ontvankelijk.

Ten tijde van het nemen van het besluit in eerste aanleg was het terrein bij de Wijthmenerplas te Zwolle, waarop het Hardshock Festival georganiseerd werd, gelegen binnen de begrenzing van het bestemmingsplan "Buitengebied Zwolle" (hierna: het bestemmingsplan). Op 11 juli 2013 is de beheersverordening "Buitengebied-Herfte, Wijthmen" (hierna: de beheersverordening) in werking getreden voor dit gebied.

Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit heeft verweerder voor wat betreft het planologisch regime waarvan wordt afgeweken getoetst aan het bestemmingsplan. Bij het verweerschrift van 25 september 2013 en bij brief van 20 november 2013 heeft verweerder de

rechtbank laten weten dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit getoetst had moeten worden aan de beheersverordening, omdat deze toen inmiddels in werking was getreden. Verweerder heeft het bestreden besluit evenwel niet gewijzigd, zodat de rechtbank dient te beoordelen of verweerder ten tijde van het nemen van het bestreden besluit terecht heeft getoetst aan het bestemmingsplan als zijnde het planologisch regime waarvan is afgeweken.

(...)

Vast staat dat het gebruik van het terrein voor een groot-schalig muziek-evenement, zoals het Hardshock Festival, in strijd is met het eveneens in de planvoorschriften neergelegde verbod om de gronden in strijd met hun bestemming te gebruiken. Om dit muziek-evenement toch op dit terrein te mogen organiseren was daarom een omgevingsvergunning nodig voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

Op grond van het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo kan de omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening slechts worden verleend:

1° met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3° indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Vast staat dat de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking geen mogelijkheid bieden om ten behoeve van het organiseren van dit muziek-evenement af te wijken van het bepaalde in de planvoorschriften. De omgevingsvergunning kon dan ook niet met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, sub 1°, van de Wabo, worden verleend.

Verweerder heeft de omgevingsvergunning met toepassing van het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, sub 2, van de Wabo verleend. De algemene maatregel van bestuur die de gevallen aanwijst waarin tot toepassing van deze bepaling kan worden afgeweken van een bestemmingsplan of beheersverordening is het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Artikel 2.7 van het Bor bepaalt dat als categorieën planologische gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo worden aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II.

In artikel 4, aanhef en onder 8, van bijlage II bij het Bor is bepaald dat voor verlening van een omgevingsvergunning met toepassing van het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, sub 2°, van de Wabo in aanmerking komt: het gebruiken van gronden of bouwwerken ten behoeve van evenementen met een maximum van drie per jaar en een duur van ten hoogste vijftien dagen per evenement, het opbouwen en afbreken van voorzieningen ten behoeve van het evenement hieronder begrepen.

(...)

Ten aanzien van de geluidsoverlast ten gevolge van het evenement overweegt de rechtbank als volgt.

Voor evenementen met een luidruchtig karakter bestaan, anders dan voor inrichtingen in de zin van artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer, geen landelijk geldende geluidsnormen. Wat aanvaardbaar wordt geacht, is ter beoordeling van het lokale gezag, dat belast is met het verlenen van vergunningen en ontheffingen. De rechtbank kan de door het lokale gezag gemaakte afweging met betrekking tot het geluidsniveau dat aanvaardbaar wordt geacht slechts marginaal toetsen.

Als uiterste grens bij beoordeling of verweerder in redelijkheid heeft kunnen besluiten om een omgevingsvergunning te verlenen voor een dergelijk evenement met een luidruchtig karakter geldt niettemin naar het oordeel van de rechtbank dat geen sprake mag zijn van onduidelbare hinder voor belanghebbenden die in de directe omgeving wonen. Dat, zoals in het gebied rond de Wijthmenerplas, sprake is van een relatief dunbevolkt gebied, maakt dit niet anders.

Bij de invulling van het geluidsniveau dat voor een dergelijk luidruchtig evenement aanvaardbaar wordt geacht richten lokale bestuursorganen zich in de praktijk veelal naar de nota "Evenementen met een luidruchtig karakter", van de Inspectie Milieuhygiëne Limburg, van januari 1996. Ook in uitspraken van rechtbanken en van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt regelmatig gerefereerd aan deze nota. In deze nota is aangegeven dat, rekening houdend met een gemiddelde gevelisolatie van 20 à 25 dB(A), om de grens van het optreden van "onduidbare hinder" niet te overschrijden, moet worden uitgegaan van een maximaal equivalent geluidsniveau (LAeq) op de gevel van woningen overdag en 's avonds van 70 à 75 dB(A) en 's nachts van 65 à 70 dB(A). Indien ook getoetst wordt aan slaapverstoring dient volgens deze nota voor de nachtperiode een lagere norm voor onduidbare hinder te worden aangehouden.

Voor het evenement waarvoor verweerder de gehandhaafde omgevingsvergunning heeft verleend, geldt op grond van de verleende ontheffing dat het equivalente geluidsniveau LAeq, op de gevel van woningen of andere geluidsgevoelige bestemmingen, veroorzaakt door de activiteiten tijdens het festival, niet meer mag bedragen dan 85 dB(A) en/of 95 dB(C), gedurende de periode van 12.00 uur tot 24.00 uur. Dit geluidsniveau is beduidend hoger dan de in de bestuurlijke praktijk veelal aanvaarde normen zoals aangegeven in de hiervoor genoemde nota van de Inspectie Milieuhygiëne Limburg.

De rechtbank heeft in hetgeen in beroep is aangevoerd aanleiding gezien de Stichting Advisering Bestuursrechtpraak (StAB) bij brief van 28 januari 2014 de volgende vragen te stellen:

- Wanneer is een geluidsniveau, uitgedrukt in dB(A)'s en dB(C)'s, zodanig dat naar huidige wetenschappelijke inzichten moet worden aangenomen dat dit ook bij evenementen met een tijdelijk karakter als onduidbare hinder moet worden beschouwd?
- Is in dit geval, mede gelet op het tijdstip en de duur van het evenement, bij een geluidsniveau van 85 dB(A) en van 95 dB(C), sprake van onduidbare hinder?
- Is er, naar aanleiding van dit dossier, verder nog iets wat voor de rechtbank van belang kan zijn en dat u wilt opmerken?

De StAB heeft op 21 maart 2014 een schriftelijk verslag als bedoeld in artikel 8:47, vierde lid, van de Awb aan de rechtbank doen toekomen. Partijen hebben vervolgens hun zienswijze met betrekking tot het verslag naar voren gebracht.

De opsteller van het verslag, A.J. Verheijke, heeft op de zitting van 5 september 2014 als deskundige vragen van de rechtbank beantwoord.

Uit het verslag van de StAB en uit hetgeen de deskundige ter zitting heeft verklaard, komt naar voren dat naar huidige wetenschappelijke inzichten geen duidelijke grens kan worden getrokken vanaf wanneer hinder als onduidbaar moet worden beschouwd. Zo bevat de ISO-Recommendation R-1996 (hierna: ISO R-1996), waarin op basis van fundamenteel wetenschappelijk onderzoek aanbevelingen worden gedaan over de aanbevolen waarden voor geluid, voor wat betreft de onduidbaarheid van geluidshinder geen duidelijke grens. Ter zitting is door de deskundige verklaard dat grootschalig wetenschappelijk onderzoek, waaruit zou kunnen worden afgeleid wat mensen intersubjectief als onduidbare geluidshinder ervaren, voor dit soort geluid niet heeft plaatsgevonden. Volgens het verslag van de StAB kan op basis van de ISO R-1996 wel de vraag worden beantwoord bij welke geluidsniveaus sprake is van verstoring van de spraakverstaanbaarheid.

Naar het oordeel van de rechtbank is het te beperkt om, nu een harde wetenschappelijke norm voor onduidbare hinder niet kan worden gegeven, de beantwoording van de vraag wanneer moet worden aangenomen dat sprake is van onduidbare hinder te begrenzen tot de vraag wanneer sprake is van verstoring van de spraakverstaanbaarheid. Voor de beantwoording van de vraag wanneer geluidshinder door de gemiddelde mens als onduidbaar wordt ervaren zijn immers niet enkel het geluidsniveau, maar ook de duur en de intensiteit van het geluid van belang. Zo kan een zeer hoog geluidsniveau zeer wel duidbaar zijn als dit beperkt is tot een korte tijd, zoals bij het boren van een gat, terwijl een lager geluidsniveau toch als onduidbaar kan worden ervaren indien iemand hieraan langere tijd of tijdens uren die normaal gesproken bestemd zijn voor de nachtrust wordt blootgesteld. Naar het oordeel van de rechtbank moet de vraag of in een concreet geval sprake is van onduidbare hinder dan ook mede worden beoordeeld aan de hand van het geheel van omstandigheden waarmee omwonenden worden geconfronteerd.

Hierbij dienen de duur van de geluidshinder en de intensiteit van het geluid te worden betrokken.

Voor de toepassing van het voorgaande op het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van eiseres stelt de rechtbank voorop dat ter zitting door de deskundige is toegelicht dat het menselijk gehoor rond 80 dB reageert volgens het C-filter. Het menselijk gehoor wordt dan gevoeliger voor bastonen. Het vergunde maximale geluidsniveau van 95 dB(C) komt ongeveer overeen met 81 dB(A). Omdat de dB(C)-norm in dit geval strenger is dan de norm van 85 dB(A) is de dB(C)-norm in dit geval bepalend voor de mate van overlast die het vergunde evenement in de woning van eiseres kan veroorzaken.

Ter zitting is door de deskundige opgemerkt dat de gevelisolatie van woningen varieert. Bij moderne woningen, zoals deze nu gebouwd worden, is de geluidwerende werking van de gevel vaak 25 dB, bij oudere woningen is dit vaak 20 dB en bij historische panden vaak niet meer dan 15 dB.

Uit het verslag van de StAB en uit de verklaringen van de deskundige ter zitting komt voorts naar voren dat bij een geluidsniveau van 81 dB(A) en een gevelwering van 25 dB in de woning van eiseres sprake is van een equivalent geluidsniveau van 56 dB(A). Om verstaanbaar te zijn in de woning zal circa 10 dB luider moeten worden gesproken. Het niveau van 66 dB(A) waarop dan gesproken moet worden om in de woning verstaanbaar te zijn komt overeen met spreken met forse stemverheffing.

Eiseres heeft ter zitting verklaard dat de geluidwering minder dan 25 dB bedraagt, omdat de woning van eiseres gebouwd is in een tijd dat de behoefte aan woningisolatie nog niet zo werd gevoeld.

Naar het oordeel van de rechtbank kan niet als duldbaar worden beschouwd dat eiseres gedurende de periode van 12.00 uur tot 24.00 uur, wordt geconfronteerd met een zodanig geluidsniveau in haar eigen woning, dat zij om verstaanbaar te zijn met forse stemverheffing moet spreken. Een dergelijke inbreuk op het woongenot van eiseres is naar het oordeel van de rechtbank zo groot dat in een zodanige situatie moet worden aangenomen dat sprake is van onduldbare hinder.

De rechtbank is voorts van oordeel dat de omstandigheid dat de grens van onduldbare hinder wordt overschreden niet in het kader van een belangenafweging als hier aan de orde ter zijde kan worden geschoven om voorrang te verlenen aan andere belangen, zoals het maatschappelijk belang bij het organiseren van evenementen.

De rechtbank acht in dit verband van belang dat verweerder, ook bij navraag ter zitting, niet duidelijk heeft kunnen maken waar de gehanteerde norm van 85 dB(A) en 95 dB(C) voor dit soort evenementen op gebaseerd is. In de toelichting bij artikel 8 van de Beleidsregel evenementen in de openlucht 2012 van de gemeente Zwolle is hierover opgemerkt, dat deskundigen aangeven dat dit een redelijke norm is, die een redelijk evenwicht vormt tussen de beleving van de muziek door de bezoekers van het evenement en de beleving van de omwonenden. Om welke deskundigen het gaat, is echter door verweerder niet verduidelijkt. De rechtbank ziet in dit kader, gelet op het ontbreken van verdere onderzoeken ter zake en de omstandigheid dat de geraadpleegde deskundige daarover geen onderbouwde, andersluidende visie heeft verstrekt, geen aanleiding om de normen, zoals die in de genoemde nota van de Inspectie Milieuhygiëne Limburg zijn opgenomen, terzijde te stellen.

Nu het bronvermogen blijkens de verleende geluidsonthefing niet is gemaximeerd en het equivalente geluidsniveau op de gevel van woningen 85 dB(A)/ 95 dB(C) mocht bedragen, werd niet uitgesloten dat eiseres onduldbare hinder als bovenomschreven zou kunnen ondervinden. Daarbij tekent de rechtbank nog aan, dat niet is onderzocht hoeveel dB de geluidwering van de woning van eiseres is.

Dat, zoals door verweerder naar voren is gebracht, tijdens het festival de in de vergunning opgenomen geluidsvorschriften niet zijn overschreden, doet aan voorgaande niet af, nu dit een vaststelling achteraf betreft, wat daar verder van zij.

De rechtbank is gelet op bovenstaande van oordeel dat verweerder op deze wijze niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om een omgevingsvergunning te verlenen voor een evenement dat het woongenot van eiseres in zo ernstige mate kan aantasten. Verweerder heeft de betrokken belangen, in strijd met het bepaalde in artikel 3:4 van de Awb, niet op zorgvuldige wijze tegen elkaar afgewogen.

Hierdoor ligt aan de beslissing op bezwaar een onvoldoende motivering ten grondslag.

Het beroep is daarom gegrond en het bestreden besluit dient, wegens strijd met de artikelen 3:4 en 7:12, eerste lid, van de Awb, te worden vernietigd.

De rechtbank ziet aanleiding om te volstaan met een vernietiging van het bestreden besluit, nu het evenement al geruime tijd geleden heeft plaatsgevonden.

15-12

Rb. Limburg zittingsplaats Roermond 22 december 2014, nr. AWB 14-514u (Maasgauw/ontwerpbesluit) (ECLI:NL:RBLIM:2014:11069)

Casus

Zienswijzen tegen ontwerpbesluit niet-ontvankelijk verklaard wegens te late indiening. Het ontwerpbesluit strekt tot weigering van de omgevingsvergunning (milieu). Eiseres voert aan dat de te late indiening van de zienswijzen haar redelijkerwijs niet kan worden verweten nu het ontwerpbesluit niet aan haar is toegezonden.

Rechtsvraag

Kan de te late indiening aan eiseres worden verweten?

Uitspraak

Verweerder heeft het ontwerpbesluit aan de gemachtigde van eiseres toegestuurd. Het optreden van een gemachtigde heeft tot gevolg dat het contact met de belanghebbende in beginsel via de gemachtigde verloopt. Nu niet betwist is dat verweerder het ontwerpbesluit naar gemachtigde heeft gestuurd, betekent het feit dat het ontwerpbesluit niet aan eiseres is toegezonden niet dat het niet (tijdig) naar voren brengen van zienswijzen eiseres redelijkerwijs niet kan worden verweten. Verweerder heeft immers het ontwerpbesluit gestuurd naar degene die verweerder als gemachtigde van eiseres mocht beschouwen en was derhalve niet gehouden

om het ontwerpbesluit ook nog rechtstreeks naar eiseres te sturen. Het beroep is derhalve niet-ontvankelijk.

artikel 2.1 Awb

Overwegingen

1. Op 13 december 2012 heeft Edelchemie een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu ingediend voor de tijdelijke opslag van gips, los gestort, 3.000 ton, zwavelslib, 200 ton, obsidiaan, 2500 ton en latex in IBC's, 200 ton, voor de duur van twee jaar. De aanvraag, het ontwerpbesluit van 7 juni 2013 met bijbehorende stukken en de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen hebben, na rectificatie van de kennisgeving, vanaf 17 juli 2013 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Bij brief van 17 oktober 2013 hebben eisers zienswijzen ingediend. GS hebben op 17 december 2013 de verklaring van geen bedenkingen geweigerd voor de gevraagde omgevingsvergunning.

2. Verweerder stelt zich in het bestreden besluit – voor zover van belang – primair op het standpunt dat de zienswijzen te laat zijn ingediend en niet-ontvankelijk zijn. Subsidiar heeft verweerder inhoudelijk gereageerd op de zienswijzen.

3. Eisers voeren – voor zover van belang – aan dat de zienswijzen niet te laat zijn ingediend, nu het ontwerpbesluit ten onrechte niet is toegezonden aan Edelchemie, zijnde de aanvrager. Gelet hierop is het ontwerpbesluit niet op de juiste wijze bekend gemaakt. Indien het ontwerpbesluit wel op de juiste wijze bekend is gemaakt, dan kan het (niet tijdig) indienen van zienswijzen eisers niet worden verweten. Eerst op 10 oktober 2013 zijn eisers bekend geworden met het ontwerpbesluit, waarna zij binnen een redelijke termijn zienswijzen hebben ingediend.

(...)

6. Naar aanleiding van verweerdere standpunt dat Edelchemie te laat zienswijzen heeft ingediend, terwijl door Edelchemie niet is betwist dat het ontwerpbesluit op 10 juni 2013 is verzonden aan [organisatie], ter attentie van [naam], overweegt de rechtbank het volgende. Niet is betwist, en blijkt uit de stukken, dat de kennisgeving van het ontwerpbesluit heeft plaatsgevonden in het gemeente-

blad van 26 juni 2013 en is gerectificeerd in het gemeenteblad van 17 juli 2013. Van het ontwerpbesluit is derhalve op geschikte wijze kennis gegeven. Blijkens de gerectificeerde kennisgeving hebben de aanvraag en het ontwerpbesluit met ingang van 17 juli 2013 ter inzage gelegen. De termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen over het ontwerpbesluit liep dan ook, gelet op artikel 3:16 van de Awb, van 17 juli 2013 tot en met 27 augustus 2013. Niet betwist is dat Edelchemie bij brief van 17 oktober 2013 zienswijzen heeft ingediend. Gelet hierop heeft Edelchemie niet tijdig een zienswijze naar voren gebracht. Blijkens de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 27 november 2013 (ECLI: NL:RVS:2013:2157) moet onder het niet naar voren brengen van zienswijzen als bedoeld in artikel 6:13 van de Awb mede worden verstaan het niet tijdig naar voren brengen van zienswijzen. Ten aanzien van het betoog van Edelchemie dat haar redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij niet tijdig zienswijzen naar voren heeft gebracht, nu het ontwerpbesluit niet is toegezonden aan de aanvrager, overweegt de rechtbank als volgt.

Eerst ter zitting heeft Edelchemie zich op het standpunt gesteld dat [organisatie] niet kunnen worden aangemerkt als gemachtigde in de zin van de Awb. Echter, blijkens de aanvraag en het daarbij behorende aanvraagformulier (gemachtigde bedrijf) is [organisatie] uitdrukkelijk aangeduid als de gemachtigde van Edelchemie. Gelet hierop diende verweerder ervan uit te gaan dat [organisatie], zijnde een professionele en ervaren organisatie op het gebied van (aanvragen van) omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu, als gemachtigde ten aanzien van de aanvraag optrad. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, onder meer uitspraak van 30 augustus 2006 (ECLI:NL:RVS:2006:AY7129), moet, gelet op de totstandkoming van artikel 2:1, eerste lid, van de Awb, worden geoordeeld dat het optreden van een gemachtigde tot gevolg heeft dat het contact met de belanghebbende in beginsel via de gemachtigde verloopt. Nu niet betwist is dat verweerder het ontwerpbesluit en de rectificatie naar [organisatie] heeft gestuurd, betekent het feit dat het ontwerpbesluit niet aan Edelchemie is toegezonden niet dat het niet (tijdig) naar voren brengen van zienswijzen Edelchemie redelijkerwijs niet kan worden verweten. Verweerder heeft immers het ontwerpbesluit gestuurd naar degene die verweerder als gemachtigde van Edelchemie mocht beschouwen en was derhalve niet gehouden om

het ontwerpbesluit ook nog rechtstreeks naar Edelchemie te sturen.

7. Ook het beroep van Edelchemie is derhalve niet-ontvankelijk.

15-13

Rb. Noord-Holland zittingsplaats Alkmaar 29 december 2014, nr. AWB 14-946 (Heiloo) (ECLI:NL:2014:RBNHO:12283)

Casus

Omgevingsvergunning voor een onbemand tankstation voor het wegverkeer. Eiser betoogt dat in het akoestisch onderzoek geen rekening is gehouden met de aanwezigheid van een appartementencomplex.

Rechtsvraag

Had de aanwezigheid van dit complex bij het besluit moeten worden betrokken?

Uitspraak

De rechtbank stelt vast dat het appartementencomplex niet is meegenomen in het akoestisch onderzoek. Eiser heeft onweersproken gesteld dat ten tijde van het ontwerpbesluit reeds met de bouw van dit complex was begonnen. Het bestreden besluit is dan ook in strijd met de Wabo genomen.

artikel 2.14 lid 1 aanhef onder a3 Wabo

Procesverloop

Bij besluit van 4 maart 2014 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan BP Europa SE-BP Nederland (hierna: vergunninghouder) een omgevingsvergunning (revisievergunning) voor de activiteit milieu verleend voor het in werking hebben van een tankstation met nachtautomaat voor het wegverkeer.

(...)

Overwegingen

1. Bij brief van 24 september 2014, door de rechtbank ontvangen op 29 september 2014 en daarmee minder dan tien dagen voor de zitting, heeft verweerder een verweerschrift ingediend. Eiser heeft de rechtbank ter zitting verzocht het verweerschrift buiten beschouwing te laten, omdat het in strijd met het bepaalde in artikel 8:58, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te laat is ingediend. De rechtbank honoreert dit verzoek niet. Naar het oordeel van de rechtbank heeft eiser, hoewel hij het verweerschrift eerst op 1 oktober 2014 heeft ontvangen, voldoende tijd gehad om adequaat op het verweerschrift te reageren, mede gelet op de beperkte omvang ervan. Dat eiser het, naar ter zitting is gebleken, niet eens is met de inhoud van het verweerschrift, omdat de daarin gepresenteerde onderzoeksresultaten niet zijn voorzien van onderzoeksgegevens, maakt het voorgaande niet anders. Niet gezegd kan worden dat verweerder in strijd heeft gehandeld met de goede procesorde. Dit betekent dat de rechtbank het verweerschrift bij de beoordeling zal betrekken.

2. De aanvraag ziet op het wijzigen van een bestaand tankstation met shop in een onbemand tankstation zonder shop en zonder direct toezicht. Er kan betaald worden via een automaat. Er zal geen verkoop van LPG meer plaatsvinden. Het tankstation zal geopend zijn van maandag tot en met vrijdag tussen 06.00 en 21.00 uur, op zaterdag tussen 07.00 en 21.00 uur en op zondagen tussen 08.00 en 21.00 uur.

3. Aan het bestreden besluit ligt een akoestisch onderzoek van 3 juli 2013 van Ardea acoustics & consult v.o.f. (hierna: het akoestisch onderzoek) ten grondslag. Bij de beoordeling van de geluidsbelasting vanwege de inrichting is in het akoestisch onderzoek de Handreiking industriela-waai en vergunningverlening gehanteerd. In het akoestisch onderzoek is geconcludeerd dat ter plaatse van woningen van derden wordt voldaan aan de voorgestelde grenswaarden.

4. Eiser betoogt dat in het akoestisch onderzoek is uitgegaan van onjuiste gegevens. Ten eerste is in het akoestisch onderzoek geen rekening gehouden met de aanwezigheid van het appartementencomplex "[naam]" en de invloed daarvan op het eindresultaat. Het gaat eiser dan om de reflectie van geluid door dit appartementencomplex en de mogelijke geluidshinder die hij daarvan ondervindt.

Ten tweede is het onderzoek theoretisch van aard, omdat er geen metingen aan de pompinstallaties en metingen van het aantal tankbeurten per etmaal aan ten grondslag liggen. In het akoestisch onderzoek had van een hoger gemiddeld aantal tankbeurten dan 390 per etmaal moeten worden uitgegaan. Aannemelijk is immers dat dat aantal zal worden overschreden, nu vergunninghouder zich op de lokale markt als prijsvechter presenteert.

5. Op grond van artikel 2.14, eerste lid, aanhef, onder a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) betreft het bevoegd gezag, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval de met betrekking tot de inrichting of het mijnbouwwerk en het gebied waar de inrichting of het mijnbouwwerk zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu.

6. De rechtbank stelt vast dat het appartementencomplex "[naam]", naar verweerder in het verweerschrift en ter zitting heeft erkend, niet is meegenomen in het akoestisch onderzoek. Eiser heeft onweersproken gesteld dat ten tijde van het ontwerpbesluit reeds met de bouw van dit complex was begonnen. Het bestreden besluit is dan ook in strijd met de hiervoor weergegeven bepaling uit de Wabo genomen. Verweerder is in het bestreden besluit, zoals eiser heeft betoogd, bovendien niet ingegaan op de zienswijze van eiser op dit punt, zodat het bestreden besluit voorts in strijd met het bepaalde in artikel 3:2 van de Awb onzorgvuldig is voorbereid. Dit betoog van eiser slaagt. Dit betekent dat het beroep gegrond is en het bestreden besluit voor vernietiging in aanmerking komt.

7. De rechtbank zal in het hiernavolgende beoordelen of er aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het te vernietigen bestreden besluit in stand te laten.

15-14

ABRvS 31 december 2014, nr. 201404002/1/A4 (Hof van Twente/omgevingsvergunning) (ECLI:NL:RVS:2014:4752)

Casus

Aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het veranderen van een inrichting buiten behandeling gelaten. Verweerder is van mening dat het huidige vergunningenbestand dermate onoverzichtelijk is dat een revisievergunning dient te worden aangevraagd. In beroep heeft de Rechtbank Overijssel het besluit in stand gelaten. Appellante heeft tegen deze uitspraak hoger beroep ingesteld.

Rechtsvraag

Is een revisievergunning vereist?

Uitspraak

Bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan artikel 2.6, eerste lid, van de Wabo komt het bevoegd gezag beleidsvrijheid toe. Uit de wetgeschiedenis blijkt dat met name het belang van een overzichtelijk vergunningenbestand reden kan zijn een revisievergunning te verlangen, waarmee in één document een duidelijk en geactualiseerd beeld van de toegestane activiteiten wordt gegeven.

In 2001 is aan appellante een revisievergunning verleend. Sindsdien is deze vergunning door meerdere vergunningen gewijzigd en zijn verschillende meldingen gedaan. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het huidige vergunningenbestand dermate onoverzichtelijk is dat een goede beoordeling van de aanvraag in samenhang met de voorgaande vergunningen en meldingen niet mogelijk is, zodat het college in redelijkheid tot het oordeel heeft mogen komen dat een nieuwe, de gehele inrichting omvattende revisievergunning dient te worden aangevraagd.

artikel 2.6 Wabo

Procesverloop

Bij besluit van 5 februari 2013 heeft het college de aanvraag van [appellante] voor een omgevingsvergunning voor het veranderen van de inrichting aan de [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel), door middel van het realiseren van een betonnen opvangbak en het plaatsen van drie tanks, buiten behandeling gelaten. Bij besluit van 8 oktober 2013 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 april 2014 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

(...)

Overwegingen

1. [appellante] heeft een omgevingsvergunning aangevraagd voor het veranderen van de inrichting door middel van het realiseren van een betonnen opvangbak en het plaatsen van drie tanks op het perceel. Het college heeft deze aanvraag met toepassing van artikel 2.6, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) buiten behandeling gelaten, omdat het huidige vergunningenbestand naar zijn oordeel dusdanig onoverzichtelijk is dat [appellante] een vergunning voor het in werking hebben van de gehele inrichting (hierna: revisievergunning) dient aan te vragen.

2. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk.

Ingevolge artikel 2.6, eerste lid, kan, voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het veranderen van een inrichting of mijnbouwwerk of van de werking daarvan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, onder 2° of 3°, en met betrekking tot die inrichting of dat mijnbouwwerk al een of meer omgevingsvergunningen zijn verleend, het bevoegd gezag bepalen dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd met betrekking tot die verandering en het in werking hebben

van de betrokken inrichting of het betrokken mijnbouwwerk na die verandering.

Ingevolge het tweede lid, besluit het bevoegd gezag, indien het heeft bepaald dat een zodanige omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, aanvragen met betrekking tot de betrokken activiteit die daarop geen betrekking hebben, niet te behandelen.

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college ten onrechte de aanvraag buiten behandeling heeft gelaten. Volgens haar heeft het college niet in redelijkheid een revisievergunning kunnen eisen, nu de aanvraag niet leidt tot een onoverzichtelijk vergunningenbestand. [appellante] voert hiertoe aan dat in de vigerende milieuvergunning staat welke stoffen er aanwezig mogen zijn en welke veiligheidsvoorzieningen getroffen moeten worden. Nu in de nieuwe situatie dezelfde stoffen zouden worden opgeslagen en bewerkt als onder de geldende vergunning, kan hierover volgens [appellante] geen onduidelijkheid bestaan. Voorts voert [appellante] aan dat geen revisievergunning nodig is omdat de aangevraagde verandering van de inrichting milieuneutraal is.

3.1. Bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan artikel 2.6, eerste lid, van de Wabo komt het bevoegd gezag beleidsvrijheid toe. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat met name het belang van een overzichtelijk vergunningenbestand reden kan zijn een revisievergunning te verlangen, waarmee in één document een duidelijk en geactualiseerd beeld van de toegestane activiteiten wordt gegeven (Kamerstukken II, 1988/89, 21 087, nr. 3, blz. 31 en 2006/07, 30 844, nr. 3, blz. 100).

3.2. Op 11 december 2001 is aan [appellante] een revisievergunning verleend. Sindsdien is deze vergunning door meerdere vergunningen gewijzigd en zijn verschillende meldingen gedaan. Daargelaten dat, anders dan [appellante] betoogt, niet uit de aanvraag blijkt dat de aangevraagde vergunning ziet op dezelfde stoffen als reeds onder de geldende vergunning vergund zijn, heeft de rechtbank terecht overwogen dat het huidige vergunningenbestand dermate onoverzichtelijk is dat een goede beoordeling van de aanvraag in samenhang met de voorgaande vergunningen en meldingen niet mogelijk is, zodat het college in redelijkheid tot het oordeel heeft mogen komen dat een nieuwe, de gehele inrichting omvattende revisievergunning dient te worden aangevraagd. De enkele

stelling van [appellante] dat de aangevraagde verandering van de inrichting milieuneutraal is, doet aan de bestaande onoverzichtelijkheid niet af en leidt reeds daarom niet tot een ander oordeel.

Het betoog faalt.

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel handelt door een revisievergunningsaanvraag te eisen. [appellante] voert hiertoe aan dat het college bij besluit van 6 augustus 2013 – dus na het primaire besluit van 5 februari 2013 – een vergroting van de mengcapaciteit van twee naar vier tanks heeft vergund, zonder dat hiervoor een revisievergunning noodzakelijk was.

4.1. Deze grond vormt louter een herhaling van hetgeen [appellante] in beroep bij de rechtbank heeft aangevoerd. De rechtbank is hierop in de overwegingen van de aangevallen uitspraak ingegaan. In hoger beroep heeft [appellante] geen redenen aangevoerd waarom de desbetreffende overwegingen onjuist, dan wel onvolledig zouden zijn. Deze grond geeft dan ook geen aanleiding voor vernietiging van de aangevallen uitspraak.

Het betoog faalt.

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

Annotatie

1. Revisievergunning of veranderingsvergunning, hoe zit het ook al weer? Op grond van artikel 2.6 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan het bevoegd gezag als een veranderingsvergunning (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo) wordt aangevraagd verlangen dat een revisievergunning wordt aangevraagd. Een belangrijk verschil tussen deze twee vergunningen is dat een veranderingsvergunning – zoals de term zelf ook al aangeeft – alleen betrekking heeft op de voorgenomen wijzigingen. Een revisievergunning daarentegen omvat in beginsel de gehele inrichting (al is een deelrevisievergunning ook mogelijk). Zo'n vergunning vormt veelal voor het bevoegd gezag aanleiding om voor de hele inrichting te bezien of de technieken nog wel BBT zijn en of de milieugevolgen niet nog verder kunnen worden beperkt. Iets wat voor drijvers van een inrichting lang niet altijd een wenselijke situatie is.

2. Het is vaste jurisprudentie – en ook deze uitspraak bevestigt dit – dat het bevoegd gezag beleidsvrijheid toekomt bij de beslissing om al dan niet een revisievergunning te verlangen. De consequentie daarvan is dat toepassing van deze bevoegdheid door de ABRvS terughoudend wordt getoetst. Mijn beeld van de jurisprudentie op dit punt is dat de ABRvS eigenlijk vrijwel altijd mee gaat in het oordeel van het bevoegd gezag – uiteraard binnen de grenzen van de bevoegdheid tot het verlangen van een revisievergunning. Anders dan rechtbanken – die (zie bijv. de uitspraak van Rb. Oost-Brabant van 18 april 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1680) soms minder terughoudend toetsen.

3. Onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis stelt de ABRvS vast dat een revisievergunning met name kan worden verlangd indien sprake is van een onoverzichtelijk vergunningenbestand. In dat geval kan aanleiding bestaan om in één document een duidelijk en geactualiseerd beeld van de toegestane activiteiten te geven. In de uitspraak van 28 mei 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1865) heeft de ABRvS hier nog aan toegevoegd dat bij veranderingen van zodanige aard dat een wezenlijk andere inrichting ontstaat of indien sprake is van 'andere redenen om een aanvraag om een revisievergunning te moeten verlangen' de bevoegdheid ex artikel 2.6 lid 1 Wabo kan worden toegepast.

4. Ik wijs in dit verband ook op de meer recente uitspraak van de ABRvS van 14 januari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:65). In deze uitspraak stelt de ABRvS, in navolging van eerdere jurisprudentie onder de Wet milieubeheer, dat een reden voor revisievergunning niet kan liggen in het (kennelijke) feit dat in het gedeelte van de inrichting waarop de aangevraagde verandering geen betrekking heeft, geen BBT wordt toegepast. Dan moet het bevoegd gezag maar toepassing geven aan de actualisatiebevoegdheid van artikel 2.30 en 2.31 Wabo. Overigens zou de conclusie volgens mij geen andere zijn geweest indien geen BBT binnen de inrichting zou worden toegepast in dat gedeelte van de inrichting waarop de gewenste verandering wél betrekking zou hebben. In de uitspraak van 14 januari jl. geeft de ABRvS immers aan dat het al dan niet toepassen van BBT niet leidt tot een onoverzichtelijk vergunningenbestand.

5. Een reden om een revisievergunning te verlangen kan ten slotte ook niet liggen in het feit dat, als gevolg van de

aangevraagde verandering, voorschriften die de totale inrichting (of het niet veranderde deel van de inrichting) betreffen gewijzigd worden. Ook dit was onder de Wet milieubeheer bestaande jurisprudentie (bijv. 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8287). Met de uitspraak van 14 januari 2015 bevestigt de ABRvS dat er geen aanleiding is om deze jurisprudentie onder de Wabo te wijzigen. De gedachte hierachter is dat het bij de verlening van een veranderingsvergunning wenselijk of nodig kan zijn om voorschriften te stellen voor de gehele inrichting. Bijvoorbeeld bij een emissie die zowel afkomstig is van het bestaande deel van de inrichting als van het te veranderen deel. Op grond van artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b Wabo kan het bevoegd gezag voorschriften van een omgevingsvergunning voor een inrichting wijzigen, ongeacht of dit gebeurt zonder of in combinatie met de verlening van een veranderingsvergunning. Dat in combinatie met de verlening van de veranderingsvergunning gewijzigde voorschriften worden gesteld voor de gehele inrichting, rechtvaardigt niet de conclusie dat hierdoor sprake is van een onoverzichtelijk vergunningenbestand. Ook dit is al met al geen reden om te verlangen dat een revisievergunning wordt gevraagd.

6. Samengevat kan het bevoegd gezag dus met recht een revisievergunning verlangen (1) bij een onoverzichtelijk vergunningenbestand, (2) bij veranderingen van zodanige aard dat een wezenlijk andere inrichting ontstaat of (3) indien sprake is van 'andere redenen om een aanvraag om een revisievergunning te moeten verlangen'. Een reden voor een revisievergunning kan daarentegen niet worden gevonden in (1) het feit dat binnen het niet te veranderen deel van de inrichting geen BBT wordt toegepast of (2) de omstandigheid dat als gevolg van de aangevraagde verandering, voorschriften die de gehele inrichting betreffen, moeten worden gewijzigd. Een les voor de praktijk is voorts dat als het bevoegd gezag – weliswaar aan de hand van de hiervoor genoemde criteria en gemotiveerd – heeft gesteld dat een revisievergunning noodzakelijk is, dit oordeel door de ABRvS veelal gevolgd wordt (en andersom overigens ook).

Marieke Kaajan

15-15

**ABRvS 24 september 2014,
nr. 201311165/1/R3
(Uden/bestemmingsplan)
(ECLI:NL:RVS:2014:3487)**

In het bestemmingsplan was een gebouw bestemd als 'Bedrijf', in beroep werd deze bestemming vernietigd omdat het gebouw weliswaar als bedrijfsruimte was vergund, maar in gebruik was als woning en in het voorgaande plan ook als zodanig was bestemd. De Afdeling oordeelde dat de raad niet had mogen volstaan met het bestemmen van de vergunde situatie maar had moeten bezien op welke wijze het bestaande gebruik in het plan had kunnen worden opgenomen. Hierbij noemde de raad bijvoorbeeld een uitsterfregeling.

In het nieuwe besluit heeft de gemeente aan de gronden de bestemming 'Tuin' toegekend en de aanduiding 'specifieke vorm van wonen – persoonsgebonden overgangsrecht'.

De Afdeling oordeelt dat het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht, gezien de positieve bestemming in het voorgaande plan en de eerdere uitspraak van de Afdeling, tot een te grote beperking van gerechtvaardigde rechten en belangen van appellant leidt. Het plan is vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

artikel 3.1 Wro

artikel 3.2.2 Bro

3.4. Bij voormelde uitspraak, waaraan de raad met het thans voorliggende plan heeft beoogd gevolg te geven, heeft de Afdeling overwogen dat de raad voor dit specifieke geval eventueel een zogenoemde uitsterfregeling kon overwegen. Een uitsterfregeling, die moet worden onderscheiden van persoonsgebonden overgangsrecht, houdt in dat het bestaande gebruik als zodanig wordt toegestaan, met dien verstande dat als het gebruik eindigt, dit niet opnieuw een aanvang mag nemen en niet langer is toegestaan. In het licht van deze uitspraak, waarin is vastgesteld dat het gebruik als woning in het vorige plan dienovereenkomstig was bestemd, stelt [appellant] terecht dat de keuze van de raad om dit gebruik onder persoons-

gebonden overgangsrecht te brengen tot een te grote beperking van de gerechtvaardigde rechten en belangen van [appellant] leidt. Voorts is voor het legaal opgericht gebouw zelf, gelet op artikel 10 van de planregels en anders dan in het vorige plan, geen regeling meer opgenomen, zodat dit gebouw niet meer als zodanig is bestemd. Het voorgaande brengt mee dat het plan is vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het subsidiaire betoog slaagt.

Annotatie

1. Deze verzamelhoort hoort bij de uitspraken ECLI:NL:RVS:2014:3463, ECLI:NL:RVS:2014:3487, ECLI:NL:RVS:2014:3919 en ECLI:NL:RVS:2014:4571. Deze uitspraken tonen dat permanente bewoning van gebouwen de nodige juridische hoofdbrekens met zich kan brengen. In de praktijk blijkt een groot aantal gemeenten het lastig te vinden om een passende regeling te treffen voor de permanente bewoning van objecten waarvan niet de bedoeling is dat die een woonbestemming krijgen. Daarbij hanteren gemeenten verschillende regelingen die hierna zullen worden langsgelopen. Ter illustratie wordt gemakshalve steeds gesproken over de permanente bewoning van recreatiewoningen. In de hierna te bespreken jurisprudentie gaat het echter ook om andere gevallen.

Uitsterfregeling

2. Een uitsterfregeling houdt in dat de desbetreffende woning als recreatiewoning wordt bestemd, maar dat in afwijking van het verbod van permanente bewoning, permanente bewoning van die woning wordt toegestaan, met dien verstande dat op het moment dat de permanente bewoning van de desbetreffende woning eindigt, dit gebruik niet langer is toegestaan. Bij een uitsterfregeling geldt geen termijn maar is het einde van de regeling verbonden aan het einde van de permanente bewoning door de bewoner zelf.

Overgangsrecht en persoonsgebonden overgangsrecht

3. Indien onder een voorheen vigerend bestemmingsplan permanente bewoning onder algemeen overgangsrecht viel, dan kunnen daaraan geen rechten worden ontleend dat dit nogmaals onder algemeen overgangsrecht wordt gebracht. Volgens vaste jurisprudentie is het immers niet mogelijk dat gebruik dat binnen de planperiode wordt

beëindigd (nogmaals) onder het overgangsrecht wordt gebracht. In dat geval kan er wel voor worden gekozen om de permanente bewoning onder persoonsgebonden overgangsrecht te brengen. Blijkens artikel 3.2.3 Bro dient persoonsgebonden overgangsrecht in dat geval om een onbillijke situatie te voorkomen (zie ook AbRvS 16 juli 2014, 201304565/1/R1). Persoonsgebonden overgangsrecht leidt ertoe dat de betreffende persoon gedurende de planperiode de recreatiewoning permanent mag blijven bewonen. Indien echter op voorhand duidelijk is dat het gebruik als woning binnen de planperiode niet wordt beëindigd – bijvoorbeeld omdat het gemeentelijke handhavingsbeleid hieraan geen prioriteit toekent – dan moet worden onderzocht of een uitsterfregeling tot de mogelijkheden behoort. In het uiterste geval zal een positieve woonbestemming kunnen worden toegekend (zie AbRvS 21 mei 2014, 201302894/1/R3). Dit brengt mee dat een gemeente op enig moment een keuze dient te maken: wel of niet legaliseren.

Persoonsgebonden omgevingsvergunning/persoonsgebonden overgangsrecht

4. Artikel 5.18 Besluit omgevingsrecht (Bor) juncto artikel 4 onderdeel 10 van bijlage II bij het Bor maakt mogelijk dat onder voorwaarden een persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt verkregen voor de permanente bewoning van recreatiewoningen. Daartoe dient aan een aantal voorwaarden te worden voldaan, zoals het aantonen dat de woning vanaf 31 oktober 2003 onafgebroken permanent is bewoond terwijl de recreatiewoning voorts aan de bij of krachtens een aantal wetten zoals de Woningwet, Wet milieubeheer en Wet geluidhinder gestelde eisen voldoet. Niet in alle gevallen kan aan deze eisen worden voldaan. Dientengevolge heeft een groot aantal gemeenten eigen gedoogbeleid ontwikkeld waarbij bijvoorbeeld andere peildata dan de peildatum uit het Bor worden gehanteerd tengevolge waarvan een veelal grotere groep bewoners van deze regeling kan profiteren. Bovendien geldt een omgevingsvergunning alleen voor het permanent bewonen van recreatiewoningen. Deze regeling is dus niet van toepassing op bijvoorbeeld bedrijfsgebouwen die voor bewoning worden gebruikt.

5. Verschillende van de hier genoemde regelingen zijn aan de orde in de uitspraken die in deze aflevering zijn opgenomen. Welke lessen zijn nu te trekken uit deze vier uitspraken?

6. De uitspraak van de Afdeling van 17 december 2014 (ECLI:NL:RVS:20144:4571, nr. 15-23) vormt een mooi voorbeeld van een situatie waarin het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht onevenredig wordt geacht ten aanzien van derden. Sprake was van woonboten die op basis van een verleende ligplaatsvergunning op een gezoneerd industrieterrein lagen. De woonboten lagen er bestemmingsplantechnisch echter illegaal. Omdat het beleid van de gemeente er niet op was gericht om binnen de planperiode handhavend op te treden, was in het nieuwe bestemmingsplan persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen. Deze planregeling werd door omliggende bedrijven aangevochten met de stelling dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht de zittende bedrijven in hun ontwikkelingsmogelijkheden zou beperken. Die stelling, alsmede de stelling dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht in strijd was met de Circulaire risiconormering gevaarlijke stoffen, bracht de Afdeling ertoe de planregeling van het persoonsgebonden overgangsrecht te vernietigen. Hieruit volgt derhalve dat met het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht een belangenafweging dient plaats te vinden tussen enerzijds de belangen van degene die belang heeft bij de overgangsregeling en anderzijds partijen die hierdoor wellicht in hun gebruiksmogelijkheden worden beperkt.

7. In de zaak die centraal staat in de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3919, nr. 15-18) had de raad geen overgangsregeling in de vorm van persoonsgebonden overgangsrecht in het bestemmingsplan willen opnemen, omdat aan de persoonsgebonden gedoogbeschikkingen een eindtermijn was verbonden die reikte tot ver na de planperiode. De raad oordeelde dat bescherming in het bestemmingsplan niet nodig was. De Afdeling oordeelt evenwel dat indien vaststaat dat binnen de planperiode niet handhavend zal worden opgetreden tegen de permanente bewoning waarvoor een persoonsgebonden gedoogbeschikking is verleend, daarvoor een overgangsregeling in de zin van artikel 3.2.3 van het Bro dient te worden opgenomen in het bestemmingsplan. Daarin kan dezelfde termijn als de aan de gedoogbeschikkingen verbonden termijn worden opgenomen. Een persoonsgebonden gedoogbeschikking kan volgens de Afdeling in juridisch opzicht niet gelijk worden gesteld met in een plan opgenomen persoonsgebonden overgangsrecht. Met persoonsgebonden overgangsrecht zou de permanente bewoning wel (tijdelijk) zijn illegale status verliezen. Daarmee is het gemakkelijker om een verzoek

om handhaving af te wijzen dan bij een persoonsgebonden goedgebeschikking. Persoonsgebonden overgangsrecht biedt in zoverre dus meer bescherming dan een persoonsgebonden goedgebeschikking.

8. In de uitspraak van 24 september 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3487, nr. 15-15) oordeelde de Afdeling evenwel dat een planregeling waarbij persoonsgebonden overgangsrecht was opgenomen, juist geen recht deed aan de belangen van degene die door het overgangsrecht werd geraakt. Het betrof hier een bedrijfsruimte die op basis van het voorheen vigerende plan als woning mocht worden gebruikt. Bij het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan had de raad ervoor gekozen om het betreffende bedrijfsgebouw niet langer als woning te mogen laten gebruiken. Omdat de raad niet de verwachting had dat het gebruik als woning binnen de planperiode beëindigd zou worden, werd aan het betreffende bedrijfsgebouw een persoonsgebonden overgangsregeling gekoppeld. De Afdeling oordeelt ten aanzien hiervan dat de raad in beginsel beleidsvrijheid toekomt bij het toekennen van bestemmingen. Aangezien het gebruik echter legaal was onder het vorige bestemmingsplan en geen zicht bestaat op beëindiging van het gebruik binnen de planperiode, is de Afdeling van oordeel dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht tot een te grote beperking van de gerechtvaardigde belangen en rechten leidt. De Afdeling draagt de raad derhalve in voornoemde tussenuitspraak op om een uitsterfregeling in het bestemmingsplan op te nemen.

9. De omgekeerde situatie deed zich voor in een andere uitspraak van 24 september 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3463, nr. 15-16) waarbij een voormalige garage op een perceel als mantelzorgwoning werd omgebouwd en in het kader van een bestemmingsplanprocedure een discussie ontstond over welke bestemming aan die woning zou moeten worden toegekend. Aan de betreffende garage was de bestemming 'bedrijfswoning' toegekend. Omdat op het perceel al een bedrijfswoning aanwezig was, oordeelde de Afdeling dat deze regeling in strijd was met de Verordening Ruimte die de bouw van een tweede bedrijfswoning niet toeliet. De Afdeling oordeelt in deze zaak dat een minder vergaande regeling dan een tweede bedrijfswoning meer voor de hand lag en noemt daarbij een uitsterfregeling of mantelzorgregeling. De Afdeling ziet in deze zaak bovendien aanleiding om zelf in de zaak te voorzien en formuleert hier een mantelzorgre-

geling die in het plan opgenomen dient te worden. Daarbij koppelt de Afdeling het gebruik van de garage aan een maximumoppervlak, koppelt het gebruik aan de zorgvraag en bepaalt dat na beëindiging van de zorg de garage weer conform de oude bestemming in gebruik dient te worden genomen. De door de Afdeling geformuleerde planregeling doet daarbij denken aan de regeling die per 1 november 2014 in artikel 2 onder 22 van bijlage II bij het Bor is opgenomen en die nu juist beoogt om bestaande (bijbehorende) bouwwerken voor huisvesting te gebruiken in het kader van mantelzorg (bewoning door mantelzorger of degene die mantelzorg ontvangt). Crux van die wijziging van het Bor is dat gebruik van gebouwen zonder wijziging van het bestemmingsplan kunnen worden omgezet naar huisvesting ten behoeve van mantelzorg. Dit maakt het voor mantelzorgers eenvoudiger om zorg aan huis te verschaffen zonder eerst allerlei procedures te moeten doorlopen om tot de juiste vergunningen te komen. Dit laat naar mijn idee onverlet dat gemeenten in het kader van de voorbereiding van een nieuw bestemmingsplan zullen moeten inventariseren welk feitelijk gebruik plaatsvindt. In het geval van mantelzorg zal daartoe een specifieke planregeling in het bestemmingsplan opgenomen kunnen worden. De uitspraak van de Afdeling van 24 september jl. biedt voor een dergelijke planregeling de blauwdruk!

Daniëlle Roelands-Fransen

15-16

**ABRvS 1 oktober 2014,
nr. 201202455/4/R3 (Loon op
Zand/bestemmingsplan Buitengebied
2011) (ECLI:NL:RVS:2014:3463)**

De Afdeling heeft de raad in de eerdere tussenuitspraak opgedragen een aantal onderdelen van het plan nader te onderzoeken of onderbouwen. Een van deze onderdelen was het inzichtelijk maken dat het positief bestemmen van een opslagterrein ruimtelijk aanvaardbaar was. In het besluit naar aanleiding van deze tussenuitspraak heeft de raad hieraan gevolg gegeven (uiteindelijk overigens onvoldoende volgens de Afdeling). Tegen dit besluit

voeren appellanten aan dat de raad ten onrechte niet heeft beoordeeld of een milieueffectrapportage had moeten worden uitgevoerd. De Afdeling oordeelt dat appellanten haar beroepsgronden hebben uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden. De Afdeling oordeelt dat niet kan worden aanvaard dat na de tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die ook reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht.

Een ander onderdeel uit de tussenuitspraak betreft de wijze van bestemmen van een voormalige garage waarin permanent wordt gewoond ten behoeve van mantelzorg. De gemeente heeft naar aanleiding van de tussenuitspraak ervoor gekozen een bestemming als tweede bedrijfswoning toe te kennen. De Afdeling oordeelt dat de omstandigheid dat de bewoning onder het overgangsrecht van het voorgaande plan viel, niet betekent dat hieraan een bestemming als tweede bedrijfswoning had moeten worden toegekend. De raad had moeten afwegen welke regeling voor permanente bewoning aanvaardbaar is, waarbij ook gekozen kon worden voor minder vergaande regelingen zoals een uitsterfregeling of een mantelzorgregeling.

artikel 3.1 Wro

(...)

8.3. Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] in hun zienswijze aanvoeren dat de raad ten onrechte niet heeft beoordeeld of een milieueffectrapportage moet worden uitgevoerd en dat het opslagterrein in een Natura 2000-gebied ligt, overweegt de Afdeling dat zij hiermee hun beroepsgronden hebben uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden. Gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting, dat ook ten grondslag ligt aan artikel 6:13 van de Awb, alsmede de rechtszekerheid van de andere partij, kan niet worden aanvaard dat na de tussenuitspraak nieuwe beroepsgronden worden aangevoerd die reeds tegen het oorspronkelijke besluit naar voren hadden kunnen worden gebracht. Dit betekent dat hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 5A] en [appellant sub 5B] in dit opzicht aanvoeren, buiten inhoudelijke bespreking blijft.

Tweede bedrijfswoning

(...)

14. [appellant sub 6] betoogt dat de voormalige garage op het perceel ten onrechte als tweede bedrijfswoning is bestemd. Volgens hem betekent de enkele omstandigheid dat gebruik onder het overgangsrecht valt nog niet dat een positieve bestemming is gerechtvaardigd, te meer nu een tweede bedrijfswoning in strijd is met artikel 11.1, van de Verordening ruimte 2012 van de provincie Noord-Brabant (hierna: Verordening ruimte 2012). [appellant sub 6] heeft daarbij geen bezwaren tegen de bewoning van de voormalige garage door de ouders van [appellant sub 4], maar hij heeft bezwaren tegen de mogelijkheid om als gevolg van de aanduiding "bedrijfswoning" de voormalige garage uit te breiden, terwijl deze op 5 m afstand van zijn woning staat. [appellant sub 6] wijst er daarbij op dat in het plan het toegestane bouwvolume voor de tweede bedrijfswoning 450 m³ bedraagt, terwijl het huidige bouwvolume van de voormalige garage ongeveer 300 m³ bedraagt.

14.1. Volgens de raad is naar aanleiding van de voormelde uitspraak van de rechtbank Breda de voormalige garage op het perceel als tweede bedrijfswoning bestemd.

14.2. De oppervlakte van de voormalige garage bedraagt ongeveer 70 m².

Ingevolge artikel 1 van de planregels wordt onder mantelzorg verstaan het bieden van zorg aan eenieder die hulpbehoevend is op het fysieke, psychische en/of sociale vlak, op vrijwillige basis en buiten organisatorisch verband.

Ingevolge artikel 18, lid 18.2.4, aanhef en onder b, geldt voor het bouwen van vrijstaande bijgebouwen en overkappingen bij bedrijfswoningen binnen de bestemming "Recreatie – Verblijfsrecreatie" onder meer de voorwaarde dat de gezamenlijke oppervlakte niet meer bedraagt dan 80 m².

Ingevolge artikel 32, lid 32.1, aanhef en onder c, van de planregels wordt onder strijdig gebruik in ieder geval verstaan wonen binnen vrijstaande bijgebouwen.

Ingevolge lid 32.2 kan het bevoegd gezag een omgevingsvergunning verlenen voor het afwijken van het bepaalde in lid 32.1, onder c, voor het bewonen van een vrijstaand

bijgebouw bij een woning, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a. een dergelijke bewoning is noodzakelijk vanuit een mantelzorg;

b. de zorgbehoefte dient wordt te worden aangetoond door middel van een ClZ, GGD-verklaring, een verklaring van de behandelend arts of een verklaring van de gemeente Loon op Zand;

c. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van in het geding zijnde belangen, waaronder die van omwonenden en bedrijven;

d. de afhankelijke woonruimte wordt ingepast binnen de vigerende regeling inzake bijgebouwen;

e. de bewoning vindt plaats op een vloeroppervlakte van maximaal 85 m²;

f. naast de hiervoor aangegeven voorwaarden, gelden de volgende algemene voorwaarden:

- de ontheffing wordt verleend voor het verlenen van mantelzorg door (mantelzorgverlener) ten behoeve van (mantelzorgontvanger);
- binnen één maand na beëindiging van de zorgvraag wordt het gebruik van het bijgebouw als afhankelijke woonruimte ten behoeve van de mantelzorg beëindigd en wordt dit schriftelijk gemeld aan het college van burgemeester en wethouders.
- binnen drie maanden na het beëindigen van het gebruik van het bijgebouw als afhankelijke woonruimte ten behoeve van de mantelzorg wordt dit bijgebouw door het verwijderen van de essentiële woonvoorzieningen ongeschikt gemaakt voor bewoning.
- binnen drie maanden na het beëindigen van het gebruik van de afhankelijke woonruimte ten behoeve van de mantelzorg dient het bijgebouw weer overeenkomstig de bestemming te (kunnen) worden gebruikt.

14.3. Ingevolge artikel 11.1, eerste lid, van de Verordening ruimte 2012 voorziet een bestemmingsplan dat is gelegen in de groenblauwe mantel of agrarisch gebied, met inbegrip van een landbouwontwikkelingsgebied of een vestigingsgebied glastuinbouw, regels ter voorkoming van:

a. nieuwbouw van één of meer woningen of solitaire recreatiewoningen;

b. zelfstandige bewoning van bedrijfsgebouwen, al dan niet solitaire recreatiewoningen en andere niet voor bewoning bestemde gebouwen.

Ingevolge het tweede lid kan in afwijking van het eerste lid een bestemmingsplan voorzien in de nieuwbouw van ten hoogste één bedrijfswoning ten behoeve van een op grond van deze verordening toegelaten bedrijf binnen het bij dat bedrijf behorende bouwblok of bestemmingsvlak mits de toelichting een verantwoording bevat waaruit blijkt dat:

a. de noodzaak vanwege de aard van de bedrijfsvoering aanwezig is;

b. de noodzaak van deze nieuwbouw niet het gevolg is van een eerder aanwezig, doch afgestoten bedrijfswoning;

c. het bestemmingsplan de nodige voorwaarden bevat om een goede landschappelijke inpassing van de te bouwen woning te verzekeren, overeenkomstig het bepaalde in artikel 2.2 in verband met de kwaliteitsverbetering van het landschap.

Het perceel ligt in de groenblauwe mantel.

14.4. De Afdeling stelt in navolging van de voormelde uitspraak van de rechtbank vast dat de permanente bewoning van de voormalige garage door de ouders van [appellant sub 4] onder het overgangsrecht van het voorheen geldende plan viel. Deze omstandigheid betekent evenwel nog niet dat de voormalige garage als een tweede bedrijfswoning dient te worden bestemd, anders dan de raad en [appellant sub 4] menen. Dit volgt ook niet uit de tussenuitspraak, anders dan [appellant sub 4] betoogt. Gebruik dat onder het overgangsrecht valt, doet in beginsel geen gerechtvaardigde rechten en verwachtingen op een bestemming als tweede bedrijfswoning ontstaan. De raad diende nog steeds af te wegen welke regeling voor de permanente bewoning aanvaardbaar is. De raad kon daarbij ook kiezen voor minder vergaande regelingen dan een tweede bedrijfswoning, zoals een uitsterfregeling of een mantelzorgregeling. De regeling van de tweede bedrijfswoning waarvoor de raad heeft gekozen is naar het oordeel van de Afdeling in strijd met artikel 11.1,

tweede lid, van de Verordening ruimte 2012, nu daarmee planologisch de bouw van een tweede bedrijfswoning mogelijk wordt gemaakt. Het betoog slaagt.

15. In hetgeen [appellant sub 6] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad het besluit van 16 december 2013, voor zover het betreft de aanduidingen "bedrijfswoning" en "maximaal aantal wooneenheden=2" voor het perceel, heeft vastgesteld in strijd met artikel 11.1 van de Verordening ruimte 2012. Dat besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

16. De Afdeling ziet uit een oogpunt van finale geschillenbeslechting aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door aan de voormalige garage op het perceel een specifieke aanduiding toe te kennen en te bepalen dat ter plaatse van deze aanduiding bewoning door personen aan wie [appellant sub 4] mantelzorg verleent is toegestaan op een vloeroppervlakte van maximaal 80 m². De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd.

De raad heeft ter zitting te kennen gegeven dat hij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening geen bezwaren heeft tegen een dergelijke regeling. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich in redelijkheid op dat standpunt heeft kunnen stellen. Voor zover [appellant sub 6] bezwaren heeft tegen een uitbreiding van de voormalige garage overweegt de Afdeling als volgt. Als gevolg van de vernietiging van de aanduidingen "bedrijfswoning" en "maximaal aantal wooneenheden=2" moet de voormalige garage als een vrijstaand bijgebouw bij de bedrijfswoning worden aangemerkt. De voormalige garage is een vrijstaand gebouw en is planologisch gezien niet meer een tweede bedrijfswoning. Ook in het oorspronkelijke vastgestelde plan van 15 december 2011 waartegen [appellant sub 6] geen beroep heeft ingesteld was op het perceel al een gezamenlijke oppervlakte van maximaal 80 m² voor vrijstaande bijgebouwen en overkappingen bij de bedrijfswoning toegestaan. Bovendien is een uitbreiding van de voormalige garage op grond van de bouwregels alleen toegestaan als daardoor de oppervlakte van alle vrijstaande bijgebouwen en overkappingen bij de bedrijfswoning niet boven de 80 m² zal komen.

Zie ook ECLI:NL:RVS:2014:3487 en de bijbehorende annotatie

15-17

ABRvS 29 oktober 2014, nr. 201307452/1/A1 (Bergen op Zoom/handhaving bouwen in strijd met vrijstelling en bouwvergunning) (ECLI:NL:RVS:2014:3885)

De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat de overtreding niet van geringe aard en ernst is. Echter, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, kan buiten het geval van een overtreding van geringe aard en ernst ook in andere omstandigheden handhavend optreden in verhouding tot de daarmee te dienen belangen zodanig onevenredig zijn dat daarvan in die concrete situatie behoort te worden afgezien. Handhavend optreden zal in dit geval ertoe leiden dat ofwel de gehele woning moet worden afgebroken, ofwel de gehele zijmuur van de woning met gemiddeld 15 centimeter moet worden verplaatst. De afwijking van hetgeen is vergund is beperkt in het licht van het totale bouwplan waarvan de woning deel uitmaakt en mede in aanmerking genomen dat de afstand tussen beide woningen in de huidige situatie steeds 5,75 m bedraagt. Voorts heeft appellant niet aannemelijk gemaakt dat de schade die hij in de vorm van geluids- en stankoverlast, inbreuk op zijn privacy en waardedaling van zijn woning stelt te lijden, groter is dan indien volledig overeenkomstig de bouwvergunning was gebouwd. Van betekenis is ten slotte dat het college heeft meegedeeld dat het zal bewerkstellingen dat de afwijking in een regulier vast te stellen bestemmingsplan zal worden gelegaliseerd.

Procesverloop

Bij besluit van 31 mei 2012 heeft het college het verzoek van [appellant sub 2] om handhavend op te treden tegen bouwen in strijd met de verleende vrijstelling en bouwvergunning op het perceel [locatie a] te [plaats] (hierna: het perceel), afgewezen.

Bij besluit van 16 november 2012 heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 4 juli 2013 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 16 november 2012 vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op het bezwaar te nemen met inachtneming van de uitspraak. (...)

1. Bij besluit van 4 december 2006 is aan Heja Projectontwikkeling te Breda vrijstelling van het bestemmingsplan, alsmede een bouwvergunning verleend voor realisering van een bouwplan, bestaande uit 44 woningen en een parkeergarage. Tot dat bouwplan behoorde een woning gelegen aan de [locatie a] te [plaats], waarvan [twee eigenaars] eigenaar zijn. Het perceel waarop die woning is gebouwd, grenst aan het perceel [locatie b] waarop eveneens een woning staat en waarvan [appellant sub 2] sinds 1999 eigenaar is.

Volgens de verleende vrijstelling en bouwvergunning bedraagt de minimaal aan te houden afstand van het hoofdgebouw op het perceel [locatie a] tot aan de zijdelingse erfgrens met het perceel van [appellant sub 2] 1,885 m. De vrijstelling en bouwvergunning zijn in rechte onaantastbaar.

Niet in geschil is dat de woning op het perceel [locatie a] op kortere afstand van die erfgrens is gebouwd, namelijk op een afstand die varieert tussen 1,69 m en 1,77 m. [appellant sub 2] heeft in verband daarmee het college verzocht handhavend op te treden.

2. [appellant sub 2] heeft om handhaving gevraagd omdat hij, zo stelt hij, door het niet in acht nemen van de vereiste minimale afstand van 1,885 m, aanzienlijke schade heeft geleden, bestaande uit geluidsoverlast, inbreuk op zijn privacy en stankoverlast.

3. Het college heeft dit verzoek afgewezen. Het stelt zich op het standpunt dat niet is gebleken dat de belangen van [appellant sub 2] door het afwijken van de bouwvergunning met vrijstelling worden geschaad. Indien overeenkomstig de bouwvergunning was gebouwd, zouden ook geluidsen stankoverlast, inbreuk op de privacy en waardevermindering van het pand van [appellant sub 2] zijn ontstaan,

terwijl door de afwijking de veiligheid en gezondheid niet worden geschaad en [appellant sub 2] in zijn bouw mogelijkheden niet wordt beperkt. Het college meent dat de overtreding van geringe aard en ernst is en dat handhaving tot afbreken of inkorten van de woning zou nopen, waarvan de kosten niet opwegen tegen de ernst van de overtreding. Voorts zal het college ervoor zorgdragen dat de afwijking te zijner tijd bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan wordt gelegaliseerd. Dat dit niet op korte termijn zal gebeuren, acht het college gezien de geringe ernst van de overtreding en de hoge kosten van een tussentijdse aanpassing van het bestemmingsplan te billijken.

4. De rechtbank acht de overtreding niet van geringe aard of ernst, nu de gehele zijmuur van de woning van circa 6 m hoog, te dicht bij de erfgrens staat, ook ter hoogte van een deel van de tuin van [appellant sub 2]. Derhalve, aldus de rechtbank, heeft het college niet van handhaving kunnen afzien op grond van de beoordeling dat de gevolgen daarvan onevenredig zijn ten opzichte van de belangen van [appellant sub 2].

5. Nu op het perceel [locatie a] in afwijking van de bouwvergunning met vrijstelling is gebouwd, was het college bevoegd daartegen handhavend op te treden.

Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Hoger beroep van het college

6. Het college betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het terecht heeft besloten om van handhavend optreden af te zien. Het voert daartoe aan dat de overtreding, anders dan de rechtbank heeft overwogen, van geringe aard en ernst is. In elk geval is handhavend optreden in deze situatie onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, aldus het college.

6.1. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat de overtreding niet van geringe aard en ernst is. Zij heeft daarbij terecht in aanmerking genomen dat de gehele zijgevel van de woning van circa 6 m hoog en 12 m lang, op een gemiddeld 15 cm kleinere afstand van de zijdelingse erfgrans met het perceel van [appellant sub 2] is gebouwd dan was vergund.

Echter, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 20 februari 2008, in zaak nr. 200703164/1), kan buiten het geval van een overtreding van geringe aard en ernst ook in andere omstandigheden handhavend optreden in verhouding tot de daarmee te dienen belangen zodanig onevenredig zijn dat daarvan in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Dit laatste is hier het geval. Handhavend optreden zal ertoe leiden dat ofwel de gehele woning moet worden afgebroken, ofwel de gehele zijmuur van de woning met gemiddeld 15 centimeter moet worden verplaatst. De afwijking van hetgeen is vergund is beperkt in het licht van het totale bouwplan waarvan de woning deel uitmaakt en mede in aanmerking genomen dat de afstand tussen beide woningen in de huidige situatie steeds 5,75 m bedraagt. Voorts heeft [appellant sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat de schade die hij in de vorm van geluids- en stankoverlast, inbreuk op zijn privacy en waardedaling van zijn woning stelt te lijden, groter is dan indien volledig overeenkomstig de bouwvergunning was gebouwd. De oorzaken van het door [appellant sub 2] gestelde nadeel, te weten dat, naar hij stelt, aan de zijkant van de woning afvalcontainers zijn geplaatst, huisdieren hun behoefte doen en ramen in de zijgevel uitzicht bieden op zijn perceel, zouden zich evenzeer voordoen als wel geheel overeenkomstig de vergunning was gebouwd. Van betekenis is tenslotte dat het college heeft meegedeeld dat het zal bewerkstellingen dat de afwijking in een regulier vast te stellen bestemmingsplan zal worden gelegaliseerd. Onder deze omstandigheden zou het onevenredig zijn van de eigenaren van de woning aan de [locatie a] te verlangen dat zij hun woning afbreken of de zijmuur over de gehele lengte met gemiddeld 15 cm verplaatsen teneinde hun woning met de bouwvergunning in overeenstemming te brengen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Annotatie

1. Een projectontwikkelaar heeft in 2006 met toepassing van artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening een bouwvergunning verkregen om in afwijking van het bestemmingsplan onder meer 44 woningen te realiseren. Een van deze woningen is in afwijking van het vrijstellingsbesluit gebouwd. Op grond van het vrijstellingsbesluit moest de betreffende woning op een afstand van ten minste 1,885 meter uit de zijdelingse perceelgrens worden gebouwd. De feitelijke afstand varieert tussen 1,69 meter en 1,77 meter. Daardoor staat de gehele zijgevel van de woning die circa 6 meter hoog en 12 meter lang is, op een gemiddeld 15 centimeter kleinere afstand van de zijdelingse erfgrans dan vergund was. De eigenaar van het aangrenzende perceel dient in verband met deze overtreding een handhavingsverzoek in. Burgemeester en wethouders weigeren handhavend op te treden. Aan het weigeringsbesluit leggen zij in de eerste plaats ten grondslag dat de overtreding van geringe aard en ernst is en dat handhaving tot afbreken of inkorten van de woning zou nopen, waarvan de kosten niet opwegen tegen de ernst van de overtreding. In de tweede plaats wordt van belang geacht dat de afwijking te zijner tijd bij de vaststelling van een nieuw bestemmingsplan zal worden gelegaliseerd. Een procedure bij de rechtbank volgt. De rechtbank is van oordeel dat burgemeester en wethouders ten onrechte van handhavend optreden hebben afgezien. Volgens de rechtbank is er geen sprake van een overtreding van geringe aard of ernst, omdat de gehele zijmuur van de woning van circa 6 meter hoog, te dicht bij de erfgrans staat, ook ter hoogte van een deel van de tuin van het aangrenzende erf. Burgemeester en wethouders hebben hoger beroep tegen de uitspraak van de rechtbank ingesteld.

2. De eerste vraag die de Afdeling moet beantwoorden, is of er sprake is van een overtreding van geringe aard of ernst. Evenals de rechtbank beantwoordt de Afdeling deze vraag ontkennend. De Afdeling volstaat met het herhalen van de overweging van de rechtbank op dit punt: een muur van 6 meter hoog en 12 meter lang die 15 centimeter dichter bij de perceelgrens staat dan was vergund, is geen overtreding van geringe aard of ernst. Dit oordeel past in de lijn van de vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld ABRvS 8 oktober 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:3635) en ABRvS 24 juli 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:455).

3. Daarmee is de kous echter nog niet af. Volgens de beginselplichtjurisprudentie moeten burgemeester en wethouders gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift in de regel handhavend optreden. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van hen worden gevergd dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien (zie bijv. ABRvS 11 augustus 2004, AB 2004/444). De uitzondering van het evenredigheidsbeginsel is volgens de beginselplichtformule dus niet beperkt tot gevallen waarin sprake is van een overtreding van geringe ernst en omvang. Dit betekent dat de Afdeling zich nog een tweede vraag moet stellen, namelijk of handhavend optreden om andere redenen dan de geringe ernst en omvang van de overtreding in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Gevallen waarin de Afdeling deze tweede vraag bevestigend beantwoordt, zijn schaars. Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 september 2005 (ECLI:NL:RVS:2005:AU2150, JB 2005/298) en de uitspraak van 20 februari 2008 ECLI:NL:RVS:2008:BC4684) waar de Afdeling zelf naar verwijst. In de uitspraak van 20 februari 2008 ging het om een verzoek om handhaving ten aanzien van een bouwweg die in strijd met het bestemmingsplan was aangelegd. Volgens burgemeester en wethouders verzette het belang van de verkeersveiligheid en bereikbaarheid van een aantal woningen zich tegen handhavend optreden. Volgens de Afdeling hadden burgemeester en wethouders deze belangen moeten afwegen tegen de belangen van de omwonenden van de bouwweg. Omdat burgemeester en wethouders deze belangenafweging niet hadden verricht, wordt het besluit vernietigd. Of handhavend optreden daadwerkelijk onevenredig was, blijkt dus niet uit de uitspraak. Een laatste en min of meer vergelijkbaar voorbeeld betreft de hiervoor al genoemde uitspraak van 24 juli 2013. In deze uitspraak heeft de Afdeling geoordeeld dat handhavend optreden onevenredig was. Ik licht hieronder, na een korte schets van de casus, toe welke omstandigheden de Afdeling aan dit oordeel ten grondslag heeft gelegd. Aan de orde was onder andere een overtreding van de in het bestemmingsplan vastgelegde bouwregel dat de voorgevel van de agrarische bedrijfswoning op een afstand van ten minste 35 meter vanaf de rand van de weg gesitueerd moest worden. De afstand bedroeg 35,5 meter tot het hart van de weg. Volgens de Afdeling is handhavend optreden in strijd met

het evenredigheidsbeginsel omdat (1) de afwijkingen van de bouwvergunning met het blote oog in het vrije veld nauwelijks waarneembaar zijn, (2) door de afwijking geen belangen van derden worden geschaad, (3) de woning reeds geruime tijd geleden is gebouwd, (4) op de door de medewerker van bouw- en woningtoezicht destijds opgestelde en bij de bouw gebruikte uitzetkening een onjuiste afstand van de voorgevel tot het hart van de weg is ingetekend en (5) handhavend optreden ingrijpende gevolgen heeft voor de eigenaar van de woning nu hij de woning zal moeten verplaatsen om de strijdigheid met het bestemmingsplan op te heffen.

4. In de hierboven afgedrukte uitspraak komt de Afdeling eveneens tot de conclusie dat er sprake is van zodanige omstandigheden dat handhavend optreden onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, zodat daarvan moet worden afgezien. De Afdeling kent gewicht toe aan de volgende omstandigheden: (1) handhavend optreden zal ertoe leiden dat ofwel de gehele woning moet worden afgebroken, ofwel de gehele zijmuur van de woning met gemiddeld 15 centimeter moet worden verplaatst, (2) de afwijking van hetgeen is vergund, is beperkt in het licht van het totale bouwplan waarvan de woning deel uitmaakt en mede in aanmerking genomen dat de afstand tussen beide woningen in de huidige situatie steeds 5,75 m bedraagt, (3) de overlast en hinder die de eigenaar van het aangrenzend erf stelt te ondervinden, is geen gevolg van de afwijking van het vrijstellingsbesluit, maar van het gebruik dat de eigenaren van de woning van het perceel maken en zouden zich derhalve ook kunnen voordoen als er wel conform het vrijstellingsbesluit was gebouwd (genoemd worden bijv. het plaatsen van afvalcontainers en huisdieren die hun behoefte doen) en (4) burgemeester en wethouders hebben meegedeeld dat zij zullen bewerkingen dat de afwijking in een regulier vast te stellen bestemmingsplan zal worden gelegaliseerd.

5. Kunnen uit de beide hiervoor besproken uitspraken algemene criteria worden gedistilleerd aan de hand waarvan bepaald kan worden of er sprake is van onevenredigheid anders dan vanwege de geringe ernst en omvang van de overtreding? In beide zaken overweegt de Afdeling dat het ongedaan maken van de overtreding ingrijpende gevolgen heeft voor de overtreder; in beide zaken moet een woning (grotendeels) worden gesloopt om de overtreding ongedaan te maken. Dat de overtreding niet eenvoudig en/of tegen hoge kosten ongedaan gemaakt kan

worden, lijkt mij op zichzelf onvoldoende om een beroep op het evenredigheidsbeginsel te rechtvaardigen. Is een overtreding eenvoudig ongedaan te maken, dan is dat veeleer een belangrijke aanwijzing dat van onevenredigheid geen sprake is. In beide zaken hecht de Afdeling betekenis aan de gevolgen van de overtreding voor de omgeving. In de hierboven afgedrukte uitspraak wordt ingezoomd op de gevolgen van de overtreding voor de eigenaar van het aangrenzende perceel. In de uitspraak van 24 juli 2013 wordt daarnaast in algemene zin overwogen dat geen belangen van derden worden geschaad (de overtreding is vanuit het open veld nauwelijks waarneembaar). In beide zaken was sprake van een handhavingsverzoek van een derde. In dat geval ligt het voor de hand dat de belangen van degene die om handhaving heeft verzocht, worden afgewogen tegen de belangen van de overtreder. Zijn er concrete belangen van degene die om handhaving heeft verzocht in het geding, dan zou naar mijn oordeel van onevenredigheid niet snel sprake mogen zijn. Zou er in bovenstaande zaak bijvoorbeeld sprake zijn geweest van schaduwwerking als gevolg van het bouwen in afwijking van het vrijstellingsbesluit, dan zou aan dat belang in beginsel een zwaarder gewicht moeten toekomen dan aan het belang van de overtreder bij voortzetting van de overtreding. Beide uitspraken hebben gemeen dat van gerechtvaardigde belangen van degenen die om handhaving hebben verzocht, niet is gebleken. Is er sprake van een ambtshalve handhavingsactie, dan zullen ook meer algemene belangen een rol spelen, zoals het voorkomen van ongewenste precedentes. Deze algemene belangen zouden naar mijn oordeel in beginsel aan een beroep op het evenredigheidsbeginsel in de weg moeten staan.

6. In de hierboven afgedrukte uitspraak wordt nog betekenis gehecht aan het feit dat burgemeester en wethouders hebben aangegeven dat de overtreding op termijn door middel van een periodieke bestemmingsplanherziening zal worden gelegaliseerd. In het kader van de vraag of sprake is van concreet zicht op legalisatie is vereist dat er ten minste een ontwerpbestemmingsplan ter inzage is gelegd. Via de band van het evenredigheidsbeginsel kan aan het (enkele) feit dat burgemeester en wethouders voornemens zijn de overtreding te legaliseren in het kader van een periodieke bestemmingsplanherziening die pas over langere tijd zal plaatsvinden, kennelijk al betekenis toekomen. Ik vind dat opmerkelijk, al is het maar omdat de gemeenteraad en niet burgemeester en wethouders bevoegd is omtrent de periodieke herziening van het bestemmingsplan

te besluiten. Meer in het algemeen kan ik me wel voorstellen dat van onevenredigheid eerder sprake is als er geen sprake is van (wettelijke) belemmeringen om een overtreding te legaliseren. Als er geen concrete belangen van derden in het geding zijn, zal van dergelijke belemmeringen in het algemeen minder snel sprake zijn.

7. Tot slot wordt in de uitspraak van 24 juli 2013 nog vermeld dat er bij het uitzetten van de bouw door de medewerker van de afdeling Bouw- en woningtoezicht een fout was gemaakt. Hoewel de Afdeling niet refereert aan het vertrouwensbeginsel, wordt daar wellicht wel op gedoeld. Het is vaste jurisprudentie dat gewekt vertrouwen niet aan handhavend optreden in de weg kan staan. In het kader van de toets aan het evenredigheidsbeginsel kan aan dat beginsel mogelijk wel betekenis toekomen. Belangrijk verschil met de vaste jurisprudentie van de Afdeling is dat er in de uitspraak van 24 juli 2013 geen belangen van derden of algemene belangen in het geding waren.

Tycho Lam

15-18

**ABRvS 5 november 2014,
nr. 201308143/1/R4
(Noordwijkerhout/bestemmingsplan
'Oosterduinse Meer')
(ECLI:NL:RVS:2014:3919)**

De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij voor de gevallen waarin op grond van een persoonsgebonden gedoogbeschikking een bungalow permanent tot eind 2025 mag worden bewoond geen overgangsregeling in de vorm van persoonsgebonden overgangsrecht in het plan heeft willen opnemen, vanwege de omstandigheid dat aan de gedoogbeschikkingen een eindtermijn is verbonden. Anders dan de raad kennelijk meent, kan een persoonsgebonden gedoogbeschikking in juridisch opzicht niet gelijk worden gesteld met in een plan opgenomen persoonsgebonden overgangsrecht. Gelet op de omstandigheden heeft de raad niet mogen afzien van het opnemen van een overgangsregeling als

bedoeld in artikel 3.2.3 van het Bro voor die gevallen waarvoor een gedoogbeschikking is verleend en ten aanzien waarvan het gebruik voor permanente bewoning niet binnen de planperiode zal worden beëindigd.

artikel 3.2.2 Bro

artikel 3.2.3 Bro

artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo

1. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor het bungalowpark Sollasi, een stacaravanpark, een camping en het recreatiegebied Oosterduinse Meer in Noordwijkerhout.

3. Mijbupark, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 6] en de vereniging kunnen zich niet verenigen met het plan voor zover daarbij een recreatieve bestemming aan het bungalowpark is toegekend, waarbij permanente bewoning niet is toegestaan. Het plan is volgens Mijbupark, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en de vereniging in zoverre niet uitvoerbaar. [appellant sub 2], [appellant sub 6] en de vereniging betogen dat een woonbestemming had moeten worden toegekend dan wel een andere regeling in het plan had moeten worden opgenomen op grond waarvan permanente bewoning van de bungalows is toegestaan. Mijbupark, [appellant sub 2] en [appellant sub 6] voeren aan dat zich geen recreatief gebruik van het bungalowpark voordoet, nu reeds sinds de oprichting van het park in de jaren zeventig permanente bewoning van veel bungalows plaatsvindt. Mijbupark, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en [appellant sub 6] wijzen er verder op dat veel bungalows worden bewoond door buitenlandse werknemers. [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 6] en de vereniging betogen dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met verleende gedoogverklaringen, op grond waarvan een aantal bungalows mag worden bewoond tot eind 2025, derhalve gedurende de gehele planperiode. (...)

7. Aan de gronden waarop het bungalowpark is gesitueerd is de bestemming "Recreatie" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, onder b, van de planregels zijn de als zodanig aangewezen gronden ter plaatse van de aanduiding "recreatiewoning" bestemd voor verblijfsrecreatie in recreatiewoningen.

Ingevolge lid 5.3, aanhef en onder a, is het verboden de gronden en bouwwerken te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel, strijdig met deze bestemming. Onder verboden gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt in ieder geval verstaan het gebruik of laten gebruiken van recreatiewoningen voor permanente bewoning. Ingevolge artikel 1 wordt verstaan onder:

1.72 recreatiewoning: een gebouw, dat bestemd is voor verblijfsrecreatie, niet zijnde permanente bewoning en dat gedurende het hele jaar wordt gebruikt voor recreatieve doeleinden door wisselende personen.

1.77 verblijfsrecreatie: een overnachtingaccommodatie gericht op het bieden van de mogelijkheid tot een recreatief en veelal kortdurend verblijf van steeds wisselende (groepen) personen die elders hun hoofverblijf hebben, waarbij het recreatief gebruik overwegend tijdens het zomerseizoen en schoolvakantieperiodes plaatsvindt, al dan niet met het verstrekken van consumpties, waarbij dit laatste van ondergeschikte betekenis is.

Ingevolge artikel 21, lid 21.4, mag het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, worden voortgezet.

Ingevolge lid 21.7 is lid 21.4 niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

In het voorheen geldende bestemmingsplan "Oosterduinse Meer" was aan het bungalowpark de bestemming "Recreatiewoonverblijven in klasse a en b" toegekend.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de bijbehorende planregels waren de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor periodiek recreatief nachtverblijf in zomerhuisjes.

Ingevolge het vierde lid, aanhef en onder a, was het verboden de bouwwerken te gebruiken voor permanente bewoning.

Ingevolge artikel 19, eerste lid, onder a, mocht het gebruik van gronden en bouwwerken dat afwijkt van het plan, op

het tijdstip waarop het rechtskracht verkrijgt, worden voortgezet, met dien verstande, dat binnen de bestemming "Recreatiewoonverblijven in klasse a en b" afwijkend gebruik in de zin van permanente bewoning niet is toegestaan.

8. Ingevolge de planregels van het voorliggende plan is het permanent bewonen van de bungalows verboden. De planregels van het voorheen geldende plan stonden dat evenmin toe. Het gebruik van de bungalows voor permanente bewoning werd voorts niet beschermd door het overgangsrecht van het voorheen geldende plan en valt daarom evenmin onder de beschermende werking van het overgangsrecht in het voorliggende plan.

9. De raad stelt zich op het standpunt dat het toestaan van permanente bewoning van de bungalows op het recreatieterrein in strijd is met provinciaal en gemeentelijk beleid. De raad heeft voorts ter zitting toegelicht dat hij voor de gevallen waarin op grond van een persoonsgebonden gedoogbeschikking een bungalow permanent tot eind 2025 mag worden bewoond geen overgangsregeling in de vorm van persoonsgebonden overgangsrecht in het plan heeft willen opnemen, vanwege de omstandigheid dat aan de gedoogbeschikkingen een eindtermijn is verbonden. Daarbij heeft de raad naar voren gebracht dat in die gevallen niet handhavend zal worden opgetreden tot die termijn is verstreken. Bovendien verwacht de raad dat al tijdens de planperiode het gebruik voor permanente bewoning in alle gevallen zal zijn beëindigd op eigen initiatief van de bewoners. De raad heeft er ter zitting in dit verband op gewezen dat in een groot aantal gevallen waarin een gedoogbeschikking is verleend het gebruik voor permanente bewoning reeds is gestaakt.

11. Aan gebruik in strijd met een geldende bestemming kunnen in beginsel geen gerechtvaardigde rechten en verwachtingen worden ontleend dat het gebruik als zodanig wordt bestemd, ook al vindt dat gebruik gedurende reeds lange tijd plaats, zoals hier aan de orde. Voorts is niet in geding dat het toekennen van een woonbestemming, al dan niet in combinatie met een recreatieve functie, of een andere bestemming die permanente bewoning toestaat, niet in overeenstemming is met provinciaal en gemeentelijk beleid. Verder is in de plantoelichting verwezen naar handhavingsbeleid waarin de recreatieve bestemming als uitgangspunt is genomen en waaruit volgt dat handhavend

optreden zal plaatshebben ten aanzien van de permanente bewoning van recreatiewoningen.

De raad heeft daarom in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om een woonbestemming dan wel een bestemming waarbij een combinatie van wonen en recreatie is toegelaten of anderszins permanente bewoning is toegestaan aan het bungalowpark toe te kennen. De betogen van Mijbupark, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 6] en de vereniging slagen daarom in zoverre niet. De omstandigheden dat de recreatieplas, naar Mijbupark, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en de vereniging stellen, zich niet leent voor recreatief gebruik en dat een aantal woningen permanent wordt bewoond, doen aan het voorgaande niet aan af. Die omstandigheden houden niet in dat de bungalows niet meer recreatief kunnen worden gebruikt of dat daaraan geen behoefte meer bestaat. De betogen van Mijbupark, [appellant sub 2], [appellant sub 3] en de vereniging dat het plan daarom niet uitvoerbaar is, slagen daarom evenmin. Strijd met artikel 3.1.6, aanhef en onder f, van het Bro doet zich daarom ook in zoverre niet voor.

12. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 oktober 2012, in zaak nr. 201113132/1/T1/R1) dient de raad indien hij bij het vaststellen van een bestemmingsplan het bestaande gebruik niet als zodanig bestemt, maar voor een of meer plandelen een andere bestemming in het belang van een goede ruimtelijke ordening aangewezen acht, te kiezen voor een bestemming waarvan aannemelijk is dat deze binnen de planperiode van in beginsel tien jaar wordt gerealiseerd. Bestaand legaal gebruik mag op grond van het ingevolge artikel 3.2.2 van het Bro in het bestemmingsplan op te nemen algemene overgangsrecht worden voortgezet. Artikel 3.2.3 biedt de raad daarnaast de mogelijkheid om voor een of meer natuurlijke personen persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen. Daartoe kan de raad overgaan in gevallen waarin het bestaande gebruik, gelet op artikel 3.2.2, vierde lid, niet onder de werking van het algemene overgangsrecht zou vallen en handhavend optreden tot een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 3.2.3 zou leiden.

13. Het gebruik voor permanente bewoning van de bungalows is niet in het plan geregeld. Dat betekent dat dat gebruik in planologisch opzicht niet is toegestaan. Niet in geding is echter dat gedurende de planperiode niet

handhavend zal worden opgetreden tegen de permanente bewoning van bungalows waarvoor een gedoogbeschikking is verleend. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat in alle gevallen het gebruik voor permanente bewoning reeds tijdens de planperiode zal worden gestaakt. Derhalve acht de Afdeling het niet uitgesloten dat in een aantal gevallen het gebruik tot na de planperiode zal worden voortgezet. Voorts kan, anders dan de raad kennelijk meent, en zoals eerder is overwogen in bijvoorbeeld de voormelde uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2012, een persoonsgebonden gedoogbeschikking in juridisch opzicht niet gelijk worden gesteld met in een plan opgenomen persoonsgebonden overgangsrecht. Gelet op deze omstandigheden heeft de raad niet mogen afzien van het opnemen van een overgangsregeling als bedoeld in artikel 3.2.3 van het Bro voor die gevallen waarvoor een gedoogbeschikking is verleend en ten aanzien waarvan het gebruik voor permanente bewoning niet binnen de planperiode zal worden beëindigd. Daarbij zou in dit geval een termijn kunnen worden opgenomen overeenkomstig de aan de gedoogbeschikkingen verbonden termijn.

(...)

Zie ook ECLI:NL:RVS:2014:3487 en de bijbehorende annotatie

15-19

ABRvS 5 november 2014, nr. 201400731/1/R3 (GS Noord-Brabant/ontheffing provinciale verordening) (ECLI:NL:RVS:2014:3954)

Indien aan een ontheffing ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan door het college van gedeputeerde staten een voorschrift wordt verbonden kan naar het oordeel van de Afdeling in uitzonderlijke gevallen sprake zijn van een situatie die is gelijk te stellen met een weigering van de ontheffing, zodat hiertegen zelfstandig beroep kan worden ingesteld. Dit doet zich echter slechts voor indien aannemelijk is dat uit een dergelijk voorschrift volgt dat de raad met inachtneming hiervan geen plan kan vaststellen zonder in strijd te handelen met een

goede ruimtelijke ordening of het recht. In dit geval is naar het oordeel van de Afdeling het voorschrift niet van dien aard dat hierin een absolute belemmering voor de raad is gelegen om een bestemmingsplan vast te stellen. Daarbij is van belang dat het voorschrift met betrekking tot de verdergaande verduurzaming van de raad slechts een verantwoording in de plantoelichting vraagt over mogelijke maatregelen, zoals gecombineerde luchtwassers, en dat, anders dan de gemeentebesturen betogen, hieruit niet volgt dat dergelijke maatregelen in de planregels moeten worden opgenomen.

Het college van gedeputeerde staten heeft de grondslag van de aanvraag verlaten en in strijd met de Verordening 2011 gehandeld, nu het slechts een ontheffing voor een bestemmingsplan dat voorziet in de verplaatsing van een intensieve veehouderij kan verlenen overeenkomstig de daartoe strekkende aanvraag. Om van de ontheffing gebruik te kunnen maken moet in dit geval immers zijn verzekerd dat beide bestaande locaties worden opgeheven, terwijl de aanvraag om gemeentelijke planologische medewerking aan de verplaatsing, als bedoeld in de Verordening 2011, hier geen betrekking op had. Derhalve bestaat er in dit geval aanleiding voor het oordeel dat de ontheffing met dit voorschrift een situatie met zich brengt die is gelijk te stellen met een weigering om ontheffing te verlenen, zodat hiertegen zelfstandig beroep mogelijk is. Voorts ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het beroep gegrond is, zodat de met een weigering gelijk te stellen verleende ontheffing dient te worden vernietigd. Het college moet alsnog op de aanvraag om ontheffing beslissen op basis van de algemene regels in de Verordening 2011, nu het om een zogenoemde lopende zaak gaat waarvoor in de Verordening 2011 een overgangsregeling was getroffen en appellant niet de dupe behoort te worden van het feit dat die algemene regels inmiddels niet meer gelden.

artikel 4.1a en 8.3 lid 4 Wro
artikel 3:2 Awb

Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2011 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (hierna: het college)

geweigerd ontheffing te verlenen van het in artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: Verordening 2011) vervatte verbod op nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwwontwikkelingsgebied in het kader van een verplaatsing van een intensieve veehouderij naar de [locatie 1] te Sint-Oedenrode.

Bij besluit van 13 maart 2012 heeft het college de door [appellant sub 2] en de colleges van burgemeester en wethouders van Sint-Oedenrode en Laarbeek (hierna ook: de gemeentebesturen) hiertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 oktober 2013, in zaak nr. 201204238/1/R3, heeft de Afdeling de beroepen gegrond verklaard, het besluit op bezwaar vernietigd en het college opgedragen om met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Bij besluit van 10 december 2013, kenmerk C2073639/3503784, heeft het college de bezwaren gegrond verklaard en ontheffing verleend van voormeld verbod ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan voor de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij met een bouwblok van maximaal 3 ha op [locatie 1] te Sint-Oedenrode en daaraan voorschriften verbonden.

Tegen dit besluit hebben de gemeentebesturen en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

(...)

1. Bij voormelde uitspraak van 23 oktober 2013 heeft de Afdeling overwogen dat de ontheffing in strijd met artikel 9.5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 en artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is geweigerd en is het college opgedragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat het college moest beslissen op basis van de algemene regels zoals die golden ten tijde van het bestreden besluit, omdat [appellant sub 2] van het feit dat inmiddels de Verordening ruimte 2012 in werking was getreden, gelet op de overgangsrechtelijke aard van de regels waarom het hier gaat, niet de dupe behoorde te worden.

2. Bij besluit van 10 december 2013 heeft het college naar aanleiding van voormelde uitspraak van 23 oktober 2013 alsnog de gevraagde ontheffing van voormeld verbod uit de Verordening 2011 verleend ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan voor de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij op [locatie 1] met een bouwblok met een maximale omvang van 3 ha. Aan deze ontheffing heeft het college onder meer de voorschriften verbonden dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan voor de nieuwvestiging van de intensieve veehouderij in verband met deze verplaatsing is verzekerd dat de intensieve veehouderij van [appellant sub 2] aan [locatie 2] te Veghel en [locatie 3] te Mariahout, gemeente Laarbeek, planologisch, juridisch en feitelijk wordt opgeheven en dat overtollige bebouwing wordt gesloopt en voorts dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan een verantwoording wordt opgenomen voor de locatie aan de [locatie 1] met betrekking tot de verdergaande verduurzaming. Volgens het college is aan dit vereiste onvoldoende invulling gegeven, nu de implementatie van concrete maatregelen, zoals gecombineerde luchtwassers, niet zeker is gesteld.

3. De gemeentebesturen betogen dat het college ten onrechte aan de ontheffing het voorschrift met betrekking tot de verdergaande verduurzaming heeft verbonden. Door dit voorschrift heeft de ontheffing te gelden als een al dan niet gehele weigering om ontheffing te verlenen, zodat hiertegen zelfstandig beroep open staat. Zij voeren aan dat het college niet bevoegd is tot het stellen van voorschriften, dat het voorschrift niet ruimtelijk relevant is en, gelet op artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), niet in een bestemmingsplan kan worden vertaald. Tot slot voeren zij aan dat planologische verankering niet noodzakelijk is, nu de verdergaande verduurzaming reeds in het landbouwwontwikkelingsplan is opgenomen.

[appellant sub 2] betoogt dat het college ten onrechte aan de ontheffing het voorschrift heeft verbonden waaruit volgt dat ook de intensieve veehouderij aan de [locatie 2] moet worden beëindigd. De beëindiging van de bestaande intensieve veehouderij op deze locatie maakt geen deel uit van de aanvraag en dat is ook niet logisch, nu de moderne veehouderij aan de [locatie 2], anders dan die aan de Knapersven, niet in een extensiveringsgebied, maar in een verwevingsgebied ligt. [appellant sub 2] is steeds voornemens geweest om alleen de bestaande intensieve

veehouderij aan de Knapersven te verplaatsen. Verder is het onmogelijk om te eisen dat de bestaande locaties planologisch, juridisch en feitelijk moeten zijn opgeheven voordat zekerheid bestaat over het plan dat voorziet in de nieuwvestiging.

4. Ingevolge artikel 9.5, eerste lid, onder c, van de Verordening 2011 kan het college van gedeputeerde staten, mits de daartoe strekkende aanvraag voor een ontheffing voor 1 januari 2011 is ingediend, in het geval van een verplaatsing van een intensieve veehouderij ontheffing verlenen van artikel 9.3, eerste lid, onder d, en artikel 9.4, eerste lid, onder a en d, voor een bestemmingsplan dat voorziet in nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied.

Ingevolge het tweede lid bevatten de in artikel 13.3, tweede lid, bedoelde stukken behorende bij de aanvraag om ontheffing tevens:

a. (...);

b. een beschrijving van de wijze waarop zal worden verzekerd dat een bouwblok voor intensieve veehouderij, gelegen ofwel buiten een verwevings- of landbouwontwikkelingsgebied ofwel in een verwevingsgebied maar niet op een duurzame locatie intensieve veehouderij, planologisch, juridisch en feitelijk wordt opgeheven;

c. een beschrijving van de wijze waarop wordt verzekerd dat op de uitplaatsingslocatie de bedrijfsgebouwen worden gesloopt die door de verplaatsing overbodig zijn geworden.

Ingevolge het derde lid, onder c, sub 3e, gelden in aanvulling op het tweede lid in het geval van een voorgenomen nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied voorts dat beschreven wordt dat de nieuwvestiging zich adequaat verhoudt tot een efficiënte inrichting van het totale landbouwontwikkelingsgebied waarbij rekening is gehouden met een verdergaande verduurzaming dan wettelijk is vereist.

Ingevolge artikel 13.4, eerste lid, kan het college van gedeputeerde staten een ontheffing onder beperkingen verlenen en aan een ontheffing voorschriften verbinden voor zover dat nodig is met het oog op het belang dat

beschermd wordt door de bepaling waarvan ontheffing wordt gevraagd.

5. De Afdeling ziet zich geplaatst voor de vraag of de beroepen tegen het besluit waarbij naar aanleiding van voormelde uitspraak van 23 oktober 2013 alsnog ontheffing op grond van de Verordening 2011 is verleend met voormelde voorschriften ontvankelijk zijn.

Daarbij is van belang dat de Afdeling in onder meer haar uitspraak van 6 juni 2012, in zaak nr. 201110671/1/R1, heeft overwogen dat tegen een besluit tot het verlenen van een ontheffing met het oog op een doelmatige rechtsgang eerst rechtsmiddelen kunnen worden aangewend bij het besluit waarop het betrekking heeft en dat bezwaren tegen een ontheffing ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan ten volle aan de orde kunnen worden gesteld bij het besluit omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan. Dit betekent dat bij een verleende ontheffing, anders dan bij een weigering om ontheffing te verlenen, geen zelfstandige rechtsgang open staat, maar sprake is van geconcentreerde rechtsbescherming bij het besluit omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan, waarvoor ontheffing is verleend. Dit systeem van geconcentreerde rechtsbescherming bij een verleende ontheffing is overigens bij wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (Stb. 2012, 306) wettelijk vastgelegd. De artikelen 4.1a en 8.3, vierde lid, van de Wro, zoals die gelden sinds 1 oktober 2012, zijn echter in deze gevallen, gelet op de bijzondere aard van de tijdelijke overgangsregeling voor lopende zaken uit de Verordening 2011, waarvoor ontheffing in de zin van die Verordening kon worden verleend, niet van toepassing.

Indien aan een ontheffing ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan door het college een voorschrift wordt verbonden kan naar het oordeel van de Afdeling in uitzonderlijke gevallen sprake zijn van een situatie die is gelijk te stellen met een weigering van de ontheffing, zodat hiertegen wel zelfstandig beroep kan worden ingesteld. Dit doet zich echter slechts voor indien aannemelijk is dat uit een dergelijk voorschrift volgt dat de raad met inachtneming hiervan geen plan kan vaststellen zonder in strijd te handelen met een goede ruimtelijke ordening of het recht.

6. In dit geval vloeit het door de gemeentebesturen bestreden voorschrift voort uit artikel 9.5, derde lid, onder c, sub 3e, van de Verordening 2011, waaraan de bij de aanvraag om ontheffing behorende stukken als bedoeld in artikel 13.3, tweede lid, van de Verordening 2011 moeten voldoen. Naar het oordeel van de Afdeling is dit voorschrift niet van dien aard dat hierin een absolute belemmering voor de raad is gelegen om een bestemmingsplan vast te stellen. Daarbij is van belang dat het voorschrift met betrekking tot de verdergaande verduurzaming van de raad slechts een verantwoording in de plantoelichting vraagt over mogelijke maatregelen, zoals gecombineerde luchtwassers, en dat, anders dan de gemeentebesturen betogen, hieruit niet volgt dat dergelijke maatregelen in de planregels moeten worden opgenomen. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat dit voorschrift niet tot gevolg heeft dat de raad met inachtneming hiervan geen plan kan vaststellen zonder in strijd te handelen met een goede ruimtelijke ordening of het recht. Derhalve bestaat er in dit geval geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot verlening van de ontheffing is gelijk te stellen met een weigering om ontheffing te verlenen, zodat in zoverre hiertegen geen zelfstandig beroep mogelijk is.

Gelet op het voorgaande is het beroep van de gemeentebesturen niet-ontvankelijk.

7. Ten aanzien van het door [appellant sub 2] bestreden voorschrift dat in het kader van de verplaatsing zowel de intensieve veehouderij aan het Knapersven als de intensieve veehouderij aan [locatie 2] moeten worden opgeheven overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat [appellant sub 2] beschikt over twee bedrijfslocaties, te weten een intensieve veehouderij aan het Knapersven, die in een extensiveringsgebied en nabij de kern Mariahout ligt en een intensieve veehouderij aan de [locatie 2], die in een verwevingsgebied ligt. In een brief van [appellant sub 2] van 2 november 2007 aan het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek staat dat het bedrijf aan het Knapersven in het extensiveringsgebied ligt en dat het, gelet op de toekomst goed zou zijn om het bedrijf daar op termijn te beëindigen en verzoekt [appellant sub 2] om medewerking voor een nieuwe locatie met meer perspectief in het landbouwontwikkelingsgebied Jekschotse Heide. In de aanvraag voor de ontheffing staat dat het bedrijf van [appellant sub 2] is gevestigd op twee locaties en wel in Veghel en Mariahout. In de aanvraag

staat verder dat de familie [appellant sub 2] een bedrijf aan het Knapersven exploiteert, dat dit bedrijf in een extensiveringsgebied ligt, dat dit veel overlast geeft voor inwoners van Mariahout en dat er afspraken zijn gemaakt over het vermarkten van de locatie aan het Knapersven. Voorts is op 23 februari 2011 tussen [appellant sub 2] en de gemeente Laarbeek een overeenkomst gesloten over de herontwikkeling van de gronden aan het Knapersven, waaruit volgt dat de intensieve veehouderij ter plaatse zal worden beëindigd en de stallen gesloopt en dat in ruil daarvoor planologische medewerking zal worden verleend om twee woningen mogelijk te maken. Onder de gegeven omstandigheden acht de Afdeling het niet aannemelijk dat [appellant sub 2] tevens de beëindiging en de verplaatsing van de intensieve veehouderij aan de [locatie 2] naar [locatie 1] heeft beoogd en heeft het college dit niet uit de aanvraag om ontheffing en de daarbij behorende stukken mogen afleiden. Het college heeft aldus de grondslag van de aanvraag verlaten en in strijd met artikel 9.5, gelezen in samenhang met artikel 13.3 van de Verordening 2011 gehandeld, nu het slechts een ontheffing voor een bestemmingsplan dat voorziet in de verplaatsing van een intensieve veehouderij kan verlenen overeenkomstig de daartoe strekkende aanvraag.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het door [appellant sub 2] bestreden voorschrift tot gevolg heeft dat de raad niet met inachtneming van de ontheffing een plan kan vaststellen zonder in strijd te handelen met artikel 3:2 van de Awb. Om van de ontheffing gebruik te kunnen maken moet immers zijn verzekerd dat beide bestaande locaties worden opgeheven, terwijl de aanvraag van [appellant sub 2] om gemeentelijke planologische medewerking aan de verplaatsing, als bedoeld in artikel 9.5, vierde lid, van de Verordening 2011 hier geen betrekking op had. Derhalve bestaat er in dit geval aanleiding voor het oordeel dat de ontheffing met dit voorschrift een situatie met zich brengt die is gelijk te stellen met een weigering om ontheffing te verlenen, zodat hiertegen zelfstandig beroep mogelijk is. Voorts ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het beroep van [appellant sub 2] gegrond is, zodat de met een weigering gelijk te stellen verleende ontheffing dient te worden vernietigd. Dit betekent dat het college met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar dient te nemen en daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Daarbij moet het college alsnog op de aanvraag om ontheffing beslissen op basis van de algemene regels in de Verordening 2011,

nu het om een zogenoemde lopende zaak gaat waarvoor in de Verordening 2011 een overgangsregeling was getroffen en [appellant sub 2] niet de dupe behoort te worden van het feit dat die algemene regels inmiddels niet meer gelden.

15-20

ABRvS 3 december 2014, nr. 201400035/1/A1 (’s-Hertogenbosch/omgevingsvergunning bouwen en veranderen Rijksmonument) (ECLI:NL:RVS:2014:4325)

Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat beschermd is datgene wat als zelfstandige eenheid is genoemd in de redengevende omschrijving en dat het bij de bepaling van een zelfstandige eenheid gaat om hetgeen bouwkundig en functioneel één onlosmakelijk geheel vormt. Gelet hierop betekent het feit dat in de redengevende omschrijving uitsluitend de perronoverkappingen met toebehoren zijn vermeld niet dat alleen hieraan bescherming toekomt. Ook hetgeen bouwkundig en functioneel één onlosmakelijk geheel vormt met de perronoverkapping deelt in de bescherming.

artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder f Wabo

Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2013 heeft het college aan ProRail ten behoeve van de perronkeerwanden 3 en 4 op het station 's-Hertogenbosch een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen en voor het veranderen van een Rijksmonument.

ProRail heeft tegen dit besluit bezwaar gemaakt en het college verzocht in te stemmen met rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)

Het college heeft met dat verzoek ingestemd en het bezwaarschrift met toepassing van artikel 7:1a, vijfde lid, van de Awb doorgezonden naar de rechtbank.

Bij uitspraak van 19 november 2013 heeft de rechtbank het door ProRail ingestelde beroep deels gegrond verklaard en het besluit van 11 juli 2013 vernietigd voor zover daarbij vergunning is verleend voor het veranderen van een Rijksmonument. (...)

1. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) is het verboden een project uit te voeren, voor zover het geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

f. het slopen, verstoren, verplaatsen of in enig opzicht wijzigen van een beschermd monument of het herstellen, gebruiken of laten gebruiken van een beschermd monument op een wijze waardoor het wordt ontsierd of in gevaar gebracht.

2. Het bouwplan betreft de vervanging van gemetselde rollagen van de perronkeerwanden van perron 3 en 4 door betonnen afdekbanden. Het college heeft hiervoor omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en f, van de Wabo verleend.

3. In geschil is uitsluitend de vraag of voor de werkzaamheden een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wabo vereist is.

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de perrons en de daarbij behorende keerwanden niet delen in de bescherming als monument en derhalve voor de aangevraagde werkzaamheden geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wabo is vereist. Hiertoe voert het college aan dat de perrons en perronoverkappingen zowel bouwkundig als functioneel één onlosmakelijk geheel vormen, zodat de perrons en daarbij behorende keerwanden door de aanwijzing als beschermd Rijksmonument van de perronoverkappingen eveneens bescherming genieten.

4.1. De aanwijzing tot beschermd Rijksmonument ziet niet uitsluitend op de twee perronoverkappingen met toebehoren. Bij besluit van 11 september 1995 is de als volgt aan te duiden onroerende zaak aangewezen als beschermd Rijksmonument: monumentnummer 474774, Stationsplein 37 te 's-Hertogenbosch, kadastraal aangeduid gemeente

's-Hertogenbosch sectie I, nummer 21292. In de van dat besluit onderdeel vormende redengevende omschrijving is vermeld dat de ijzeren perronoverkappingen tussen het Stationsplein en de Parallelweg op grond van de voor die tijd kenmerkende constructiewijze en oorspronkelijke vormgeving van architectuur- en cultuurhistorische waarde zijn.

4.2. Uit de jurisprudentie van de Afdeling (onder meer de uitspraken van 12 december 2012 in zaak nr. 201205158/1/A2 en van 3 april 2013 in zaak nr. 201208076/1/A2) volgt dat beschermd is datgene wat als zelfstandige eenheid is genoemd in de redengevende omschrijving en dat het bij de bepaling van een zelfstandige eenheid gaat om hetgeen bouwkundig en functioneel één onlosmakelijk geheel vormt. Gelet hierop betekent het feit dat in de redengevende omschrijving uitsluitend de perronoverkappingen met toebehoren zijn vermeld niet dat alleen hieraan bescherming toekomt. Ook hetgeen bouwkundig en functioneel één onlosmakelijk geheel vormt met de perronoverkapping deelt in de bescherming.

4.3. In het in hoger beroep door het college overgelegde advies van de gemeentelijke monumentencommissie (hierna: de commissie) is vermeld dat de perrons bouwkundig samenhangen met de perronoverkappingen van het station. In het advies is vermeld dat de perronoverkappingen in ontwerp en uitvoering in samenhang met deze perrons tot stand zijn gekomen, zowel voor plaatsing en overspanning als voor de fundering en aanzet van de spanten. Het verhoogde maaiveld van de perrons is namelijk bepalend voor de aanzet van de spanten, waarbij de voeten zijn vormgegeven als basementen, aldus de commissie. In het advies is voorts vermeld dat de perrons voor de commissie daarmee een essentieel onderdeel van het rijksmonument zijn. In dit kader wijst zij er op dat de belangrijkste onderdelen de hoofdvorm en uitvoering zijn, namelijk een grondlichaam met keermuren aan weerszijden en een bestrating en dat de breedte en hoogte van de perrons direct samenhangen met de opzet en uitvoering van de spanten van de perronoverkappingen. Het college heeft hier met verwijzing naar de beschrijving van het bestek en de bestektekeningen van de perronoverkappingen aan toegevoegd dat de perronoverkappingen zijn gefundeerd in de onderliggende perrons doordat de kolommen en stijlen van de overkappingen zijn geplaatst op gemetselde teerlingen, welke in het zandbed van de perrons zijn geplaatst. Omdat de perronwanden fungeren

als keerwanden die het zandbed en daarmee de gemetselde teerlingen op zijn plaats houden, zal het wegnemen van de perrons of keerwanden volgens bouwconstructeurs van de gemeente tot een ernstig constructief probleem voor de overkappingen leiden.

ProRail heeft met verwijzing naar het door haar in hoger beroep overgelegde rapport van Movares Nederland B.V. van 10 juni 2014 betwist dat de perronoverkappingen en de perrons met daarbij behorende keerwanden een constructieve en functionele eenheid vormen.

Dat de perronoverkappingen en onderliggende perrons niet constructief met elkaar verbonden zijn, wat daarvan ook zij, laat onverlet dat de perronoverkappingen en onderliggende perrons in dit geval wel bouwkundig met elkaar zijn verbonden, nu de perronoverkappingen met gemetselde teerlingen in de onderliggende perrons zijn gefundeerd. Omdat de perronoverkappingen ten dienste staan van het gebruik van de onderliggende perrons, staat voorts vast dat de overkappingen een functioneel onlosmakelijke eenheid met de onderliggende perrons vormen.

Gelet hierop heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de perronoverkappingen met de perrons en daarbij behorende perronkeerwanden bouwkundig en functioneel één onlosmakelijk geheel vormen, zodat de perrons en perronkeerwanden delen in de bescherming als monument.

Vorenstaande leidt tot de conclusie dat voor realisering van het bouwplan omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wabo is vereist. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Het betoog slaagt.

15-21

**ABRvS 10 december 2014,
nr. 201402003/1/R3
(Waalwijk/bestemmingsplan 'Kloosterweg
71') (ECLI:NL:RVS:2014:4462)**

De Afdeling stelt vast dat het restaurant geen vergunningplichtige inrichting is. Nu de Handreiking

een instrument is bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, kan in zoverre niet worden verwezen naar de daarin opgenomen streefwaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau.

Maatwerkvoorschriften hoeven niet al vóór de vaststelling van een bestemmingsplan te zijn vastgesteld, maar dat de raad er op voorhand in redelijkheid van moet kunnen uitgaan dat de maatwerkvoorschriften worden vastgesteld en dat deze stand kunnen houden in een beroepsprocedure. In casus heeft belanghebbende ter zitting te kennen gegeven dat hij geen bezwaar heeft tegen de maatwerkvoorschriften die de raad voor ogen heeft. Mede gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat maatwerkvoorschriften ter reducering van het muziekniveau zullen worden opgelegd, zodat aan de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer zal worden voldaan. Het vaststellen van maatwerkvoorschriften betekent in dit geval niet zonder meer dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zoals vereist voor een goede ruimtelijke ordening ter plaatse van de omliggende woningen is gegarandeerd. Daarom is bij de berekening van het geluidsniveau in geval van geopende terrasdeuren en een gereduceerd muziekniveau eveneens rekening gehouden met stemgeluid van bezoekers van het terras, hoewel dit ingevolge artikel 2.18 van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet is verplicht in het milieuspoor.

artikel 2.17 Activiteitenbesluit milieubeheer

artikel 2.18 lid 1 onder a Activiteitenbesluit milieubeheer

artikel 2.19 Activiteitenbesluit milieubeheer

artikel 2.20 Activiteitenbesluit milieubeheer

2. Het plan voorziet in een horecabestemming voor het perceel Kloosterweg 71 te Waalwijk.

4. [appellant sub 1], [appellant sub 2] en [appellant sub 3] betogen dat het woon- en leefklimaat wordt aangetast. Hiertoe voert [appellant sub 1] aan dat in het plan ten onrechte niet is geborgd dat het geluidsniveau beperkt zal blijven. Voorts voert hij aan dat de geluidbelasting op gevels van nabijgelegen woningen in de avonduren hoger is dan de streefwaarde uit de Handreiking industrielaawaai

en vergunningverlening (hierna: de Handreiking) voor een "rustige woonwijk met weinig verkeer". [appellant sub 2] en [appellant sub 3] voeren voorts aan dat het plan bovenmatige verkeersbewegingen en parkeerproblemen met zich brengt en dat hun woningen in waarde zullen dalen.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd met de vaststelling van het plan. Volgens de raad worden maatwerkvoorschriften vastgesteld om een acceptabel geluidsniveau te bewerkstelligen. Voorts stelt de raad dat de normen uit de Handreiking ter plaatse van de woning van [appellant sub 1] niet worden overschreden. De normen uit de Handreiking die ter plaatse van de gevels van de woningen aan de [locatie 1] en het [locatie 2] worden overschreden, strekken niet tot bescherming van de belangen van [appellant sub 1], aldus de raad, zodat het beroep ingevolge artikel 8:69a van de Awb niet tot vernietiging kan leiden. (...)

4.2. Ingevolge artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer gelden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen alsmede door in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten op de voorgevel van gevoelige gebouwen maximale waarden van onderscheidenlijk 50, 45 en 40 dB(A) in onderscheidenlijk de dag-, avond- en nachtperiode.

Ingevolge artikel 2.18, eerste lid, onder a, blijft bij het bepalen van de geluidsniveaus, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.19 en 2.20 buiten beschouwing het stemgeluid van personen op een onverwarmd en onoverdekt terrein, dat onderdeel is van de inrichting, tenzij dit terrein kan worden aangemerkt als een binnenterrein.

Ingevolge artikel 2.20, eerste lid, kan het bevoegd gezag in afwijking van de waarden, bedoeld in artikel 2.17, 2.19, dan wel 6.12, bij maatwerkvoorschriften andere waarden voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (LAR,LT) en het maximaal geluidsniveau (LAm_{ax}) vaststellen.

4.3. Ingevolge artikel 1 van de planregels wordt onder horeca, categorie 1, verstaan: restaurant (zonder bezorgen/of afhaalservice), zijnde een bedrijf dat in hoofdzaak is gericht op het bedrijfsmatig verstrekken van al dan niet ter plaatse bereide etenswaren ten behoeve van consump-

tie ter plaatse, alsmede het daaraan ondergeschikt verstreken van alcoholhoudende en niet-alcoholhoudende dranken.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef, onder a, sub 1, onder c en d, zijn de voor "Horeca" aangewezen gronden bestemd voor gebouwen ten behoeve van horeca in de categorie horeca 1 met de bijbehorende terrassen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "terras" en met de bijbehorende parkeervoorzieningen.

Ingevolge lid 3.4.1 wordt tot een strijdig gebruik met deze bestemming in ieder geval gerekend het gebruik:

- a. van gronden en bouwwerken ten behoeve van horeca, anders dan horeca zoals bedoeld in artikel 3.1, lid a, waaronder in elk geval wordt verstaan gebruik ten behoeve van een cafetaria en van een bezorg- en/of afhaalservice;
- b. van gronden en bouwwerken ten behoeve van bruiloften, feesten en partijen;
- c. waarbij muziek, anders dan achtergrondmuziek binnen de bebouwing, ten gehore wordt gebracht;
- d. van gronden en bebouwing voor het hebben van gasten tussen 23:00 en 07:00 uur.

Ingevolge lid 3.4.2 mogen de gronden binnen deze bestemming pas in gebruik genomen worden als terras, nadat een bouwwerk als afscherming is opgericht. Deze afscherming dient in stand te worden gehouden.

4.4. De Afdeling stelt vast dat het restaurant geen vergunningplichtige inrichting is. Nu de Handreiking een instrument is bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu, kan in zoverre niet worden verwezen naar de daarin opgenomen streefwaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau.

4.5. In het akoestisch onderzoeksrapport staan de berekeningsresultaten van het geluidsniveau op de gevels van woningen in de directe omgeving van het café-restaurant. Uit deze berekeningsresultaten volgt dat de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer niet zullen worden overschreden indien de terrasdeuren van het café-restaurant zijn gesloten, maar dat deze normen ter plaatse van onder meer de woning van [appellant sub 1] ingeval van

geopende terrasdeuren zullen worden overschreden. Om deze normoverschrijding te voorkomen is eveneens het geluidsniveau berekend indien wordt uitgegaan van een gereduceerd muziekgeluid bij geopende terrasdeuren. Het geluidsniveau ter plaatse van de gevel van de woning van [appellant sub 1] zal in dit geval in de dagperiode 37 dB(A), in de avondperiode 39 dB(A) en in de nachtperiode 13 dB(A) bedragen. Het gereduceerd muziekniveau betreft maximaal 62 dB(A) in de dagperiode en maximaal 57 dB(A) in de avondperiode. De raad heeft gesteld en ter zitting bevestigd dat op grond van artikel 2.20 van het Activiteitenbesluit milieubeheer maatwerkvoorschriften worden opgesteld en aan de exploitant van het restaurant worden opgelegd die dit gereduceerd muziekniveau opleggen als maximaal toelaatbaar muziekniveau.

De Afdeling overweegt dat maatwerkvoorschriften niet al vóór de vaststelling van een bestemmingsplan hoeven te zijn vastgesteld, maar dat de raad er op voorhand in redelijkheid van moet kunnen uitgaan dat de maatwerkvoorschriften worden vastgesteld en dat deze stand kunnen houden in een beroepsprocedure. [belanghebbende] heeft ter zitting te kennen gegeven dat hij geen bezwaar heeft tegen de maatwerkvoorschriften die de raad voor ogen heeft. Mede gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat maatwerkvoorschriften ter reducering van het muziekniveau zullen worden opgelegd, zodat aan de normen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer zal worden voldaan.

Het vaststellen van maatwerkvoorschriften betekent in dit geval niet zonder meer dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zoals vereist voor een goede ruimtelijke ordening ter plaatse van de omliggende woningen is gegarandeerd. Daarom is bij de berekening van het geluidsniveau ingeval van geopende terrasdeuren en een gereduceerd muziekniveau eveneens rekening gehouden met stemgeluid van bezoekers van het terras, hoewel dit ingevolge artikel 2.18 van het Activiteitenbesluit milieubeheer niet is verplicht in het milieuspoor. Naar het oordeel van de Afdeling heeft [appellant sub 1] niet aannemelijk gemaakt dat het plan zodanige geluidsoverlast met zich brengt dat de raad hieraan een zwaarder gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. De Afdeling neemt hierbij artikel 3, lid 3.4.1 en 3.4.2, van de planregels in aanmerking. Hieruit volgt dat het gebruik van het perceel als cafetaria en bezorg- of afhaalservice en het gebruik van het perceel

ten behoeve van bruiloften, feesten en partijen niet is toegestaan. Verder mag binnen de bebouwing slechts achtergrondmuziek ten gehore worden gebracht en zijn de openingstijden gereguleerd. Voorts mag het buitenterrein pas als terras in gebruik worden genomen nadat een afschermdende voorziening is aangebracht. De raad heeft ter zitting uitgelegd dat hij ervaring heeft opgedaan met een dergelijke afschermdende voorziening. Deze onbetwiste ervaring leert dat een dergelijke voorziening het geluidsniveau reduceert met 2 dB(A) tot 3 dB(A).

15-22

**ABRvS 10 december 2014,
nr. 201403489/1/R6 (GS
Zuid-Holland/reactieve aanwijzing)
(ECLI:NL:RVS:2014:4502)**

Artikel 3.8, vierde lid, van de Wro moet naar het oordeel van de Afdeling zo worden uitgelegd, dat de bekendmaking van het vaststellingsbesluit precies zes weken na de vaststelling van het plan dient plaats te vinden.

Naar het oordeel van de Afdeling kan noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling worden afgeleid dat de wetgever heeft beoogd het college een termijn van zes volledige weken te geven voor het geven van een reactieve aanwijzing. Bovendien dient zo veel mogelijk te worden voorkomen dat de raad nog een reactieve aanwijzing ontvangt, terwijl hij het vaststellingsbesluit al bekend heeft gemaakt. Naar het oordeel van de Afdeling moet artikel 3.8, zesde lid, van de Wro daarom zo worden uitgelegd, dat de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing eindigt op de dag vóór die waarop het vaststellingsbesluit grond van artikel 3.8, vierde lid, van de Wro bekend zou moeten worden gemaakt in het geval dat geen reactieve aanwijzing wordt gegeven.

Naar het oordeel van de Afdeling is een reactieve aanwijzing binnen de wettelijke termijn gegeven, indien deze binnen die termijn aan de raad is verzonden. Onder het geven van een reactieve aanwijzing binnen de termijn dient dus niet te worden

verstaan dat het besluit van het college binnen de wettelijke termijn door de raad moet zijn ontvangen.

artikel 3.8 lid 4 en 6 Wro

artikel 4.2 lid 1 Wro

Procesverloop

Bij besluit, gedateerd 13 maart 2014, heeft het college besloten de raad van de gemeente Zoeterwoude een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), ertoe strekkende dat de in het besluit aangeduide planonderdelen geen deel blijven uitmaken van het bestemmingsplan "Meerburgerpolder Zuid 2014" (hierna: het plan), zoals dat door de raad bij besluit van 30 januari 2014 is vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Meerburg en de raad beroep ingesteld.

(...)

1. Het plan is gericht op de ontwikkeling van stedelijke functies in het zuidelijke deelgebied van het project Verde Vista Meerburg. Aan een deel van de gronden in het plangebied is de bestemming "Gemengd" met de aanduiding "detailhandel" toegekend.

De reactieve aanwijzing betreft artikel 3, lid 3.1, onder d, lid 3.4.1, onder d, en lid 3.6, van de planregels en de aanduiding "detailhandel" die op de verbeelding is opgenomen voor een deel van de gronden met de bestemming "Gemengd". Deze onderdelen van het plan maken de vestiging van 2.000 m² bvo aan detailhandel bij recht mogelijk, met een wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding van de detailhandel met 2.000 m² bvo.

2. Meerburg en de raad voeren aan dat de reactieve aanwijzing buiten de in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro opgenomen termijn is gegeven. Zij betogen dat 12 maart 2014 de laatste dag was van de termijn waarbinnen het college een reactieve aanwijzing kon geven.

2.1. Het college betoogt dat artikel 3.8, zesde lid, van de Wro zo moet worden uitgelegd, dat het college na de vaststelling van het plan zes volledige weken de tijd heeft voor het geven van een reactieve aanwijzing. Dit betekent volgens het college dat de termijn voor het geven van een

reactieve aanwijzing aanvangt op de dag na die van de vaststelling van het plan en derhalve in dit geval liep van 31 januari tot en met 13 maart 2014. Het college betoogt dat de reactieve aanwijzing tijdig is gegeven, aangezien het bestreden besluit op 13 maart 2014 – en derhalve op de laatste dag van de termijn – aan de raad is verzonden.

2.2. Ingevolge artikel 3.8, vierde lid, van de Wro, voor zover van belang, wordt het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, in afwijking van het derde lid, zes weken na de vaststelling bekendgemaakt, indien door gedeputeerde staten een zienswijze is ingediend en deze niet volledig is overgenomen of indien de gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp, anders dan op grond van zienswijzen van gedeputeerde staten. In zodanig geval zenden burgemeester en wethouders na de vaststelling onverwijld langs elektronische weg het raadsbesluit aan gedeputeerde staten.

Ingevolge het zesde lid, voor zover van belang, kunnen gedeputeerde staten, indien aan de in het vierde lid bedoelde voorwaarden is voldaan, onverminderd andere aan hen toekomende bevoegdheden, binnen de in dat lid genoemde termijn met betrekking tot het desbetreffende onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan aan de gemeenteraad een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, geven, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld.

2.3. De raad heeft het plan vastgesteld bij besluit van 30 januari 2014. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat het bestreden besluit op 11 maart 2014 door het college is genomen en dat de datum van 13 maart 2014 die op het bestreden besluit is gestempeld, de datum is waarop het besluit aan de raad is verzonden.

Uit artikel 3.8, vierde lid, van de Wro volgt dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in de gevallen waarin het college van gedeputeerde staten kan overgaan tot het geven van een reactieve aanwijzing zes weken na de vaststelling van het plan moet worden bekendgemaakt; indien een reactieve aanwijzing wordt gegeven, wordt deze termijn volgens artikel 3.8, zesde lid, van de Wro met een week verlengd. Artikel 3.8, vierde lid, van de Wro moet naar het oordeel van de Afdeling zo worden uitgelegd, dat

de bekendmaking van het vaststellingsbesluit precies zes weken na de vaststelling van het plan dient plaats te vinden. In dit geval is het plan vastgesteld op donderdag 30 januari 2014, zodat het vaststellingsbesluit bij het uitblijven van een reactieve aanwijzing op donderdag 13 maart 2014 bekend had moeten worden gemaakt.

Op grond van artikel 3.8, zesde lid, van de Wro dient het college de reactieve aanwijzing te geven binnen de in het vierde lid bedoelde termijn, dus binnen zes weken na de vaststelling van het plan. Naar het oordeel van de Afdeling kan noch uit de tekst, noch uit de totstandkomingsgeschiedenis van deze bepaling worden afgeleid dat de wetgever heeft beoogd het college een termijn van zes volledige weken te geven voor het geven van een reactieve aanwijzing. Bovendien dient zo veel mogelijk te worden voorkomen dat de raad nog een reactieve aanwijzing ontvangt, terwijl hij het vaststellingsbesluit al bekend heeft gemaakt. Naar het oordeel van de Afdeling moet artikel 3.8, zesde lid, van de Wro daarom zo worden uitgelegd, dat de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing eindigt op de dag vóór die waarop het vaststellingsbesluit op grond van artikel 3.8, vierde lid, van de Wro bekend zou moeten worden gemaakt in het geval dat geen reactieve aanwijzing wordt gegeven. Het voorgaande betekent dat 12 maart 2014 in dit geval de laatste dag was van de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing.

Naar het oordeel van de Afdeling is een reactieve aanwijzing binnen de wettelijke termijn gegeven, indien deze binnen die termijn aan de raad is verzonden. De Afdeling acht daarbij enerzijds van belang dat zo veel mogelijk moet worden voorkomen dat de raad na de bekendmaking van het vaststellingsbesluit alsnog een reactieve aanwijzing ontvangt. Het is daarom naar het oordeel van de Afdeling niet voldoende dat het besluit tot het geven van een reactieve aanwijzing binnen de wettelijke termijn door het college is genomen. Anderzijds is van belang dat het college voldoende tijd heeft voor het geven van een reactieve aanwijzing en dat de datum waarop de reactieve aanwijzing is gegeven eenduidig is vast te stellen. Daarom dient onder het geven van een reactieve aanwijzing binnen de termijn niet te worden verstaan dat het besluit van het college binnen de wettelijke termijn door de raad moet zijn ontvangen.

Nu de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing is geëindigd op 12 maart 2014 en het college het

bestreden besluit pas op 13 maart 2014 aan de raad heeft verzonden, is de reactieve aanwijzing niet binnen de in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro bedoelde termijn gegeven. Uit de uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2013 in zaak nr. 201202085/1/R1 volgt dat het college in uitzonderlijke gevallen een reactieve aanwijzing kan geven na het verstrijken van deze termijn. Niet in geschil is dat een dergelijke situatie zich in dit geval niet voor doet.

3. De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 3.8, zesde lid, van de Wro. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

15-23

**ABRvS 17 december 2014,
nr. 201306838/1/R2
(Nijmegen/bestemmingsplan 'Nijmegen
Kanaalhavens') (ECLI:NL:RVS:2014:4571)**

Het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht aan de woonboten levert voor wat betreft het aspect geluid geen belemmering op voor de uitbreidingsmogelijkheden van de bedrijven van appellanten. Voor zover de ligplaatsen voor de woonboten gelet op het bepaalde in artikel 1.2, zevende lid, van het Besluit geluidhinder vanaf 1 juli 2015 als geluidgevoelige terreinen zouden moeten worden aangemerkt, kan volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling de geluidbelasting ter plaatse van een woning of een ander geluidgevoelig object op een gezoneerd industrieterrein geen grond vormen voor weigering van een vergunning voor een inrichting op dat industrieterrein. Voor dergelijke inrichtingen is de geluidbelasting op de zone en de geluidbelasting op gebouwen die binnen de zone maar buiten het industrieterrein staan bepalend bij de vergunningverlening nu in de Wet geluidhinder geen grenswaarden zijn opgenomen voor woningen of andere geluidgevoelige objecten gelegen op het industrieterrein. Wel kunnen voorschriften worden gesteld waardoor aan woningen op een gezoneerd industrieterrein een zekere bescherming wordt

geboden zolang daardoor het speciale vestigingsklimaat voor inrichtingen op een gezoneerd industrieterrein niet wordt aangetast. Voor zover op het industrieterrein bedrijven zijn gevestigd die vallen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer, geldt het vorenstaande onverminderd nu in het Activiteitenbesluit milieubeheer uitdrukkelijk is bepaald dat de daarin opgenomen geluidnormen niet gelden voor gevoelige objecten die zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein.

In de plantoelichting is voorts vermeld dat voor zover binnen de invloedssfeer van deze inrichtingen wijzigingen plaatsvinden, een nadere verantwoording van de risico's dient te worden gemaakt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee onvoldoende inzichtelijk gemaakt welke gevolgen het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht aan de woonboten, die gelet op het bepaalde in artikel 1, onder I, van het Bevi als kwetsbare objecten worden aangemerkt, hebben voor de uitbreidingsmogelijkheden van de inrichtingen die thans reeds onder het Bevi vallen. Ook blijkt niet dat de raad heeft gezien in hoeverre het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht aan de woonboten de ontwikkelingsmogelijkheden van de overige bedrijven op het industrieterrein beïnvloedt en – ingeval sprake zou zijn van een beperking in de uitbreidings- en ontwikkelingsmogelijkheden – waarom hij dat gerechtvaardigd acht. De Afdeling is voorts van oordeel dat de raad onvoldoende inzichtelijk heeft gemaakt hoe het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht voor de woonboten zich verhoudt tot hetgeen in de Circulaire risiconormering gevaarlijke stoffen is opgenomen. Uit onderzoek blijkt immers dat voor wat betreft het plaatsgebonden risico de woonboten binnen de 10-6 contour liggen en dat het op grond van de Circulaire niet is toegestaan om binnen deze contour nieuwe bestemmingen op te nemen waarbinnen kwetsbare objecten mogelijk zijn.

**artikel 1.2 lid 6 en 7 Bgh
artikel 1 onder I Bevi
artikel 4 lid 4.2 Circulaire risiconormering
gevaarlijke stoffen**

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor de bedrijventerreinen Noordkanaalhavens en

Oostkanaalhaven. Daarnaast heeft het plan betrekking op delen van het Maas-Waalkanaal, de Waal en het gebied ten oosten van de Energieweg.

(...)

14. VDH, GNMF en andere, het college en [appellant sub 3] en anderen kunnen zich niet verenigen met de bestemming "Bedrijventerrein-3". VDH stelt dat voor de opschaling van het gebied naar bedrijven tot en met milieucategorie 5.2 ten onrechte geen risicoanalyse is opgesteld en dientengevolge eventuele maatregelen die noodzakelijk zijn om een toename van de milieudruk op de aangrenzende wijk Hees te voorkomen, ten onrechte niet zijn getroffen. (...) VDH, GNMF en andere en [appellant sub 3] en anderen wijzen er voorts op dat de richtafstand van 700 meter die volgens de Handreiking "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 2009 (hierna: VNG-brochure) dient te worden aangehouden tussen bedrijven met milieucategorie 5.2 en woningen, dat voor de woonboten ook geldt. Aan deze aanbevolen afstand wordt volgens hen niet voldaan. GNMF en andere, het college en [appellant sub 3] en anderen wijzen voorts op mogelijke belemmeringen voor nieuwe woningbouwprojecten, waaronder in Weurt, die binnen een afstand van 500 meter van het industrieterrein liggen. Het college betoogt dat niet inzichtelijk is gemaakt waarom de uitbreiding van de bedrijfsbestemming ten opzichte van het ontwerpplan gelet hierop niet stuit op ruimtelijke bezwaren. Volgens het college had de milieucategorie moeten worden beperkt tot categorie 5.1.

15. De raad stelt dat het plan een actualisatie betreft van de vorige bestemmingsplannen die voor het gebied golden en dat er inhoudelijk nauwelijks verschillen zijn. In het vorige plan was een zogenoemde negatieve bedrijvenlijst opgenomen, waarin de bedrijven waren vermeld die niet waren toegestaan. De bedrijven die niet waren vermeld in de lijst waren derhalve toegestaan. Aan de bestemmingsregeling heeft onderzoek ten grondslag gelegen naar de feitelijk aanwezige bedrijven, de verleende milieuvergunningen, is rekening gehouden met de mogelijkheden die op grond van het vorige plan golden en is gekeken naar de geluidruimte binnen het geluidgezoneerde industrieterrein. Door het toepassen van een inwaartse zonering is rekening gehouden met de gevoelige functies in de omgeving, zoals woongebieden. Er is geen sprake van een overschrijding van de toegestane geluidbelasting vanwege de zone rond

het industrieterrein, aldus de raad. Omdat het gaat om een bestaande situatie, zijn de aanbevolen richtafstanden uit de VNG-brochure volgens de raad niet van toepassing.

19. Op grond van het vorige plan waren ter plaatse van de gronden waaraan thans de bestemming "Bedrijventerrein-3" is toegekend, eveneens bedrijven toegestaan die vallen binnen milieucategorie 5.2, met dien verstande dat de bedrijven die genoemd waren in de staat van inrichtingen ter plaatse niet waren toegestaan. De Afdeling stelt vast dat de thans toegekende bestemming "Bedrijventerrein-3" in samenhang bezien met de hieraan gekoppelde Staat van bedrijfsactiviteiten, ten opzichte van het vorige plan leidt tot een beperking van het type bedrijf dat zich hier kan vestigen en dat het plan er in zoverre niet aan in de weg staat dat binnen de bestemming "Bedrijventerrein-3", zoals ook onder het vorige plan mogelijk was, uitsluitend bedrijven in de hoogste milieucategorie kunnen worden opgericht. Gelet op het vorenstaande falen de betogen van VDH en GNMF en andere, dat het plan ten opzichte van het vorige plan ruimere planologische mogelijkheden biedt voor de vestiging van bedrijven in milieucategorie 5.2.

Voorts heeft de raad onder verwijzing naar de omstandigheid dat het plan niet voorziet in planologisch nieuwe ontwikkelingen in redelijkheid kunnen afzien van het toepassen van de in de VNG-brochure genoemde indicatieve afstanden. Evenwel kan de raad ter onderbouwing van het standpunt dat het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening niet volstaan met de stelling dat het vorige plan voorzag in vergelijkbare mogelijkheden ter plaatse. De raad dient opnieuw te beoordelen in hoeverre deze planologische mogelijkheden thans nog in overeenstemming kunnen worden geacht met een goede ruimtelijke ordening. Dit klemt temeer nu het vorige plan is vastgesteld in 1979 en door het college van gedeputeerde staten is goedgekeurd in 1980.

(...)

31. [appellant sub 6] en anderen betogen dat voor de woonboten aan de Oostkanaaldijk ten onrechte persoonsgebonden overgangsrecht is opgenomen nu deze boten illegaal zijn aangemeerd. Onduidelijk is ook of de woonboten beschikken over een ligplaatsvergunning van Rijkswaterstaat. Volgens [appellant sub 6] en anderen getuigt het niet van een goede ruimtelijke ordening om permanente

bewoning van de woonboten toe te staan op korte afstand van de aanwezige bedrijven op het industrieterrein. Hierdoor is ter plaatse van de woonboten geen sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en worden de betrokken bedrijven gehinderd in hun bedrijfsvoering. Zij wijzen erop dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de risicocontouren die volgen uit de externe veiligheidsregelingen noch met de concrete uitbreidingsplannen van De Ruiter Schroot B.V. Voorts wijzen zij op het overgangsrecht in artikel 1.2, lid 6 en 7, van het Besluit geluidhinder (hierna: Bgh), waaruit volgens hen volgt dat woonboten na 1 juli 2015 als geluidgevoelige bestemming worden aangemerkt en zodoende een belemmering kunnen vormen voor de bedrijfsactiviteiten op het industrieterrein.

32. Volgens de raad was het gebruik van de woonboten op grond van het vorige plan niet toegestaan. Niettemin heeft de raad gemeend dat gelet op de belangen van de woonbootbewoners in het plan een regeling dient te worden getroffen. Bij het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht heeft de raad betrokken dat de woonboten op korte afstand liggen tot de omliggende bedrijven op het industrieterrein alsmede dat geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd vanwege de risico's van het transport van gevaarlijke stoffen over het Maas-Waalkanaal. Onder verwijzing naar artikel 1.2, zevende lid, van het Bgh, stelt de raad dat de woonboten geen geluidgevoelige bestemmingen zijn, nu de woonboten ten tijde van de inwerkingtreding van dit artikel niet als zodanig waren bestemd. Het permanent aanmeren van schepen binnen de bestemming "Water" is toegestaan, nu dit kan worden begrepen onder het normaal gebruik van water, aldus de raad.

34. In het vorige plan "Haven- en industriegebied Nijmegen-West 1979" waren de gronden ter plaatse van de woonboten aangeduid als "water".

Op grond van Categorie 2, Verkeersdoeleinden, onder 4, van de planvoorschriften van dat plan, waren de gronden die op de kaart zijn aangewezen voor "water" bestemd voor de aanleg van waterwegen en havens met de daarbij behorende bijgebouwen, bouwwerken en werken, zoals wachtershuisjes, bruggen, sluisen, stuwen, pompen, oeverbeschoeiingen, kaden, waterkeringen en andere waterbouwkundige voorzieningen voor het behoud, de beheersing of herstel van de waterhuishouding.

De Afdeling stelt vast dat op grond van de bestemming "water" in het vorige plan woonboten niet waren toegestaan, nu deze niet kunnen worden aangemerkt als bij waterwegen en havens behorende bouwwerken.

38. Bij zijn keuze voor het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht heeft de raad betrokken dat de bedrijven niet worden belemmerd in hun bedrijfsvoering terwijl het niet opnemen van een planologische regeling voor de woonboten naar het oordeel van de raad onevenredig ingrijpt in de persoonlijke situatie van de woonbootbewoners.

Voor zover [appellant sub 6] en andere betogen dat zij vanwege de aspecten geluid en externe veiligheid worden belemmerd in hun bedrijfsvoering, overweegt de Afdeling als volgt. Blijkens de verbeelding in samenhang met de planregels liggen de woonboten op het industrieterrein. Voor zover de ligplaatsen voor de woonboten volgens [appellant sub 6] en anderen gelet op het bepaalde in artikel 1.2, zevende lid, van het Besluit geluidhinder vanaf 1 juli 2015 als geluidgevoelige terreinen zouden moeten worden aangemerkt, overweegt de Afdeling dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling, zoals haar uitspraak van 14 december 2005 in zaak nr. 200410115/1, de geluidbelasting ter plaatse van een woning of een ander geluidgevoelig object op een gezoneerd industrieterrein geen grond kan vormen voor weigering van een vergunning voor een inrichting op dat industrieterrein. Voor dergelijke inrichtingen is de geluidbelasting op de zone en de geluidbelasting op gebouwen die binnen de zone maar buiten het industrieterrein staan bepalend bij de vergunningverlening nu in de Wet geluidhinder geen grenswaarden zijn opgenomen voor woningen of andere geluidgevoelige objecten gelegen op het industrieterrein. Wel kunnen voorschriften worden gesteld waardoor aan woningen op een gezoneerd industrieterrein een zekere bescherming wordt geboden zolang daardoor het speciale vestigingsklimaat voor inrichtingen op een gezoneerd industrieterrein niet wordt aangetast. Voor zover op het industrieterrein bedrijven zijn gevestigd die vallen onder het Activiteitenbesluit milieubeheer, geldt het vorenstaande onverminderd nu in het Activiteitenbesluit milieubeheer uitdrukkelijk is bepaald dat de daarin opgenomen geluidnormen niet gelden voor gevoelige objecten die zijn gelegen op een gezoneerd industrieterrein. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht

aan de woonboten wat betreft het aspect geluid geen belemmering oplevert voor de uitbreidingsmogelijkheden van de bedrijven van [appellant sub 6] en andere. Voor zover [appellant sub 6] en andere betogen dat ter plaatse van de woonboten vanwege de geluidbelasting geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd, overweegt de Afdeling dat de raad deze omstandigheid onder ogen heeft gezien en onder meer om die reden heeft gekozen voor het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht. Dit betoog van [appellant sub 6] en andere faalt.

39. Ten aanzien van het aspect externe veiligheid vanwege de bedrijven op het industrieterrein is in de plantoelichting vermeld dat binnen en in de nabijheid van het plangebied thans vier bedrijven zijn gevestigd die onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) vallen. Voor de bedrijven die thans op het industrieterrein zijn gevestigd is op basis van de huidige bedrijfsvoering inzichtelijk gemaakt dat wordt voldaan aan de grenswaarde voor het plaatsgebonden risico en is, voor zover van toepassing, ingegaan op het groepsrisico. De conclusie luidt dat het plan op het gebied van externe veiligheid geen consequenties heeft voor de bestaande bedrijfsvoering. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellant sub 6] en andere niet aannemelijk gemaakt dat de bedrijven wat betreft het aspect externe veiligheid door het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht aan de woonboten thans worden belemmerd in hun bedrijfsvoering. Voor zover [appellant sub 6] en andere betogen dat ter plaatse van de woonboten om externe veiligheidsredenen vanwege de bedrijven op het industrieterrein geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd, is van belang dat de raad deze omstandigheid onder ogen heeft gezien en onder meer om die reden heeft gekozen voor het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht.

In de plantoelichting is voorts vermeld dat voor zover binnen de invloedssfeer van deze inrichtingen wijzigingen plaatsvinden, een nadere verantwoording van de risico's dient te worden gemaakt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee onvoldoende inzichtelijk gemaakt welke gevolgen het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht aan de woonboten, die gelet op het bepaalde in artikel 1, onder I, van het Bevi als kwetsbare objecten worden aangemerkt, hebben voor de uitbreidingsmogelijkheden van de inrichtingen die thans reeds onder het Bevi vallen. Ook blijkt niet dat de raad heeft bezien in

hoeverre het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht aan de woonboten de ontwikkelingsmogelijkheden van de overige bedrijven op het industrieterrein beïnvloedt en – ingeval sprake zou zijn van een beperking in de uitbreidings- en ontwikkelingsmogelijkheden – waarom hij dat gerechtvaardigd acht. Daarbij acht de Afdeling van belang dat het industrieterrein volgens de raad juist geschikt is voor de vestiging en ontwikkeling van (zware) industrie, en het plan daartoe voorziet in de mogelijkheid om bedrijven tot en met milieucategorie 5.2 te vestigen. Daarbij komt dat, zoals hiervoor onder 35 is overwogen, het gebruik van de woonboten voor permanente bewoning niet was toegestaan op grond van het vorige plan. Het betoog van [appellant sub 6] en andere slaagt.

40. Voor zover [appellant sub 6] en andere betogen dat vanwege het vervoer van gevaarlijke stoffen over het Maas-Waalkanaal het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht aan de woonboten niet is toegestaan, overweegt de Afdeling als volgt. In de plantoelichting is vermeld dat de woonboten in het Maas-Waalkanaal binnen de 10-6 contour voor het plaatsgebonden risico liggen en dat een positieve bestemming gelet op de Circulaire risiconormering gevaarlijke stoffen (hierna: de Circulaire) niet mogelijk is. Ten behoeve van het plan is op verzoek van de raad een advies uitgebracht door de Veiligheidsregio Gelderland-Zuid. Dit advies, gedateerd op 31 mei 2013, heeft betrekking op de externe veiligheidssituatie van de woonboten in verband met het vervoer van gevaarlijke stoffen over het Maas-Waalkanaal. In het advies is vermeld dat de aanwezigheid van woonboten een zeer kleine of verwaarloosbare rol speelt voor de toename van het groepsrisico. Wat betreft het plaatsgebonden risico is vermeld dat de woonboten binnen de 10-6 contour liggen en dat het op grond van de Circulaire niet is toegestaan om binnen deze contour nieuwe bestemmingen op te nemen waarbinnen kwetsbare objecten mogelijk zijn.

In artikel 4, lid 4.2, van de Circulaire, is vermeld dat voor het plaatsgebonden risico voor bestaande en nieuwe situaties grenswaarden gelden. Deze grenswaarde bedraagt, afhankelijk van de situatie ter plaatse, 10-5 danwel 10-6 per jaar. In de Circulaire is vermeld dat een grenswaarde de kwaliteit aangeeft die op het in de maatregel aangegeven tijdstip ten minste moet zijn bereikt, en die, waar zij aanwezig is, ten minste moet worden instandgehouden. Dit komt erop neer, aldus de Circulaire, dat de grenswaarden bij de uitoefening van een aangewe-

zen wettelijke bevoegdheid in acht moeten worden genomen. Indien het plaatsgebonden risico in het gebied waarin een (geprojecteerd) kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object is gelegen (bestaande situatie), hoger is dan 10-6, dan dient naar een vermindering van het risico te worden gestreefd. In de Circulaire wordt, voor zover van belang, onder bestaande situaties voor de omgeving van de transportroute verstaan: bij vigerend bestemmingsplan: ontwikkelingen waarin het plan voorziet. Onder nieuwe situaties voor de omgeving van de transportroute wordt, voor zover van belang, verstaan: bij vigerend bestemmingsplan: ontwikkelingen waarin het plan niet voorziet. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe het toekennen van persoonsgebonden overgangsrecht voor de woonboten zich verhoudt tot hetgeen in de Circulaire is opgenomen. Hierbij acht de Afdeling van belang dat, gelet op hetgeen hiervoor onder 35 is overwogen het gebruik van de woonboten voor permanente bewoning niet was toegestaan op grond van het vorige plan en derhalve sprake is van een nieuwe situatie als bedoeld in de Circulaire. Het betoog van [appellant sub 6] en andere slaagt.

Zie ook ECLI:NL:RVS:2014:3487 en de bijbehorende annotatie

15-24

**Rb. Noord-Holland 17 december 2014,
nr. AWB – 14 _ 1129
(omgevingsvergunning dakopbouw)
(ECLI:NL:RBNHO:2014:11787)**

Verweerder heeft een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een bijbehorend bouwwerk dat deels op de garage en deels naast de garage is gesitueerd. Bij de beoordeling van het bouwplan heeft verweerder getoetst aan (de beleidsregels betrekking hebbende op) artikel 4, eerste lid (bijbehorende bouwwerken) en artikel 4, vierde lid (dakkapellen en dakbouwen) van bijlage II van het Bor.

De rechtbank oordeelt dat de uitbouw bij de woning, nu het om een ruimte gaat, niet kan worden gesplitst in een gedeelte dat moet worden aangemerkt als bijbehorend bouwwerk en een deel dat

moet worden aangemerkt als dakopbouw. De rechtbank oordeelt dat de uitbouw voldoet aan beide artikelen en bepaalt dat in die gevallen getoetst moet worden aan het vierde lid van artikel 4 van bijlage II van het Bor. Omdat deze bepaling moet worden gezien als 'specialis' van het eerste lid. Een andere uitleg zou er immers toe leiden dat het vierde lid nagenoeg zinledig is, aangezien iedere dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige opbouw op een hoofdgebouw ook een bijbehorend bouwwerk is en dit een vaak voorkomend bouwplan is.

**artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo
artikel 2.7 Bor
artikel 4 Bijlage II Bor**

8. Ter zitting heeft verweerder toegelicht dat hij zich op het standpunt stelt dat het deel van de opbouw dat op het dak van de garage rust een dakopbouw is en dat het deel van het bouwwerk dat uitsteekt naast de garage een bijbehorend bouwwerk is. Om die reden heeft verweerder zowel het eerste als het vierde lid van artikel 4 van Bijlage II van het Bor aan de omgevingsvergunning ten grondslag gelegd.

9. Naar het oordeel van de rechtbank kan de uitbouw van de woning, nu het om één ruimte gaat, niet worden gesplitst in een gedeelte dat moet worden aangemerkt als bijbehorend bouwwerk en een gedeelte dat moet worden aangemerkt als dakopbouw. Dit standpunt van verweerder kan daarom geen stand houden.

10. De rechtbank is van oordeel dat het gehele bouwwerk zowel aan het eerste lid als aan het vierde lid voldoet. Het bouwwerk betreft een uitbreiding van het hoofdgebouw, namelijk de bestaande woning, zodat sprake is van een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in het eerste lid. Aangezien het gaat om een opbouw die voor het grootste gedeelte rust op een bestaand dak, is de rechtbank van oordeel dat het bouwwerk ook moet worden aangemerkt als een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw als bedoeld in het vierde lid. Uit het vierde lid volgt niet dat vereist is dat het gehele bouwwerk rust op een dak. Voldoende is dat het grootste gedeelte van het bouwwerk rust op een bestaand dak (vergelijk ECLI:NL:RVS:2014:322).

11. Nu het bouwwerk voldoet aan zowel het eerste als het vierde lid en de beleidsregels voor een bijbehorend bouwwerk anders zijn dan die voor een dakkapel of dakopbouw, rijst de vraag aan welke beleidsregel verweerder de aanvraag had moeten toetsen en wat de verhouding is tussen het eerste en het vierde lid. De rechtbank overweegt hierover als volgt.

12. Op 1 oktober 2010 is de Wabo in werking getreden. De rechtbank constateert dat in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wabo geen aanwijzingen zijn te vinden over de verhouding tussen de verschillende soorten bouwwerken die zijn genoemd in artikel 4 van Bijlage II van het Bor, in het bijzonder het eerste en het vierde lid. Uit de wettekst en de wetsgeschiedenis blijkt niet dat er een rangorde is tussen deze bouwwerken. Evenmin blijkt hieruit wat de wetgever heeft beoogd.

13. Zoals de Afdeling heeft overwogen (ECLI:NL:RVS:2013:161), stelt noch de omschrijving van het begrip 'bijbehorend bouwwerk' in artikel 1, eerste lid, van Bijlage II, noch artikel 4, aanhef en onder 1, onder a, van Bijlage II de voorwaarde dat het bijbehorend bouwwerk op de grond moet staan. Die beperking is uitsluitend in artikel 2 van Bijlage II van het Bor gesteld.

14. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat een dakkapel, dakopbouw of soortgelijk bouwwerk op een hoofdgebouw ook steeds een bijbehorend bouwwerk is. Uit de wetsgeschiedenis zijn geen aanwijzingen te vinden dat de wetgever dit heeft voorzien en beoogd.

15. Naar het oordeel van de rechtbank brengt een redelijke wetsuitleg mee dat indien sprake is van een dakkapel, dakopbouw of soortgelijk bouwwerk op een hoofdgebouw het vierde lid van artikel 4 van Bijlage II van het Bor moet worden gezien als 'specialis' van het eerste lid. Een andere uitleg zou er immers toe leiden dat het vierde lid nagenoeg zinledig is, aangezien iedere dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige opbouw op een hoofdgebouw ook een bijbehorend bouwwerk is en dit een vaak voorkomend bouwplan is. Voorts neemt de rechtbank in aanmerking dat gemeentelijke beleidsregels voor artikel 4, eerste lid kunnen verschillen van artikel 4, vierde lid en dit ertoe kan leiden dat zich de situatie voordoet dat een omgevingsvergunning voor een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige opbouw op een hoofdgebouw op grond van de ene beleidsregel moet worden verleend en tegelijkertijd op

grond van de andere beleidsregel moet worden geweigerd. Dit is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

16. Uit het voorgaande volgt dat verweerder de aanvraag had moeten toetsen aan artikel 3.3 van de beleidsregels over dakkapellen en dakopbouwen, hetgeen verweerder niet heeft gedaan. Dit betekent dat het beroep gegrond is en dat het bestreden besluit moet worden vernietigd. Onderzocht moet worden of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand kunnen blijven.

15-25

ABRvS 24 december 2014, nr. 201303444/1/R1 (Peel en Maas/bestemmingsplan 'Buitengebied Peel en Maas') (ECLI:NL:RVS:2014:4653)

Artikel 1.1a van de Wabo impliceert dat de plattelandswoning behoort bij een bestaand bedrijf. Immers, de wet leidt er slechts toe dat deze niet wordt beschermd tegen milieuhinder van het bijbehorende bedrijf. Derhalve is onjuist de door de raad voorgestane rechtsopvatting dat ook in een plattelandswoning kan worden voorzien als de landbouw-inrichting is gestaakt.

Nu reeds uit de systematiek van de Wabo en de Wgv volgt dat de wettelijke regeling voor plattelandswoningen uit artikel 1.1a van de Wabo niet van toepassing is op de situatie dat het agrarisch bedrijf is gestaakt, komt geen betekenis toe aan de door de raad genoemde passages uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet die mogelijk anders suggereren.

Het is gebleken dat het plan in ten minste één geval voorziet in meerdere agrarische bedrijven en een plattelandswoning binnen hetzelfde bouwvlak. In zoverre is niet voldaan aan het vereiste dat de relatie met het bijbehorende agrarische bedrijf duidelijk is. Hiermee is niet kenbaar tegen de milieuhinder van welke agrarische bedrijven de plattelandswoning wordt beschermd en tegen de milieuhinder van welk agrarisch bedrijf de plattelandswoning niet wordt beschermd. Het plan is in zoverre onzorgvuldig vastgesteld.

De raad heeft alle bedrijfswoningen in het buitengebied van de gemeente als plattelandswoning bestemd. Nu het voorzien in een plattelandswoning in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet als een uitzonderingsmogelijkheid wordt omschreven, en iedere motivering van de raad ontbreekt, heeft de raad niet in redelijkheid alle bedrijfswoningen in het plan als plattelandswoning kunnen bestemmen.

De Afdeling overweegt ten overvloede dat artikel 1.1.a, eerste lid, van de Wabo niet van toepassing is op bedrijfswoningen bij andere inrichtingen dan omschreven in het tweede lid. De in het plan voorziene derdenbewoning leidt er, anders dan de raad veronderstelt, bij andere inrichtingen dan een landbouwinrichting, niet toe dat de woning niet wordt beschermd tegen milieuhinder van het eigen bedrijf.

artikel 1.1a Wabo

artikel 1 Wgv

artikel 2 Wgv

artikel 3 lid 2 Wgv

artikel 14 lid 2 Wgv

artikel 3.1 Wro

2. Het plan voorziet in een actueel planologisch kader voor het buitengebied van Peel en Maas. Met het herstelbesluit is het plan op onderdelen gewijzigd. Hiermee heeft de raad beoogd om een aantal aanpassingen door te voeren en gevolg te geven aan een aantal verzoeken om wijziging van het plan.

3. LLTB betoogt dat de raad ten onrechte voor ongeveer 325 plandelen met de bestemming "Wonen – Plattelandswoning" heeft voorzien in burgerbewoning van bedrijfswoningen bij inmiddels beëindigde agrarische bedrijven. De wettelijke regeling voor plattelandswoningen is volgens haar niet op deze woningen van toepassing, zodat de naam van de bestemming misleidend is. De raad heeft ten onrechte niet onderkend dat deze woningen worden beschermd tegen milieuhinder van omliggende agrarische bedrijven, waaronder met name geurhinder vanwege nabijgelegen veehouderijen. Derhalve zal de voorziene burgerbewoning leiden tot een onaanvaardbare beperking van de milieuruimte van een groot aantal bestaande agrarische bedrijven wat betreft zowel de bestaande bedrijfsvoering als eventuele toekomstige uitbreidingen. Daarnaast heeft de raad ten onrechte nagelaten om van

geval tot geval in kaart te brengen in hoeverre een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd, aldus LLTB.

Het vorenstaande klemt temeer, nu het plan ook voorziet in uitbreiding van geurgevoelige objecten in de richting van nabijgelegen agrarische bedrijven. In dit verband voert LLTB aan dat het plan ter plaatse van de bestemming "Wonen – Plattelandswoning" voorziet in ruime bouwvlakken. In dit verband richt LLTB zich ook tegen diverse onderdelen van artikel 32 en artikel 55, lid 55.3, 55.7, 55.8 en 55.9, van de planregels. LLTB richt zich voorts tegen de wijzigingsbevoegdheden uit artikel 56 met toepassing waarvan andere bestemmingen kunnen worden gewijzigd in de bestemming "Wonen – Plattelandswoning".

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een voormalige agrarische bedrijfswoning om twee redenen voormalig kan zijn. De bewoner kan geen relatie met het bedrijf (meer) hebben en het bedrijf kan gestaakt zijn. Volgens de raad volgt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de wettelijke regeling voor plattelandswoningen dat de wetgever ook een regeling heeft willen treffen voor de situatie dat het bedrijf is gestaakt. De woningen die zijn voorzien van de bestemming "Wonen – Plattelandswoning" worden niet aangemerkt als geurgevoelige objecten ten aanzien van nabijgelegen veehouderijen, aldus de raad.

3.2. Het plan voorziet voor een groot aantal plandelen in de bestemming "Wonen – Plattelandswoning" en een aanduiding voor een bouwvlak.

Ingevolge artikel 1, lid 131, van de planregels wordt onder plattelandswoning verstaan een voormalige bedrijfswoning waarvan het voorheen bijbehorende bedrijf de bedrijfsactiviteiten heeft gestaakt.

Ingevolge artikel 32, lid 32.1, aanhef en onder a, zijn de voor "Wonen – Plattelandswoning" aangewezen gronden bestemd voor wonen in een plattelandswoning.

Artikel 55, lid 55.3, 55.7, 55.8 en 55.9, voorziet in algemene afwijkingsbevoegdheden die betrekking hebben op meerdere bestemmingen.

Ingevolge artikel 56, lid 56.5, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd de in dat artikelonderdeel

genoemde bestemmingen met een bouwvlak en de bestaande bedrijfswoning te wijzigen in:

- a. de bestemming "Wonen" dan wel "Wonen – Plattelandswoning";
- b. de bestemming "Agrarisch" waarin het bestemmingsvlak ligt voor de resterende grond;

mits (lees: met dien verstande dat):

f. uitsluitend het deel van het perceel met de woning en het daarbijbehorende erf mag worden gewijzigd in de bestemming "Wonen – Plattelandswoning". De resterende grond moet gelijktijdig worden gewijzigd in de bestemming "Agrarisch" met de daarbij behorende gebiedsaanduiding.

Lid 56.6, aanhef en onder a, b en f, voorziet, voor zover van belang, in vergelijkbare bepalingen.

3.3. De wet van 12 juli 2012 tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen) is op 1 januari 2013 in werking getreden (hierna: de Wijzigingswet). De Wijzigingswet brengt met zich dat het planologische regime en niet langer het feitelijk gebruik bepalend is voor de bescherming die een gebouw of functie geniet tegen negatieve milieueffecten. Daarnaast geeft de Wijzigingswet een wettelijke regeling voor plattelandswoningen bestaande uit met name het nieuwe artikel 1.1a van de Wabo.

3.4. Ingevolge artikel 1.1a, eerste lid, van de Wabo wordt een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een landbouwinrichting, die op grond van het bestemmingsplan (...) door een derde bewoond mag worden, met betrekking tot die inrichting voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen beschouwd als onderdeel van die inrichting, tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald.

Ingevolge het tweede lid wordt voor de toepassing van het eerste lid onder landbouwinrichting verstaan: inrichting waar uitsluitend of in hoofdzaak agrarische activiteiten, zijnde het telen of kweken van landbouwgewassen of het

fokken, mesten, houden of verhandelen van landbouwhuisdieren, dan wel activiteiten die daarmee verband houden worden verricht.

3.5. Ingevolge artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) wordt onder "geurgevoelig object" verstaan een gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of op een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt, waarbij onder «gebouw, bestemd voor menselijk wonen of menselijk verblijf» wordt verstaan: gebouw dat op grond van het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) mag worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, betreft het bevoegd gezag, bij een beslissing inzake de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een veehouderij, de geurhinder door de geurbelasting vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven uitsluitend op de wijze als aangegeven bij of krachtens de artikelen 3 tot met 9.

Ingevolge het derde lid is, in afwijking van het eerste lid, artikel 1.1a van de Wabo van overeenkomstige toepassing op het nemen van een beslissing als bedoeld in dat lid. De eerste volzin is niet van toepassing op gevallen als bedoeld in artikel 3, tweede lid, voor zover het betreft een geurgevoelig object dat op of na 19 maart 2000 heeft opgehouden deel uit te maken van een andere veehouderij, en artikel 14, tweede lid.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wgv wordt een omgevingsvergunning met betrekking tot een veehouderij geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object meer bedraagt dan het in dat artikelonderdeel genoemde aantal odour units per kubieke meter lucht.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, bedraagt, in afwijking van het eerste lid, de afstand tussen een veehouderij en een geurgevoelig object dat onderdeel uitmaakt van een andere veehouderij, of dat op of na 19 maart 2000 heeft opgehouden deel uit te maken van een andere veehouderij ten minste 50 m indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.

3.6. Een bedrijfswoning is een geurgevoelig object als bedoeld in artikel 1 van de Wgv, met dien verstande dat alleen geurgevoelige objecten die geen deel uitmaken van een inrichting voor bescherming ten opzichte van die inrichting in aanmerking komen. Zie in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 8 juli 2009 in zaak nr. 200806627/1/H1. Derhalve wordt een bedrijfswoning als geurgevoelig object beschermd tegen geurhinder van nabijgelegen veehouderijen, niet zijnde de landbouwinrichting waar de bedrijfswoning deel van uitmaakt of heeft uitgemaakt. Voor de ingevolge artikel 1.1a van de Wabo aangewezen bedrijfswoning geldt hetzelfde.

3.7. De zinsnede "een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een landbouwinrichting" uit artikel 1.1a van de Wabo brengt met zich dat de raad een woning in twee situaties met het oog op bewoning door een derde kan bestemmen als plattelandswoning. Enerzijds gaat het om de situatie dat een bedrijfswoning feitelijk nog als bedrijfswoning wordt gebruikt. Anderzijds gaat het om de situatie dat een bedrijfswoning feitelijk door een derde wordt bewoond. In beide gevallen wordt de plattelandswoning aangemerkt als onderdeel van een bestaande landbouwinrichting.

Artikel 1.1a van de Wabo impliceert dat de plattelandswoning behoort bij een bestaand bedrijf. Immers, de wet leidt er slechts toe dat deze niet wordt beschermd tegen milieuhinder van het bijbehorende bedrijf. Derhalve is onjuist de door de raad voorgestane rechtsopvatting dat ook in een plattelandswoning kan worden voorzien als de landbouwinrichting is gestaakt.

3.8. Nu reeds uit de systematiek van de Wabo en de Wgv volgt dat de wettelijke regeling voor plattelandswoningen uit artikel 1.1a van de Wabo niet van toepassing is op de situatie dat het agrarisch bedrijf is gestaakt, komt geen betekenis toe aan de door de raad genoemde passages uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet, waaronder met name Kamerstukken II 2011/20125, 33 078, nr. 3, die mogelijk anders suggereren.

3.9. Gelet op het hiervoor overwogene is artikel 1.1a van de Wabo niet van toepassing op de als "Wonen – Plattelandswoning" bestemde woningen, nu het daarbij gaat om voormalige bedrijfswoningen bij landbouwinrichtingen die

er niet meer zijn en er op grond van de toegekende bestemming ook niet meer mogen zijn.

Overigens zou artikel 1.1a van de Wabo, anders dan de raad veronderstelt, ook geen gevolgen hebben voor de mate van bescherming vanwege andere landbouwinrichtingen dan de landbouwinrichting waar de woning ingevolge artikel 1.1a van de Wabo beschouwd wordt onderdeel van uit te maken. Ingevolge de Wgv worden alle woningen – burgerwoningen, bedrijfswoningen en plattelandswoningen – beschermd tegen geurhinder vanwege omliggende andere agrarische bedrijven. Aan de aard van de woning komt slechts betekenis toe bij de vervolgvraag welke geurnorm van toepassing is in gevallen als bedoeld in artikel 3, eerste onderscheidenlijk derde lid, van de Wgv.

De raad heeft dan ook niet onderkend dat de als "Wonen – Plattelandswoning" bestemde woningen worden aangemerkt als geurgevoelige objecten ten opzichte van omliggende agrarische bedrijven. Derhalve heeft de raad ten onrechte het woon- en leefklimaat en de belangen die zijn betrokken bij de bedrijfsvoering van omliggende agrarische bedrijven, waaronder toekomstige uitbreidingsmogelijkheden, niet bij de besluitvorming betrokken. Dit klemt temeer nu het plan in een onbekend aantal gevallen ook voorziet in uitbreiding van geurgevoelige objecten in de richting van nabijgelegen agrarische bedrijven.

Voor zover een bestemming als burgerwoning uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet mogelijk is, en bestaand gebruik voor burgerbewoning wordt beschermd door overgangsrecht uit het voorgaande plan, had de raad moeten bezien of een uitsterfregeling in het plan had kunnen worden opgenomen.

Het plan is in zoverre onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd vastgesteld. Het betoog van LLTB slaagt.

4. LLTB betoogt dat de raad op onjuiste wijze heeft voorzien in derdenbewoning van bedrijfswoningen bij agrarische bedrijven die nog worden uitgeoefend. Hierbij voert zij aan dat in het plan ten onrechte niet is aangegeven in welke 40 bestaande situaties een plattelandswoning is voorzien. Door het ontbreken van een aanduiding "plattelandswoning" of "(voormalige) agrarische bedrijfswoning" is in strijd met de memorie van toelichting onvoldoende kenbaar dat het hier gaat om woningen als bedoeld in de Wijzigingswet. LLTB vreest dat die wet daarom niet van toepassing is

zodat de bijbehorende agrarische bedrijven met milieunormen worden geconfronteerd.

Voorts heeft de raad ten onrechte in derdenbewoning van deze bedrijfswoningen voorzien zonder maatwerk in de vorm van een afweging van de diverse betrokken belangen, aldus LLTB.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de wettelijke regeling voor plattelandswoningen van toepassing is op alle bedrijfswoningen in het plangebied, omdat artikel 1 van de planregels voorziet in een definitie "bedrijfswoning" waarmee ook bewoning door derden is toegestaan.

4.2. Het plan voorziet voor diverse plandelen in een agrarische bestemming waarbij een bedrijfswoning is toegestaan.

Ingevolge artikel 1, onder 1.34, van de planregels wordt onder het begrip "bedrijfswoning" verstaan een woning in of bij een bedrijfsgebouw of op dan wel bij een terrein, dienend voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden of maximaal vier personen die geen huishouden vormen, wiens huisvesting ter plaatse, gelet op de bedrijfsvoering, noodzakelijk is of een dergelijke woning die voorheen als zodanig is gebouwd maar inmiddels wordt bewoond door niet functioneel aan het bedrijf verbonden personen.

4.3. Wat betreft de kenbaarheid heeft de wetgever toegelicht dat een plattelandswoning in een bestemmingsplan aangeduid kan blijven worden als 'agrarische bedrijfswoning' of eventueel als 'voormalige agrarische bedrijfswoning' dan wel als 'plattelandswoning'. De wetgever noemt daarbij twee vereisten. Enerzijds dient de relatie met het bijbehorende agrarische bedrijf duidelijk te zijn. Dat is noodzakelijk want alleen ten opzichte van dat bedrijf geldt dat de woning geen bescherming zal genieten tegen nadelige milieueffecten voor de bedrijfsvoering. Anderzijds dient uit de gebruiksvoorschriften duidelijk te blijken dat sprake is van een geval als bedoeld in artikel 1.1a van de Wabo, aldus de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet (Kamerstukken II 2011/20125, 33 078, nr. 3, blz. 8).

4.4. Uit het plan kan niet worden afgeleid voor welke 40 percelen is voorzien in bestaand gebruik van bedrijfswoningen bij agrarische bedrijven als plattelandswoning. In

het plan zijn namelijk alle bedrijfswoningen in het buitengebied van de gemeente als plattelandswoning bestemd. Gelet op de plantoelichting heeft de raad dat ook beoogd. Het plan voldoet, behoudens onderstaande uitzondering, aan de twee hiervoor genoemde kenbaarheidsvereisten. In zoverre faalt het betoog dat onvoldoende kenbaar is in welke gevallen het gaat om woningen als bedoeld in artikel 1.1a van de Wabo.

Het is evenwel gebleken dat het plan in tenminste een geval voorziet in meerdere agrarische bedrijven en een plattelandswoning binnen hetzelfde bouwvlak. In zoverre is niet voldaan aan het vereiste dat de relatie met het bijbehorende agrarische bedrijf duidelijk is. Hiermee is niet kenbaar tegen de milieuhinder van welke agrarische bedrijven de plattelandswoning wordt beschermd en tegen de milieuhinder van welk agrarisch bedrijf de plattelandswoning niet wordt beschermd. Het plan is in zoverre onzorgvuldig vastgesteld.

4.5. De wetgever beveelt het opstellen van beleid als toetsingskader aan voor de beoordeling in welke situaties het in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening om planologisch toe te staan dat derden wonen in een agrarische bedrijfswoning, maar stelt dat niet verplicht. In de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet (Kamerstukken II 2011/20125, 33 078, nr. 3, blz. 10 en 11) heeft de wetgever een aantal relevante aspecten naar voren gebracht:

"Er is bewust voor gekozen om dit onderdeel van het wetsvoorstel – in lijn met de initiatiefnota – te beperken tot de agrarische bedrijfswoningen en deze niet ruimer van toepassing te verklaren, bijvoorbeeld ten aanzien van door «derden» bewoonde bedrijfswoningen op industrieterreinen. De toenemende functieverandering en functiemenging op het platteland leidt er op veel plekken toe dat de omgeving in toenemende mate geschikter wordt voor bewoning door anderen dan de agrariërs zelf. Die omstandigheid rechtvaardigt het creëren van een mogelijkheid om de milieuwetgeving onder omstandigheden minder strikt toe te passen dan gebruikelijk. Met andere woorden: in de specifieke veranderende omgeving van het agrarisch gebied is een uitzondering op de gebruikelijke toepassing van de milieuwetgeving te billijken, want het is en blijft een uitzondering. Echter, andersoortige bedrijfsmatige gebieden zoals industrieterreinen lenen zich naar hun aard niet voor (het bevorderen van) een menging

van woon- en bedrijfsfuncties. Om die reden is ervoor gekozen om voor dergelijke gebieden niet zo'n uitzonderingsmogelijkheid toe te staan.

(...)

In zo'n beleidskader kunnen allerlei relevante aspecten een plek krijgen, bijvoorbeeld de karakteristiek van het gemeentelijke buitengebied en de voorgenomen ontwikkelingsrichting daarvan, maar bijvoorbeeld ook de cultuurhistorische waarde van het landschap en de bebouwing, de relatie met de lokale woningmarkt, de leefbaarheid van het platteland, maar ook gezondheidsaspecten (de ontwikkelingen rond Q-koorts indachtig). Van belang is dat bij ruimtelijke besluitvorming onderbouwd dient te worden dat ter plaatse van de woning nu, maar ook in de toekomst, een goed woon- en leefklimaat geboden kan worden. In dat verband is het zeer wel denkbaar dat een gemeente het vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet wenselijk acht om een toename van burgerbewoning toe te staan in een gebied dat bedoeld is voor intensieve veeteelt en mogelijk zelfs de verdere intensivering daarvan (bijvoorbeeld in de zogenaamde LOG's: landbouwontwikkelingsgebieden), terwijl dat in gebieden waar sprake is van extensivering van de landbouw in algemene zin op veel minder bezwaren zou stuiten. Het is verstandig rekening te houden met niet alleen het karakter van het gebied, maar ook de redelijkerwijs te voorziene bedrijfsontwikkelingen van het bijbehorende bedrijf. Op grond van artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel geniet de plattelandswoning geen bescherming tegen de nadelige milieueffecten van dat bedrijf. Indien de gemeente wil garanderen dat ter plaatse ook in de toekomst een goed woon- en leefklimaat bestaat, kan er aanleiding zijn niet over te gaan tot aanwijzing van de woning als plattelandswoning. De woning zou dan immers niet beschermd zijn tegen de effecten van het bedrijf in zijn huidige hoedanigheid en omvang, maar in beginsel ook niet tegen de effecten van datzelfde bedrijf na eventuele, al dan niet ingrijpende, uitbreiding of wijziging van de bedrijfsactiviteiten. Het is dus zaak dat de gemeente bij de besluitvorming niet alleen kijkt naar het bestaande bedrijf, maar in de afweging ook de te voorziene ontwikkeling van het bedrijf in kwestie betreft."

4.6. Met het bestemmen van een plattelandswoning wordt voorzien in burgerbewoning met een laag beschermingsniveau in die zin dat, bij de verlening van een omgevings-

vergunning voor de inrichting van het bijbehorende agrarische bedrijf, geen toetsing zal plaatsvinden aan de desbetreffende milieuwetgeving. In voormelde geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet is de mogelijkheid om te voorzien in een plattelandswoning evenwel omschreven als een uitzonderingsmogelijkheid. Voorts worden diverse aspecten genoemd die een rol spelen bij de beoordeling in welke situaties het in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening om planologisch toe te staan dat derden wonen in een (voormalige) agrarische bedrijfswoning.

De raad heeft ervoor gekozen om geen beleid vast te stellen als bedoeld in voormelde geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet. Gelet op artikel 3.1 van de Wro, artikel 3:2 van de Awb en voormelde geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet laat artikel 1.1a van de Wabo onverlet dat de raad bij de totstandkoming van een bestemmingsplan dient te beoordelen in welke situaties het in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening om planologisch toe te staan dat derden wonen in een (voormalige) agrarische bedrijfswoning.

In dit geval heeft de raad, met een ruime definitie voor "bedrijfswoning" uit artikel 1, onder 1.34, van de planregels, alle bedrijfswoningen in het buitengebied van de gemeente als plattelandswoning bestemd. Nu het voorzien in een plattelandswoning in de geschiedenis van de totstandkoming van de Wijzigingswet als een uitzonderingsmogelijkheid wordt omschreven, en iedere motivering van de raad ontbreekt, heeft de raad niet in redelijkheid alle bedrijfswoningen in het plan als plattelandswoning kunnen bestemmen. De raad was gehouden te beoordelen of er bijzondere gevallen zijn waarbij het aspect woon- en leefklimaat in de weg staat aan het toekennen van een plattelandswoning. Daarnaast was de raad gehouden van geval tot geval te beoordelen of er een redelijk belang bij een plattelandswoning bestaat. Slechts onder die omstandigheden kan worden voorzien in plattelandswoningen, bijvoorbeeld door ter plaatse van de daarvoor in aanmerking komende plandelen met een agrarische bestemming de aanduiding "plattelandswoning" op te nemen.

Verder is niet uitgesloten dat de raad kan voorzien in een wijzigingsbevoegdheid voor nieuwe gevallen gedurende de planperiode waarbij het hiervoor overwogene in de

toepassingsvoorwaarden van de wijzigingsbevoegdheid wordt gewaarborgd.

De Afdeling overweegt ten overvloede dat artikel 1.1a, eerste lid, van de Wabo niet van toepassing is op bedrijfswoningen bij andere inrichtingen dan omschreven in het tweede lid. De in het plan voorziene derdenbewoning leidt er, anders dan de raad veronderstelt, bij andere inrichtingen dan een landbouwinrichting, niet toe dat de woning niet wordt beschermd tegen milieuhinder van het eigen bedrijf.

Gelet op het vorenstaande is het plan in zoverre onzorgvuldig en onvoldoende gemotiveerd vastgesteld. Het betoeg van LLTB slaagt.

Annotatie

1. Dit is een typische uitspraak over een bestemmingsplan buitengebied: door vele appellanten is beroep ingesteld en de originele uitspraak beslaat meer dan honderd pagina's... De uitspraak is ten behoeve van publicatie grondig ingekort, alleen de rechtsoverwegingen met betrekking tot de planologische regeling van plattelandswoningen zijn afgedrukt. Want ten aanzien van de (on)mogelijkheden van die regeling – die met name in artikel 1.1a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is te vinden – is de uitspraak zeer illustratief. Ik belicht de belangrijkste aandachtspunten.

2. De Afdeling benadrukt dat het rechtsregime dat is gekoppeld aan de kwalificatie 'plattelandswoning' en dat er in de kern op neerkomt dat een (voormalige) bedrijfswoning in mindere mate wordt beschermd tegen hinderlijke invloeden (zoals geurhinder) van een bij die woning behorende landbouwinrichting, uitsluitend aan de orde kan zijn als de inrichting waarvan de desbetreffende woning deel uitmaakt, nog in werking is. De gemeenteraad in deze zaak meende dat het rechtsregime ook van toepassing kon zijn als de werking van de landbouwinrichting was beëindigd. Als dat inderdaad het geval zou zijn, dan zou artikel 1.1a Wabo een aantrekkelijke planologische oplossing kunnen bieden voor de situatie waarin een gemeenteraad vrijkomende agrarische bebouwing wil herbesteden voor gebruik ten behoeve van woondoel-einden ('burgerwoning'). Die vlieger gaat niet op, zo maakt de Afdeling in dezen klip en klaar.

3. Overigens wilde de gemeenteraad in deze zaak ook andere dan *agrarische* bedrijfswoningen onder de reikwijdte van artikel 1.1a Wabo brengen. Een dergelijke ruime reikwijdte laat de Wabo echter niet toe (zie r.o. 4.5 en het slot van r.o. 4.6).

4. Een aandachtspunt is dat ook ingeval een agrarische bedrijfswoning onder het rechtsregime van artikel 1.1a Wabo valt, de beperking van de bescherming tegen hinderlijke invloeden van nabijgelegen inrichtingen enkel geldt ten aanzien van de landbouwinrichting waarvan de woning deel uitmaakt. Voor alle andere inrichtingen in de omgeving van de plattelandswoning geldt de beperkte bescherming niet of anders gezegd, geldt het 'normale' beschermingsniveau zoals dat bijvoorbeeld uit de Wet geurhinder en veehouderij voortvloeit. Ook in die zin moeten de mogelijkheden van artikel 1.1a Wabo door planvaststellers niet worden overschat.

5. In deze zaak was in het bestemmingsplan een generieke regeling opgenomen waarmee de gemeenteraad in één keer voor het gehele plangebied de aanwezigheid van plattelandswoningen vast wilde leggen. Een beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van de plattelandswoning op perceelniveau, bleef achterwege. Een dergelijke wijze van planvaststelling is bij de toepassing van artikel 1.1a Wabo niet toelaatbaar. In r.o. 4.6 onderstreept de Afdeling het uitzonderingskarakter van artikel 1.1a Wabo, hetgeen impliceert dat de planvaststeller van geval tot geval moet beoordelen of het in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening om planologisch toe te staan dat derden wonen in een (voormalige) agrarische bedrijfswoning én of er een 'redelijk belang' bij de plattelandswoning bestaat. Dat is uiteraard een aanzienlijk arbeidsintensievere en minder flexibele planmethode dan de raad in dezen had gekozen. Wel merkt de Afdeling op dat de concrete planologische afweging ook in de vorm van wijzigingsregels als bedoeld in artikel 3.6 lid 1 onder a Wet ruimtelijke ordening in het bestemmingsplan kan worden geborgd. Dat biedt de planvaststeller toch nog enige flexibiliteit bij de toepassing van artikel 1.1a Wabo, hoewel die flexibiliteit ook niet moet worden overschat (de kwalificatie als plattelandswoning vereist in dat geval immers steeds de vaststelling van een wijzigingsplan).

6. In relatie tot plattelandswoningen ten slotte aandacht voor ABRvS 4 februari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:236 (Weert)). In die zaak heeft de planvaststeller zich –

gesteund door de memorie van toelichting bij artikel 1.1a Wabo – op het standpunt gesteld dat de kwalificatie als plattelandswoning met zich brengt dat de eisen die gelden ten aanzien van de luchtkwaliteit, geen beperkingen kunnen opleveren voor de (uitbreiding) van de agrarische inrichting waartoe de plattelandswoning wordt gerekend. De Afdeling gaat in dat standpunt niet mee en oordeelt (zie r.o. 4): '(...) de raad [heeft] zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat bij de eventuele verlening van een omgevingsvergunning voor de inrichting van [appellante] die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, die luchtkwaliteit niet beoordeeld zal hoeven te worden ter plaatse van het perceel [locatie 2; de plattelandswoning, TN] en dat de toekenning van de bestreden aanduiding daarom geen gevolgen zal hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de inrichting. Aan het vorenstaande doet niet af dat in de Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstellen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen) (Kamerstukken II, 2011-12, 33 078, nr. 3, p. 5) is vermeld dat als een voormalige bedrijfswoning in juridisch-planologisch opzicht nog deel uitmaakt van het bijbehorende bedrijf, deze voormalige bedrijfswoning niet wordt beschermd tegen de emissie van fijn stof vanuit dat "eigen" bedrijf. Daarmee wordt het bepaalde in artikel 5.19, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer immers miskend.' Aldus blijkt ook nog eens dat hetgeen in een memorie van toelichting wordt gesteld, niet maatgevend is voor de reikwijdte van een wettelijke bepaling die op zichzelf duidelijk is en dat een toelichting zelfs misleidend kan zijn.

Tonny Nijmeijer

15-26

**ABRvS 24 december 2014,
nr. 201402620/1/A1
(Schagen/omgevingsvergunning)
(ECLI:NL:RVS:2014:4687)**

Geen grond bestaat voor het oordeel dat voor het oprichten van een nieuwe woning geen omgevings-

vergunning kan worden verleend, waarbij voor het gedeelte van het bouwplan dat in strijd is met het bestemmingsplan een omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van voormelde artikelen van bijlage II.

Geen grond bestaat voor het oordeel dat het bouwplan ongeoorloofd is opgeknipt aangezien voor het bouwplan als geheel vergunning is verleend. Artikel 4, aanhef en eerste lid, aanhef en onder b, van bijlage II bij het Bor is door het college uitsluitend toegepast voor de delen die als bijbehorend bouwwerk zijn te kwalificeren.

artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a aanhef en onder 2° Wabo

artikel 1 lid 1 Bijlage II Bor

artikel 4 aanhef en lid 1 aanhef en onder b en lid 3 en 4 Bijlage II Bor

Procesverloop

Bij besluit van 9 oktober 2012 heeft het college aan [vergunninghouder] omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een recreatiewoning op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel).

Bij besluit van 4 april 2013 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 februari 2014 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

(...)

1. Het bouwplan voorziet in de bouw van een recreatiewoning op het perceel (hierna: de recreatiewoning).

2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "De Garnekuul – Hasecamer 1985" rust op het perceel de bestemming "Bebouwing met zomerhuizen (Z)".

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor zomerhuizen met de daarbij behorende bergingen.

3. Niet in geschil is dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan.

Teneinde de gevraagde omgevingsvergunning te kunnen verlenen, heeft het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en eerste lid, aanhef en onder b en artikel 4, derde en vierde lid, van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) omgevingsvergunning verleend voor het bouwplan.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet bevoegd is om met toepassing van voormelde artikelen omgevingsvergunning te verlenen.

[appellant] voert daartoe aan dat uitsluitend toepassing kan worden gegeven aan voormelde artikelen van Bijlage II bij het Bor indien het bouwplan betrekking heeft op een reeds bestaand gebouw.

Verder voert [appellant] aan dat de afwijkingen van het bestemmingsplan niet kunnen worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in Bijlage II bij het Bor.

Voorts voert [appellant] aan dat het bouwplan niet mag worden opgeknipt in delen die strijdig zijn met het bestemmingsplan en delen die dat niet zijn.

[appellant] vindt steun voor zijn betoog in de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2013 in zaak nr. 201204249/1/A1.

4.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van Bijlage II bij het Bor wordt in deze bijlage onder bijbehorend bouwwerk verstaan: uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak.

Ingevolge artikel 4 komen voor verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, in aanmerking:

1. een bijbehorend bouwwerk

a. (...)

b. buiten de bebouwde kom, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

1° niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf;

2° de oppervlakte niet meer dan 150 m²;

3° het bouwen niet tot gevolg heeft dat het aansluitend terrein voor meer dan 50% wordt bebouwd dan wel dat de oppervlakte die op grond van het bestemmingsplan of de beheersverordening voor bebouwing in aanmerking komt voor meer dan 50% wordt overschreden;

(...)

3. een bouwwerk, geen gebouw zijnde, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. niet hoger dan 10 m, en

b. de oppervlakte niet meer dan 50 m²;

4. een dakkapel, dakopbouw of gelijksoortige uitbreiding van een gebouw.

4.2. De recreatiewoning is wat betreft de oppervlakte, de bouwhoogte, de dakhelling en de hoogte van de trap in strijd met het bestemmingsplan. Het college heeft voor de beoogde kapconstructie met toepassing van artikel 4, vierde lid, van Bijlage II bij het Bor omgevingsvergunning verleend in afwijking van het bestemmingsplan.

Voor de resterende afwijkingen, zijnde de trap en de oppervlakte, heeft het college met toepassing van artikel 4, aanhef en derde lid, en artikel 4, aanhef en eerste lid, aanhef en onder b en van Bijlage II bij het Bor omgevingsvergunning verleend.

4.3. [appellant] betoogt tevergeefs dat uitsluitend toepassing kan worden gegeven aan voormelde artikelen van Bijlage II indien het bouwplan betrekking heeft op een reeds bestaand gebouw.

Artikel 4, aanhef en eerste lid, aanhef en onder b, en de artikelen 4, derde en vierde lid, van Bijlage II houden geen beperkingen in, in die zin dat het bouwplan betrekking moet hebben op een uitbreiding van een reeds bestaand gebouw. Onder verwijzing naar de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling van 18 juli 2014 in zaak nr. 201404190/1 en 2/A1, overweegt de Afdeling dat geen grond bestaat voor het oordeel dat voor het oprichten van een nieuwe woning geen omgevingsvergunning kan worden verleend, waarbij voor het gedeelte van het bouwplan dat in strijd is met het bestemmingsplan een omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van voormelde artikelen van Bijlage II.

4.4. Verder betoogt [appellant] tevergeefs dat de afwijkingen van het bestemmingsplan niet kunnen worden aange merkt als een bijbehorend bouwwerk. De delen van de recreatiewoning die in strijd zijn met het bestemmingsplan en waarvoor het college met toepassing van artikel 4, aanhef en eerste lid, aanhef en onder b, van Bijlage II bij het Bor omgevingsvergunning heeft verleend, zijn een uitbreiding van een hoofdgebouw als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van Bijlage II bij het Bor. Ook aan de overige vereisten van artikel 4, aanhef en eerste lid, aanhef en onder b, van Bijlage II bij het Bor wordt voldaan.

Geen grond bestaat voor het oordeel dat het bouwplan aldus ongeoorloofd is opgeknipt. De verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2013 kan [appellant] niet baten. In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat splitsing van een aanvraag voor een bouwplan dat uit verschillende onderdelen bestaat, waaronder mogelijk op zichzelf beschouwd niet-vergunningplichtige onderdelen, in beginsel niet mogelijk is in die zin dat voor de vergunningvrije delen geen en voor het overige wel vergunning wordt verleend. Deze situatie doet zich in dit geval echter niet voor, nu voor het bouwplan als geheel vergunning is verleend. Artikel 4, aanhef en eerste lid, aanhef en onder b, van Bijlage II bij het Bor is door het college uitsluitend toegepast voor de delen die als bijbehorend bouwwerk kwalificeren.

4.5. Gelet op het vorenstaande is de conclusie dat het college bevoegd was met toepassing van voormelde artikelen van Bijlage II bij het Bor de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen.

15-27

ABRvS 24 december 2014, nr. 201401001/1/A2 (Amsterdam/aanwijzing gemeentelijk monument) (ECLI:NL:RVS:2014:4681)

Indien in het kader van de bij de aanwijzing – dan wel de heroverweging daarvan – te verrichten belangenafweging door de eigenaar van het monument concreet wordt gesteld dat de monumentenstatus negatieve gevolgen heeft voor bijvoorbeeld herontwikkeling of verkoop en dit genoegzaam wordt gemotiveerd, deze aspecten reeds bij de aanwijzing van belang zijn. Deze dienen in dat geval niet eerst bij de aanvraag om een omgevingsvergunning tot wijziging dan wel sloop van het aangewezen monument als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wabo aan de orde te komen. Het ligt dan op de weg van het bestuur om op deze belangen in te gaan en aannemelijk te maken dat er alternatieve mogelijkheden zijn voor een zinvol hergebruik van het monument waardoor het met de aanwijzing te dienen belang van het behoud van het monument prevaleert boven het belang van de eigenaar om de aanwijzing achterwege te laten. Ingeval het bestuur aannemelijk heeft gemaakt dat dergelijk hergebruik mogelijk is, is het vervolgens aan de eigenaar om het tegendeel aannemelijk te maken.

artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder f Wabo artikel 7:12 Awb

Procesverloop

Bij besluit van 11 juni 2009 heeft het dagelijks bestuur het complex aan de Ostadestraat 268-270 en Henrick de Keijserstraat 9 (het Afrikahuis; hierna: het object) aangewezen als gemeentelijk monument.

Bij besluit van 3 maart 2010 heeft het dagelijks bestuur het door het bisdom en de parochie daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 juni 2011, in zaak nr. 10/1846, heeft de rechtbank het door het bisdom en de parochie daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 3 maart 2010 vernietigd en het besluit van 11 juni 2009 herroepen.

Bij uitspraak van 7 september 2011, in zaken nrs. 201107968/1/H2 en 201107968/2/H2, heeft de voorzitter (thans: de voorzieningenrechter) van de Afdeling het daartegen door het dagelijks bestuur ingestelde hoger beroep gegrond verklaard, de uitspraak van de rechtbank van 28 juni 2011 vernietigd voor zover de rechtbank het besluit van 11 juni 2009 heeft herroepen en die uitspraak voor het overige bevestigd.

Bij besluit van 11 september 2012 heeft het dagelijks bestuur de aanwijzing van het object als gemeentelijk monument in stand gelaten.

Bij uitspraak van 23 december 2013 heeft de rechtbank het door het bisdom en de parochie daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. (...)

1. Ingevolge artikel 3 van de Erfgoedverordening stadsdeel Zuid 2010 (hierna: de Verordening) kan het dagelijks bestuur, al dan niet op aanvraag van een belanghebbende, een monument aanwijzen als gemeentelijk monument. Uit de toelichting behorende bij de Verordening volgt dat de criteria die zijn opgenomen in de Handleiding aanwijzing monumenten (de Handleiding) gebruikt dienen te worden bij de aanwijzing van monumenten.

In de Handleiding is een waarderingssysteem opgenomen dat wordt gehanteerd bij het selecteren van objecten voor de gemeentelijke monumentenlijst. De selectiecriteria zijn de architectonische waarde, stedenbouwkundige waarde, cultuurhistorische waarde, gaafheid/herkenbaarheid en zeldzaamheid.

2. Bij voornoemde uitspraak van 7 september 2011 heeft de voorzitter van de Afdeling met de rechtbank geoordeeld dat het besluit van 3 maart 2010 onvoldoende is gemotiveerd en derhalve wegens strijd met artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd. (...) Voorts is de voorzitter met de rechtbank van oordeel dat het dagelijks bestuur onvoldoende is ingegaan op de stelling van het bisdom en de parochie dat het object wegens de bouwfysische gebreken en de indeling ervan

vrijwel niet te exploiteren, te verhuren of te verkopen is indien het als monument moet worden gehandhaafd. Voorts heeft het dagelijks bestuur onvoldoende weerlegd de stelling van het bisdom en de parochie dat de ingrepen die moeten plaatsvinden om voormelde gebreken en problemen te verhelpen om het object exploiteerbaar en derhalve verkoopbaar te maken, nauwelijks denkbaar zijn zonder de structuralistische elementen van het object die moverend zijn voor de aanwijzing als monument aan te tasten. De voorzitter heeft anderzijds geoordeeld dat de rechtbank ten onrechte zelf in de zaak heeft voorzien door het aanwijzingsbesluit te herroepen, nu niet kan worden uitgesloten dat het dagelijks bestuur de gebreken in de motivering met betrekking tot de waardstelling van het object en de gebruiksmogelijkheden en financiële waarde ervan, kan herstellen.

3. (...)

Naar aanleiding van het door het bisdom en de parochie in bezwaar overgelegde advies van Houben en Van Geel van 21 februari 2012 heeft het BMA op 4 juli 2012 een nader advies uitgebracht. Daarin heeft het BMA uiteengezet dat het object een multifunctioneel centrum is omdat het een kerk, parochiecentrum, klooster en kosterij bevatte en dat met deze kwalificatie niet wordt vooruitgelopen op een toekomstige herbestemming. Dat de kerkruimte naar believen verkleind of vergroot kon worden om schommelingen in kerkbezoek op te vangen en dat de kerkzaal voldoet aan de voorschriften van "Vaticanum II", plaatst het gebouw goed in zijn context. Voorts heeft het BMA uiteengezet dat een nieuwe functie van het gebouw mogelijk is. De in het ontwerp al aanwezige flexibiliteit en de mogelijkheid om ruimtes op te delen en tegelijk te gebruiken, kan door bouwkundige ingrepen gebruikt worden om een andere bestemming mogelijk te maken. Dit dient te zijner tijd in een vergunningprocedure te worden uitgewerkt en beoordeeld. Gesuggereerd wordt om een vaste scheiding, met voldoende geluidsisolatie en brand-scheiding te maken op de plaats van de huidige schuifwanden. Het plaatsen van een lift behoort ook tot de mogelijkheden die onderzocht kunnen worden. Dit geldt ook voor bouwfysische maatregelen. Het isoleren van het platte dak, het plaatsen van (monumenten-)isolatieglas, isolerende voorzetwanden, het wijzigen van de hemelwaterafvoer en het aanpassen van de entree zijn allemaal denkbare maatregelen.

Het dagelijks bestuur heeft deze adviezen van het BMA ten grondslag gelegd aan het besluit op bezwaar van 11 september 2012.

5. Het bisdom en de parochie betogen voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het dagelijks bestuur hun belangen onvoldoende heeft meegewogen bij de aanwijzing van het pand tot gemeentelijk monument. Zij voeren daartoe aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het dagelijks bestuur uitgebreid is ingegaan op de door het bisdom en de parochie gestelde bouwfysische gebreken en ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat niet aannemelijk is geworden dat het object door de aanwijzing tot monument vrijwel niet te exploiteren, te verhuren of te verkopen is. De rechtbank gaat er aan voorbij dat het object door de bouwkundige opzet en de bouwkundige gebreken niet tegen een reële kostprijs is te verbouwen tot een bruikbaar pand. Het object zou weliswaar kunnen worden behouden, maar de benodigde oplossingen zijn onbetaalbaar. Het herbestemmen, met als uitgangspunt behoud van het object, is niet mogelijk gebleken, nu tot dusver geen exploitant voor het object is gevonden. Voorts staat de aanwijzing tot gemeentelijk monument aan de verkoop van het object in de weg. Door die aanwijzing hebben eventuele kopers geen bod gedaan op het object en is het verkoopproces stil komen te liggen, terwijl vóór de aanwijzing meerdere biedingen zijn gedaan. Het bisdom en de parochie hebben uiteengezet wat de gevolgen van de aanwijzing zijn. Zij hebben ter nadere onderbouwing taxaties overgelegd, uitgaande van het object in de huidige staat en met de maatschappelijke bestemming die op de gronden rust, met en zonder aanwijzing van het object tot monument. Doordat evenwel concrete plannen van potentieel gegadigden voor herbestemming van het object uitblijven kunnen zij niet tot in detail berekenen wat de financiële gevolgen van de aanwijzing zijn. Van de eigenaar, die het gebouw wil verkopen en er zelf verder geen plannen mee heeft, kan niet worden verlangd dat hij concreet onderbouwt waarom een duurzaam exploitabele herbestemming niet betaalbaar is. De rechtbank heeft niet onderkend dat deze belangen reeds bij het besluit tot aanwijzing van het pand tot gemeentelijk monument en niet pas bij de aanvraag tot verlening van een monumentenvergunning moeten worden meegenomen, aldus het bisdom en de parochie.

5.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraken van 3 april 2013 in zaak nr.

201207297/1/A2 en van dezelfde datum in zaak nr. 201207299/1/A2), heeft het college (hier: het dagelijks bestuur) beleidsvrijheid bij de aanwijzing van een zaak als beschermd gemeentelijk monument. Die vrijheid vindt haar begrenzing in de Verordening en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De rechter toetst de aanwijzing terughoudend. Ter beoordeling staat of het dagelijks bestuur in redelijkheid, bij afweging van de betrokken belangen, tot de aanwijzing heeft kunnen komen. De ten tijde van de besluitvorming bestaande situatie is daarbij van belang.

Uit die uitspraken en uit de uitspraak van 16 juli 2014 in zaak nr. 201311350/1/A2 volgt voorts, dat indien in het kader van de bij de aanwijzing – dan wel de heroverweging daarvan – te verrichten belangenafweging door de eigenaar van het monument concreet wordt gesteld dat de monumentenstatus negatieve gevolgen heeft voor bijvoorbeeld herontwikkeling of verkoop en dit genoegzaam wordt gemotiveerd, deze aspecten reeds bij de aanwijzing van belang zijn. Deze dienen in dat geval niet eerst bij de aanvraag om een omgevingsvergunning tot wijziging dan wel sloop van het aangewezen monument als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) aan de orde te komen. Het ligt dan op de weg van het bestuur om op deze belangen in te gaan en aannemelijk te maken dat er alternatieve mogelijkheden zijn voor een zinvol hergebruik van het monument waardoor het met de aanwijzing te dienen belang van het behoud van het monument prevaleert boven het belang van de eigenaar om de aanwijzing achterwege te laten.

Ingeval het bestuur aannemelijk heeft gemaakt dat dergelijk hergebruik mogelijk is, is het vervolgens aan de eigenaar om het tegendeel aannemelijk te maken.

5.2. De door het bisdom en de parochie naar voren gebrachte belangen bij herontwikkeling zijn zodanig concreet dat zij reeds bij de aanwijzing van belang zijn en niet eerst bij een aanvraag om een omgevingsvergunning aan de orde komen. Gelet op hetgeen hierover onder 5.1 is overwogen, dient het dagelijks bestuur op deze belangen in te gaan en aannemelijk te maken dat er alternatieve mogelijkheden zijn voor een zinvol hergebruik van het monument.

In het besluit op bezwaar van 11 september 2012 is het dagelijks bestuur ingegaan op hetgeen het bisdom en de parochie hebben aangevoerd over de bouwfysische gebreken in relatie tot de herbestemming. In dat besluit heeft het dagelijks bestuur voorts, onder verwijzing naar het nadere advies van het BMA van 4 juli 2012, concrete bouwkundige oplossingen aangedragen voor de door het bisdom en de parochie gestelde bouwfysische gebreken teneinde het object weer exploitabel te maken, zonder daarbij de monumentale waarden in essentie aan te tasten. Het dagelijks bestuur heeft in dat verband gewezen op de multifunctionele opzet en de flexibiliteit in het ontwerp, hetgeen de mogelijkheden tot hergebruik verruimt. Het dagelijks bestuur heeft in het besluit van 11 september 2012 voorts blij gegeven van onderzoek naar alternatieve mogelijkheden voor een zinvol hergebruik van het monument. Het dagelijks bestuur heeft gerefereerd aan een gesprek tussen de vertegenwoordiger van het bisdom en de parochie en de portefeuillehouder over de verenigbaarheid van nieuwe functies van het object, zoals een ballet-academie, met de maatschappelijke bestemming. Het dagelijks bestuur heeft aangegeven dat het zich realiseert dat voor het aanpassen van het pand aan een aantal van deze functies een ingrijpende verbouwing noodzakelijk is, waarbij niet alle monumentale waarden behouden kunnen blijven. Het heeft zijn bereidheid uitgesproken om bij een ingrijpende verbouwing het belang van hergebruik van het monument boven het belang van behoud van de monumentale waarden van het interieur te stellen. Wat betreft de gevolgen van de aanwijzing voor de verkoopbaarheid heeft het dagelijks bestuur zich, onder verwijzing naar onderzoek van het Ontwikkelingsbedrijf van de gemeente Amsterdam, op het standpunt gesteld dat niet zozeer de aanwijzing van het object, maar vooral de maatschappelijke bestemming die op de gronden rust, bepalend is voor de koopprijs. Gelet op het voorgaande is het dagelijks bestuur ingegaan op de belangen van het bisdom en de parochie en heeft het aannemelijk gemaakt dat er alternatieve mogelijkheden zijn voor een zinvol hergebruik van het object.

In het in beroep daarover aangevoerde heeft de rechtbank geen grond behoeven te vinden voor het oordeel dat het besluit van 11 september 2012 op dit punt onvoldoende gemotiveerd is of dat op dit punt een onevenwichtige belangenafweging heeft plaatsgevonden. Hetgeen in hoger beroep is aangevoerd leidt niet tot een ander oordeel. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het bisdom en de

parochie niet aannemelijk hebben gemaakt dat het object door de aanwijzing tot monument vrijwel niet te exploiteren, te verhuren of te verkopen is of dat de benodigde bouwkundige oplossingen voor herbestemming onbetaalbaar zijn. De rechtbank heeft evenzeer in de enkele stelling van het bisdom en de parochie, dat er sinds de aanwijzing geen gegadigden zijn gevonden voor exploitatie of koop van de kerk, onvoldoende grond gevonden voor de conclusie dat herbestemming of verkoop niet mogelijk is. Het dagelijks bestuur heeft er ter zitting bij de Afdeling nogmaals op gewezen dat het dagelijks bestuur weliswaar de maatschappelijke bestemming wil behouden, maar dat het binnen die bestemming meerdere mogelijkheden ziet voor het object, waarbij tevens een ondersteunende woonfunctie of ondergeschikte horeca niet is uitgesloten. Het dagelijks bestuur heeft er voorts op gewezen dat het object in een gewilde buurt in hoog stedelijk gebied is gesitueerd, zodat herontwikkeling van het object in de rede ligt. Het bisdom en de parochie hebben het tegendeel niet aannemelijk gemaakt.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het dagelijks bestuur in redelijkheid het algemene belang van aanwijzing van het object als gemeentelijk monument zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van het bisdom en de parochie bij het niet aanwijzen van het object tot monument en is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat het dagelijks bestuur in redelijkheid het object als gemeentelijk monument heeft kunnen aanwijzen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat op het moment dat de herbestemmingsplannen zich in een concreet stadium bevinden, de daarmee gemoeide – financiële – belangen in volle omvang kunnen en moeten worden meegewogen in het kader van de vergunningprocedure als bedoeld in artikel 10 van de Verordening gelezen in samenhang met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wabo. Het dagelijks bestuur heeft meermalen te kennen gegeven zich daarbij constructief te zullen opstellen.

Het betoog faalt.

15-28

**ABRvS 7 januari 2015,
nr. 201403111/1/A4 (Horst aan de
Maas/projectbesluiten)
(ECLI:NL:RVS:2015:5)**

De drie projecten zijn voorzien op twee afzonderlijke percelen. Daarbij staat vast dat de drie projecten in bouwkundige zin afzonderlijk van elkaar kunnen worden gerealiseerd. De omstandigheden dat tussen de inrichtingen waarop de projecten betrekking hebben een nauwe samenwerking is voorzien, dat tussen de inrichtingen onderlinge saldering van ammoniakemissierechten is voorzien en dat ten behoeve van de projecten één ruimtelijke onderbouwing is opgesteld, betekenen nog niet dat de projecten ook uitsluitend in gezamenlijk verband zullen kunnen functioneren en dat het college deze voor het beslissen op de aanvragen om projectbesluiten daarom in planologische zin als één geheel had moeten beschouwen.

Nu de voorgenomen projecten afzonderlijk of in combinatie met elkaar of met andere plannen significante gevolgen kunnen hebben voor een natuurgebied in Duitsland, had het college de mogelijke effecten op dit gebied moeten beoordelen.

Uit artikel 19j, tweede en zesde lid, van de NB-wet 1998 vloeit voort dat niet kan worden volstaan met een beoordeling van de gevolgen van de drie projecten als geheel. Daarbij is mede van belang dat de activiteiten op verschillende, op enige afstand van elkaar gelegen locaties worden uitgevoerd. Ook voor elk van de projecten afzonderlijk, zoals omschreven in het projectbesluit, dient te worden bezien of deze significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden.

In het GGD-rapport is voorts geconcludeerd dat de projecten geen risico opleveren voor de bevolking van de woonkernen ten aanzien van de biologische agentia. De in het rapport van het RIVM aanbevolen afstand van 1 tot 2 km, waar de vereniging zich ook op beroept, ziet op de afstand tussen pluimveehouderijen onderling en niet op de aan te houden afstand tussen een pluimveehouderij en een varkenshouderij.

**artikel 3.10 lid 1 (oud) Wro
artikel 1.2 lid 2 Invoeringswet Wabo
artikel 19g lid 1 NB-wet 1998
artikel 19j lid 3 NB-wet 1998
artikel 19j lid 6 NB-wet 1998**

Procesverloop

Zaaknummer 12/1862

Bij besluit van 30 oktober 2012 heeft het college een projectbesluit genomen en aan [vergunninghouder A] een bouwvergunning eerste fase verleend voor het vergroten van biggenstallen, het oprichten van een voerlokaal, een vleesvarkensstal, een fokvarkensstal en mestsilos op het perceel [locatie 1] te Grubbenvorst.

Zaaknummer 12/1861

Bij besluit van 30 oktober 2012, kenmerk Z(BF1)-2010.000455, heeft het college een projectbesluit genomen en aan [vergunninghouder B] een bouwvergunning eerste fase verleend voor het oprichten van een vleeskuikenhouderij op het perceel [locatie 2] te Grubbenvorst.

Zaaknummer 12/1863

Bij besluit van 30 oktober 2012 heeft het college een projectbesluit genomen en aan [vergunninghouder C] een bouwvergunning eerste fase verleend voor het oprichten van een bio-energiecentrale op het perceel [locatie 2] te Grubbenvorst.

Bij uitspraak van 3 maart 2014 heeft de rechtbank de door de vereniging tegen deze besluiten ingediende beroepen voor een deel niet-ontvankelijk verklaard en voor het overige ongegrond verklaard.

(...)

1. De bouwplannen bestaan uit een uitbreiding van een varkenshouderij aan de [locatie 1] te Grubbenvorst en de oprichting van een vleeskuikenhouderij en een bio-energiecentrale aan de [locatie 2] te Grubbenvorst. De bouwplannen zijn voorzien binnen het landbouwontwikkelingsgebied Witveldweg. De varkenshouderij, vleeskuikenhouderij en bio-energiecentrale vormen gezamenlijk het Nieuw

Gemengd Bedrijf (hierna: het NGB), waarbinnen een nauwe onderlinge samenwerking is voorzien.

2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 1998" van de voormalige gemeente Grubenvorst rust op de beide percelen de bestemming "Agrarisch gebied A". De bouwplannen zijn daarmee in strijd omdat de bouwwerken – grotendeels – zijn gesitueerd buiten de op de plankaart aangewezen agrarische bouwvlakken. Om realisering van de bouwplannen niettemin mogelijk te maken heeft het college krachtens artikel 3.10, eerste lid, (oud) van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) projectbesluiten genomen.

3. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat de aanvragen om een bouwvergunning voor de inwerkingtreding van de Wabo zijn ingediend.

9. De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college ten onrechte drie afzonderlijke projectbesluiten heeft genomen, nu tussen de drie projecten, die gezamenlijk het project NGB (Nieuw Gemengd Bedrijf) vormen, een onlosmakelijke samenhang bestaat die maakt dat de projecten niet afzonderlijk van elkaar zullen kunnen bestaan. De vereniging wijst in dit verband op de in het kader van de milieuvergunning voorziene saldering van ammoniakemissierechten tussen de varkenshouderij en de vleeskuikenhouderij en op het feit dat voor de drie projecten één gezamenlijke ruimtelijke onderbouwing is opgesteld.

9.1. Volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van 28 maart 2012 in zaak nr. 201101704/1/A1), dient het college omtrent een aanvraag om een projectbesluit te beslissen zoals deze is ingediend. De drie projecten zijn voorzien op twee afzonderlijke percelen. Daarbij staat vast dat de drie projecten in bouwkundige zin afzonderlijk van elkaar kunnen worden gerealiseerd. De omstandigheden dat tussen de inrichtingen waarop de projecten betrekking hebben een nauwe samenwerking is voorzien, dat tussen de inrichtingen onderlinge saldering van ammoniakemissierechten is voorzien en dat ten behoeve van de projecten één ruimtelijke onderbouwing is opge-

steld, betekenen nog niet dat de projecten ook uitsluitend in gezamenlijk verband zullen kunnen functioneren en dat het college deze voor het beslissen op de aanvragen om projectbesluiten daarom in planologische zin als één geheel had moeten beschouwen.

Het betoog faalt.

15. De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de beoordeling van de gevolgen van de projecten voor Natura 2000-gebieden ten onrechte is beperkt tot het natuurgebied "Maasduinen". De gevolgen voor het in Duitsland gelegen Natura 2000-gebied "Hangmoor Damerbruch" hadden ook in de beoordeling moeten worden betrokken, aldus de vereniging.

15.1. Uit de bij de rechtbank bestreden besluiten noch het MER en de aanvulling daarop blijkt dat het college de mogelijke effecten van de projecten op het gebied "Hangmoor Damerbruch" heeft beoordeeld alvorens de projectbesluiten te nemen. De in beschouwing genomen natuurgebieden beperken zich tot het Nederlands grondgebied.

De rechtbank heeft onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2012, in zaak nr. 201001848/1/T1/A4 geoordeeld dat het college geen rekening behoefde te houden met mogelijke schadelijke gevolgen van de activiteiten voor niet in Nederland gelegen gebieden.

15.2. Uit artikel 19j, zesde lid, gelezen in verbinding met de artikelen 19j, derde lid, en 1, aanhef en onder n, onder 3, van de Nbw 1998 volgt dat de passende beoordeling ten behoeve van een projectbesluit zich uitstrekt over gebieden die voorkomen op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van richtlijn 92/43/EEG. Vast staat dat het natuurgebied "Hangmoor Damerbruch" voorkomt op de lijst als hiervoor bedoeld. Nu de voorgenomen projecten afzonderlijk of in combinatie met elkaar of met andere plannen significante gevolgen kunnen hebben voor dit gebied, had het college de mogelijke effecten op dit gebied moeten beoordelen.

De uitspraak van 29 augustus 2012 waarnaar de rechtbank verwijst maakt dit niet anders, reeds omdat overweging 2.18.2, waarop de rechtbank kennelijk doelt, alleen inhoudt dat de Nbw 1998 geen grondslag biedt voor het

verlenen van vergunningen voor niet in Nederland gelegen gebieden, terwijl het in dit geval gaat het om het nemen van projectbesluiten en het verlenen van bouwvergunningen krachtens de Wro respectievelijk de Woningwet (oud) en de in dat kader vereiste passende beoordelingen. Vergelijk in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 16 april 2014, in zaak nr. 201304768/1/R2.

Nu het college de mogelijke effecten op het natuurgebied "Hangmoor Damerbruch" niet heeft onderzocht alvorens de projectbesluiten te nemen, zijn de bij de rechtbank bestreden besluiten in zoverre in strijd met de artikel 19j, zesde lid, gelezen in verbinding met de artikelen 19j, derde lid, en 19g, eerste lid, van de Nbw 1998.

Het betoog slaagt.

16. De vereniging betoogt dat de projecten – anders dan in de ruimtelijke onderbouwing is geconcludeerd – een negatief effect hebben op Natura 2000-gebieden. De uitbreiding van de varkenshouderij leidt tot een hogere ammoniakemissie dan de ammoniakemissie van het huidige aantal dieren bij toepassing van de beste beschikbare technieken. De oprichting van een nieuwe vleeskuikenhouderij en een bio-energiecentrale leidt eveneens tot een toename van de ammoniakemissie, aldus de vereniging.

16.1. In paragraaf 7.7.1 van het MER is geconcludeerd dat door de realisatie van het NGB de depositie van ammoniak ten opzichte van de huidige vergunde situatie per saldo niet toeneemt. Andere effecten zoals verstoring door geluid of beïnvloeding van de grondwaterstanden zijn niet aan de orde vanwege de afstand van meer dan 4 km tussen het NGB en het gebied "Maasduinen". Er worden daarom geen significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen verwacht. Dat geldt ook voor andere Natura 2000-gebieden in de omgeving van het NGB omdat deze op een grotere afstand zijn gelegen. Verder is er een positief effect (ten gevolge van de afname van ammoniakdepositie) op de Natura 2000-gebieden die nabij de te saneren locaties van [bedrijf B] in de gemeente Valkenswaard zijn gelegen, aldus het MER. In de ruimtelijke onderbouwing zijn deze conclusies overgenomen.

16.2. De hiervoor bedoelde conclusies zijn mede gebaseerd op de in paragraaf 7.4 van het MER berekende ammoniakemissie. In de paragrafen 7.4.2 en 7.4.3 is zowel ten aanzien van de uitbreiding van de varkenshou-

derij als ten aanzien van de oprichting van de vleeskuikenhouderij vermeld dat de vergunbaarheid daarvan mogelijk afhankelijk zal zijn van saldering met rechten van stoppende en inkrimpande veehouders. In paragraaf 2.3 van de aanvulling op het MER is vermeld dat indien ten aanzien van de varkenshouderij wordt uitgegaan van de maximaal toegestane emissiewaarde ingevolge het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij dan wel van het zogeheten IPPC-plafond, de emissie en depositie van ammoniak in de aangevraagde situatie toenemen. Zowel de varkenshouderij als het totale project worden in de aanvulling op het MER alsdan als negatief beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie. Voorts blijkt uit paragraaf 2.5 dat de oprichting van het vleeskuikenbedrijf en de bio-energiecentrale tot een toename van stikstofdepositie zal leiden.

16.3. Uit artikel 19j, tweede en zesde lid, van de Nbw 1998 vloeit voort dat niet kan worden volstaan met een beoordeling van de gevolgen van het NGB als geheel. Daarbij is mede van belang dat de activiteiten op verschillende, op enige afstand van elkaar gelegen locaties worden uitgevoerd. Ook voor elk van de projecten afzonderlijk, zoals omschreven in het projectbesluit, dient te worden bezien of deze significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. In de passende beoordeling is niet per project, zoals omschreven in het betreffende projectbesluit, bezien of deze afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Gelet hierop alsmede op hetgeen onder 16.2 is overwogen, kon het college in dit geval niet op grond van de passende beoordeling verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. De bij de rechtbank bestreden besluiten zijn in zoverre in strijd met artikel 19j, zesde lid, gelezen in verbinding met de artikelen 19j, derde lid, en 19g, eerste lid, van de Nbw 1998.

Het betoog slaagt.

27. De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de projecten leiden tot een groot risico van besmetting van mensen met influenza via de lucht. Zij stelt dat dit een ruimtelijk relevant belang is. Zij wijst op het rapport "Gezondheidskundige risicobeoordeling Nieuw Gemengd Bedrijf (NGB) te Horst" van GGD Limburg-Noord van april 2012 (hierna: het GGD-rapport), waarin wordt aanbevolen om varkens en pluimvee niet op één bedrijfslocatie te vestigen. De rechtbank is hier ten onrechte aan voorbijge-

gaan. Ter zitting heeft de vereniging gewezen op het rapport 'Infectierisico's van de veehouderij voor omwonenden' van het RIVM uit 2012, waarin een onderlinge afstand van 1 tot 2 km wordt aanbevolen.

27.1. Bij het nemen van een projectbesluit dat voorziet in de oprichting of uitbreiding van een intensieve veehouderij is de mogelijke besmetting van dierziekten vanwege nabijgelegen woningen een mee te wegen belang. De bestrijding van besmettelijke dierziekten vindt echter zijn regeling primair in andere regelgeving. Voorts kunnen op basis van milieuregelgeving zo nodig voorschriften worden opgelegd om de nadelige gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken. De mogelijke besmetting van dierziekten is weliswaar een ruimtelijk relevant belang, doch de Wro heeft in dit kader een aanvullend karakter.

27.2. Het GGD-rapport bevat de aanbeveling om varkens en pluimvee niet op één bedrijfslocatie of op aangrenzende bedrijven te huisvesten, in verband met het risico op het ontstaan van een nieuw influenzavirus. De afstand tussen de varkenshouderij aan de [locatie 1] en de vleeskuikenhouderij aan de [locatie 2] bedraagt ongeveer 800 m. Voor de door de vereniging voorgestane uitleg dat de varkenshouderij en de vleeskuikenhouderij zodanig groot zijn en zodanig intensief samenwerken, dat zij geacht moeten worden beide te zijn gesitueerd op één bedrijfslocatie, biedt het GGD-rapport geen grond. In het GGD-rapport is voorts geconcludeerd dat de projecten geen risico opleveren voor de bevolking van de woonkernen ten aanzien van de biologische agentia. De in het rapport van het RIVM aanbevolen afstand van 1 tot 2 km, waar de vereniging zich ook op beroept, ziet op de afstand tussen pluimveehouderijen onderling en niet op de aan te houden afstand tussen een pluimveehouderij en een varkenshouderij.

Gelet op het vorenstaande bestaat in hetgeen de vereniging heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het college de projectbesluiten vanwege het risico voor besmetting van dierziekten niet had mogen nemen.

Het betoog faalt.

15-29

ABRvS 4 februari 2015, nr. 201306630/5/R3 (Weert/bestemmingsplan 'Buitengebied 2011') (ECLI:NL:RVS:2015:236)

Dat een bedrijfswoning op grond van het bestemmingsplan door een derde bewoond mag worden en daarom voor de toepassing van de Wabo en de daarop rustende bepalingen wordt beschouwd als onderdeel van die inrichting, staat los van de vraag of ingevolge artikel 5.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer de luchtkwaliteit ter plaatse van het perceel waarop die woning staat al dan niet moet worden beoordeeld. Het perceel waarop een voormalige agrarische bedrijfswoning staat die door een derde mag worden bewoond, kan niet worden aangemerkt als een terrein waarop één of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van toepassing zijn. Een dergelijk perceel kan immers niet worden aangemerkt als een arbeidsplaats als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Een dergelijke plaats is in artikel 2 van de Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 gedefinieerd als elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft. De raad heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat bij de eventuele verlening van een omgevingsvergunning voor de inrichting van appellante die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, die luchtkwaliteit niet beoordeeld zal hoeven te worden ter plaatse van het perceel waarop de plattelandswoning staat.

**artikel 1.1a Wabo
artikel 2 lid 1 onder e Wabo
artikel 8:69a Awb
artikel 5.6 lid 2 WMB
artikel 5.16 WMB
artikel 5.19 lid 1 en 2 WMB**

**artikel 2 Richtlijn 89/654/EEG
Bijlage III Richtlijn 2008/50/EG**

2. [appellante] exploiteert een varkenshouderij op het perceel [locatie 1] te Weert. Het beroep richt zich tegen de aanduiding "specifieke vorm van wonen – voormalige agrarische bedrijfswoning" die is toegekend aan het perceel [locatie 2] te Weert. Volgens [appellante] kan de toegekende aanduiding niet het door de raad beoogde effect hebben, te weten dat het laten bewonen van de bedrijfswoning door een derde geen effecten heeft voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de inrichting van [appellante]. [appellante] betoogt dat de luchtkwaliteit overeenkomstig bijlage III bij de Richtlijn 2008/50/EG van de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: de Richtlijn) ook dient te worden beoordeeld ter plaatse van de woning op het perceel [locatie 2]. De raad heeft zich dit volgens [appellante] evenwel ten onrechte niet gerealiseerd.

Voorts stelt [appellante] zich op het standpunt dat geen beleid is geformuleerd ten aanzien van het toekennen van dit soort aanduidingen en dat geen volledige belangenafweging heeft plaatsgevonden. Bij het toekennen van de aanduiding is volgens [appellante] geen rekening gehouden met haar belang.

3. [belanghebbende] betoogt dat gelet op artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) hetgeen [appellante] heeft aangevoerd met betrekking tot het voldoen aan de luchtkwaliteitseisen ter plaatse van de woning van [belanghebbende], niet kan leiden tot vernietiging van het plan, nu die luchtkwaliteitseisen betrekking hebben op de gezondheidsbelangen van [belanghebbende] en niet de belangen van [appellante] beogen te beschermen.

3.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

3.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en

het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

De Afdeling overweegt dat de beroepsgrond van [appellante] betrekking heeft op de luchtkwaliteitseisen in de Richtlijn, die zijn geïmplementeerd in titel 5.2 van de Wet milieubeheer en bijlage 2 bij die wet. De bepalingen van deze titel bevatten milieukwaliteitseisen ten aanzien van de luchtkwaliteit, waaraan onder meer moet worden voldaan bij de uitoefening van de bevoegdheid tot de verlening van een omgevingsvergunning voor activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Deze bepalingen beogen weliswaar in het bijzonder de belangen van de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen, doch niet kan worden geoordeeld dat deze normen er kennelijk niet ook toe strekken de belangen te beschermen van diegenen die activiteiten verrichten die invloed kunnen hebben op de luchtkwaliteit. Daartoe is van belang dat uit de considerans bij de Richtlijn kan worden afgeleid dat het niet de bedoeling van de Richtlijn is iedere uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen onmogelijk te maken. Gezien het vorenstaande kan niet worden geoordeeld dat de ingeroepen normen er kennelijk niet toe strekken de belangen te beschermen van [appellante]. Artikel 8:69a van de Awb staat dan ook niet aan een mogelijke vernietiging van het bestreden besluit in de weg.

Het betoog van de raad faalt.

4. De raad stelt zich op het standpunt dat het toekennen van de aanduiding "specifieke vorm van wonen – voormalige agrarische bedrijfswoning" geen belemmeringen vanwege het aspect luchtkwaliteit met zich kan brengen voor de ontwikkeling van de inrichting van [appellante]. Volgens hem maakt de woning op het perceel [locatie 2], gelet op artikel 1.1a, eerste lid, van de Wabo en de toegekende aanduiding, deel uit van de inrichting van [appellante] en zal de luchtkwaliteit daarom ter plaatse van die woning niet beoordeeld hoeven worden. Voorts heeft volgens hem bij het toekennen van de aanduiding "specifieke vorm van wonen – voormalige agrarische bedrijfswoning" geen onzorgvuldige belangenafweging plaatsgevonden.

6. Aan het perceel [locatie 2] is in het plan de aanduiding "specifieke vorm van wonen – voormalige agrarische bedrijfswoning" toegekend. Op dit perceel staat een woning die in eigendom toebehoort aan [belanghebbende] en door haar wordt bewoond. Zij heeft geen bindingen met de inrichting van [appellante].

Zoals hiervoor overwogen onder 3.2 is de Richtlijn geïmplementeerd in titel 5.2 van de Wet milieubeheer en bijlage 2 bij die wet. Uit artikel 5.16 van die wet volgt dat bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder e, van de Wabo die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, in het kader van een beoordeling van die luchtkwaliteit gebruik dient te worden gemaakt van een of meer van de in het eerste lid genoemde gronden en daarbij aannemelijk dient te worden gemaakt hetgeen onder de desbetreffende gronden is vermeld. In artikel 5.19, eerste en tweede lid, van die wet is bepaald op welke plaatsen een beoordeling van de luchtkwaliteit dient plaats te vinden. In beginsel dient de luchtkwaliteit in alle agglomeraties en zones beoordeeld te worden. Ingevolge artikel 5.19, tweede lid, onder b, vindt geen beoordeling plaats op terreinen waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van toepassing zijn. De vraag is of het perceel [locatie 2], waarop de woning van [belanghebbende] staat, valt onder deze uitzondering op het uitgangspunt dat de luchtkwaliteit op iedere plaats beoordeeld dient te worden.

Vooropgesteld dient te worden dat artikel 1.1a van de Wabo een bepaling betreft die ziet op de omvang van een inrichting voor de toepassing van die wet en de daarop rustende bepalingen. Dat een bedrijfswoning, zoals in dit geval, op grond van het bestemmingsplan door een derde bewoond mag worden en daarom voor de toepassing van de Wabo en de daarop rustende bepalingen wordt beschouwd als onderdeel van die inrichting, staat los van de vraag of ingevolge artikel 5.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer de luchtkwaliteit ter plaatse van het perceel waarop die woning staat al dan niet moet worden beoordeeld. Naar het oordeel van de Afdeling kan het perceel waarop een voormalige agrarische bedrijfswoning staat die door een derde mag worden bewoond, niet worden aangemerkt als een terrein waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6,

tweede lid, van toepassing zijn. Een dergelijk perceel kan immers niet worden aangemerkt als een arbeidsplaats als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Een dergelijke plaats is in artikel 2 van de Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 gedefinieerd als elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat bij de eventuele verlening van een omgevingsvergunning voor de inrichting van [appellante] die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, die luchtkwaliteit niet beoordeeld zal hoeven te worden ter plaatse van het perceel [locatie 2] en dat de toekenning van de bestreden aanduiding daarom geen gevolgen zal hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de inrichting. Aan het vorenstaande doet niet af dat in de Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstallen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen) (Kamerstukken II, 2011-12, 33 078, nr. 3, p. 5) is vermeld dat als een voormalige bedrijfswoning in juridisch-planologisch opzicht nog deel uitmaakt van het bijbehorende bedrijf, deze voormalige bedrijfswoning niet wordt beschermd tegen de emissie van fijn stof vanuit dat "eigen" bedrijf. Daarmee wordt het bepaalde in artikel 5.19, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer immers miskend.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom, gelet op de belangen van [appellante], de toekenning van de aanduiding "specifieke vorm van wonen – voormalige agrarische bedrijfswoning" aan het perceel [locatie 2] strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt.

Zie ook ECLI:NL:RVS:2014:4653 en de bijbehorende annotatie

15-30

**ABRvS 15 oktober 2014,
nr. 201400773/1/A2
(Uithoorn/planschade)
(ECLI:NL:RVS:2014:3715)**

Casus

Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat ten onrechte aan het bestreden besluit ten grondslag is gelegd dat de planologische verandering voor wederpartij ten tijde van de aankoop van de woning voorzienbaar was. Daartoe voert het college aan dat de rechtbank het advies van de SAOZ ten onrechte zonder terughoudendheid heeft getoetst. Voorts voert het college aan dat het in het voorontwerp vastgelegde beleidsvoornemen in de openbare vergadering van de raadscommissie voor ruimtelijke ordening van economische zaken van 26 november 1996 is behandeld, de agenda en het verslag van de vergadering op de gebruikelijke wijze zijn gepubliceerd, de vergadering met een brief aan omwonenden van 21 november 1996 is aangekondigd en uit berichtgeving in de media was af te leiden dat de gemeente woningbouwplannen voor het plangebied had.

Rechtsvraag

Kan voorzienbaarheid worden aangenomen?

Uitspraak

Het antwoord op de vraag of de planologische verandering ten tijde van de aankoop van de woning voor wederpartij voorzienbaar was, vereist geen specialistische kennis of ervaring waarover slechts een deskundige, zoals de SAOZ, beschikt. De rechtbank heeft het door de SAOZ gegeven antwoord op die vraag terecht zonder terughoudendheid getoetst.

Ter zitting van de Afdeling is door het college vermeld dat de agenda van de vergadering van de raadscommissie van 26 november 1996 op het publicatiebord van het gemeentehuis heeft gehangen en het verslag van deze vergadering niet is bekendgemaakt.

Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, dient een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan te kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2012 in zaak nr. 201107793/1/A2. Nu de destijds opgestelde agenda van de vergadering van de raadscommissie met de daarbij vermelde onderwerpen ontbreekt, is niet duidelijk of aan deze vereisten is voldaan, zodat aan de agenda niet de door het college gewenste betekenis kan worden toegekend. Dat het beleidsvoornemen, daargelaten of het concreet was, in een openbare raadsvergadering is behandeld, betekent voorts niet dat, zoals door het college ter zitting van de Afdeling is aangevoerd, voorzienbaarheid kan worden aangenomen. Met een openbare behandeling is nog niet gewaarborgd dat een ieder kennis kan nemen van de inhoud van dat voornemen. Vergelijk de tussenuitspraak van de Afdeling van 19 december 2012 in zaak nr. 201203399/1/T1/A2.

artikel 6.1 Wro

artikel 6.3 Wro

(...)

2. Op 17 juli 1997 heeft [wederpartij] de woning aan de [locatie] te De Kwakel (hierna: de woning) aangekocht. Bij brief van 27 februari 2012 heeft hij bij het college een tegemoetkoming aangevraagd in de planschade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van het bestemmingsplan 'De Kwakel Zuid' (hierna: het nieuwe bestemmingsplan). Aan de aanvraag heeft hij ten grondslag gelegd dat het nieuwe bestemmingsplan, dat op 2 juni 2011 (hierna: de peildatum) in werking is getreden, het mogelijk heeft gemaakt op een nabijgelegen terrein (hierna: het plangebied) woningbouw te realiseren en dit de waarde van de woning heeft verminderd.

3. Het college heeft voor het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan de SAOZ. In een advies van juli 2012 heeft de SAOZ een vergelijking gemaakt tussen de planologische mogelijkheden van het oude en het nieuwe planologische regime. Uit die vergelijking heeft de SAOZ de conclusie getrokken dat [wederpartij] door het

nieuwe bestemmingsplan in een nadeliger positie is komen te verkeren en de waarde van de woning op de peildatum van € 370.000,00 naar € 358.000,00 is gedaald. Voorts is in het advies vermeld dat artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro op de aanvraag van toepassing is, zodat een gedeelte van de schade, gelijk aan twee procent van de waarde van de woning onmiddellijk voor het ontstaan van de schade, voor rekening van [wederpartij] dient te worden gelaten. Volgens de SAOZ mag ook het restant van de schade voor rekening van [wederpartij] worden gelaten, omdat de planologische verandering ten tijde van de aankoop van de woning voor hem voorzienbaar was. Daartoe acht de SAOZ van belang dat het plangebied in het voorontwerp van het bestemmingsplan 'De Kwakel Noord Noordoost 1996' (hierna: het voorontwerp) voor woningbouw is bestemd, hiermee een beleidsvoornemen is vastgelegd om woningbouw in het plangebied te realiseren, dit voornemen in de openbare vergadering van de raadscommissie voor ruimtelijke ordening en economische zaken (hierna: de raadscommissie) van 26 november 1996 is besproken, omwonenden daarvan van te voren per brief van 21 november 1996 op de hoogte zijn gesteld en de agenda en het verslag van de vergadering op de gebruikelijke wijze openbaar zijn gemaakt en ter inzage hebben gelegen.

Het college heeft dit advies aan het besluit van 16 augustus 2012 ten grondslag gelegd en dat besluit bij het besluit van 21 maart 2013 gehandhaafd.

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat ten onrechte aan het bestreden besluit ten grondslag is gelegd dat de planologische verandering voor [wederpartij] ten tijde van de aankoop van de woning voorzienbaar was. Daartoe voert het college aan dat de rechtbank het advies van de SAOZ ten onrechte zonder terughoudendheid heeft getoetst. Voorts voert het college aan dat het in het voorontwerp vastgelegde beleidsvoornemen in de openbare vergadering van de raadscommissie voor ruimtelijke ordening van economische zaken van 26 november 1996 is behandeld, de agenda en het verslag van de vergadering op de gebruikelijke wijze zijn gepubliceerd, de vergadering met een brief aan omwonenden van 21 november 1996 is aangekondigd en uit berichtgeving in de media was af te leiden dat de gemeente woningbouwplannen voor het plangebied had.

4.1. 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. In dat geval wordt de koper geacht de mogelijkheid van verwezenlijking van de negatieve planologische 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.

4.2. Het antwoord op de vraag of de planologische verandering ten tijde van de aankoop van de woning voor [wederpartij] voorzienbaar was, vereist geen specialistische kennis of ervaring waarover slechts een deskundige, zoals de SAOZ, beschikt. De rechtbank heeft het door de SAOZ gegeven antwoord op die vraag terecht zonder terughoudendheid getoetst.

4.3. Ter zitting van de Afdeling is door het college vermeld dat de agenda van de vergadering van de raadscommissie van 26 november 1996 op het publicatiebord van het gemeentehuis heeft gehangen en het verslag van deze vergadering niet is bekendgemaakt.

Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen, dient een redelijk denkend en handelend koper uit de openbaarmaking daarvan te kunnen begrijpen op welk gebied dat beleidsvoornemen betrekking heeft, wat de zakelijke inhoud ervan is en dat hij van de inhoud ervan kan kennisnemen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 17 oktober 2012 in zaak nr. 201107793/1/A2. Nu de destijds opgestelde agenda van de vergadering van de raadscommissie met de daarbij vermelde onderwerpen ontbreekt, is niet duidelijk of aan deze vereisten is voldaan, zodat aan de agenda niet de door het college gewenste betekenis kan worden toegekend. Dat het beleidsvoornemen, daargelaten of het concreet was, in een openbare raadsvergadering is behandeld, betekent voorts niet dat, zoals door het college ter zitting van de Afdeling is aangevoerd, voorzienbaarheid kan worden aangenomen. Met een openbare behandeling is nog niet gewaarborgd dat een ieder kennis kan nemen van de inhoud van dat voornemen. Vergelijk de tussenuitspraak van de Afdeling van 19 december 2012 in zaak nr. 201203399/1/T1/A2.

4.4. Niet in geschil is dat [wederpartij] ten tijde van de aankoop van de woning nog geen kennis had genomen van de brief van 21 november 1996. Daargelaten of de verkoper van de woning, door [wederpartij] niet op de hoogte te stellen van deze brief, in strijd met de ten opzichte van een koper in acht te nemen informatieplicht heeft gehandeld, betekent dit dat [wederpartij] niet in de gelegenheid was om de inhoud van de brief in de koopprijs te verdisconteren. Derhalve is er, anders dan het college heeft aangevoerd, geen reden om de gevolgen van het gestelde nalaten van de verkoper van de woning voor risico van [wederpartij] te laten. Verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 16 augustus 2006 in zaak nr. 200600955/1 kan het college niet baten. Die uitspraak berust op de veronderstelling dat een verzoeker om vergoeding van planschade ten tijde van de aankoop van de betrokken onroerende zaak op de hoogte was van een met de brief van 21 november 1996 vergelijkbare brief.

4.5. Het college heeft geen bewijs van de gestelde berichtgeving in de media overgelegd. Aan die berichtgeving, wat daarvan verder zij, kan reeds hierom niet de door het college gewenste betekenis worden toegekend.

4.6. Het betoog faalt.

Annotatie

1. Deze uitspraak betreft een planschadeverzoek naar aanleiding van een nieuw planologisch regime dat woningbouw mogelijk maakt. De gemeente heeft voor het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan de SAOZ. Het is niet in geschil dat sprake is van een planologische verslechtering waardoor de woning van verzoeker in waarde is verminderd. Evenmin is de toepassing van het wettelijke minimumforfait als bedoeld in artikel 6.2 lid 2 Wro in geschil. Een gedeelte van de schade gelijk aan 2% van de waarde van de woning wordt voor rekening van de aanvrager gelaten. Het geschil betreft de vraag of, conform het advies van de SAOZ, het restant van de schade voor rekening van de aanvrager kan worden gelaten, in verband met de voorzienbaarheid van de planologische wijziging ten tijde van de aankoop. Het antwoord dat de Afdeling in de onderhavige uitspraak geeft, is om meerdere redenen interessant.

2. Ten eerste wordt (impliciet) de jurisprudentielijn bevestigd dat onderscheid moet worden gemaakt tussen het

normale maatschappelijke risico en de actieve risicoaanvaarding (zie o.m. ABRvS 2 oktober 2013, *StAB nieuwsbrief* 2014/25). De inhoudelijke beoordeling van een planschadeclaim kan ertoe leiden dat een deel van de schade voor rekening van de aanvrager blijft in verband met het normale maatschappelijke risico, en dat een ander deel van de schade voor rekening van de aanvrager blijft in verband met de voorzienbaarheid van de nadelige ontwikkeling ten tijde van de aankoop (zie bijv. ABRvS 10 november 2010, *TBR* 2011/90 in welke uitspraak een kortingspercentage van 50% werd aanvaard in verband met het normale maatschappelijke risico en een kortingspercentage van 50% op het overblijvende deel van de schade in verband met de voorzienbaarheid van de schade ten tijde van de aankoop).

3. Ten tweede omschrijft de Afdeling wanneer op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid kan worden aangenomen. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 17 oktober 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BY0372), waarin sprake was van een structuurvisie die weliswaar in een vergadering van de raad was behandeld, maar niet was gepubliceerd. Om op grond van een concreet beleidsvoornemen voorzienbaarheid te kunnen aannemen dient een koper uit de openbaarmaking van het concrete beleidsvoornemen te kunnen begrijpen (a) op welk gebied het beleidsvoornemen betrekking heeft, (b) wat de zakelijke inhoud van het beleidsvoornemen is en (c) dat hij van de inhoud van het beleidsvoornemen kennis kan nemen. In casu is aan deze criteria niet voldaan. De behandeling van een beleidsvoornemen in een openbare raadsvergadering kan geen aanleiding geven tot voorzienbaarheid, omdat niet is gewaarborgd dat een ieder kennis kan nemen van de inhoud van het beleidsvoornemen.

4. Ten derde is interessant dat de rechter het antwoord van een deskundige op de vraag of sprake is van voorzienbaarheid zonder terughoudendheid moet toetsen. In beginsel is het voor een bestuursorgaan verplicht om ter voorbereiding van een besluit op een verzoek om planschadevergoeding een deskundigenadvies in te winnen (art. 6.7 Wro jo. art. 6.1.3.2 Bro). Het is vaste jurisprudentie dat het college bij een besluit op een verzoek om planschadevergoeding in beginsel van het advies van de deskundige mag uitgaan, indien uit dat advies op objectieve en onpartijdige wijze blijkt welke feiten en omstandigheden aan de conclusies ten grondslag zijn gelegd en deze conclusies zonder nadere toelichting niet onbegrijpelijk

zijn, tenzij concrete aanknopingspunten tot twijfel aan de juistheid of volledigheid van dat advies naar voren zijn gebracht (zie bijv. ABRvS 16 november 2011, *BR* 2012/28, m.nt. Van Zundert). In de jurisprudentie stelt de Afdeling voorop dat een bestuursorgaan mag afwijken van het advies van een door hem geraadpleegde deskundige, indien het dit advies of onderdelen ervan onjuist acht (vgl. ABRvS 6 maart 2013, *Gst.* 2013/78, m.nt. Timmermans). Afwijking dient echter, al dan niet op basis van een ander deskundigenadvies, deugdelijk gemotiveerd te worden (vgl. ABRvS 4 februari 2009, *ECLI:NL:RVS:2009:BH1893*). In ABRvS 16 december 2009 (*BR* 2010/46, m.nt. Van Heijst) was eveneens het oordeel van de deskundige omtrent de voorzienbaarheid in het geding. In die zaak twijfelde het bestuursorgaan terecht aan de juistheid van het deskundigenadvies op het punt van de voorzienbaarheid en bleek uit een second opinion dat die twijfel terecht was.

5. Naarmate echter voor het deskundigenoordeel een bijzondere expertise is vereist, zullen aan de motivering van het bestuursorgaan voor het afwijken van het advies of het inwinnen van een second opinion hogere eisen worden gesteld. In de voornoemde zaak van 6 maart 2013 oordeelde de Afdeling dat het college niet deugdelijk had gemotiveerd waarom het college van de deskundigenadviezen was afgeweken. De reactie van het college bevatte een eigen waardering van schadefactoren, terwijl het college juist met het oog op die waardering van de schadefactoren de deskundige had geraadpleegd. Ook in de contra-expertise werd naar het oordeel van de Afdeling niet draagkrachtig gemotiveerd waarom het advies van de in eerste instantie geraadpleegde deskundige onjuist of onvolledig was. Dat in de second opinion een andere waardering van schadefactoren wordt gegeven, is niet voldoende. De conclusie luidt dat een bestuursorgaan niet zomaar een hem ongevallig advies terzijde kan schuiven en vervangen door een second opinion, zeker niet als het gaat om de waardering van de schadefactoren en de begroting van de schade (zie ook de noot van Van Zundert bij ABRvS 29 januari 2014, *BR* 2014/58). Er zal moeten worden gemotiveerd waarom het oorspronkelijke advies onjuist of onvolledig was.

6. Vervolgens is het de vraag hoe de rechter het besluit van het bestuursorgaan, dat is gebaseerd op een deskundigenadvies, dient te toetsen. In de literatuur wordt naar mijn mening terecht aangenomen dat een bestuursorgaan

ten aanzien van de vraag of sprake is van actieve risico-aanvaarding (voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop) slechts beoordelingsruimte toekomt en geen beoordelingsvrijheid. Dit betekent dat de rechter het standpunt dat het bestuursorgaan daaromtrent in het primaire besluit heeft ingenomen ten volle zal toetsen (zie T.W. Franssen, 'Grenzen van risicoaanvaarding', in: T.W. Franssen (red.), *Op het grensvlak. Opstellen aangeboden aan prof. mr. drs. B.P.M. van Ravels*, Den Haag: Stichting Instituut voor Bouwrecht 2014, p. 35). De onderhavige uitspraak bevestigt dit standpunt: het antwoord op de vraag of de planologische verandering ten tijde van de aankoop van de woning voorzienbaar was, vereist geen specialistische kennis of ervaring waarover slechts een deskundige beschikt. De Afdeling overweegt dat de rechtbank het door de SAOZ gegeven antwoord terecht zonder terughoudendheid heeft getoetst.

7. Dit oordeel lijkt op het eerste gezicht in strijd met ABRvS 12 juni 2013 (*Gst.* 2013/96) waarin de Afdeling overweegt dat toetsing door de bestuursrechter van een planschadebesluit dat is gebaseerd op adviezen van verschillende deskundigen terughoudend dient te zijn en dat de rechtbank niet zonder meer haar eigen oordeel in de plaats mag stellen van de advisering door de planschadeadviseurs. Laatstgenoemde uitspraak zag echter op de eigen waardering door de rechtbank van de nadelen van de planologische wijziging en de daarop gebaseerde conclusie dat deze nadelen niet worden gecompenseerd door de voordelen. Deze waardering vereist bij uitstek specialistische kennis en ervaring waarover een planschadedeskundige beschikt en een bestuursorgaan en/of rechter niet. Daarbij past een terughoudende toetsing door de rechter, aan de hand van de maatstaf of het bestuursorgaan, gelet op de motivering van het advies, zich bij de besluitvorming in redelijkheid op het deskundigenoordeel heeft kunnen baseren.

8. Naar aanleiding van deze uitspraak rijst de vraag in hoeverre het antwoord op de vraag of sprake is van schade die tot het normale maatschappelijke risico behoort een specialistische kennis en ervaring vereist waarover uitsluitend een planschadedeskundige beschikt. Over het algemeen lijkt mij van niet, maar dat zou wel eens anders kunnen zijn ten aanzien van de toepassing van de criteria in de Heiloo-uitspraak van 5 september 2012 (*ECLI:NL:RVS:2012:BX6492*). Het zou mij niet verbazen wanneer de Afdeling oordeelt dat (ook) voor de beantwoor-

ding van de vraag of een ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving en het gevoerde planologische beleid past, een zodanig specialistische kennis en ervaring is vereist, dat een terughoudende toetsing door de bestuursrechter van een besluit dat op een deskundigenadvies is gebaseerd, geboden is.

Berthy van den Broek

15-31

**ABRvS 29 oktober 2014,
nr. 201306833/1/A2
(Grootegast/planschade)
(ECLI:NL:RVS:2014:3851)**

Casus

Appellanten hebben het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die zij stellen te hebben geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Woonzorglocatie Niekerk op 8 juli 2009. Dit plan is de juridisch-planologische basis voor de bouw van een wooncentrum voor sociaal-medische, sociaal-culturele en dagrecreatieve doeleinden in een in de buurt van de woningen van appellanten gelegen gebied in Niekerk dat onder het oude planologische regime een agrarische bestemming had. De stichting, de initiatiefnemer van het bouwproject, heeft met de gemeente een overeenkomst gesloten, waarbij de stichting zich heeft verbonden eventuele door het college toe te kennen tegemoetkomingen in planschade voor haar rekening te nemen.

Het college heeft voor de op de aanvragen te nemen besluiten advies gevraagd aan adviesbureau Exsin.

De stichting is in beroep en betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college onder verwijzing naar de adviezen van Exsin van 2 oktober 2012 en 3 april 2013 afdoende heeft gemotiveerd dat de omvang van de binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade in dit geval niet groter is dan 2% van de waarde van de woningen, als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid,

aanhef en onder b, van de Wro. Daartoe voert de stichting aan dat de bouw van het wooncentrum in het plangebied in de lijn der verwachtingen lag en de schade relatief gering van omvang is.

Rechtsvraag

Valt de schade binnen het normale maatschappelijke risico?

Uitspraak

Dat, naar de stichting stelt, de bouw van een woonzorgcomplex als een normale maatschappelijke ontwikkeling is aan te merken, betekent niet dat de planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag. In dit verband is in de adviezen van Exsin met name betekenis toegekend aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past. Dat tussen Exsin en de stichting verschil van inzicht bestaat over de hieruit te trekken conclusie, leidt op zichzelf niet tot het oordeel dat het door het Exsin verrichte onderzoek onzorgvuldig of onvolledig is geweest, noch dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de planologische ontwikkeling niet in de lijn der verwachtingen lag.

artikel 6.2 lid 1 Wro

3. [appellant sub 1], [belanghebbende A], [belanghebbende C] en [belanghebbende E] (hierna gezamenlijk ook: [appellant sub 1] en anderen) hebben het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die zij stellen te hebben geleden als gevolg van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan Woonzorglocatie Niekerk (hierna: het nieuwe bestemmingsplan) op 8 juli 2009 (hierna: de peildatum). Dit plan is de juridisch-planologische basis voor de bouw van een wooncentrum voor sociaal-medische, sociaal-culturele en dagrecreatieve doeleinden in een in de buurt van de woningen van [appellant sub 1] en anderen gelegen gebied in Niekerk (hierna: het plangebied) dat onder het oude planologische regime een agrarische bestemming had. De stichting, de initiatiefnemer van het bouwproject, heeft met de gemeente een overeenkomst gesloten, waarbij de stichting zich heeft verbonden eventuele door het college toe te kennen tegemoetkomingen in planschade voor haar rekening te nemen.

4. Het college heeft voor de op de aanvragen te nemen besluiten advies gevraagd aan adviesbureau Exsin (hierna: Exsin).

In adviezen van 31 mei 2012 en 2 juli 2012 heeft Exsin een vergelijking gemaakt tussen de mogelijkheden van het oude en het nieuwe planologisch regime. Uit deze vergelijking heeft Exsin de conclusie getrokken dat [appellant sub 1] en anderen als gevolg van de planologische wijziging in een nadeliger positie zijn komen te verkeren en dat daaruit voor vergoeding vatbare schade is voortgevloeid, in de vorm van een waardevermindering van de woningen van [appellant sub 1] (van € 220.000,00 naar € 213.400,00), [belanghebbende A] (van € 270.000,00 naar € 256.500,00), [belanghebbende C] (van € 250.000,00 naar € 232.500,00) en [belanghebbende E] (van € 295.000,00 naar € 280.250,00). Artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro is op de aanvragen van toepassing, zodat een gedeelte van de schade, gelijk aan twee procent van de waarde van de woningen onmiddellijk vóór het opkomen ervan, voor rekening van [appellant sub 1] en anderen dient te worden gelaten, aldus Exsin.

Het college heeft deze adviezen aan de besluiten van 18 juni 2012 en 10 juli 2012 ten grondslag gelegd en die besluiten in bezwaar, onder verwijzing naar adviezen van de commissie bezwaar- en beroepschriften (hierna: de commissie) van 23 november 2012 en Exsin van 2 oktober 2012 en 19 december 2012, gehandhaafd.

(...)

Het hoger beroep van de stichting

6. De stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen, dat het college onder verwijzing naar de adviezen van Exsin van 2 oktober 2012 en 3 april 2013 afdoende heeft gemotiveerd dat de omvang van de binnen het normale maatschappelijke risico vallende schade in dit geval niet groter is dan twee procent van de waarde van de woningen, als bedoeld in artikel 6.2, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wro. Daartoe voert de stichting aan dat de bouw van het wooncentrum in het plangebied in de lijn der verwachtingen lag en de schade relatief gering van omvang is.

6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 5 september 2012, in zaak nr. 201113115/1/T1/A2), komt aan artikel 6.2, eerste lid, van de Wro, zelfstandige betekenis toe. Alleen die schade wordt vergoed, welke uitkomt boven de financiële nadelen die behoren tot het maatschappelijk risico dat elke burger behoort te dragen. De vraag of schade als gevolg van een planologische ontwikkeling als bedoeld in artikel 6.1, tweede lid, van het Wro tot het normale maatschappelijke risico behoort, moet 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 planologisch 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.

6.2. In de adviezen van Exsin is gesteld dat de bouw van een woon-zorgcomplex in het aan de rand van Niekerk gelegen plangebied niet per definitie in de lijn der verwachtingen lag. De planologische ontwikkeling sluit niet op de plaatselijke situatie aan en de omvang van de bebouwing komt niet met het karakter en de bebouwingsstructuur van de woonbuurt overeen.

6.3. Dat, naar de stichting stelt, de bouw van een woon-zorgcomplex als een normale maatschappelijke ontwikkeling is aan te merken, betekent niet dat de planologische ontwikkeling in de lijn der verwachtingen lag. In dit verband is in de adviezen van Exsin met name betekenis toegekend aan de mate waarin de ontwikkeling naar haar aard en omvang binnen de ruimtelijke structuur van de omgeving past. Dat tussen Exsin en de stichting verschil van inzicht bestaat over de hieruit te trekken conclusie, leidt op zichzelf niet tot het oordeel dat het door het Exsin verrichte onderzoek onzorgvuldig of onvolledig is geweest, noch dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen

dat de planologische ontwikkeling niet in de lijn der verwachtingen lag.

6.4. Het onjuiste uitgangspunt in de adviezen van Exsin dat het onder het oude planologisch regime niet was toegestaan in het plangebied teeltondersteunende voorzieningen met een bouwhoogte van 3 m te realiseren, brengt, gelet op de hierna te bespreken adviezen van het Kenniscentrum van 31 maart 2014, niet met zich dat Exsin de voor [appellant sub 1] en anderen nadelige bebouwingsmogelijkheden van het plangebied onder het oude planologisch regime heeft onderschat en de waardevermindering van de woningen van [appellant sub 1] en anderen lager uitvalt, dan in de adviezen van 31 mei 2012 en 2 juli 2012 is vermeld. Gezien de door Exsin verrichte taxaties, kan niet worden staande gehouden dat de waardevermindering van de woningen van [appellant sub 1] en anderen zodanig gering van omvang is, dat de schade als gevolg van de planologische ontwikkeling niet onevenredig is.

6.5. De conclusie is dat de rechtbank terecht geen grond heeft gevonden voor het oordeel, dat de voor [appellant sub 1] en anderen nadelige gevolgen van de planologische ontwikkeling volledig onder het normale maatschappelijke risico vallen.

Het betoog faalt.

Zie ook 201306834/1/A2

15-32

**ABRvS 10 december 2014,
nr. 201402601/1/A2
(Gemert-Bakel/planschade)
(ECLI:NL:RVS:2014:4467)**

Casus

Appellant is sinds 15 juni 1970 eigenaar van het perceel met daarop aanwezige winkel met magazijn en erf te Gemert en sinds 3 mei 1976 eigenaar van het perceel met daarop aanwezige woning te Gemert. Sinds 2004 zijn beide percelen kadastraal als één perceel aangemerkt.

Op 17 september 2012 heeft appellant het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van het nieuwe bestemmingsplan. Aan deze aanvraag heeft hij ten grondslag gelegd dat het nieuwe bestemmingsplan heeft geleid tot een verlies aan privacy in het woonhuis en dat het woongenot ernstig wordt verstoord door de komst van een drukke woonwijk, waar zich eerst laagbouw bevond met daarin kantoren die in het weekend niet in gebruik waren.

Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de percelen als één onroerende zaak dienen te worden aangemerkt, nu op de percelen twee onroerende zaken staan, te weten het bedrijfspand en de woning, en op beide percelen een andere bestemming rust. Daartoe voert hij aan dat niet alleen de kadastrale situatie, maar ook de bestemming, de functionaliteit, de inrichting en het gebruik dienen te worden betrokken bij de vraag wat de onroerende zaak is waar de aanvraag om tegemoetkoming in planschade betrekking op heeft. Bij de beoordeling van die aanvraag dient dan ook alleen de woning te worden betrokken, waarbij de onder het normaal maatschappelijk risico vallende schade daarop dient te worden afgestemd, aldus appellant.

Rechtsvraag

Mogen beide percelen in de planschadeprocedure worden betrokken nu de aanvraag slechts op één perceel betrekking heeft?

Uitspraak

Appellant heeft in zijn aanvraag uitsluitend om een tegemoetkoming in planschade verzocht voor de woning en niet voor het bedrijfspand. Ook is in het advies van Van Montfoort uiteengezet dat de planologische wijziging uitsluitend een planologische verslechtering inhoudt voor de woning en niet voor het bedrijfspand. Gelet hierop, en op de omstandigheid dat het om twee afzonderlijke onroerende zaken gaat, met een afzonderlijk genummerde uitweg naar de openbare weg, en op de percelen twee afzonderlijke bestemmingen rusten, heeft Van Montfoort bij de taxatie ten onrechte beide percelen betrokken. Dat beide onroerende zaken één kadastraal nummer hebben doet hier niet aan af, te minder nu appellant de onroerende zaken afzonderlijk

heeft gekocht en deze oorspronkelijk een eigen kadastrale aanduiding hadden. Het college had het advies van Van Montfoort in zoverre niet aan zijn besluitvorming ten grondslag mogen leggen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

artikel 6.1 Wro

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. 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 tegemoetkoming niet voldoende anderszins is verzekerd.

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, blijft in ieder geval voor rekening van de aanvrager schade in de vorm van een vermindering van de waarde van een onroerende zaak een gedeelte gelijk aan twee procent van de waarde van de onroerende zaak onmiddellijk voor het ontstaan van de schade.

3. 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 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 maximaal op grond van het oude planologische 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.

4. [appellant] is sinds 15 juni 1970 eigenaar van het perceel met daarop aanwezige winkel met magazijn en erf aan de [locatie 1] te Gemert en sinds 3 mei 1976 eigenaar van het perceel met daarop aanwezige woning aan de [locatie 2] te Gemert. Sinds 2004 zijn beide percelen kadastraal als één perceel aangemerkt (hierna: de percelen).

5. Ten tijde van de verkrijging van de percelen door [appellant] in 1970 en 1976 was op de gronden, gelegen tussen de Molenakkerstraat en Drossard de la Courtstraat, (hierna: de gronden) het uitbreidingsplan in onderdelen uit 1952 van toepassing (hierna: het uitbreidingsplan). Ingevolge het uitbreidingsplan hadden de gronden de bestemming "Bebouwingsklasse G", als gevolg waarvan daarop woningen met daarin winkels of kleine bedrijven waren toegelaten, met dien verstande dat de woningen op de begane grond of op de verdieping, maar niet in de kap mochten zijn gelegen.

Op 18 september 2008 is het bestemmingsplan "Woninguitbreiding" (hierna: het oude bestemmingsplan) vastgesteld. Ingevolge het oude bestemmingsplan hadden de gronden de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden' en mochten daarop gebouwen met een gevelhoogte van 4 meter aanwezig zijn.

Bij besluit van 15 december 2010 heeft de gemeenteraad van de gemeente Gemert-Bakel het bestemmingsplan "Stedelijke Gebieden, herziening oktober 2010" vastgesteld (hierna: het nieuwe bestemmingsplan). Ingevolge dit nieuwe bestemmingsplan hebben de gronden de bestemming 'Wonen' gekregen, met de aanduiding [26] voor het aantal wooneenheden, de aanduiding (gs) voor gestapelde bouw en de hoogte-aanduiding, aan de zijde van de Molenakkerstraat, van 10 meter.

De gronden liggen tegenover de percelen van [appellant].

6. Op 17 september 2012 heeft [appellant] het college verzocht om een tegemoetkoming in planschade die hij stelt te hebben geleden als gevolg van het nieuwe bestemmingsplan. Aan deze aanvraag heeft hij ten grondslag gelegd dat het nieuwe bestemmingsplan heeft

geleid tot een verlies aan privacy in het woonhuis aan de [locatie 2] (hierna: de woning) en dat het woongenot ernstig wordt verstoord door de komst van een drukke woonwijk, waar zich eerst laagbouw bevond met daarin kantoren die in het weekend niet in gebruik waren.

7. Het college heeft over het op de aanvraag te nemen besluit advies gevraagd aan Adviesbureau Van Montfoort (hierna: Van Montfoort).

In een advies van 8 april 2013 heeft Van Montfoort uiteengezet dat de planologische wijziging voor wat betreft de omgevingskwaliteit een positieve impuls heeft op het perceel van [appellant], maar dat de bouwmassa door die wijziging is toegenomen, zodat het uitzicht vanuit de woning verslechtert, met name vanaf de eerste verdieping. Voorts ontstaan volgens Van Montfoort door de planologische wijziging zowel in de woning als daarbuiten meer mogelijkheden tot inkijk door derden, met name nu door die wijziging drie lagen appartementen mogelijk worden gemaakt en vanaf de bovenste twee lagen ook op de woning kan worden neergekeken. Gelet op de ligging van de gevels tegenover elkaar en de afstand daartussen van circa 20 meter, kan van een directe confrontatie van woonsferen worden gesproken, die bij een redelijk denkend en handelend koper bedenkingen zal oproepen, aldus Van Montfoort. Voorts wordt in het advies opgemerkt dat deze sterk verminderde privacy niet als bezwaar geldt voor de verhuurmogelijkheden van het kantoorpand.

Volgens Van Montfoort hadden de percelen voor de planologische wijziging een waarde van € 490.000,00. Na de planologische wijziging waren de percelen nog € 470.000,00 waard, zodat de schade € 20.000,00 bedraagt. Deze schade dient evenwel voor rekening van [appellant] te blijven, nu de realisering van woningbouw in gestapelde vorm ten tijde van de aankoop op basis van het uitbreidingsplan gedeeltelijk voorzienbaar was, te weten, voor 60%, en de helft van de schade binnen het normaal maatschappelijk risico valt, aldus Van Montfoort.

Het college heeft dit advies aan het besluit van 14 mei 2013 ten grondslag gelegd en dit besluit, onder verwijzing naar een advies van de commissie bezwaarschriften van 31 juli 2013, in bezwaar gehandhaafd.

Percelen

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de percelen als één onroerende zaak dienen te worden aangemerkt, nu op de percelen twee onroerende zaken staan, te weten het bedrijfspand aan de [locatie 1] en de woning aan de [locatie 2] en op beide percelen een andere bestemming rust. Daartoe voert hij aan dat niet alleen de kadastrale situatie, maar ook de bestemming, de functionaliteit, de inrichting en het gebruik dienen te worden betrokken bij de vraag wat de onroerende zaak is waar de aanvraag om tegemoetkoming in planschade betrekking op heeft. Bij de beoordeling van die aanvraag dient dan ook alleen de woning te worden betrokken, waarbij de onder het normaal maatschappelijk risico vallende schade daarop dient te worden afgestemd, aldus [appellant].

8.1. [appellant] heeft in zijn aanvraag uitsluitend om een tegemoetkoming in planschade verzocht voor de woning en niet voor het bedrijfspand aan de [locatie 1]. Ook is in het advies van Van Montfoort uiteengezet dat de planologische wijziging uitsluitend een planologische verslechtering inhoudt voor de woning en niet voor het bedrijfspand aan de [locatie 1]. Gelet hierop, en op de omstandigheid dat het om twee afzonderlijke onroerende zaken gaat, met een afzonderlijk genummerde uitweg naar de openbare weg, en op de percelen twee afzonderlijke bestemmingen rusten, heeft Van Montfoort bij de taxatie ten onrechte beide percelen betrokken. Dat beide onroerende zaken één kadastraal nummer hebben doet hier niet aan af, te minder nu [appellant] de onroerende zaken afzonderlijk heeft gekocht en deze oorspronkelijk een eigen kadastrale aanduiding hadden. Het college had het advies van Van Montfoort in zoverre niet aan zijn besluitvorming ten grondslag mogen leggen. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

Voorzienbaarheid

9. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat Van Montfoort niet heeft onderbouwd hoe hij tot de conclusie is gekomen dat 60% van de planologische ontwikkeling voorzienbaar was. Daartoe voert hij aan dat de schade wordt veroorzaakt door de derde bouwlaag met appartementen, terwijl juist die bouwlaag niet mogelijk

was onder het planologisch regime, zoals dat gold ten tijde van de aankoop van de woning.

9.1. Dit betoog slaagt. Van Montfoort heeft in het advies van 8 april 2013 geconcludeerd dat de ontwikkeling niet geheel, maar wel voor tenminste 60% voorzienbaar was. Onvoldoende inzichtelijk is gemaakt hoe hij tot dit percentage is gekomen. Daartoe wordt het volgende in aanmerking genomen. Onder het oude bestemmingsplan hadden de gronden de bestemming 'Bedrijfsdoeleinden', waarop bedrijfsbebouwing was toegestaan met een goot- en bouwhoogte die niet meer bedroeg dan de hoogste bestaande goot- en bouwhoogte op de gronden. De bestaande gevelhoogte betrof 4 meter. Het nieuwe bestemmingsplan voorziet in bebouwing, bestaande uit drie bouwlagen met appartementen. Uit het advies van Van Montfoort volgt dat de planologische verslechtering onder meer wordt veroorzaakt doordat vanuit de tweede en derde bouwlaag van de te realiseren appartementen op de woning van [appellant] kan worden neergekeken. De gestelde schade wordt derhalve door deze twee bouwlagen veroorzaakt. Bij de beoordeling van de voorzienbaarheid gaat het om de vraag in hoeverre deze planologische ontwikkeling onder het ten tijde van de aankoop geldende planologische regime voorzienbaar was. Aangezien de eerste bouwlaag reeds mogelijk was onder het oude bestemmingsplan, dient deze bouwlaag daarbij buiten beschouwing te blijven. Dit betekent dat uitsluitend voor de onder het nieuwe bestemmingsplan mogelijk gemaakte tweede en derde bouwlaag moet worden beoordeeld in hoeverre die voorzienbaar waren ten tijde van de aankoop van de percelen. Door [appellant] is niet bestreden dat de onder het nieuwe bestemmingsplan mogelijk gemaakte tweede bouwlaag met appartementen, gelet op het ten tijde van de aankoop geldende uitbreidingsplan, geheel voorzienbaar was. Het geschil spitst zich derhalve toe op de vraag in hoeverre de derde bouwlaag, met daarin appartementen, voorzienbaar was. In zijn advies maakt Van Montfoort niet inzichtelijk in hoeverre die bouwlaag voorzienbaar was en hoe deze (on)voorzienbaarheid, in combinatie met de voorzienbare tweede bouwlaag leidt tot een voorzienbaarheid van 60% van de planologische ontwikkeling. Gelet hierop, had het college het advies van Van Montfoort ook in zoverre niet aan zijn besluitvorming ten grondslag mogen leggen. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Normaal maatschappelijk risico

10. [appellant] betoogt ten slotte dat de rechtbank heeft miskend dat het disproportioneel is dat de helft van de geleden schade onder het normaal maatschappelijk risico is gebracht.

10.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 5 december 2012 in zaak nr. 201112232/1/T1/A2) is de vaststelling van de omvang van het normaal maatschappelijk risico of normaal ondernemersrisico in de eerste plaats aan het bestuursorgaan. Deze komt daarbij beoordelingsvrijheid toe. Het bestuursorgaan zal zijn vaststelling naar behoren moeten onderbouwen.

Zoals de Afdeling eveneens 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 normaal 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.

10.2. Van Montfoort heeft in zijn advies van 8 april 2013 uiteengezet dat zonder meer duidelijk is dat de vervanging van een bedrijfsterrein binnen een woongebied naar aard en omvang past binnen de structuur van de omgeving, terwijl voorts het planologisch beleid sinds jaar en dag gericht is op de verplaatsing van grootschalige bedrijven naar bedrijfsterreinen buiten de directe woonomgeving. Volgens Van Montfoort is van belang dat de ontwikkeling op relatief korte afstand, circa 20 meter, van in elk geval de woning plaatsvindt. Ook moet volgens hem aan het gegeven dat door de realisatie van de gestapelde woningbouw vanuit meer woonlagen de privacy in de

woning wordt verminderd vrij zwaar worden getild. Mede gezien de relatie van de schade tot de totale waarde van de onroerende zaak, zou er volgens Van Montfoort voldoende aanleiding kunnen zijn ten minste de helft van de schade tot het normaal maatschappelijk risico te rekenen.

Hoewel Van Montfoort aldus, voor de vraag of de planologische ontwikkeling tot het in artikel 6.2, eerste lid, van de Wro bedoelde normaal maatschappelijk risico behoort, de door de Afdeling in voormelde uitspraak van 5 september 2012 geformuleerde relevante omstandigheden in zijn advies heeft vermeld, heeft hij onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe deze omstandigheden in het onderhavige geval hebben geleid tot de door hem gestelde omvang van het normaal maatschappelijk risico van 50% van de schade. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

10.3. Voorts heeft de rechtbank niet onderkend dat het college ten onrechte de conclusie van Van Montfoort heeft gevolgd dat de combinatie van voorzienbaarheid ten tijde van de aankoop en het normaal maatschappelijk risico ertoe leidt dat geen mogelijkheid bestaat tot het toekennen van een tegemoetkoming in de schade. In dit kader is van belang dat een aanvrager van een tegemoetkoming in planschade niet geacht wordt schade te hebben geleden door een planologische ontwikkeling indien en voor zover deze voorzienbaar was ten tijde van de aankoop. Planologisch nadeel als gevolg van die voorzienbare ontwikkeling wordt immers geacht te zijn verdisconteerd in de aankoopprijs. Hiermee strookt dat aan een schadeberekening niet hoeft te worden toegekomen indien de planologische ontwikkeling geheel voorzienbaar was. In een geval, zoals het onderhavige, waarin is geconcludeerd dat de planologische ontwikkeling gedeeltelijk voorzienbaar was, dient voor de beantwoording van de vraag of de schade geheel of gedeeltelijk binnen het normaal maatschappelijk risico valt, te worden uitgegaan van het schadebedrag dat resteert na aftrek van dat deel van de schade dat voorzienbaar was ten tijde van de aankoop. Ook in zoverre had het college het advies van Van Montfoort niet aan zijn besluitvorming ten grondslag mogen leggen.

10.4. Het betoog slaagt.

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

Afvalstoffen

Afvalstof 15-07

Nuttige toepassing 15-07

Zich ontdoen van 15-07

Agrarisch

Ammoniakemissie 15-06

Natuurbeschermingswet 15-05, 15-06

Beginselen milieurecht

Best beschikbare technieken 15-03, 15-10

Energiebesparing 15-03, 15-10

Energie-efficiency 15-03

Terugverdientijd 15-10

Bodem en grondwater

Milieueffectbeoordeling 15-02

Ontgronding 15-02

Energie

Best beschikbare technieken 15-03, 15-10

Energiebesparing 15-03, 15-10

Energie-efficiency 15-03

Terugverdientijd 15-10

Financiële aspecten

Best beschikbare technieken 15-03, 15-10

Energiebesparing 15-03, 15-10

Terugverdientijd 15-10

Geluid en trillingen

Grenswaarde 15-11

Inrichtingen en vergunningen

Revisievergunning 15-14*

Toekomstige ontwikkeling 15-13

Verkeersaantrekkende werking 15-09

Verkeersbeweging 15-09

Milieueffectrapportage

Milieueffectbeoordeling 15-02

Ontgronding 15-02

Natuurbescherming

Ammoniakemissie 15-06

Flora en fauna 15-08*

Natura 2000-gebied 15-05

Natuurbeschermingswet 15-05, 15-06

Procedures

Bekendmaking 15-12

Belanghebbende 15-04*

Ontvankelijkheid 15-12

Termijn 15-12

Rechtsbescherming

Bekendmaking 15-12

Belanghebbende 15-04*

Ontvankelijkheid 15-12

Termijn 15-12

Verkeer en vervoer

Verkeersaantrekkende werking 15-09

Verkeersbeweging 15-09

Water

Lozing 15-01*

Ruimtelijke ordening

Overige wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht 15-16, 15-19, 15-29

Bebouwingsmogelijkheden 15-17*, 15-24

Bedrijven en milieuzonering 15-23

Bestemmingomschrijving 15-25*

Externe veiligheid 15-23

Gebruiksmogelijkheden 15-15*, 15-16

Geluid- en trillingshinder 15-21, 15-23

Gemeentewet, APV's e.a. 15-27

Lucht en geur 15-25*, 15-29

Natuur 15-28

Natuurbeschermingswet 1998 15-28

Overgangsbepalingen 15-15*, 15-16

Overige 15-17*, 15-19, 15-24

Projectbesluit 15-28

Provinciale verordening 15-19

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) 15-20, 15-24, 15-25*, 15-26, 15-27, 15-28, 15-29

Wet geluidhinder 15-23
 Wet geurhinder en veehouderij 15-25*
 Wet milieubeheer en diverse besluiten 15-21, 15-23, 15-29
 Woon- en leefklimaat 15-17*, 15-21, 15-23, 15-25*,
 15-28, 15-29

Planologische aspecten

Algemene wet bestuursrecht 15-16, 15-19, 15-29
 Bebouwingmogelijkheden 15-17*, 15-24
 Bedrijven en milieuzonering 15-23
 Bestemmingomschrijving 15-25*
 Externe veiligheid 15-23
 Gebruiksmogelijkheden 15-15*, 15-16
 Geluid- en trillingshinder 15-21, 15-23
 Lucht en geur 15-25*, 15-29
 Natuur 15-28
 Natuurbeschermingswet 1998 15-28
 Overgangsbepalingen 15-15*, 15-16
 Overige 15-17*, 15-19, 15-24
 Projectbesluit 15-28
 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) 15-20,
 15-24, 15-25*, 15-26, 15-27, 15-28, 15-29
 Wet geluidhinder 15-23
 Wet geurhinder en veehouderij 15-25*
 Wet milieubeheer en diverse besluiten 15-21, 15-23, 15-29
 Woon- en leefklimaat 15-17*, 15-21, 15-23, 15-25*,
 15-28, 15-29

Wet ruimtelijke ordening

Aanwijzing 15-22
 Algemene wet bestuursrecht 15-16, 15-19, 15-29
 Besluit ruimtelijke ordening 15-18
 Bestemmingomschrijving 15-25*
 Bestemmingsplanprocedure 15-22
 Gebruiksmogelijkheden 15-15*, 15-16
 Lucht en geur 15-25*, 15-29
 Natuur 15-28
 Natuurbeschermingswet 1998 15-28
 Overgangsbepalingen 15-15*, 15-16
 Overige 15-17*, 15-19, 15-24
 Projectbesluit 15-28
 Provinciale verordening 15-19
 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) 15-20,
 15-24, 15-25*, 15-26, 15-27, 15-28, 15-29
 Wet geurhinder en veehouderij 15-25*
 Woon- en leefklimaat 15-17*, 15-21, 15-23, 15-25*,
 15-28, 15-29

Schadevergoeding

Planschade

Actieve risicoaanvaarding 15-30*
 Normaal maatschappelijk risico 15-31
 Omvang waardevermindering onroerende zaak 15-32

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.

Activiteitenbesluit

artikel 2.15 15-03, 15-10

Activiteitenbesluit milieubeheer

artikel 2.17 15-21

artikel 2.18 lid 1 onder a 15-21

artikel 2.19 15-21

artikel 2.20 15-21

Algemene wet bestuursrecht

artikel 3:2 15-10

APV Zwolle

15-11

Awb

artikel 1:2 15-04*

artikel 2.1 15-12

artikel 3:2 15-19

artikel 5:1 lid 2 15-01*

artikel 7:12 15-27

artikel 8:1 15-04*

artikel 8:69a 15-29

Besluit huisvesting

artikel 2 15-06

Besluit omgevingsrecht

artikel 2.7 15-11

Bevi

artikel 1 onder l 15-23

Bgh

artikel 1.2 lid 6 en 7 15-23

Bijlage II Bor

artikel 1 lid 1 15-26

artikel 4 15-24

artikel 4 aanhef en lid 1 aanhef en onder b en lid 3 en 4 15-26

Bijlage III Richtlijn 2008/50/EG

15-29

Bor

artikel 2.7 15-24

Bro

artikel 3.2.2 15-15*, 15-18

artikel 3.2.3 15-18

Circulaire risiconormering gevaarlijke stoffen

artikel 4 lid 4.2 15-23

EVOA

artikel 2 15-07

artikel 12 15-07

artikel 15 15-07

Ffw

artikel 9 15-08*

artikel 10 15-08*

artikel 11 15-08*

Invoeringswet Wabo

artikel 1.2 lid 2 15-28

Kaderrichtlijn afvalstoffen

artikel 3 aanhef en onder 1 en 6 15-07

NB-wet 1998

artikel 19d 15-06

artikel 19g lid 1 15-28

artikel 19j lid 3 15-28

artikel 19j lid 6 15-28

artikel 46b 15-05

Richtlijn 89/654/EEG

artikel 2 15-29

Wabo

artikel 1.1a 15-25*, 15-29

artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c 15-18

artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder f 15-20, 15-27

artikel 2.1 lid 1 onder c 15-24

artikel 2 lid 1 onder e 15-29

artikel 2.6 15-14*

artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a2 15-11

artikel 2.12 lid 1 aanhef en onder a aanhef en onder 2°

15-26

artikel 2.14 lid 1 aanhef onder a3 15-13

artikel 2.14 lid 3 15-09

artikel 2.20a 15-05

artikel 2.27 15-05

Waterwet

artikel 6.2 lid 1 aanhef en onder a 15-01*

artikel 6.8 15-01*

Wgv

artikel 1 15-25*

artikel 2 15-25*

artikel 3 lid 2 15-25*

artikel 14 lid 2 15-25*

WMB

artikel 5.6 lid 2 15-29

artikel 5.16 15-29

artikel 5.19 lid 1 en 2 15-29

artikel 7.17 15-02

WMB (oud)

artikel 8.10 15-09

artikel 8.11 15-09

Wro

artikel 3.1 15-15*, 15-16, 15-25*

artikel 3.8 lid 4 en 6 15-22

artikel 4.1a en 8.3 lid 4 15-19

artikel 4.2 lid 1 15-22

artikel 6.1 15-30*, 15-32

artikel 6.2 lid 1 15-31

artikel 6.3 15-30*

(oud) Wro

artikel 3.10 lid 1 15-28