

Ruimtelijke ordening

166

Omvang onderzoek
bij binnenplanse af-
wijking – Bunschoten

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van
State
30 oktober 2013, 201211535/1/A1,
ECLI:NL:RVS:2013:1716
(mr. Van Buuren, mr. Timmerman-Buck, mr.
Hoogvliet)
Noot J.S. Haakmeester

**Wabo. Afwijking bestemmingsplan.
Onderzoeksplicht. Bedrijfsgebouw. Binnenplan-
se afwijking. Geluidsnormen.**

[Wabo art. 2.12 lid 1 onder a, onder ten eerste;
Awb art. 3:4; Barim]

*Het college van burgemeester en wethouders van
de gemeente Bunschoten heeft een omgevingsver-
gunning voor onder andere de activiteit bouwen
verleend voor de bouw van een bedrijfsgebouw
waarvoor een binnenplanse afwijking van het be-
stemmingsplan is verleend. De afwijking van het*

bestemmingsplan is verleend voor het verhogen van de bouwhoogte van het gebouw van 10 naar 12 meter. Appellanten voeren aan dat in de belangenafweging ook de vraag aan de orde had moeten komen of ernstig had moeten worden betwijfeld of kan worden voldaan aan de in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer opgenomen geluidsnormen. De Afdeling is van mening dat in de belangenafweging die met betrekking tot het besluit moet worden gemaakt, ook de ruimte is voor het oordeel dat de omgevingsvergunning als hier aan de orde niet kan worden verleend, omdat ernstig moet worden betwijfeld of kan worden voldaan aan de in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer opgenomen geluidsnormen.

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Kobi B.V., gevestigd te Bunschoten-Spakenburg, gemeente Bunschoten, appellante, tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 31 oktober 2012 in zaak nr. 12/760 in het geding tussen:
Kobi B.V.
en
het college van burgemeester en wethouders van Bunschoten.

Procesverloop

Bij besluit van 8 augustus 2011 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het slopen van een kantoorgebouw met garage/berging, alsmede het oprichten van een bedrijfsgebouw (vrieshuis met kantoren) op het perceel [locatie] te Bunschoten (hierna: het perceel).

Bij besluit van 17 januari 2012 heeft het college het door Kobi B.V. daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 oktober 2012 heeft de rechtbank het door Kobi B.V. daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft Kobi B.V. hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Kobi B.V. heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 september 2013, waar Kobi B.V., vertegenwoordigd door mr. G.J.I.M. Seelen, advocaat te

Leiden, en het college, vertegenwoordigd door A.E. Schaap-Huijgen, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Kronkels/Haarbrug (Noord)" rust op het perceel de bestemming "Bedrijfsdoeleinden (B)". Ingevolge artikel 3, lid 3.1 van de planvoorschriften zijn de op de kaart als "Bedrijfsdoeleinden (B)" aangegeven gronden bestemd voor:

- (ambachtelijke, industriële, groothandels-, transport- en distributie-) bedrijven;
- bestaande risicovolle inrichtingen, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "relevante bedrijven in het kader van besluit externe veiligheid";
- detailhandel;
- kantoren;

- openbare nutsvoorzieningen; een en ander met de bijbehorende bouwwerken en voorzieningen, zoals ontsluitingen, parkeer-voorzieningen, groenvoorzieningen en voorzieningen voor de waterhuishouding.

Ingevolge lid 3.2.8, dienen bedrijven binnen eigen terrein in de parkeerbehoefte te voorzien. Hierbij dienen tenminste de volgende parkeernormen in acht te worden genomen:

- kantoor zonder baliefunctie: 1,75 parkeerplaatsen per 100 m² b.v.o.;
- opslag: 0,7 parkeerplaatsen per 100 m² b.v.o..

Ingevolge lid 3.3.2, aanhef en onder a, dienen bedrijfsgebouwen te voldoen aan een maximale bebouwingshoogte per bestemmingsvlak van 10 m. Ingevolge lid 3.4.7 zijn burgemeester en wethouders bevoegd vrijstelling te verlenen van het bepaalde in 3.3.2, onder a, teneinde de op de plankaart aangegeven maximale bebouwingshoogte te verhogen, met dien verstande dat:

- b. voor zover op de kaart een maximale bebouwingshoogte van 10 m is aangegeven, deze mag worden verhoogd tot maximaal 12 m;
- e. er geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het bedrijfs- en leefmilieu in de omgeving;
- f. er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het terrein- en bebouwingsbeeld;
- g. op eigen erf in de parkeerbehoefte wordt voorzien.

2. De omgevingsvergunning ziet zowel op de activiteit slopen, als op de activiteit bouwen in strijd met het bestemmingsplan. Het geschil beperkt

zich tot de omgevingsvergunning voor zover deze betrekking heeft op het in afwijking van het bestemmingsplan bouwen op het perceel.

Het college heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, gelezen in verbinding met artikel 3, lid 3.4.7 van de planvoorschriften, vrijstelling van het bestemmingsplan verleend wat betreft de bouwhoogte van 12 meter van het voorziene gebouw.

3. Kobi B.V. betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat haar standpunt, te weten dat mogelijk nadere milieueisen hebben te gelden als niet [vergunninghouder] maar [pluimveebedrijf] de gebruiker van het vrieshuis zal worden, onbesproken kan blijven. De rechtbank heeft dit oordeel volgens Kobi B.V. ten onrechte gebaseerd op de aanname dat nog niet bekend is wie de gebruiker van het vrieshuis zal worden. Kobi B.V. heeft het college er naar zij stelt echter reeds in haar zienswijze op gewezen dat [pluimveebedrijf] de gebruiker zal worden. Het college had daarnaar dan ook, alvorens de vergunning te verlenen, nader onderzoek moeten doen, mede in het licht van de vrijstelling die voor het bouwplan is verleend. Nu het dit heeft nagelaten, heeft de rechtbank miskend dat het college de vraag of geen onevenredige afbreuk aan het bedrijfs- en leefmilieu wordt gedaan, onjuist heeft beoordeeld, alsmede dat aan het besluit om vrijstelling te verlenen, een ondeugdelijke belangenafweging ten grondslag is gelegd, aldus Kobi B.V..

3.1. De rechtbank heeft terecht eerdergenoemd standpunt van Kobi B.V. onbesproken gelaten. Daarbij heeft zij met juistheid overwogen dat het college bij het nemen van het besluit heeft mogen uitgaan van de informatie die [vergunninghouder] bij de aanvraag heeft verstrekt, te weten dat zij eigenares was van het perceel en voornemens was het te realiseren vrieshuis te gaan verhuren, maar nog niet bekend was aan wie.

Het beoogde gebruik van het te realiseren vrieshuis past binnen het bestemmingsplan. Voor het college bestond dan ook geen aanleiding om in de fase van de verlening van de omgevingsvergunning voor het oprichten van het vrieshuis reeds onderzoek te doen naar de eventuele toekomstige huurder of gebruiker en de mogelijke gevolgen daarvan met betrekking tot de geldende milieueisen. De rechtbank heeft in de stellingen van Kobi B.V. dat [vergunninghouder] de nieuwbouw zelfstandig niet zou kunnen bekostigen en zij

mede daarom een constructie vermoedt tussen Klamer en Ter Maten teneinde het vrieshuis te kunnen realiseren, geen aanleiding hoeven zien voor het oordeel dat het college de vergunning zonder dit nadere onderzoek niet heeft mogen verlenen.

3.2. De rechtbank heeft voorts terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college de vraag of door het verlenen van de vrijstelling onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het bedrijfs- en leefmilieu in de omgeving, onjuist heeft beoordeeld. Het betoog dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij die beoordeling ten onrechte niet heeft betrokken dat [pluimveebedrijf] de gebruiker van het vrieshuis zal worden, slaagt, gelet op hetgeen onder 3.1 hiervoor is overwogen, niet. Kobi B.V. betoogt, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 11 april 2012 (in zaak nr.201109749/1/A1), terecht dat in de belangenafweging die met betrekking tot het besluit moet worden gemaakt, ook de vraag aan de orde is of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de omgevingsvergunning als hier aan de orde niet kan worden verleend, omdat ernstig moet worden betwijfeld of kan worden voldaan aan de in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer opgenomen geluidsnormen. De rechtbank is echter terecht tot het oordeel gekomen dat het college voor die conclusie geen aanleiding heeft hoeven zien. Zij heeft daarbij, gelet op het door Schoonderbeek en Partners Advies B.V. opgestelde rapport "Akoestisch onderzoek Besluit Algemene Regels voor Inrichtingen Milieubeheer Vrieshuis Klamer in Bunschoten" van 6 juli 2011, alsmede gelet op het in rechte vaststaande besluit van 9 maart 2012, waarbij voor de inrichting maatwerkvoorschriften wat betreft de geluidsgrenswaarden zijn vastgesteld, terecht geoordeeld dat ten behoeve van de realisering van het bouwplan, voor wat betreft geluid aan de gestelde eisen kan worden voldaan. Kobi B.V. heeft laatstgenoemd oordeel van de rechtbank inhoudelijk niet bestreden.

Het betoog faalt.

4. Kobi B.V. betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de omgevingsvergunning niet in redelijkheid mocht worden verleend, nu niet is voldaan aan de voorwaarde dat op eigen erf in de parkeerbehoefte wordt voorzien. Volgens haar zijn diverse in het bouwplan voorziene parkeerplaatsen in de praktijk niet bruikbaar en is de ruimte op het perceel na realisering van het

bouwplan onvoldoende om te dienen als manoeuvreerruimte en als opstelplaats voor vrachtwagens. Tevens is onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom voor dit grote vrieshuis kan worden volstaan met slechts twee laad- en losruimten.

4.1. Niet in geschil is dat met toepassing van artikel 3, lid 3.2.8 van de planvoorschriften in afgerond 24 parkeerplaatsen op eigen terrein moet worden voorzien. Volgens de bij de verleende vergunning behorende tekening BA03 voorziet het bouwplan daarin.

De rechtbank heeft in het in beroep aangevoerde terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat diverse in het bouwplan voorziene parkeerplaatsen niet bruikbaar zijn. Daarbij heeft zij ten aanzien van de door Kobi B.V. genoemde parkeerplaats ter hoogte van een overheaddeur in het gebouw, terecht overwogen dat het college voldoende heeft aangetoond dat deze wel bruikbaar is, omdat deze overheaddeur zelden zal worden geopend nu zich daarachter een gekoelde ruimte bevindt. Daarbij is mede van belang dat zich in de nabijheid van die overheaddeur een andere toegang tot het gebouw bevindt. Wat betreft de parkeerplaats bij de meterruimte heeft de rechtbank terecht overwogen dat het door Kobi B.V. ter zake naar voren gebrachte bezwaar zal worden weggenomen door het plaatsen van een schuifdeur. Met betrekking tot de drie parkeerplaatsen die zijn gelegen in de nabijheid van de laad- en losruimte, die daarom volgens Kobi B.V. ten koste gaan van de manoeuvreerruimte van vrachtwagens aldaar, heeft de rechtbank terecht overwogen dat die ruimte weliswaar niet royaal is, maar ook niet zodanig krap dat als gevolg daarvan de parkeerplaatsen niet bruikbaar zijn. De rechtbank heeft dan ook terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het bouwplan voldoet aan het bepaalde in artikel 3, leden 3.2.8 en 3.4.7, aanhef en onder g, van de planvoorschriften.

4.2. Voor zover Kobi B.V. betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat bij het bouwplan onvoldoende inzichtelijk is gemaakt waarom voor het vrieshuis kan worden volstaan met slechts twee laad- en losruimten, en dat geen inzicht is verschaft in het aantal laad- en losbewegingen, de duur van het laden en lossen en eventuele pieken in laden en lossen, wordt overwogen dat deze betogen voor het eerst in hoger beroep naar voren zijn gebracht. Aangezien het hoger beroep is ge-

richt tegen de aangevallen uitspraak, er geen reden is waarom deze betogen niet reeds in beroep konden worden aangevoerd en Kobi B.V. dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen en omwille van de zekerheid van andere partijen omtrent hetgeen in geschil is, had behoren te doen, dienen deze betogen buiten beschouwing te worden gelaten. Het betoog faalt.

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

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

NOOT

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Bunschoten heeft een omgevingsvergunning voor onder andere de activiteit bouwen verleend voor de bouw van een bedrijfsgebouw met een afwijking als bedoeld in artikel 2.12, eerst lid, onder a, onder ten eerste, Wabo, de zogenaamde binnenplanse afwijking. De afwijking van het bestemmingsplan is toegestaan voor het verhogen van de bouwhoogte van het gebouw van 10 naar 12 meter. In het bestemmingsplan is opgenomen dat de vrijstelling kan worden verleend indien onder meer geen "onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het bedrijfs- en leefmilieu in de omgeving". Appellanten voeren aan dat door het verlenen van de vrijstelling onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het bedrijfs- en leefmilieu in de omgeving. Aan dat argument gaat zowel de rechtbank als de Afdeling voorbij.

Daarnaast, en dat vormt de reden voor de selectie van deze uitspraak, wordt aangevoerd dat in de belangenafweging ook had moeten worden betrokken of de inrichting kan voldoen aan de grenswaarden uit het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het "Activiteitenbesluit").

Bekend mag worden verondersteld, dat een toestemming voor afwijking van een bestemmingsplan een discretionaire bevoegdheid is waarvan het college na een afweging van alle

belangen gebruik mag maken. Dat veronderstelt ook ruimte voor de afweging van milieu-aspecten bij het verlenen van een binnenplanse afwijking. In dit geval had het college van Bunschoten de beschikking over een rapportage inzake een akoestisch onderzoek dat eerder, wellicht in het kader van het opleggen van maatwerkvoorschriften, was opgesteld. Daaruit bleek dat voor wat betreft de geluidaspecten aan de grenswaarden uit het Besluit Algemene Regels Inrichtingen Milieubeheer kon worden voldaan. Inhoudelijk ging het voor het college van Bunschoten goed. Juridisch is echter de vraag van belang hoe ver de onderzoekspllicht bij binnenplanse afwijkingen nu reikt. Heeft de Afdeling nu bedoeld dat ook bij de binnenplanse afwijking de geluidgrenswaarden uit het Activiteitenbesluit mogen worden betrokken en hoe verhoudt die discussie zich tegen de onderzoekspllicht die al voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan is uitgevoerd?

De Afdeling verwijst in deze uitspraak naar een uitspraak van de Afdeling van 11 april 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BW1574, gepubliceerd in JB 2012, 140 met annotatie door A.J. Bok en Gst. 2012, 74 met annotatie door C. van Deutekom. In die uitspraak ging het echter niet om de vraag of een geluidsonderzoek bij een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan moest worden opgesteld, maar om de vraag hoe de "milieuaspecten" bij het verlenen van een projectafwijkingbesluit, een besluit als bedoeld in artikel 2.12, lid 1, onder a, onder ten derde, Wabo, moeten worden beoordeeld. De Afdeling stelt in die uitspraak dat milieu-aspecten in het kader van de melding op grond van de Wet milieubeheer of de omgevingsvergunning voor de activiteit oprichten of wijzigen van een inrichting moeten worden beoordeeld. Bij een projectafwijkingbesluit spelen de milieu-aspecten alleen een rol als ernstig moet worden betwijfeld of kan worden voldaan aan de in het Activiteitenbesluit opgenomen grenswaarden. Overigens is de toets vergaand; zelfs als vaststaat dat als gevolg van het bouwplan de grenswaarden uit het Activiteitenbesluit worden overschreden, wil dat nog niet zeggen dat een toestemming voor een afwijking van het bestemmingsplan niet kan worden verleend. Zo kan een overschrijding, bijvoorbeeld door het treffen van geluidsmaatregelen, alsnog worden voorkomen.

Bij de grotere afwijkingen van bestemmingsplannen (de kruimelafwijking en het projectafwijkingbesluit) worden standaard dergelijke onderzoeken bij een aanvraag gevoegd en in de belangenafweging betrokken. Uit de hiervoor opgenomen uitspraak blijkt nog eens heel duidelijk dat ook bij de binnenplanse afwijking deze vraag relevant is. Daarmee staat vast dat dergelijk onderzoek ook bij een binnenplanse afwijking moet worden opgesteld en betrokken bij de afweging. Dit, terwijl op voorhand niet evident was dat de binnenplanse afwijking gevolgen zou hebben voor de geluidsproductie van het bedrijf. De afwijking zag immers alleen op een verhoging van de bouwhoogte en niet bijvoorbeeld op de aard van de bedrijfsactiviteiten. Mijn ervaring is dat in de praktijk een geluidsonderzoek bij dit soort afwijkingen van een bestemmingsplan achterwege blijft. Dat maakt de signalering van deze uitspraak alleen al van belang.

Daarnaast speelt ook nog de juridisch interessante vraag hoe deze onderzoekspllicht zich verhoudt tot het onderzoek, dat voorafgaand aan het vaststellen van het bestemmingsplan moet worden uitgevoerd. Uit vaste jurisprudentie blijkt dat bij het uitvoeren van dat onderzoek moet worden uitgegaan van de maximale planmogelijkheden, inclusief de in het bestemmingsplan opgenomen afwijkings- en wijzigingsbevoegdheden, zie bijvoorbeeld: ABRvS 29 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4104 en AbRvS 4 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN3150. Derhalve, als al moet worden aangenomen dat een verhoging van de bouwhoogte sec akoestische gevolgen heeft, dan moet ook worden aangenomen dat deze al tijdens de vaststelling van het bestemmingsplan zijn onderkend en een toetsing naar de aanvaardbaarheid ervan heeft plaatsgevonden.

Waarom de Afdeling desondanks van mening is dat in het kader van het verlenen van de binnenplanse afwijking alsnog de akoestische gevolgen in de belangenafweging moeten worden betrokken, wordt in deze uitspraak niet toegelicht. Wellicht ligt aan deze uitspraak de veronderstelling ten grondslag dat het onderzoek, dat in het kader van bestemmingsplannen wordt uitgevoerd, globaler van aard is. Blijkbaar is de Afdeling van mening dat als in een concreet geval vast komt te staan dat ernstig moet worden betwijfeld of kan worden voldaan aan de in

het Activiteitenbesluit opgenomen normen, het college een binnenplanse afwijking moet kunnen afwijzen.

Naar mijn mening gaat de Afdeling in deze uitspraak echter voorbij aan het onderzoek dat in het kader van het bestemmingsplan is uitgevoerd. Naar mijn mening zou voor de vraag of het Barim in de weg staat aan het verlenen van de afwijking, alleen plaats zijn als vaststaat dat de overschrijding voortvloeit uit of het gevolg is van de verleende afwijking. Dat aspect speelde in deze uitspraak geen rol.

J.S. Haakmeester