

ANNOTATIE

van den Berthy Broek

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24-09-2014, ECLI:NL:RVS:2014:3480 (OGR-2014-0232)

1. Deze zaak betreft een verzoek om een tegemoetkoming in de planschade, in de vorm van waardevermindering van een woning vanwege geluidsoverlast die het gevolg is van de verlening van een vrijstelling van het bestemmingsplan voor de activiteiten van een schutterij.
2. Het is inmiddels vaste jurisprudentie dat bij de planvergelijking de ‘objectief redelijkerwijs te verwachten overlast’ van planologische gebruiksmogelijkheden in ogenschouw moet worden genomen (ABRvS 27 oktober 2010, 200910105/1/H2, ECLI:NL:RVS:2010:BO1826). Het gaat dan om overlast of hinder die inherent is aan het gebruik dat het bestemmingsplan toestaat, zoals een toename van geluidsoverlast, geurhinder, verkeersbewegingen of een toename van de gebruiksiintensiteit. Overlast die niet inherent is aan dit gebruik, maar die het gevolg is van de leefwijze of (onrechtmatige) gedragingen van bewoners of bezoekers kan niet worden toegerekend aan het planologische regime (ABRvS 6 maart 2013, *Gst.* 2013/78, m.nt. L.J.M. Timmermans). Evenmin worden subjectieve elementen, zoals een negatieve gevoelswaarde, bij de planvergelijking betrokken (ABRvS 31 juli 2013, *Gst.* 2013/114, m.nt. J.W. van Zundert; ABRvS 27 februari 2013, *BR* 2013/87, m.nt. Van Heijst; ABRvS 28 maart 2007, *Gst.* 2008/28, m.nt. Teunissen). In het kader van de planvergelijking moet worden onderzocht of de objectiveerbare, inherente hinder van de gebruiksmogelijkheden die tengevolge van de meest ongunstige invulling van het oude planologische regime kon worden ondervonden, gelijk is te stellen aan de objectiveerbare inherente hinder tengevolge van de nieuwe bestemming (ABRvS 17 november 2010, *BR* 2011/10, m.nt. J.W. van Zundert/*Nieuwsbrief StAB* 2011, 11-42, m.nt. G.M. van den Broek; zie ook ABRvS 31 juli 2013, *Gst.* 2013/108, m.nt. J.W. van Zundert).
3. Uit de jurisprudentie is af te leiden dat de planvergelijking ook de basis vormt voor de beoordeling van een planschadeverzoek dat verband houdt met een toename van de

geluidsbelasting. Sinds enkele jaren volgt de Afdeling bestuursrechtspraak ten aanzien van de wijze waarop de toename van geluidsbelasting tengevolge van de aanleg van een weg moet worden beoordeeld, de volgende lijn:

‘Uit de uitspraken van de Afdeling van 29 augustus 2007 in zaak nr. 200701397/1 en van 21 maart 2007 in zaak nr. 200604781/1 kan worden afgeleid dat in het kader van het onderzoek of het nieuwe planologische regime dat de aanleg van de weg mogelijk maakt, leidt tot een planologische verslechtering die schade tot gevolg heeft, ten aanzien van de gestelde geluidsoverlast van het verkeer op de weg een vergelijking dient te worden gemaakt tussen de maximale geluidsbelasting onder het oude planologische regime en de maximale geluidsbelasting onder het nieuwe planologische regime. De feitelijke geluidsbelasting is derhalve niet van belang. Het bestuursorgaan dient bij de beoordeling van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden onder het nieuwe planologische regime op de peildatum uit te gaan van een reële prognose van het maximaal aantal te verwachten motorvoertuigen per rijstrook en per tijdseenheid en de daarmee gemoeide geluidsbelasting. Aan de hand daarvan dient te worden onderzocht of die belasting zodanig is, dat het nieuwe regime tot planologische verslechtering met een daaruit voortvloeiende waardevermindering van de woning heeft geleid’ (ABRvS 9 juni 2010, 200907020/1/H2, ECLI:NL:RVS:2010:BM7112; ABRvS 21 maart 2007, 200604781/1, ECLI:NL:RVS:2007:BA1196; ABRvS 29 augustus 2007, 200701397, ECLI:NL:RVS:2007:BB2498).

4. Kern van deze jurisprudentielijn is dat het bestuursorgaan niet mag uitgaan van de feitelijke geluidsbelasting, maar bij de beoordeling van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden onder het nieuwe planologische regime op de peildatum dient uit te gaan van een reële prognose van het maximaal aantal te verwachten motorvoertuigen per rijstrook en per tijdseenheid en de daarmee gemoeide geluidsbelasting (dezelfde overweging wordt ook gehanteerd ten aanzien van de vraag of sprake is van waardevermindering in verband met een verslechtering van de luchtkwaliteit in verband met de aanleg van een weg; zie ABRvS 11 september 2013, 201210333/1/A2, ECLI:NL:RVS:2013:1097). Bovendien betekent het enkele feit dat de voorkeursgrenswaarde voor de geluidsbelasting niet wordt overschreden, op zichzelf niet dat er geen sprake kan zijn van planschade (zie ABRvS 9 juni 2010, 200907020/1/H2, ECLI:NL:RVS:2010:BM7112; ABRvS 29 augustus 2007, 200701397, ECLI:NL:RVS:2007:BB2498; ABRvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5872; ABRvS 16 november 2011, 201103257/1/H2, ECLI:NL:RVS:2011:BU4584).

5. Interessant is dat de Afdeling deze lijn ook toepast bij de beoordeling van verzoeken die verband houden met de aanleg van de havenspoorlijn of de openstelling van de Westerscheldetunnel (ABRvS 18 december 2013, 201211096/1/A2, ECLI:NL:RVS:2013:2428; ABRvS 24 december 2013, 201302128/1/A2, ECLI:NL:RVS:2013:2578).

6. In recentere jurisprudentie spelen reële prognoses ook een rol in het kader van andere planologische mogelijkheden die geluidshinder veroorzaken, zoals de oprichting van windturbines. In een zaak die leidde tot een uitspraak van de Afdeling d.d. 29 januari 2014 werd een vergelijking gemaakt tussen de maximale geluidsbelasting onder het oude en het nieuwe planologische regime ter hoogte van de woning als gevolg van het realiseren van windturbines. Voor een reële prognose van de geluidsbelasting van de windturbines op het terrein werd aansluiting gezocht bij de geluidsnormen van de voor het windmolenpark geldende omgevingsvergunning. Vervolgens wordt geconcludeerd dat 'uitgaande van de voor de windturbines vergunde milieubelasting van 40 dB(A) in de dagsituatie, de cumulatieve geluidsbelasting onder het nieuwe planologische regime op de peildatum maximaal 44 dB(A) was'. De Afdeling lijkt in deze uitspraak de aansluiting bij de geluidsnormen in de op de peildatum (de inwerkingtreding van het schadeveroorzakende planologische besluit) geldende omgevingsvergunning te aanvaarden. De prognoses van de te verwachten geluidsbelasting van de windturbines worden reëel geacht voor de situatie ten tijde van de peildatum (ABRvS 29 januari 2014, 201302461/1/A2, ECLI:NL:RVS:2014:193).

7. De kern van deze uitspraak is dat op basis van een maximale invulling van het planologische regime een reële prognose wordt gemaakt van de geluidsbelasting, waarbij aansluiting wordt gezocht bij de op de peildatum vigerende milieunormen. Dat lijkt mij een juiste benadering, die aansluit bij het perspectief van de redelijk handelende koper. Deze redelijk handelende koper zal de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden van het planologische regime als uitgangspunt nemen, waarbij hij aan de hand van de op de peildatum vigerende milieunormen een reële prognose maakt van de te verwachten geluidsbelasting. Bij de beoordeling van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden kunnen in beginsel uitsluitend de voorschriften van het planologische regime betrokken worden. Aan de hand daarvan wordt vervolgens een prognose gemaakt van de door een redelijk handelend koper ten tijde van de peildatum te verwachten geluidsbelasting, behorend bij een maximale (en meest ongunstige) invulling van het planologische regime.

8. Zoals gezegd, ligt aan de prognose van de te verwachten geluidsbelasting een maximale invulling van het planologische regime ten grondslag. In een uitspraak van 16 april 2014 was een zaak aan de orde waar de schadecommissie er bij de maximale invulling van het bestemmingsplan ten onrechte van was uitgegaan dat in het bestemmingsplan een snelheidsbegrenzing van 50 km per uur was opgenomen. De Afdeling concludeert in de uitspraak dat de maximumsnelheid in het bestemmingsplan niet planologisch is begrensd, in die zin dat in het bestemmingsplan de snelheid niet is beperkt tot 50 km per uur. Naar het oordeel van de Afdeling had het college bij de planvergelijking moeten beoordelen welk type weg het bestemmingsplan mogelijk maakt en voor welk snelheidsregime die weg geschikt is.

Het bestemmingsplan maakt een vierbaansweg mogelijk die geschikt is voor een hogere snelheid dan 50 km per uur, zodat de schadecommissie is uitgegaan van een onjuiste planvergelijking (ABRvS 16 april 2014, 201300621/1/A2, ECLI:NL:RVS:2014:1292).

9. In de onderhavige uitspraak van 24 september 2014 gaat het om de vraag of de woning van appellant in waarde is gedaald ten gevolge van de geluidsoverlast, die verband houdt met de verlening van een vrijstelling ten behoeve van een schutterslokaal, vijf schietmasten en een opslagcontainer. In het vrijstellingsbesluit zijn geen voorschriften over het gebruik van de schutterij opgenomen, zodat dit besluit in beginsel een onbegrensde toename van de geluidsbelasting mogelijk heeft gemaakt. De rechtbank heeft zich op het standpunt gesteld dat realisering van deze maximale geluidsbelasting met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitgesloten kan worden geacht omdat in de aan de schutterij verleende milieuvergunning gebruiksvoorschriften zijn opgenomen waaruit volgt dat het uit de activiteiten van de schutterij voortvloeiende geluid beperkt moet worden tot bepaalde maximale geluidsniveaus. De Afdeling gaat in deze redenering – naar mijn mening terecht – niet mee. Het ‘met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid uitsluiten’ ziet op het uitsluiten van de verwezenlijking van de maximale bouw- en gebruiksmogelijkheden die het planologische regime biedt. Het enkele feit dat met de voorschriften van een milieuvergunning de geluidsbelasting wordt beperkt, betekent nog niet dat maximale verwezenlijking van de planologische mogelijkheden met aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid is uitgesloten. Bij de verlening van een milieuvergunning is immers de aanvraag leidend en niet de maximale gebruiksmogelijkheden van het planologische regime. De rechtbank benadert het geschil vanuit het verkeerde perspectief.

10. De vraag die beantwoord moet worden, is welke geluidsbelasting een redelijk handelend koper bij een maximale invulling van het planologische regime op de peildatum redelijkerwijs dient te verwachten. De Afdeling stelt terecht dat in het kader van het onderzoek naar hetgeen op grond van het planologisch regime, zoals ontstaan door het vrijstellingsbesluit, op de peildatum maximaal kan worden gerealiseerd, een reële prognose dient te worden gemaakt van het gebruik van de schutterij met de daaruit voortvloeiende geluidsbelasting die redelijkerwijs te verwachten is. Bij het onderzoek naar een reële prognose van de geluidsbelasting kan – in navolging van de uitspraak van de Afdeling van 29 januari 2014, 201302461/1/A2, ECLI:NL:RVS:2014:193, naar welke uitspraak de Afdeling zelf ook verwijst – naar mijn mening wel degelijk aansluiting worden gezocht bij geluidsnormen in de op de peildatum vigerende milieuregelgeving. Uit de onderhavige uitspraak kan dus niet worden afgeleid dat een op de peildatum vigerende omgevingsvergunning in het geheel betekenisloos is voor de beoordeling van een planschadeverzoek. De vigerende milieunormen kunnen een indicatie geven van de redelijkerwijs te verwachten, objectiveerbare, inherente overlast die

kan worden ondervonden bij een maximale verwezenlijking van de gebruiksmogelijkheden die het planologische regime biedt.