

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2225

Datum uitspraak

29 mei 2024

Inhoudsindicatie

Bij uitspraak van 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1682, heeft de Afdeling een door de stichting ingesteld hoger beroep gegrond verklaard, het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Veere van 11 mei 2020 tot het verlenen van een omgevingsvergunning eerste fase gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. Het college heeft in februari 2018 aan B's Onroerend Goed B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een zogenoemd vitaliteitshotel op de locatie. De omgevingsvergunning zag op het gedeeltelijk slopen van bestaande opstallen, het handelen in strijd met het bestemmingsplan "Kom Domburg" en het aanleggen of veranderen van een uitweg. De rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft die vergunning in haar uitspraak van 20 januari 2020 vernietigd. Het college heeft met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank bij besluit van 11 mei 2020 de omgevingsvergunning opnieuw verleend. De Afdeling heeft de omgevingsvergunning vernietigd, omdat uit de overgelegde berekening ten aanzien van de stikstofdepositie als gevolg van het project niet is gebleken dat de vergunde activiteiten niet leiden tot aantasting van het nabijgelegen Natura 2000-gebied.

Volledige tekst

202204749/1/R1.

Datum uitspraak: 29 mei 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Leefbaarheid Kom Domburg en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: de stichting), gevestigd te Domburg, gemeente Veere, appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Veere.

Procesverloop

Bij uitspraak van 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1682, heeft de Afdeling een door de stichting ingesteld hoger beroep gegrond verklaard, het beroep tegen het besluit van het college van 11 mei 2020 tot het verlenen van een omgevingsvergunning eerste fase gegrond verklaard en dat besluit vernietigd. Verder heeft de Afdeling met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) bepaald dat tegen het door het college nieuw te nemen besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

Bij besluit van 1 juni 2022 heeft het college opnieuw een omgevingsvergunning eerste fase verleend aan B's Onroerend Goed B.V. voor het realiseren van een vitaliteitshotel aan de Schelpweg 8, aangevuld met percelen aan de Beatrixstraat en Weverijstraat 9-13, te Domburg (hierna: de locatie).

Tegen dit besluit heeft de stichting beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

B's Onroerend Goed B.V. heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De stichting en B's Onroerend Goed B.V. hebben nadere stukken gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 januari 2024, waar de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], bijgestaan door A.H. van Leeuwen, rechtsbijstandverlener te Veere, en drs. M.H. van der Wielen, en het college, vertegenwoordigd door S.M. den Haan, zijn verschenen. Verder is ter zitting B's Onroerend Goed B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde C] en [gemachtigde D], bijgestaan door mr. M. van der Veer, advocaat te Roosendaal, als partij gehoord.

Na de zitting heeft het college op verzoek van de Afdeling nadere stukken in het geding gebracht. De stichting heeft hierop gereageerd. Partijen hebben niet verklaard gebruik te willen maken van het recht om op een nadere zitting te worden gehoord. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 17 maart 2016. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

Algemeen

2. Het college heeft bij besluit van 22 februari 2018, gewijzigd bij besluit van 28 maart 2018, aan B's Onroerend Goed B.V. een omgevingsvergunning eerste fase verleend voor het realiseren van een zogenoemd vitaliteitshotel op de locatie. De omgevingsvergunning eerste fase zag op het gedeeltelijk slopen van bestaande opstallen, het handelen in strijd met het bestemmingsplan "Kom Domburg" en het aanleggen of veranderen van een uitweg. De rechtbank Zeeland-West-Brabant heeft die vergunning in haar uitspraak van 20 januari 2020 vernietigd. Het college heeft met inachtneming van de uitspraak van de rechtbank bij besluit van 11 mei 2020 de omgevingsvergunning opnieuw verleend.

De uitspraak van 28 juli 2021

3. De Afdeling heeft in de uitspraak van 28 juli 2021 de bij besluit van 11 mei 2020 verleende omgevingsvergunning vernietigd, omdat uit de overgelegde berekening ten aanzien van de stikstofdepositie als gevolg van het project niet is gebleken dat de vergunde activiteiten niet leiden tot aantasting van het nabijgelegen Natura 2000-gebied. Verder overwoog de Afdeling dat deze berekening alleen ziet op de gebruiksfase, terwijl de omgevingsvergunning ook ziet op sloopactiviteiten en de aanleg van een uitweg.

Het besluit van 1 juni 2022

4. Het college heeft bij besluit van 1 juni 2022, onder aanvulling van de motivering, opnieuw een omgevingsvergunning eerste fase verleend. Het college heeft de stikstofdepositie opnieuw beoordeeld en de resultaten neergelegd in het rapport "Memo aanvullend stikstofonderzoek" van 28 februari 2022 (hierna: het stikstofonderzoek), dat aan het besluit ten grondslag is gelegd.

Ingetrokken beroepsgronden

5. De stichting heeft op de zitting de beroepsgrond over het niet hanteren van de juiste afkapgrens ingetrokken.

Gronden van het beroep

Uniforme openbare voorbereidingsprocedure

6. De stichting betoogt dat het college ten onrechte belanghebbenden en niet-belanghebbenden niet opnieuw in de gelegenheid heeft gesteld om een zienswijze in te dienen en hun daarmee de mogelijkheid heeft ontnomen om invloed uit te oefenen op het besluit.

6.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 12 april 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1008](#), onder 3.1, staat het in geval van vernietiging van een besluit door de bestuursrechter het bevoegd gezag in beginsel vrij om bij het nemen van een nieuw besluit terug te vallen op de al gevoerde procedure die aan het vernietigde besluit ten grondslag lag, dan wel de gehele procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen. Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het uit een oogpunt van zorgvuldige voorbereiding van een besluit, mede gelet op de aard en ernst van de gebreken die tot vernietiging hebben geleid en het verhandelde in die eerste procedure, niet passend

moet worden geoordeeld indien het bevoegd gezag ermee volstaat terug te vallen op de eerdere procedure en niet een nieuw ontwerpbesluit opstelt en ter inzage legt.

6.2. Voor het besluit van 22 februari 2018, gewijzigd bij besluit van 28 maart 2018, is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure doorlopen. In de uitspraak van 28 juli 2021 heeft de Afdeling geoordeeld dat voor het nemen van het besluit van 11 mei 2020 teruggevallen mocht worden op die eerder gevoerde voorbereidingsprocedure. Ter reparatie van de gebreken in het besluit van 11 mei 2020 heeft het college het voorliggende besluit genomen en de gevolgen van de stikstofdepositie nader in beeld gebracht. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de gebreken die tot vernietiging van het besluit van 11 mei 2020 hebben geleid, naar hun aard en ernst niet zodanig dat het college niet op de eerder doorlopen voorbereidingsprocedure heeft mogen terugvallen. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college ten onrechte ervan heeft afgezien om voor het nemen van het besluit een nieuw ontwerpbesluit ter inzage te leggen.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met artikel 59 van de Gemeentewet

7. De stichting betoogt dat het besluit in strijd met artikel 59 van de Gemeentewet is genomen. Uit de besluitenlijst volgt volgens de stichting namelijk niet dat conform dat artikel na het staken van de stemmen opnieuw is gestemd.

7.1. Artikel 59 van de Gemeentewet luidt:

"1. Indien bij een stemming, anders dan over personen voor het doen van benoemingen, voordrachten of aanbevelingen, de stemmen staken, wordt opnieuw gestemd.

2. Staken de stemmen andermaal over hetzelfde voorstel, dan beslist de stem van de voorzitter."

7.2. In de door de stichting overgelegde besluitenlijst is opgenomen dat twee wethouders tegen en één wethouder en de burgemeester voor het voorstel stemden en daarom de stemmen zijn gestaakt. Verder is daarin opgenomen dat door het staken van de stemmen de stem van de burgemeester de doorslag gaf. Anders dan de stichting stelt, volgt uit hetgeen is opgenomen in de besluitenlijst niet noodzakelijkerwijs dat er niet een tweede keer over het voorstel is gestemd. Door het college zijn verklaringen van de gemeentesecretaris en de oud-burgemeester die bij de desbetreffende vergadering aanwezig waren, overgelegd. Zowel de gemeentesecretaris als de betrokken burgemeester hebben verklaard dat na het staken van de stemmen bij de eerste stemming het besluit opnieuw aan de orde is gesteld en er conform artikel 59 van de Gemeentewet opnieuw is gestemd. De enkele stelling van de stichting dat de verklaringen letterlijk met elkaar overeenkomen, biedt onvoldoende aanknopingspunten om niet van de juistheid van de ondertekende verklaringen uit te gaan.

Het betoog slaagt niet.

De stikstofberekeningen

-Verkeerssituatie

8. De stichting betoogt dat de omgevingsvergunning in strijd met artikel 6, derde lid van de Habitatrichtlijn en artikel 2.7, eerste en tweede lid van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) is verleend. Verder is het besluit volgens de stichting in strijd met het evenredigheidsbeginsel en het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel. De stichting voert in dat verband aan dat in de berekeningen geen rekening is gehouden met de mogelijkheid dat

de verkeerssituatie zal wijzigen. Volgens de stichting ligt het voor de hand dat de verkeersroute via de Ooststraat en de Weststraat in de toekomst, vanwege drukte, afgesloten zal worden. Daardoor zal het verkeer door onder andere de Badstraat, die naast het Natura 2000-gebied De Manteling Van Walcheren ligt, moeten worden afgewikkeld.

8.1. De Afdeling stelt voorop dat de vraag of voor het project een natuurvergunningplicht bestaat in beginsel pas aan de orde komt in een procedure op grond van de Wnb. Los daarvan mag het college geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan verlenen indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten onderkennen dat het gebiedsbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg stond.

8.2. Rho-adviseurs heeft in opdracht van B's Onroerend Goed B.V. onderzocht of het project leidt tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het stikstofonderzoek. Het college heeft het stikstofonderzoek ten grondslag gelegd aan het besluit. In het stikstofonderzoek is de stikstofuitstoot in de gebruiksfase berekend. Ook de aanlegfase van de nieuwe uitweg is beoordeeld. De conclusie is dat het project niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie op omringende Natura-2000 gebieden ten opzichte van de referentiesituatie.

8.3. De Afdeling overweegt dat voor de vraag of het geactualiseerde stikstofonderzoek ten grondslag kan worden gelegd aan het besluit van belang is of de uitgangspunten waarop het onderzoek is gebaseerd reëel en aannemelijk zijn (vergelijk de uitspraak van 24 november 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:2627](#), onder 27.1).

8.4. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd geen reden te twijfelen aan de representativiteit van de verwachting als weergegeven in het onderzoek, die luidt dat de ontsluiting zal plaatsvinden via de Schelpweg en de route over de Ooststraat en Weststraat. In de ruimtelijke onderbouwing is vermeld dat de ontsluiting volledig via de Schelpweg zal plaatsvinden. In de uitspraak van 28 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1682](#), zag de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat er bij het vaststellen van de verkeersgeneratie als gevolg van het vitaliteitshotel van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan. De mogelijkheid dat deze route afgesloten wordt, betreft een onzekere toekomstige gebeurtenis waarmee het college bij het nemen van dit besluit geen rekening heeft hoeven houden.

De Afdeling ziet dan ook in wat de stichting heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het nieuwe stikstofonderzoek ten aanzien van het verkeer van onjuiste uitgangspunten is uitgegaan.

Het betoog slaagt niet.

-Onzekerheid berekening

9. De stichting betoogt dat de berekeningen die aan het besluit ten grondslag liggen een te grote mate van onzekerheid hebben. In dat verband heeft de stichting erop gewezen dat het RIVM heeft erkend dat de herkomst van tot wel 40% van de stikstofdepositie in de duingebieden onduidelijk is. Deze berekeningen mochten daarom volgens de stichting niet aan het besluit ten grondslag gelegd worden. Verder is het voor de stichting te kostbaar om zelf een berekening uit te laten voeren, waardoor er strijd is met het beginsel van equality of arms.

9.1. De Afdeling stelt voorop dat modellen naar hun aard een abstractie van de te verwachten werkelijkheid weergeven. In dit geval zijn het rekenmodel AERIUS Calculator 2021 en de daarmee gemaakte berekeningen aan de besluitvorming ten grondslag gelegd. Dit

rekenmodel is gebaseerd op de meest recente wetenschappelijke inzichten en wordt actueel gehouden door daarin nieuwe gegevens en inzichten te verwerken. Het was op het moment van het besluit van 1 juni 2022 het beste beschikbare rekenmodel. Gelet daarop is de Afdeling van oordeel dat het college de daarmee gemaakte berekening aan het besluit ten grondslag mocht leggen. Daarbij gaat de verklaring van het RIVM over de herkomst van de bestaande stikstofdepositie op de duingebieden en ziet de aan het besluit ten grondslag gelegde berekening op de gevolgen van de stikstofdepositie van het bouwplan. Het stuk waarnaar door de stichting wordt verwezen, biedt geen concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de inhoud van het rapport. Gelet daarop ziet de Afdeling geen aanleiding om zelf een deskundige te benoemen. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 30 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1674](#). Voor zover de stichting betoogt dat er strijd is met het beginsel van equality of arms, overweegt de Afdeling dat de stichting geen tegenonderzoek naar voren hoeft te brengen om aan te tonen dat het rapport onjuist is. Zij hoeft alleen redelijke aanknopingspunten voor twijfel aan de inhoud van de door het college gebruikte gegevens aan te dragen. De stichting is daarin niet geslaagd. Het betoog slaagt niet.

-Bouwfase

10. De stichting betoogt dat ten onrechte de stikstofemissie in de bouwfase onvolledig is doorgerekend. De stichting heeft de memo "Toets stikstofberekening Vitaliteitshotel Schelpweg 8 te Domburg" van NOX Advies, van 18 december 2023 (hierna: de tegenberekening) overgelegd, waarin wordt gewezen op de onvolledige doorberekening van de emissie in de bouw- en sloopfase. Uit de tegenberekening komt naar voren dat de bouwfase tot een depositie van ten minste 0,16 mol N/ha/jaar leidt.

10.1. Uit het stikstofonderzoek blijkt dat bij het onderzoek dat daaraan ten grondslag ligt, niet de stikstofemissie in de bouwfase is betrokken. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de emissie in de bouwfase aan de orde komt bij de vergunning voor de tweede fase, nu de verleende vergunning voor de eerste fase alleen ziet op het handelen in strijd met regels van ruimtelijke ordening en de vergunning voor de tweede fase gaat over de bouwactiviteiten. Verder heeft het college erop gewezen dat de Afdeling in de uitspraak van 28 juli 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1682](#), heeft geoordeeld dat alleen de vergunde activiteiten beoordeeld moeten worden. Tijdens de zitting is vast komen te staan dat de vergunning voor de tweede fase nog niet is aangevraagd.

10.2. Artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo luidt: "Onverminderd het bepaalde in de artikelen 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. In afwijking van de eerste volzin en onverminderd artikel 2.5 kan, indien één van die onlosmakelijke activiteiten een activiteit is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor die activiteit voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend."

10.3. De in artikel 2.7 van de Wabo opgenomen regeling dat de aanvraag om omgevingsvergunning betrekking dient te hebben op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project laat onverlet dat op grond van artikel 2.5 van de Wabo voor die activiteiten in twee fasen vergunning kan worden aangevraagd en het college deze twee afzonderlijke aanvragen zelfstandig dient te beoordelen en daarop twee beschikkingen geeft.

Op grond van dit artikel wordt een omgevingsvergunning op verzoek van de aanvrager in twee fasen verleend, waarbij de eerste fase slechts betrekking heeft op de door de

aanvrager aan te geven activiteiten. B's Onroerend Goed B.V. heeft er voor gekozen voor de omgevingsvergunning gefaseerd aan te vragen.

Zoals reeds onder 8.1. is overwogen kan het college geen omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan verlenen indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten onderkennen dat het gebiedsbeschermingsregime in de Wnb aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg stond. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (vergelijk de uitspraak van 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2449) moet een aanvraag voor een Wnb-vergunning betrekking hebben op alle activiteiten die tezamen één project vormen. Op die wijze is gewaarborgd dat de gevolgen van het gehele project voor het Natura 2000-gebied bij de beoordeling van een vergunning worden betrokken. De Afdeling is daarom van oordeel dat in het kader van de uitvoerbaarheid ook de stikstofuitstoot in de bouwfase bij de beoordeling dient te worden betrokken.

10.4. De Afdeling ziet evenwel in wat de stichting heeft aangevoerd op voorhand geen aanleiding voor het oordeel dat de stikstofemissie in de bouwfase aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg staat. Daarvoor is van belang dat in de bouwfase, naar door het college is gesteld en door de stichting niet is bestreden, emissieloos materieel ingezet kan worden, waardoor zonder emissie gebouwd kan worden.

Het betoog slaagt niet.

-cumulatie met andere projecten en recreatieve verhuur

11. Volgens de stichting zijn bij de stikstofberekeningen die aan het besluit ten grondslag zijn gelegd geen concrete projecten betrokken die nog niet (geheel) zijn uitgevoerd. In dat verband heeft de stichting gewezen op een aantal andere projecten voor hotels in Domburg en op een groot aantal woningen dat volgens de stichting thans illegaal recreatief wordt verhuurd, maar vermoedelijk gelegaliseerd zal worden.

11.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ3382](#)) is een zogenoemde cumulatietoets bij projecten die ten opzichte van de referentiesituatie niet leiden tot een toename van de stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige natuurwaarden niet nodig.

In dit geval is geen sprake van een project dat ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van stikstofdepositie op voor stikstof gevoelige natuurwaarden. Gelet hierop heeft het college dan ook geen onderzoek naar cumulatieve effecten in verband met deze activiteiten hoeven uitvoeren.

Het betoog slaagt niet.

11.2. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande, in wat de stichting heeft aangevoerd geen grond voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de stikstofonderzoeken. Het college heeft deze dan ook ten grondslag mogen leggen aan zijn standpunt dat de Wnb niet op voorhand aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

Netcongestie

12. De stichting voert aan dat de haalbaarheid van de realisatie van het hotel onzeker is. In dat verband heeft zij gewezen op een bericht van netbeheerder TenneT, waarin een vooraankondiging wordt gedaan van verwachte structurele congestie voor afname van elektriciteit in Zeeland.

12.1. B's Onroerend goed B.V. heeft erop gewezen dat het perceel ten behoeve van de telefooncentrale van KPN die daar voorheen aanwezig was al over een zware bedrijfsmatige aansluiting beschikt. De capaciteit daarvan is al in de berekeningen van de netbeheerder verdisconteerd en op het gebied van stroomtransport worden er geen problemen voorzien. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het project niet uitvoerbaar is vanwege de capaciteit van het stroomnet.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

13. Het beroep is ongegrond.

14. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Overschrijding redelijke termijn

15. De stichting heeft in haar nadere stuk van 27 januari 2023 verzocht om het college te veroordelen tot vergoeding van de schade wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de mens en de fundamentele vrijheden.

16. De Afdeling zal in een afzonderlijke uitspraak oordelen over het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, waartoe de Afdeling het onderzoek zal heropenen. Aan deze zaak zal het procedurenummer 202204749/2/R1 worden toegekend.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep ongegrond;

II. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend onder zaak nr. 202204749/2/R1 ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent de gevorderde schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 mei 2024

195-1036