

ECLI	ECLI:NL:RVS:2004:AQ7004
Datum uitspraak	18 augustus 2004
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 16 oktober 2003, nummer Geo 0154/2003, heeft verweerder aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Railinfrabeheer B.V." (hierna: Railinfrabeheer) een reguliere bouwvergunning verleend voor het plaatsen van geluidsschermen langs de Betuweroute op de nader in de bijlage bij het besluit vermelde kadastrale percelen in de gemeente Duiven.

Volledige tekst

200307139/1.

Datum uitspraak: 18 augustus 2004

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], beiden wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Duiven,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 16 oktober 2003, nummer Geo 0154/2003, heeft verweerder aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Railinfrabeheer B.V." (hierna: Railinfrabeheer) een reguliere bouwvergunning verleend voor het plaatsen van geluidsschermen langs de Betuweroute op de nader in de bijlage bij het besluit vermelde kadastrale percelen in de gemeente Duiven.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 28 oktober 2003, bij de Raad van State ingekomen per faxbericht op dezelfde dag, beroep ingesteld.

Bij brief van 28 oktober 2003, nummer Geo 0154/2003, heeft verweerder aan Railinfrabeheer meegedeeld de bovenleidingportalen en bovenleidingen ten behoeve van de Betuweroute aan te merken als bouwvergunningsvrije bouwwerken.

Tegen dit standpunt hebben appellanten bij brief van 4 november 2003, bij de Raad van State ingekomen per faxbericht op dezelfde dag, beroep ingesteld.

Verweerder heeft geen verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten, verweerder en Railinfrabeheer (ProRail). Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft beide beroepen ter zitting behandeld op 22 april 2004, waar appellanten, vertegenwoordigd door drs. K. IJff, gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. A.H.J. van den Biesen, advocaat te Amsterdam, en F. Visser, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn aldaar namens Railinfrabeheer mr. J.A.M. van der Velden, advocaat te Breda, mr. C.C.F. Rulkens, T.K. van den Brug, ir. P.P.M.K. Jansen en H.G.M.J. van Helvoort, gemachtigden, alsmede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag, verschenen.

2. Overwegingen

Geluidsschermen

2.1. Het bestreden besluit is voorbereid overeenkomstig het bepaalde in artikel 20 van de Tracéwet (hierna: de Tw). Ingevolge het tweede lid van dit artikel bevordert de Minister van Verkeer en Waterstaat (hierna: de Minister) een gecoördineerde voorbereiding van de besluiten op aanvragen om vergunningen en van de overige ambtshalve te nemen besluiten met het oog op de uitvoering van een tracébesluit.

Verweerder heeft het besluit genomen met het oog op de uitvoering van het Tracébesluit Betuweroute van 26 november 1996, aangevuld met het Tracébesluit Betuweroute Tracédeel Pannerdensch Kanaal van 13 november 1997 (hierna tezamen te noemen: het tracébesluit). Bij het besluit is een reguliere bouwvergunning verleend voor de plaatsing van geluidsschermen langs de Betuweroute van kilometer 100.535 tot en met kilometer 103.765.

2.2. Appellanten stellen in beroep dat de vergunning ten onrechte is verleend. Hiertoe voeren zij aan dat de terinzagelegging van de bouw aanvraag onvolledig is geweest, dat verweerder op de aanvraag heeft beslist zonder in het bezit te zijn van alle daartoe benodigde gegevens, alsmede dat de kennisgeving van de vergunningverlening niet overeenkomstig de wet heeft plaatsgevonden. Voorts wijzen zij op de korte termijnen in de vergunningprocedure, op gebreken in de toepassing van het mandaatbesluit van de Minister en op vooringenomenheid bij Railinfrabeheer, welke tevens coördinator voor de vergunningverlening is.

Voorts stellen appellanten dat voor de hoogte van de schermen ten onrechte is uitgegaan van het bepaalde in het bestemmingsplan inzake de "Bovenkant Spoorstaaf". Ook is met de vergunningverlening onvoldoende ingegaan op constructieve bezwaren tegen en veiligheidsrisico's van de geluidsschermen in geval van ongelukken. Het advies van de brandweer achten zij niet kenbaar. Ten slotte komen de schermen volgens hen in strijd met redelijke eisen van welstand indien van begroeiing van de binnenzijde van de schermen zou worden afgezien.

2.3. Verweerder is van mening dat de vergunning past binnen het tracébesluit en het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Betuweroute, gemeente Duiven" (hierna: het bestemmingsplan). Het bouwplan voldoet volgens hem aan redelijke eisen van welstand. Omdat het een gebonden beschikking betreft, heeft hij de vergunning verleend.

2.4. De Afdeling overweegt over de formele bezwaren het volgende.

Ingevolge artikel 3:21, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) worden met het ontwerp van het besluit onder meer ter inzage gelegd: a. een exemplaar van

de aanvraag met de daarbij behorende stukken, b. een verslag van het vooroverleg over de aanvraag, indien dit heeft plaatsgehad, en c. rapporten en adviezen die in verband met het ontwerp zijn uitgebracht, voor zover deze redelijkerwijs nodig kunnen zijn voor een beoordeling van het ontwerp.

Naar ter zitting is gebleken, ziet het bezwaar dat niet alle stukken, zoals bedoeld in het hiervoor bedoelde artikel, ter inzage zijn gelegd, met name op een verslag van een overleg over de wijze van uitvoering van de geluidsschermen. Dit overleg kan niet worden aangemerkt als een vooroverleg over de aanvraag als bedoeld in het eerste artikellid, onder b. Een verslag van dit overleg behoeft derhalve niet ter inzage te worden gelegd. Voorts is niet gebleken dat verweerder ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van de bouwvergunning over nadere bouwkundige rapporten beschikte die overeenkomstig het bepaalde onder c mede ter inzage hadden moeten worden gelegd.

Uit het enkele feit dat beweerdelijk niet is voldaan aan de indieningsvereisten, zoals vermeld in het Besluit indieningsvereisten aanvraag bouwvergunning, volgt niet dat de bouwvergunning om die reden voor vernietiging in aanmerking komt. Het is in hoge mate aan verweerder om te beoordelen of voldoende gegevens en bescheiden zijn ingediend om een besluit over de aanvraag te kunnen nemen. Niet is gebleken dat verweerder in dit geval niet op basis van ter beschikking staande gegevens en bescheiden een besluit kon nemen. Dat niet alle gegevens in het openbaar register als bedoeld in artikel 57 van de Woningwet zijn aangetekend, behoeft daar niet aan in de weg te staan.

Eventuele gebreken in de kennisgeving van de verlening van de vergunning kunnen verder aan de rechtmatigheid van de vergunning zelf niet afdoen.

In de omstandigheid dat Railinfrabeheer, de aanvrager van de vergunning, tevens door de Minister is aangewezen als coördinator, alsmede in de gestelde bezwaren inzake de termijnen en de toepassing van het mandaatbesluit van de Minister ziet de Afdeling ten slotte geen aanleiding voor het oordeel dat in zoverre niet is gehandeld in overeenstemming met de desbetreffende (wettelijke) regelingen.

Gelet op het voorgaande treffen de formele bezwaren geen doel.

2.4.1. Wat betreft de inhoudelijke beroepsgronden overweegt de Afdeling het volgende.

In artikel 44, eerste lid, van de Woningwet is, voor zover hier van belang en kort weergegeven, bepaald dat een reguliere bouwvergunning slechts mag en moet worden geweigerd, indien het bouwen waarop de aanvraag betrekking heeft in strijd is met het Bouwbesluit 2003, de gemeentelijke bouwverordening of het bestemmingsplan, of het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk in strijd is met redelijke eisen van welstand.

2.4.2. In het bestemmingsplan is het tracébesluit, voor zover het betreft het desbetreffende gedeelte van het grondgebied van Duiven, verwerkt. Voor zover het betreft de plandelen met de bestemming "Spoorwegdoeleinden" is de hoogte van de geluidsschermen ingevolge artikel 3, derde lid, aanhef en onder g, van de planvoorschriften gemaximeerd op vier meter vanaf de Bovenkant Spoorstaaf; waar de sporen verdiept zijn gelegen, bedraagt de maximale hoogte vier meter vanaf maaiveld. Ingevolge artikel 1 van de planvoorschriften wordt onder "Bovenkant Spoorstaaf" verstaan de hoogte van de bovenkant van de laagste spoorstaaf ten opzichte van Normaal Amsterdams Peil. Niet is gebleken dat de hoogte niet op deze wijze kan worden bepaald. Evenmin is gebleken dat de vergunde geluidsschermen niet aan deze hoogtebepaling voldoen. Het bouwplan is derhalve in zoverre niet in strijd met het bestemmingsplan.

2.4.3. Naar ter zitting is gebleken richten de bezwaren inzake de constructie zich met name op de beweerde strijdigheid met artikel 2.3, eerste lid, van het Bouwbesluit 2003.

Ingevolge dit artikellid wordt een uiterste grenstoestand van een hoofddraagconstructie, onverminderd artikel 2.2 van het Bouwbesluit 2003, niet overschreden bij bijzondere belastingscombinaties als bedoeld in NEN 6702. Daarbij wordt uitgegaan van: a. een gasexplosie, b. een botsing door een voertuig, en c. een extreme grondwaterstand. Indien NEN 6702 niet voorziet in de kwantificering van de belastingscombinaties wordt uitgegaan van NEN 6700.

De Afdeling overweegt dat verweerder het bouwplan heeft laten toetsen door het adviesbureau voor bouwtechniek ABT te Velp en dat dit tot een positief advies heeft geleid. Appellanten hebben op dit punt geen deskundig tegenadvies overgelegd. Niet is gebleken dat de hoofddraagconstructie niet voldoet aan het bepaalde in genoemd artikellid. Appellanten hebben de Afdeling er niet van kunnen overtuigen dat uit dit artikel zou voortvloeien dat de geluidsschermen in constructief opzicht de door appellanten gevreesde gevolgen van ongelukken volledig zouden moeten kunnen opvangen.

2.4.4. Wat betreft de brandveiligheid begrijpt de Afdeling appellanten aldus dat het hun met name gaat om de risico's van brand ten gevolge van ongevallen mede in relatie tot de aanwezigheid van de geluidsschermen. In dat verband stelt zij voorop dat in het kader van het tracébesluit de veiligheid van het goederenspoorvervoer is bezien. Daarbij is rekening gehouden met de plaatsing van geluidsschermen. Uit de stukken blijkt dat de brandweer Duiven de bouwtekeningen op 30 juni 2003 heeft gezien en daarmee akkoord is gegaan. Niet is gebleken dat de vergunde schermen voor zover het betreft de brandveiligheid in strijd zijn met het Bouwbesluit 2003. Dat de schermen beweerdelijk niet in overeenstemming zijn met de tussen de projectorganisatie Betuweroute en het Centraal Overleg van de vertegenwoordigers van de regionale brandweren vastgestelde uitvoeringsrichtlijnen en om die reden zouden moeten worden aangepast, maakt dit niet anders.

2.4.5. Wat betreft de welstandsbeoordeling heeft het Gelders genootschap tot bevordering en instandhouding van de schoonheid van stad en land, zijnde de welstandscommissie als bedoeld in artikel 48, eerste lid, van de Woningwet, meegedeeld dat de geluidsschermen voldoen aan redelijke eisen van welstand.

De Afdeling verstaat het beroep van appellanten op dit punt aldus dat zij dit advies en het daarop gebaseerde standpunt van verweerder als zodanig niet bestrijden, maar vrezen dat de in de bouwaanvraag beschreven begroeiing tegen de schermen niet zal worden aangebracht. Dit bezwaar ziet op een eventuele verandering die geen afbreuk doet aan de welstandsbeoordeling. Hierin kan derhalve geen aanleiding worden gevonden voor het oordeel dat het bouwplan niet in overeenstemming kan worden geacht met redelijke eisen van welstand.

2.4.6. Nu ook anderszins uit de bezwaren van appellanten niet valt af te leiden dat zich weigeringsgronden als bedoeld in artikel 44 van de Woningwet voordoen, was verweerder gehouden de bouwvergunning te verlenen. De bezwaren van appellanten dat niet overeenkomstig de bouwvergunning wordt gebouwd, kunnen in deze procedure niet aan de orde komen. Indien moet worden vastgesteld dat de geluidsschermen in afwijking van de bouwvergunning zijn gebouwd, kan verweerder verzocht worden handhavingsmaatregelen te treffen.

2.4.7. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

Bovenleidingportalen en bovenleidingen

2.5. Verweerder heeft naar aanleiding van een verzoek van appellanten het standpunt ingenomen dat de plaatsing van bovenleidingportalen en bovenleidingen bouwvergunningsvrij is. Met het oog op de uitvoering van het tracébesluit heeft hij Railinfrabeheer van dit standpunt in kennis gesteld.

2.6. Appellanten zijn van mening dat dit standpunt een besluit is en dat voor de plaatsing van de bovenleidingportalen en bovenleidingen een bouwvergunning is vereist.

2.7. Verweerder is van mening dat zijn standpunt geen besluit is waartegen het instellen van beroep mogelijk is.

2.8. Ingevolge artikel 25a, eerste lid, van de Tw kan een belanghebbende tegen een tracébesluit of een ander in artikel 20, tweede lid, van de Tw bedoeld besluit beroep instellen bij de Afdeling.

Ingevolge 1:3, eerste lid, van de Awb wordt onder besluit verstaan een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Voor de beantwoording van de vraag of voor een voorgenomen handeling een vergunning vereist is, kan een vergunning worden aangevraagd dan wel door een derde om het treffen van bestuurlijke handhavingsmaatregelen worden verzocht. Het bevoegde bestuursorgaan dient bij het nemen van een besluit op zulk een aanvraag of verzoek de vraag naar de vergunningplicht als een voorvraag te beoordelen. Vervolgens kan tegen het aan het besluit ten grondslag liggende oordeel omtrent de vergunningplicht door het aanwenden van een rechtsmiddel tegen het besluit worden opgekomen.

Wanneer een bestuursorgaan, los van een aanvraag om vergunning of een verzoek om handhaving als hiervoor aangegeven, op een daartoe strekkend verzoek een oordeel geeft over de vraag of voor het verrichten van een bepaalde handeling een vergunning is vereist, kan dit oordeel in het algemeen niet als een publiekrechtelijke rechtshandeling in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb worden aangemerkt.

Op het voorgaande kan een uitzondering worden gemaakt indien het doen van een aanvraag voor een vergunning onevenredig bezwarend is dan wel indien het doen van een verzoek om het treffen van handhavingsmaatregelen wegens het intreden van onomkeerbare gevolgen of anderszins onevenredig bezwarend is.

De plaatsing van de bovenleidingportalen en bovenleidingen kan niet als een onomkeerbare handeling worden aangemerkt. Evenmin is gebleken dat het doen van een verzoek om het treffen van handhavingsmaatregelen voor appellanten onevenredig bezwarend is.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het standpunt van verweerder in zijn brief van 28 oktober 2003 geen rechtsgevolgen in het leven roept en mitsdien geen besluit is in de zin van meergenoemd artikellid.

Dit betekent dat de Afdeling aan artikel 25a, eerste lid, van de Tw geen bevoegdheid kan ontnemen van het beroep kennis te nemen. Zij ziet geen termen toepassing te geven aan artikel 6:15, eerste lid, van de Awb.

Proceskosten

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart zich onbevoegd van het beroep inzake de bovenleidingportalen en bovenleidingen kennis te nemen;

II. verklaart het beroep inzake de geluidsschermen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, Voorzitter, en mr. P.J.J. van Buuren en mr. W.D.M. van Diepenbeek, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, ambtenaar van Staat.

w.g. Slump w.g. Klein

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 augustus 2004

178-371.