uitspraak

RECHTBANK DEN HAAG

Bestuursrecht

zaaknummers: SGR 21/5708 en SGR 21/5709

uitspraak van de voorzieningenrechter van 29 oktober 2021 in de zaken tussen

[redacted] verzoekers
(gemachtigde: mr. F.P. van Galen),

en

het college van burgemeester en wethouders van Nieuwkoop, verweerder
(gemachtigden: mr. V. Platteeuw en H.C. de Jong).

Als derde-partij neemt aan het geding deel: [redacted] vergunninghouder
(gemachtigde: mr. J.J. Turenhout).

Procesverloop

In het besluit van 27 mei 2021 (bestreden besluit I) heeft verweerder aan vergunninghouder een omgevingsvergunning eerste fase voor de activiteit 'handelen in strijd met de regels van de ruimtelijke ordening' verleend voor de bouw van een restaurant met bedrijfswoning, parkeerkelder en bijbehorende terreinvoorzieningen (het bouwplan) op het adres Noordse Dorpsweg 2 en 2A te Noorden.

In een besluit van eveneens 27 mei 2021 (bestreden besluit II) heeft verweerder aan vergunninghouder voor het bouwplan een omgevingsvergunning tweede fase verleend voor de activiteiten 'bouwen' en 'inrit aanpassen/aanleggen'.

Verzoekers hebben tegen de bestreden besluiten beroep ingesteld. Zij hebben de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op 14 oktober 2021 op zitting behandeld. Namens verzoekers zijn verschenen [redacted], bijgestaan door hun gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Vergunninghouder is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde.

Overwegingen

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en bindt de rechtbank in een bodemgeding niet.

2. De voorzieningenrechter gaat bij de beoordeling uit van de volgende feiten en omstandigheden. Op 16 december 2016 heeft vergunninghouder een aanvraag voor een

omgevingsvergunning ingediend voor het bouwplan. In die aanvraag heeft vergunninghouder verzocht een omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteiten 'bouwen' en 'handelen in strijd met de regels van de ruimtelijke ordening' (strijdig gebruik). Vergunninghouder heeft de aanvraag voor wat betreft de activiteit 'bouwen' vervolgens ingetrokken.

3. Tegen het ontwerpbesluit waarin verweerder het voornemen kenbaar heeft gemaakt om de omgevingsvergunning voor de activiteit 'strijdig gebruik' te verlenen, hebben verzoekers zienswijzen ingediend. In de door verzoekers ingediende zienswijzen heeft verweerder geen aanleiding gezien het eerder genomen besluit te herzien. Bij bestreden besluit I heeft verweerder de gevraagde omgevingsvergunning eerste fase dan ook verleend.

4. Op 30 juli 2020 heeft vergunninghouder ten behoeve van het bouwplan een aanvraag voor een omgevingsvergunning tweede fase voor de activiteiten 'bouwen' en 'inrit aanpassen/aanleggen' ingediend.

5. Bij het bestreden besluit heeft verweerder de gevraagde omgevingsvergunning tweede fase verleend.

6. Verzoekers [redacted] zijn woonachtig [redacted]. Verzoekers [redacted] wonen [redacted]. De woningen van verzoekers liggen tegenover het perceel waarop het bouwplan ziet. Het is daarom denkbaar dat zij daarvan directe ruimtelijke gevolgen zullen ondervinden. De voorzieningenrechter vindt daarom dat verzoekers belanghebbenden zijn en tegen de bestreden besluiten kunnen opkomen.

7.1 Niet in geschil is dat ten behoeve van het bouwplan het voormalige ter plaatse aanwezige sportviscentrum 'het Plashuis' inmiddels is gesloopt. Vergunninghouder is thans bezig met het storten van beton ten behoeve van de nieuw te realiseren parkeerkelder.

7.2 Naar het oordeel van de voorzieningenrechter hebben verzoekers een voldoende spoedeisend belang bij de verzochte voorlopige voorziening, aangezien vergunninghouder begonnen is met de bouwwerkzaamheden en verzoekers onomkeerbare gevolgen wensen te voorkomen.

<u>Omgevingsvergunning eerste fase: activiteit strijdig gebruik</u>

8. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

9. De voorzieningenrechter stelt vast dat ter plaatse van het bouwplan het bestemmingsplan "Noorden, Woerdense Verlaat en Vrouwenakker inclusief 1e herziening" (het bestemmingsplan) van toepassing is. Op deze plek gelden de bestemmingen 'Horeca', 'Water' en 'Waarde-Archeologie – 3' met (deels) nadere functieaanduidingen 'specifieke vorm van recreatie – vissportbedrijf' en 'bedrijfswoning'.

10. Tussen partijen is niet in geschil en de voorzieningenrechter stelt ook vast dat het bouwplan op verschillende onderdelen in strijd is met het bestemmingsplan.

11. Een deel van de strijdigheden heeft verweerder opgelost door gebruik te maken van de binnenplanse afwijkingsmogelijkheden. Voor een ander deel heeft verweerder gebruik gemaakt van de kruimelregeling als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo. Voor het resterende deel heeft verweerder toepassing gegeven aan de buitenplanse afwijkingsmogelijkheid als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo.

12. Volgens verweerder is het bouwplan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening en is sprake van een goede ruimtelijke onderbouwing. Verweerder verwijst in dit verband naar de ruimtelijke onderbouwing opgesteld door AnteaGroup van 8 maart 2011 (de ruimtelijke onderbouwing).

Verklaring van geen bedenkingen

13. Verzoekers stellen dat verweerder niet beschikt over een verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de gemeenteraad. De algemene vvgb voldoet niet. De daarin opgenomen verwijzing naar de limitatieve lijst van de provincie Zuid-Holland van 9 oktober 2007 is te generiek en in strijd met de rechtszekerheid. De algemene vvgb dient derhalve onverbindend te worden verklaard. Voor zover al van deze lijst gebruik gemaakt kan worden, is ter plaatse van het bouwplan geen sprake van 'stedelijk gebied', zodat het bouwplan niet onder de algemene vvgb valt.

14. Volgens verweerder moet de vvgb door de gemeenteraad geacht te zijn verleend. Verweerder stelt dat het bouwplan valt onder de op 3 maart 2011 door de gemeenteraad vastgestelde lijst van gevallen waarvoor geen vggb is vereist.

15.1 Ingevolge artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo wordt in bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft.

15.2 Ingevolge artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) wordt, voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van die wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, niet verleend dan nadat de raad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft. Ingevolge het tweede lid van dit artikel kan de verklaring slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Ingevolge het derde lid kan de gemeenteraad categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

16. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling)[1] bevat artikel 6.5, derde lid, van het Bor geen vereisten voor de

[1] zie bijvoorbeeld de uitspraak van 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499.

aanwijzing en houdt het evenmin een beperking in voor de categorieën die opgenomen kunnen worden in de aanwijzing. Dat betekent evenwel niet dat die categorieën ook op een zodanige wijze mogen worden geformuleerd dat aan de aanwijzing geen of nauwelijks nog onderscheidende betekenis meer valt toe te kennen. Een dergelijke aanwijzing voldoet niet aan de daaraan uit een oogpunt van rechtszekerheid te stellen eisen en maakt bovendien de in artikel 6.5, eerste lid, van het Bor neergelegde hoofdregel zinledig.

17. De voorzieningenrechter stelt vast dat de gemeenteraad op 3 maart 2011 een lijst van categorieën heeft vastgesteld waarvoor geen vvgb is vereist. De onder a op deze lijst genoemde categorie betreft:
"Projecten zoals genoemd in de limitatieve lijst van de provincie Zuid-Holland van 9 oktober 2007 (verzonden 14 november 2007), met kenmerk PZH-2007-456952 waarvoor tot 1 juli 2008 een procedure ex artikel 19, lid 2 WRO werd gevolgd en het college bevoegd gezag was."

18. Anders dan verzoekers betogen, is de lijst van 9 oktober 2007 naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet in strijd met de rechtszekerheid. Weliswaar zijn op deze lijst verschillende categorieën van ontwikkelingen opgenomen, maar deze zijn duidelijk omlijnd en specifiek geformuleerd.

19. Volgens verweerder valt het bouwplan onder de volgende op de lijst van 9 oktober 2007 onder 'stedelijk gebied' genoemde ontwikkeling, waarbij horeca specifiek als voorbeeld wordt gegeven:
"Het bouwen van gebouwen en bouwwerken, geen gebouwen zijnde en het omzetten van bestaande functies in functies ten behoeve van voorzieningen van educatieve, medische, recreatieve, sociaalmaatschappelijke en levensbeschouwelijke aard (bijvoorbeeld scholen, sportvoorzieningen, horeca, gezondheidscentra, kerken, en dergelijke)."

20. De voorzieningenrechter stelt vast dat in de begripsbepalingen van diezelfde lijst 'stedelijk gebied' als volgt wordt gedefinieerd: "Onder stedelijk gebied moet worden verstaan het gebied dat in de streekplannen de aanduiding "stads- en dorpsgebied" heeft gekregen en gesitueerd is binnen de maximale bebouwingscontouren. Gebieden voorzien van de aanduiding "te ontwikkelen" of "ontwikkelingsrichting" vallen niet onder de begripsbepaling."

21. Gelet op het bestaande stedenbouwkundige samenstel van bebouwing is de locatie van het bouwplan volgens verweerder aan te merken als stedelijk gebied. Dit blijkt ook uit het feit dat het perceel is bestemd als horeca, hetgeen een stedelijke voorziening betreft. Ook op grond van de huidige Omgevingsverordening Zuid-Holland maakt de locatie van het bouwplan deel uit van het stedelijk gebied. Dit was ten tijde van het vaststellen van het raadsbesluit van 9 oktober 2007 niet anders. Uit de beschrijving van de partiële herziening in 2006 van het toen geldende streekplan Zuid-Holland Oost 2003 blijkt dat de daarbij behorende bebouwingscontourkaarten alleen gelden voor stedelijke gebieden van enige omvang. Dat betekent dat destijds, net als nu, de locatie nader beoordeeld werd of sprake was van stedelijk gebied. Aangezien de betreffende locatie destijds ook al een onderdeel vormde van het lint van Noorden, maakte deze locatie ook ten tijde van het vaststellen van het raadsbesluit reeds onderdeel uit van het stedelijk gebied.

22. De voorzieningenrechter overweegt dat voor de vraag of de locatie van het bouwplan volgens de definitie in de lijst van 9 oktober 2007 onder 'stedelijk gebied' valt, van belang is of de betreffende locatie binnen het toen geldende streekplan als stads- en dorpsgebied werd aangemerkt en als zodanig binnen de maximale bebouwingscontouren viel.

23. Ter zitting heeft verweerder bevestigd dat de locatie van het bouwplan op de bebouwingscontourkaarten bij het destijds geldende streekplan niet was gesitueerd binnen de aangegeven rode bebouwingscontour. Dit betekent dat volgens de definitie in de lijst van 9 oktober 2007 de locatie van het bouwplan niet onder stedelijk gebied valt. Dat volgens de tekst van de partiële herziening van het streekplan in 2006 op de bebouwingscontourkaarten alleen stedelijke gebieden van enige omvang zijn opgenomen, maakt dat niet anders. Feit blijft dat de locatie van het bouwplan niet was opgenomen binnen de maximale bebouwingscontouren en aldus niet is aan te merken als stedelijk gebied als bedoeld in de lijst van 9 oktober 2007. Uit raadpleging van de door de provincie Zuid-Holland op 20 februari 2019 vastgestelde "Contour Bestaand stads- en dorpsgebied 2018"blijkt overigens dat de locatie van het bouwplan ook op deze kaart geen onderdeel uitmaakt van het bestaand stads- en dorpsgebied.

24. Gelet op het voorgaande valt het bouwplan naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter niet onder de algemene lijst met gevallen waarvoor geen vvgb is vereist als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor. Dat betekent dat voor het bouwplan een vvgb als bedoeld in het eerste lid van dat artikel is vereist. Nu deze niet is verleend, was verweerder niet bevoegd om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo bestreden besluit I te verlenen. Het voorgaande brengt met zich dat de omgevingsvergunning eerste fase naar verwachting in beroep op dit punt geen stand zal houden.

25. Vergunninghouder betoogt dat het ontbreken van de vvgb niet aan het bouwen van het restaurant met bedrijfswoning in de weg staat, omdat de strijdigheid die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo wordt opgeheven alleen ziet op de overhangende betonconstructie ter plaatse van het achtergelegen parkeereiland.

26. De rechtbank volgt vergunninghouder niet in zijn betoog. In bestreden besluit I staat vermeld dat de strijdigheden die worden opgeheven met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, naast de overhangende betonconstructie, ook betrekking hebben op het bouwen van de bedrijfswoning en het bedrijfsgebouw deels buiten de bestemmingsgrenzen respectievelijk het bouwvlak. Afgezien daarvan zijn de parkeerplaatsen op het parkeereiland waarvoor de overhangende betonconstructie nodig is, meegerekend om te kunnen voldoen aan de parkeereis voor het bouwplan. Het parkeren maakt onderdeel uit van de ruimtelijke onderbouwing dat op het hele bouwplan ziet. Het restaurant met de bedrijfswoning en de parkeerkelder kan daarom niet los worden gezien van het parkeereiland.

Laddertoets

27. Verzoekers stellen dat sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Het bouwplan voorziet in een uitbreiding van de maximaal toegestane bouwmassa die

substantieel is. Het bruto vloeroppervlak wordt 761 m2 in plaats van 497 m2 en de inhoud van het bouwwerk wordt meer dan verdubbeld. Verweerder heeft daarom ten onrechte geen toepassing heeft gegeven aan de ladder voor duurzame verstedelijking (de ladder).

28. Verweerder heeft geen toepassing gegeven aan de ladder, omdat het bouwplan de uitbreiding van een bestaand gebouw planologisch mogelijk maakt en het aldus geen nieuwe stedelijke ontwikkeling betreft.

29. Ingevolge artikel 5.20 van het Besluit omgevingsrecht zijn, voor zover de omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo, de artikelen 3.1.2, 3.1.6 en 3.3.1, eerste lid, van het Bro van overeenkomstige toepassing.

30. Artikel 1.1.1 van het Bro luidt:
"In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
[....]
i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen".

31. Bij de beantwoording van de vraag of de ontwikkeling die de omgevingsvergunning mogelijk maakt, een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro behelst, moet in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre de omgevingsvergunning in vergelijking met het geldende bestemmingsplan waarvan wordt afgeweken voorziet in een functiewijziging, en welk planologisch beslag op de ruimte de omgevingsvergunning mogelijk maakt in vergelijking met het bestemmingsplan.[2]

32. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter wordt met het bouwplan geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk gemaakt. De locatie van het bouwplan heeft onder meer de bestemming 'horeca' tot en met categorie 2. Dat betekent dat het bestemmingsplan ook een restaurant op die plek toestaat. Bestreden besluit I voorziet in zoverre niet in een functiewijziging. De bedrijfswoning en het bedrijfsgebouw zijn weliswaar deels buiten de bestemmingsgrenzen respectievelijk het bouwvlak gesitueerd, doch het vloeroppervlak van het restaurantgebouw met bedrijfswoning is niet groter dan reeds toegestaan op grond van het bestemmingsplan. De enkele uitbreiding van het ruimtelijke beslag door het verhoogde dak van de parkeergarage en het terras is niet zodanig dat daarmee het planologisch beslag substantieel groter is in vergelijking met het bestemmingsplan. Volgens het bestemmingsplan zijn binnen het bouwvlak en op het achtererfgebied ook bijgebouwen toegestaan met een maximale oppervlakte van 80m2.

Gemeentelijke structuurvisie

33. Verzoekers stellen dat het bouwplan in strijd is met de gemeentelijke structuurvisie omdat een grootschalig restaurant niet te definiëren is als een vorm van extensieve recreatie. Verweerder had aldus moeten motiveren waarom in dit geval in afwijking van de

[2] zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:354.

structuurvisie Nieuwkoop 2040 (de structuurvisie) toch een omgevingsvergunning kan worden verleend.

34. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter levert het bouwplan geen strijd op met de structuurvisie. In de structuurvisie wordt Noorden gerekend wordt tot het deelgebied 'De Nieuwkoopse Plassen'. Dit gebied kenmerkt zich door de aanwezigheid van (water-)natuur, recreatie en wonen aan het water. Hoewel in de structuurvisie is opgenomen dat dit gebied zich goed leent voor extensieve vormen van recreatie, zoals de hengelsport, sluit het de aanwezigheid van een horecagelegenheid op de locatie van het bouwplan niet uit.

Parkeren

35. Verweerder heeft de parkeerbehoefte voor het bouwplan berekend op 67 parkeerplaatsen.

36.1 Verzoekers betwisten de berekende parkeerbehoefte. Volgens verzoekers is in de aanvraag van de omgevingsvergunning niet aangegeven dat het huidige gebruik als sportviscentrum wordt gestaakt. Hiervoor zijn ook parkeerplaatsen benodigd.

36.2 De voorzieningenrechter stelt vast dat in de aanvraag is opgenomen dat deze ziet op het vervangen van een vissportcentrum met bedrijfswoning naar een restaurant met bedrijfswoning. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder daarom geen rekening hoeven te houden met de parkeerbehoefte voor een vissportcentrum. Er dient dan ook van een parkeerbehoefte van 67 parkeerplaatsen te worden uitgegaan.

37. Volgens verweerder wordt in het aantal benodigde parkeerplaatsen voorzien. Het gaat om 54 parkeerplaatsen op eigen terrein, waarvan 16 in de parkeerkelder, en 13 parkeerplaatsen op het parkeerterrein van de naastgelegen Hervormde Kerk (de kerk). Gelet op het wederkerig gebruik en de reeds jaren bestaande afspraken tussen vergunninghouder en het kerkbestuur, zoals ook bevestigd in de schriftelijke verklaring van de kerkrentmeester en vergunninghouder van 25 januari 2018, acht verweerder het aannemelijk dat deze parkeervoorzieningen ook langdurig en meerjarig beschikbaar zullen blijven.

38.1 Verzoekers betwisten dat in voldoende parkeerplaatsen wordt voorzien. Volgens het parkeerbeleid dient te worden voorzien in parkeergelegenheid op eigen terrein. De parkeerplaatsen bij de kerk bevinden zich niet op eigen terrein. Daarnaast zijn volgens de verkeerskundige beschouwing van Goudappel Coffeng op het parkeerterrein van de kerk vanwege een verbouwing slechts 12 parkeerplaatsen beschikbaar.

38.2 Naar het oordeel van de voorzieningenrechter kunnen onder parkeergelegenheid op eigen terrein ook parkeerplaatsen worden begrepen waarvan op basis van gemaakte afspraken, bijvoorbeeld in de vorm van een huur- of pachtovereenkomst, gebruik gemaakt kan worden. Gelet op de afspraken die zijn gemaakt tussen de kerk en vergunninghouder kunnen de parkeerplaatsen bij de kerk naar het oordeel van de voorzieningenrechter worden aangemerkt als parkeerplaatsen op eigen terrein.

38.3 Ter zitting hebben verweerder en vergunninghouder toegelicht dat de beschouwing van Goudappel Coffeng voor wat betreft het aantal beschikbare parkeerplaatsen bij de kerk niet klopt. Volgens verweerder en vergunninghouder zijn bij de kerk 13 parkeerplaatsen beschikbaar. De voorzieningenrechter ziet geen aanleiding hieraan te twijfelen, nu dit aantal ook blijkt uit de tekening 'situatie bestaand en nieuw' van Advies- en Ontwerpburo voor Bouwkunst Nico van den Berg van 30 juli 2020 die ook in de ruimtelijke onderbouwing is opgenomen.

39.1 Verzoekers stellen ten slotte dat onduidelijk is waarop is gebaseerd dat er op de maatgevende piekmomenten voor zowel het restaurant als de kerk geen tekort aan parkeerplaatsen zal ontstaan.

39.2 De voorzieningenrechter stelt vast dat verweerder in bestreden besluit I heeft gemotiveerd dat op piekmomenten zo nodig kan worden geparkeerd bij kerkelijk gebouw 'De Ruif' en op het terrein van de pastorie aan de Noordse Dorpsweg 12. Gelet hierop gaat de voorzieningenrechter er voorshands vanuit dat er ook op eventuele piekmomenten voldoende parkeergelegenheid zal zijn.

39.3 De gronden die verzoekers aanvoeren op het aspect parkeren slagen naar het oordeel van de voorzieningenrechter dan ook niet. Dit neemt niet weg dat als gevolg van het ontbreken van de vvgb thans nog niet kan worden vastgesteld dat de parkeerplaatsen op het parkeereiland ook daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd.

Overschrijding geluidniveaus

40. Vergunninghouder heeft Greten Raadgevende Ingenieurs (Greten) onderzoek laten doen naar de externe geluidbelasting van het bouwplan. De conclusies zijn neergelegd in het rapport van 3 maart 2021. Uit dit onderzoek blijkt dat in de avond- en nachtperiode als gevolg van de verkeersbewegingen van lichte voortuigen sprake is van een overschrijding van het maximale geluidniveau op de buitenzijde van de gevels van de woning aan de Noordse Dorpsweg 7, maar dat in de verblijfsruimten zoals woonkamer, keuken en slaapkamer met de aanwezige bouwkundige constructies het vereiste binnenniveau van 45 dB(A) gegarandeerd wordt.

41. Verzoekers stellen dat ten onrechte geen akoestisch onderzoek is verricht naar de woning aan de Noordse Dorpsweg 5. Daarnaast is in de omgevingsvergunning niet geborgd dat aan de minimale benodigde geluidswering zal worden voldaan. Verweerder had dan ook niet zonder meer kunnen aannemen dat ter plaatse van de woningen van verzoekers een aanvaardbaar woon- en leefklimaat wordt gecreëerd.

42. Naar aanleiding van de door verzoekers ingediende gronden heeft vergunninghouder Greten om een nadere reactie verzocht. In de nadere reactie van 23 september 2021 heeft Greten toegelicht dat de geluidbelasting ter plaatse van Noordse Dorpsweg 5 ten hoogste zal overeenkomen met de berekende geluidbelasting ter plaatse van Noordse Dorpsweg 7, aangezien de woningen kunnen worden omschreven als een twee-onder-een-kap woning en dezelfde dakkapel delen. Voorts heeft Greten nader toegelicht dat, gelet op de bouwkundige staat van de woningen, de benodigde geluidwering zal worden gehaald en dat aanvullende akoestische maatregelen daarom niet nodig zijn.

43. De voorzieningenrechter ziet voorshands geen aanleiding te twijfelen aan het akoestisch onderzoek van Greten dat nader is aangevuld met de reactie van 23 september 2021. Verzoekers hebben geen contra-expertise overgelegd van een onafhankelijke deskundige die de conclusies weerspreken.

44. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder zich derhalve op het standpunt kunnen stellen dat de externe geluidbelasting, voor zover het daarbij gaat om verkeersbewegingen van lichte voortuigen in de avond- en nachtperiode, niet zal leiden tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de woningen van verzoekers.

Terras

45. Het terras dat is voorzien aan de achterzijde van het restaurant aan de zijde van het water is een onverwarmd en onoverdekt terrein, als bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer en geen binnenterrein, als bedoeld in die bepaling. Dit betekent dat het stemgeluid van personen op dit terras bij het bepalen van de geluidniveaus, als bedoeld in artikel 2.17 van voornoemd besluit, buiten toepassing blijft. Dit betekent echter niet dat het college bij de afweging van de betrokken belangen geen rekening dient te houden met het stemgeluid. Het is een relevant aspect dat in het kader van de door verweerder te maken belangenafweging aan de orde dient te komen. De effecten van het stemgeluid op het woon- en leefklimaat zijn onderzocht door Greten en ook neergelegd in het akoestisch rapport van 3 maart 2021.

46. Bij het akoestisch onderzoek is ervan uitgegaan dat het terras plaats biedt aan 72 mensen en dat het geopend zal zijn in de dag- en avondperiode tot maximaal 23.00 uur. De onderzoeksresultaten laten zien dat onder deze omstandigheden bij de woningen van verzoekers wordt voldaan aan de normstelling conform de handreiking Bedrijven en milieuzonering voor rustig buitengebied.

47. Verzoekers stellen dat in bestreden besluit I niet is geborgd dat slechts 72 mensen op het terras aanwezig zullen zijn en dat het terras tot 23.00 uur geopend is. Dat maakt dat onduidelijk is of bij het akoestisch onderzoek de juiste uitgangspunten zijn gehanteerd en of nog sprake is van een goed woon- en leefklimaat.

48. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder onvoldoende onderbouwd dat het woon- en leefklimaat van verzoekers door het geluid afkomstig van het terras niet onevenredig zal worden aangetast. Niet valt uit te sluiten dat er meer dan 72 mensen op het terras aanwezig zullen zijn en dat het terras ook enige tijd na 23.00 uur geopend zal zijn. Het akoestisch onderzoek beperkt zich evenwel tot 72 personen en een eindtijd van 23.00 uur. Verweerder heeft ook geen voorwaarden aan de omgevingsvergunning verbonden voor het gebruik van het terras. Weliswaar heeft verweerder ter zitting te kennen gegeven dat de burgemeester voorwaarden kan verbinden aan een horeca-exploitatievergunning , maar dit standpunt is verder niet nader onderbouwd. Bovendien ontslaat dit verweerder niet van de verplichting om in het kader van de omgevingsvergunning het mogelijke gebruik van het terras in het licht van een goed woon- en leefklimaat nader te duiden, temeer nu het akoestisch onderzoek uitgaat van 72 personen

en een eindtijd van 23.00 uur. Gelet op het voorgaande valt het te bezien of bestreden besluit I in zoverre in beroep in stand zal blijven. Ter zitting heeft vergunninghouder overigens te kennen gegeven dat dit punt geen halszaak voor hem is en dat hij desgewenst akkoord kan gaan met het aan de omgevingsvergunning te verbinden voorwaarden met betrekking tot het gebruik van het terras.

Uitzicht

49. Verzoekers stellen dat zij thans vrij uitzicht hebben op het natuurgebied dat is gelegen bij de locatie. Als gevolg van het bouwplan is sprake van een vergaande aantasting van dit uitzicht. Verweerder heeft geen kenbare belangenafweging gemaakt met betrekking tot de aantasting van het uitzicht.

50. De voorzieningenrechter stelt voorop dat volgens vaste rechtspraak van de Afdeling er geen recht op (het behoud van) vrij uitzicht bestaat. Hoewel het uitzicht van verzoekers door het bouwplan enigszins zal wijzigen, is naar het oordeel van de voorzieningenrechter geen sprake van een zodanige belemmering van het uitzicht dat verweerder het bouwplan om die reden niet mocht toestaan.

Lichthinder

51. Verzoekers stellen dat de koplampen van auto's die in de avond- en nachtperiode de parkeergarage uitrijden grote overlast geven. Verweerder had nader onderzoek moeten doen naar de overlast of wellicht met een andere situering van de inrit hinder kunnen voorkomen.

52. De voorzieningenrechter stelt voorop dat verweerder de aanvraag om een omgevingsvergunning dient te beoordelen zoals deze is voorgelegd. Dit geldt ook voor de aangevraagde situering van de inrit van de parkeerkelder. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is voorshands niet aannemelijk geworden dat sprake is van dusdanige lichthinder dat verweerder het bouwplan om die reden niet mocht toestaan dan wel nader onderzoek had moeten doen. Daarbij heeft verweerder in aanmerking kunnen nemen dat weliswaar niet valt uit te sluiten dat koplampen van auto's die de parkeergarage verlaten de woningen van verzoekers in zullen schijnen, maar dat het gelet op de beperkte capaciteit van de parkeerkelder om een relatief klein aantal auto's gaat. Van de zestien parkeerplaatsen in de parkeerkelder zijn er bovendien twee bedoeld voor privégebruik.

<u>Omgevingsvergunning eerste fase: handelingen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden</u>

AERIUS-berekening

53. Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland (GS) hebben op 26 juni 2020 een vvgb afgegeven voor de activiteit 'Handelen met gevolgen voor beschermde natuurgebieden' als bedoeld in artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht. Daarbij is uitgegaan van de door vergunninghouder op 14 mei 2020 aangeleverde stikstofnotitie met bijbehorende AERIUS-berekeningen. Hieruit volgt dat de nieuwe situatie niet tot nadelige gevolgen voor de aan het perceel grenzende Natura-2000 gebieden..

54. Vanwege nieuwe wetenschappelijke en ecologische inzichten, is op 15 oktober 2020 de rekensoftware voor het bepalen van stikstofdepositie aangepast. De stikstofberekening diende derhalve opnieuw te worden uitgevoerd. Bovendien was aanpassing nodig omdat door de planwijziging met betrekking tot het parkeren extra werktuigen en machines worden ingezet. Uit de nieuwe aangeleverde berekening van de stikstofdepositie van Van Empel Milieu Advies (Van Empel) van 17 december 2020 blijkt opnieuw dat door gebruik te maken van interne saldering bij de aanlegfase, de nieuwe situatie niet zal leiden tot nadelige effecten met betrekking tot de stikstofdepositie op de Natura-2000 gebieden.

55. Gelet op de uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021 (ECLI:NL:RVA:2021:71; Logtsebaan) over intern salderen waarbij de totale stikstofdepositie niet stijgt, heeft verweerder niet om een nieuwe verklaring van geen bedenkingen bij GS verzocht.

56. Verzoekers stellen dat in de berekening van Van Empel van 17 december 2020 met betrekking tot de emissiebronnen in de beoogde gebruiksfase ten onrechte wordt uitgegaan van 66 verkeersbewegingen per etmaal. In de verkeerskundige beschouwing van Goudappel Coffeng wordt uitgegaan van 378 motorvoertuigbewegingen per dag. In het akoestisch onderzoek van Greten wordt uitgegaan van 118 voertuigbewegingen per dag. Voor de gebruiksfase is voorts geen rekening gehouden met leveranties aan het restaurant en de aanwezigheid van middelzware- en zware voertuigen in de gebruiksfase.

57. Naar aanleiding van hetgeen verzoekers naar voren hebben gebracht, heeft vergunninghouder een nadere AERIUS-berekening laten uitvoeren door Van Empel. De nadere berekening dateert van 23 september 2021. Bij deze berekening is rekening gehouden met het aantal verkeersbewegingen dat Goudappel Coffeng in haar beschouwing als worst-case-scenario heeft meegenomen. Ook is rekening gehouden met middelzware- en zware motorvoertuigbewegingen. De voorzieningenrechter stelt vast dat met de nieuwe AERIUS-berekening in zoverre aan de bezwaren van verzoekers tegemoet is gekomen. Uit de rekenresultaten volgt dat de gewenste ontwikkeling in zowel de aanlegfase als de gebruiksfase niet leidt tot nadelige effecten van stikstofdepositie op Natura-2000 gebieden.

58. Ter zitting hebben verzoekers aangevoerd dat ook de nieuwe AERIUS-berekening niet deugt. Ten onrechte zijn slechts de verkeersbewegingen meegenomen tot op zeer korte afstand van de inrichting. Primair menen verzoekers dat deze wijze van elimineren van de stikstofdepositie als gevolg van het project in strijd is met de Habitatrichtlijn. Subsidiair geldt bovendien in dit concrete geval dat de verkeersbewegingen niet op een dergelijke korte afstand van de inrichting geacht kunnen worden te zijn opgegaan in het heersende verkeersbeeld. Dit komt omdat sprake is van een eenbaansweg die alleen wordt gebruikt door mensen die in de buurt moeten zijn. De intensiteit is dan ook relatief laag. In de nieuwe AERIUS-berekening lijken verder de verkeersbewegingen op het terrein van de inrichting, met name die van en naar het parkeereiland, niet te zijn meegenomen.

59. De gronden die verzoekers aanvoeren over de nieuwe AERIUS-berekening vragen nader onderzoek en een beoordeling waarvoor de voorlopige voorzieningprocedure zich niet leent. Verweerder zal ook nog de gelegenheid moeten krijgen daarop verweer te voeren. Beoordeling daarvan zal in de lopende beroepsprocedure moeten plaatsvinden.

De voorzieningenrechter ziet voorshands op basis van de thans voorhanden gegevens onvoldoende aanleiding om te twijfelen aan het standpunt dat er als gevolg van het bouwplan geen significant nadelige gevolgen voor het Natura-2000 gebied zullen optreden.

Omgevingsvergunning tweede fase: activiteit uitrit

Verkeersveiligheid

60. Verzoekers stellen dat de verkeersveiligheid ten onrechte niet nader is beoordeeld door verweerder. In het rapport van Goudappel Coffeng wordt niet ingegaan op de concrete verkeersveiligheid ter plaatse. De uitweg wordt gerealiseerd net naast een verkeersdrempel. Deze verkeersdrempel is visueel, met als gevolg dat velen niet met minder snelheid het dorp binnen rijden. Verder is de Noordse Dorpsweg ter plaatse van de uitrit erg smal, slechts 3,5 meter.

61. Ingevolge artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo geldt, voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om een uitweg te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen, een zodanige bepaling als een verbod om zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat.

62. Ingevolge artikel 2.18 van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.2, de omgevingsvergunning slechts worden verleend of geweigerd op de gronden die zijn aangegeven in de betrokken verordening.

63. Ingevolge artikel 1:8 van de Algemene Plaatselijke Verordening van de gemeente Nieuwkoop (APV) kan de vergunning of ontheffing door het bevoegd gezag of het bevoegde bestuursorgaan worden geweigerd in het belang van:
a. de openbare orde;
b. de openbare veiligheid;
c. de volksgezondheid;
d. de bescherming van het milieu.

64. Ingevolge artikel 2:12, derde lid, van de APV, weigert het bevoegd gezag, onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 de vergunning voor de uitrit in het belang van:
a. de bruikbaarheid van de weg;
b. het veilig en doelmatig gebruik van de weg;
c. de bescherming van de groenvoorzieningen in de gemeente.

65. Hieruit volgt dat verweerder een vergunning alleen mag weigeren, als één of meer van de daar genoemde weigeringsgronden zich voordoen. Bij deze beoordeling komt verweerder discretionaire bevoegdheid toe. De toetsing door de voorzieningenrechter van deze bevoegdheid dient terughoudend te zijn.

66. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder voldoende onderbouwd dat de uitrit het verkeer op de weg niet in gevaar zal brengen. Daarbij heeft verweerder in aanmerking kunnen nemen dat sprake is van een weg met beperkte rijsnelheid van maximum 30 km/uur, waarbij verkeer bij het binnenrijden van de bebouwde kom reeds

afgeremd wordt door de aanwezigheid van een verkeerdrempel. Ook al is slechts sprake van een visuele drempel, zal deze naar het oordeel van de voorzieningenrechter toch enig effect hebben. Daarnaast is er vanwege de inritbreedte en de situering van het restaurant en de parkeerplaatsen op het perceel voldoende ruimte om het terrein op en af te rijden en is de verkeerssituatie goed te overzien. De omstandigheid dat de Noordse Dorpsweg ter plaatse van de uitrit smal is, maakt dat niet anders. Ten slotte bevinden de uitwegconstructies zich niet nabij een kruising of bocht in de openbare weg en bevindt het openbare fietspad zich aan de andere zijde van de openbare weg, zodat het verkeer niet wordt gehinderd door doorkruisend fietsverkeer.

67. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder dan ook kunnen concluderen dat er geen grond aanwezig is om de gevraagde inrit te weigeren.

Conclusie

68. Gelet op het bepaalde in rechtsoverwegingen 24 en 48, ziet de voorzieningenrechter aanleiding het verzoek toe te wijzen en de voorlopige voorziening te treffen dat bestreden besluit I wordt geschorst tot de uitspraak op beroep. Nu de omgevingsvergunning tweede fase afhankelijk is van de verleende omgevingsvergunning eerste fase, zal de voorzieningenrechter ook bestreden besluit II schorsen tot de uitspraak op beroep.

71. De voorzieningenrechter geeft verweerder mee dat hangende de beroepsprocedure om een vvgb bij de gemeenteraad kan worden gevraagd. Mocht de gemeenteraad overgaan tot het afgeven van een vggb en verweerder een nieuw besluit op de aanvraag neemt, staat het vergunninghouder vrij om de voorzieningenrechter om opheffing van de schorsing te verzoeken.

72. Omdat de voorzieningenrechter de verzoeken toewijst, bepaalt de voorzieningenrechter dat verweerder aan verzoekers het door hen betaalde griffierecht in beide zaken vergoedt.

73. Omdat het verzoek wordt toegewezen, krijgen verzoekers een vergoeding voor de proceskosten die zij hebben gemaakt. Verweerder moet die vergoeding betalen. De vergoeding wordt met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt berekend. De bijstand door een gemachtigde levert 2 punten per zaak op (1 punt voor het indienen van het verzoekschrift en 1 punt voor het verschijnen op de zitting). Die punten hebben een waarde van € [redacted] bij een wegingsfactor 1. Toegekend wordt in totaal € [redacted]

Beslissing

De voorzieningenrechter:
- schorst de omgevingsvergunningen eerste en tweede fase van 27 mei 2021 tot de uitspraak op de beroepen;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € [redacted] in beide zaken aan verzoekers te vergoeden;
- [redacted]roordeelt verweerder in de proceskosten van verzoekers tot een bedrag van in totaal [redacted],-.

Deze uitspraak is gedaan door mr. R.H. Smits, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. L.F.A. Bouwens-Bos, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 29 oktober 2021.

griffier voorzieningenrechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: 29 OKT 2021

Tegen deze uitspraak staat geen hoger beroep of verzet open.