

# ECLI:NL:RVS:2024:930

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	06-03-2024
Datum publicatie	06-03-2024
Zaaknummer	202203827/1/R3
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 23 november 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Groningen een omgevingsvergunning verleend voor het gewijzigd uitvoeren van een funderingsconstructie aan de [locatie 1] te Haren. [appellant] is eigenaar van [locatie 2] te Haren. Voor het naastgelegen perceel, [locatie 1] (hierna: het perceel), is op 6 september 2019 een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een recreatiewoning ter vervanging van de reeds bestaande recreatiewoning. De nieuwe woning staat verder naar achteren (richting het westen) op het perceel. [appellant] is eigenaar van [locatie 2] te Haren. Voor het naastgelegen perceel, [locatie 1], is op 6 september 2019 een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een recreatiewoning ter vervanging van de reeds bestaande recreatiewoning. De nieuwe woning staat verder naar achteren (richting het westen) op het perceel. Op 23 november 2020 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor de wijziging van de funderingsconstructie van de nieuwe recreatiewoning. Met deze omgevingsvergunning is het toegestaan de woning te voorzien van een fundering van heipalen in plaats van schroefpalen.</p>
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JBO 2024/14 met annotatie van Redactie

## Uitspraak

202203827/1/R3.

Datum uitspraak: 6 maart 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Haren, gemeente Groningen,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland (hierna: de rechtbank) van 20 mei 2022 in zaak nr. 21/1549 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Groningen.

Procesverloop

Bij besluit van 23 november 2020 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het gewijzigd uitvoeren van een funderingsconstructie aan de [locatie 1] te Haren.

Bij besluit van 19 april 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 20 mei 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 18 augustus 2023, waar [appellant], bijgestaan door mr. R.J. Skála, rechtsbijstandverlener te Haren, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.P. Ketelaar, zijn verschenen.

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 7 november 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van [locatie 2] te Haren. Voor het naastgelegen perceel, [locatie 1] (hierna: het perceel), is op 6 september 2019 een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een recreatiewoning ter vervanging van de reeds bestaande recreatiewoning. De nieuwe woning staat verder naar achteren (richting het westen) op het perceel.

3. Op 23 november 2020 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor de wijziging van de funderingsconstructie van de nieuwe recreatiewoning. Met deze omgevingsvergunning is het toegestaan de woning te voorzien van een fundering van heipalen in plaats van schroefpalen.

4. Tegen dit besluit heeft [appellant] een bezwaarschrift ingediend. Het bezwaarschrift is ongegrond verklaard. Tegen dat besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

Regelgeving

5. De toepasselijke regelgeving die ten grondslag liggen aan de hiernavolgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

De uitspraak van de rechtbank

6. In de uitspraak van de rechtbank is het beroep van [appellant] ongegrond verklaard. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit van 11 september 2019 (lees: 6 september 2019) formele rechtskracht heeft verkregen en dat er geen uitzonderlijke omstandigheden zijn die ertoe leiden dat niet van de juistheid van deze omgevingsvergunning uitgegaan moet worden. De rechtbank heeft overwogen dat zij dus niet toekomt aan de beoordeling van de beroepsgrond over het niet slopen van de oude recreatiewoning. Zij heeft verder overwogen dat [appellant] niet heeft onderbouwd dat het besluit van 19 april 2021 is genomen in strijd met de artikelen 8.1 en 8.2 van het Bouwbesluit 2012. Voor zover [appellant] met verwijzing naar artikel 2.1.5, zesde lid, van de Bouwverordening, heeft betoogd dat een nieuw sonderingsonderzoek had moeten worden gedaan, heeft de rechtbank overwogen dat artikel 2.1.5 van de Bouwverordening 2021 ziet op onderzoeken naar bodemverontreiniging en niet op het door [appellant] genoemde draagkrachtonderzoek. Ook verder heeft de rechtbank geen aanknopingspunten gezien voor het oordeel dat het college van de aanvrager een recenter sonderingsonderzoek had moeten vragen dan het onderzoek uit 2006. Tot slot heeft de rechtbank verwezen naar hetgeen zij heeft overwogen over gronden tegen de onherroepelijke omgevingsvergunning van 6 september 2019. [appellant] kan zich met dit oordeel niet verenigen en heeft hoger beroep ingesteld.

Hogerberoepsgronden

Verplichting tot sloop oude recreatiewoning

7. [appellant] voert aan dat er in de omgevingsvergunning een verplichting opgenomen had moeten worden om de oude recreatiewoning te slopen, voordat de nieuwe recreatiewoning gebouwd kon worden. Daarbij had de rechtbank het feit dat het besluit van 6 september 2019 in rechte onaantastbaar was geworden, niet aan [appellant] tegen mogen werpen. Er zijn wel degelijk uitzonderlijke omstandigheden om aan de formele rechtskracht voorbij te gaan, aldus [appellant]. Hiervoor wijst hij erop dat de aanvraag voor de omgevingsvergunning van 6 september 2019 spreekt over het vervangen van de recreatiewoning. In deze eerder verleende omgevingsvergunning zit een impliciete eis om te slopen voor er gebouwd gaat worden. Daarbij verwijst [appellant] naar mailcontacten van 28 oktober en 5 november 2020 tussen het college en vergunninghouder waarin het uitgangspunt van sloop vóór bouw benadrukt is. Ten slotte wijst [appellant] hier op het ontbreken van een recent sonderingsrapport én het niet stilleggen van de werkzaamheden door het college. Dit leidt ertoe dat de beroepsgrond over het niet vooraf slopen van de te vervangen, bestaande recreatiewoning alsnog beoordeeld moet worden.

7.1. In het besluit van 6 september 2019 is een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een nieuwe recreatiewoning, zonder daarbij een verplichting tot het slopen van de oude recreatiewoning op te nemen. Het besluit van 6 september 2019 is in rechte onaantastbaar geworden. Dat betekent dat in rechte van de juistheid van dat besluit moet worden uitgegaan. Slechts in zeer bijzondere omstandigheden kan dit worden doorbroken. De Afdeling verwijst hiervoor naar de uitspraak van 5 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1373, overweging 5. De omstandigheden die [appellant] heeft aangevoerd zijn naar het oordeel van de Afdeling niet zo bijzonder dat de onaantastbaarheid van het besluit van 6 september 2019 moet worden doorbroken.

7.2. De Afdeling overweegt dat de omgevingsvergunning van 23 november 2020 alleen ziet op het gewijzigd uitvoeren van de funderingsconstructie. Daarom kunnen in deze procedure enkel aspecten aan de orde komen die zien op de vraag of het college terecht vergunning heeft verleend voor deze wijziging van de funderingsconstructie. Nu de (hoger)beroepsgrond over het slopen van de oude recreatiewoning niet ziet op de wijziging van de funderingsconstructie, kan deze (hoger)beroepsgrond in deze procedure niet beoordeeld worden. De rechtbank is dan ook terecht tot deze conclusie gekomen.

7.3. Het betoog slaagt niet.

Geen actueel sonderingsrapport

8. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college geen actueel sonderingsrapport hoefde op te vragen bij aanvrager om de aanvraag te kunnen beoordelen. Het gebruikte sonderingsrapport dateert namelijk uit 2006. De bodem is hierna echter in beweging geweest vanwege aardbevingen en veranderingen in de hoogte van het waterpeil. In 2008 heeft er in de omgeving een afgraving plaatsgevonden ten behoeve van de aanleg van een weg. Deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de draagkracht en verontreiniging van de grond. [appellant] verwijst verder naar een

jurisprudentie lijn op grond waarvan rapporten ouder dan vijf jaar niet meer gebruikt mogen worden. Ook de Bouwverordening 2021 stelt in artikel 2.1.5 de eis van een recent bodemonderzoek, met name in het zesde lid voor het geval er voor de bouw gesloopt moet worden.

8.1. De Afdeling oordeelt dat de rechtbank terecht geen aanleiding heeft gezien het bestreden besluit te vernietigen vanwege het ontbreken van een recenter sonderingsrapport. Voor zover [appellant] wijst op mogelijke bodemverontreiniging herhaalt de Afdeling dat in deze procedure alleen aspecten aan bod kunnen komen die zien op het gewijzigd uitvoeren van de funderingsconstructie. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat door de wijziging van de funderingsconstructie er veranderingen optreden die noodzaken tot het laten opstellen van een nieuw sonderingsrapport vanwege mogelijke bodemverontreiniging. De algemene jurisprudentie lijn dat geen rapporten ouder van 5 jaar aan besluiten ten grondslag kunnen worden gelegd, bestaat niet.

8.2. Voor zover [appellant] wijst op artikel 2.1.5 van de Bouwverordening 2021 stelt de Afdeling vast dat artikel 2.1.5 van de Bouwverordening 2021 gebaseerd is op artikel 8, tweede tot en met vierde lid, van de Woningwet, zoals dat luidde tot 1 januari 2024. Deze bepalingen strekken tot het tegengaan van het bouwen van een bouwwerk op verontreinigde bodem. De stelling van [appellant] dat op basis van artikel 2.1.5 van de Bouwverordening 2021 een nieuw onderzoek nodig was vanwege de draagkracht van de grond, slaagt daarom niet. [appellant] heeft verder niet aannemelijk gemaakt dat wat hij heeft aangevoerd met betrekking tot het waterpeil, de aardbevingen en de afgraving in de omgeving, geleid heeft tot veranderingen in de samenstelling van de grond waardoor niet langer van het sonderingsrapport uit 2006 gebruik gemaakt mocht worden.

8.3. Het betoog slaagt niet.

Artikel 8.1 en 8.2 Bouwbesluit 2012

9. [appellant] stelt verder dat de rechtbank onterecht tot de conclusie is gekomen dat [appellant] niet heeft onderbouwd waarom er strijd is met de artikelen 8.1 en 8.2 van het Bouwbesluit 2012. Volgens [appellant] is het in het dossier aanwezige veiligheidsplan niet definitief en is het onvolledig. [appellant] wijst er daarbij op dat op het aanwezige veiligheidsplan nog "concept" staat vermeld. Daarnaast zijn de werkzaamheden bij het aanbrengen van de funderingen, met name het aan- en afvoeren van machines en materialen, het laden en lossen en het parkeren, volgens [appellant] uitgevoerd in strijd met deze artikelen.

9.1. De in artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht opgenomen weigeringsgrond gaat over strijd met het Bouwbesluit 2012. De toets die het college daarvoor moet uitvoeren is een aannemelijkheidstoets. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de ook door de rechtbank genoemde uitspraak van 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4197, en in de uitspraak van 10 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:279, komt het college bij de beantwoording van de vraag of op basis van de door de aanvrager overgelegde stukken aannemelijk is dat wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012, beoordelingsruimte toe.

9.2. De Afdeling is van oordeel dat het college bij de verlening van de omgevingsvergunning aannemelijk heeft mogen achten dat wordt voldaan aan de voorschriften 8.1 en 8.2 van het Bouwbesluit 2012 over de veiligheid en hinder tijdens bouwwerkzaamheden. Zoals de Afdeling in een uitspraak van 8 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:954, heeft overwogen is daarbij van belang dat in de Nota van Toelichting bij het Bouwbesluit 2012 (Staatsblad 2011, 416) staat dat artikel 8.1, eerste lid, van het Bouwbesluit 2012 duidelijk maakt dat onveilige situaties niet volledig kunnen worden voorkomen.

9.3. De op grond van artikel 8.2 te treffen maatregelen moeten op grond van artikel 8.7 van het Bouwbesluit 2012 op aanwijzing van het bevoegd gezag worden vastgelegd in een veiligheidsplan. Bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het wijziging van de wijze van funderen is een veiligheidsplan gevoegd. Het enkele gegeven dat hier nog "concept" op staat vermeld maakt niet dat het college het veiligheidsplan als nog niet definitief of onvolledig moest aanmerken. [appellant] heeft verder geen argumenten naar voren gebracht waarom het veiligheidsplan onvolledig is. Daarbij benadrukt de Afdeling dat de vraag of de werkzaamheden niet in strijd met artikel 8.1 en 8.2 van het Bouwbesluit 2012 zijn uitgevoerd, een kwestie is van handhaving. Dat aspect kan in deze procedure daarom niet aan bod komen.

9.4. Het betoog slaagt niet.

## Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Uylenburg

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Lap

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 maart 2024

288-1080

Bijlage: wettelijk kader

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1 Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

()

Artikel 2.10

1 Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

a. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet;

b. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de bouwverordening of, zolang de bouwverordening daarmee nog niet in overeenstemming is gebracht, met de voorschriften die zijn gesteld bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, van de Woningwet dan wel bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 120 van die wet;

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;

d. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend;

()

Woningwet

## Artikel 8

1 De gemeenteraad stelt een bouwverordening vast, die uitsluitend de voorschriften, bedoeld in het tweede tot en met zesde lid, bevat.

2 De bouwverordening bevat voorschriften omtrent het tegengaan van het bouwen van een bouwwerk op verontreinigde bodem.

3 De voorschriften, bedoeld in het tweede lid, hebben uitsluitend betrekking op bouwwerken:

- a. waarin voortdurend of nagenoeg voortdurend mensen zullen verblijven,
- b. voor het bouwen waarvan een omgevingsvergunning is vereist, met uitzondering van bouwwerken die naar aard en omvang gelijk zijn aan een bouwwerk waarvoor op grond van artikel 2.1, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een dergelijke vergunning niet is vereist, en
- c. 1°. die de grond raken, of  
2°. ten aanzien waarvan het bestaande, niet-wederrechtelijke gebruik niet wordt gehandhaafd.

4 De voorschriften, bedoeld in het tweede lid, hebben in elk geval betrekking op:

- a. het verrichten van onderzoek naar aard en mate van verontreiniging van de bodem;
- b. aard en omvang van het onderzoek, en
- c. inrichting van het op te stellen onderzoeksrapport.

5 De bouwverordening bevat tevens voorschriften omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie. Zij kan bepalen dat er in plaats van een welstandscommissie een stadsbouwmeester wordt aangesteld, in welk geval de bouwverordening voorschriften bevat over de rol en de functie van de stadsbouwmeester. Voorts kan de bouwverordening nadere voorschriften bevatten omtrent de verslagen, bedoeld in artikel 12b, derde lid.

6 Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat in de bouwverordening voorschriften worden gegeven omtrent andere onderwerpen dan die, genoemd in het tweede en vijfde lid.

7 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ter bevordering van eenheid in de bouwverordeningen regelen worden gegeven omtrent de inhoud van de voorschriften, bedoeld in het tweede tot en met zesde lid.

8 De gemeenteraad brengt binnen een jaar na het in werking treden van de krachtens het zevende lid en de krachtens artikel 120 gegeven voorschriften de bouwverordening met die voorschriften in overeenstemming. Zolang de bouwverordening niet met die voorschriften in overeenstemming is gebracht, gelden die voorschriften rechtstreeks.

### Bouwbesluit 2012

#### Artikel 8.1. Aansturingsartikel

1 De uitvoering van bouw- en sloopwerkzaamheden is zodanig dat voor de omgeving een onveilige situatie of voor de gezondheid of bruikbaarheid nadelige hinder zoveel mogelijk wordt voorkomen.

2 Aan de in het eerste lid gestelde eis wordt voldaan door toepassing van de voorschriften in deze afdeling.

#### Artikel 8.2. Veiligheid in de omgeving

1 Bij het uitvoeren van bouw- of sloopwerkzaamheden worden maatregelen getroffen ter voorkoming van:

- a. letsel van personen op een aangrenzend perceel of een aan het bouw- of sloopterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen;
- b. letsel van personen die het bouw- of sloopterrein onbevoegd betreden, en
- c. beschadiging of belemmering van wegen, van in de weg gelegen werken en van andere al dan niet roerende zaken op een aangrenzend perceel of op een aan het bouw- of sloopterrein grenzende openbare weg, openbaar water of openbaar groen.

2 Bij bouw- en sloopplaatsen van een te bouwen of te slopen gebouw wordt een veiligheidsafstand vrijgehouden bepaald volgens paragraaf 6.2 van de Landelijke richtlijn Bouw- en sloopveiligheid, versie 1.2 augustus 2018.

()

Bouwverordening 2021

Artikel 2.1.5 Bodemonderzoek

1. Het onderzoek betreffende de bodemgesteldheid als bedoeld in artikel 8, vierde lid, van de Woningwet bestaat in ieder geval uit de resultaten van een recent milieuhygiënisch bodemonderzoek verricht volgens NEN 5740:2009+A1:2016 nl, in overeenstemming met het onderzoeksprotocol dat volgt uit figuur 1.

()

6. Als het bouwen pas kan plaatsvinden nadat de aanwezige bouwwerken zijn gesloopt, dient het bodemonderzoek plaats te vinden nadat is gesloopt en voordat met de bouw wordt begonnen.

()