

Uitspraak 201704238/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 1 augustus 2018
Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen
Proceduresoort: Hoger beroep
Rechtsgebied: Bouwen
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:2557**

201704238/1/A1.

Datum uitspraak: 1 augustus 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], thans de curator in zijn faillissement [curator], kantoorhoudend te Nijmegen, en [curator] in haar hoedanigheid van curator in het faillissement van [appellant B] (hierna: [appellanten],

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 14 april 2017 in zaak nr. 16/7737 in het geding tussen:

[appellanten],

en

het college van burgemeester en wethouders van Nijmegen.

Procesverloop

Bij besluit van 5 augustus 2016 heeft het college geweigerd aan [appellant A] een omgevingsvergunning te verlenen voor het realiseren van 80 studentenwoningen op het perceel [locatie] te Nijmegen.

Bij besluit van 8 december 2016 heeft het college het door [appellanten] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 14 april 2017 heeft de rechtbank het door [appellanten] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellanten] hebben nadere stukken ingediend

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 april 2018, waar de curator van [appellanten], bijgestaan door mr. C.J. Schipperus, advocaat te Wijchen, en mr. Y. Demirci, advocaat te Nijmegen, en het college, vertegenwoordigd door mr. W.J. Bloemena, bijgestaan door mr. L. Hoenselaar, advocaat te Tiel, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellanten] zijn eigenaar van het pand aan de [locatie] te Nijmegen. De aanvraag om omgevingsvergunning ziet op het wijzigen van het voormalige kantoorpand naar een woongebouw. De bouwwerkzaamheden bestaan voornamelijk uit interne wijzigingen om het pand geschikt te maken voor in totaal 80 studio's en appartementen, alsmede uit het aanbrengen van een vluchttrap aan de buitenzijde van het pand.
2. Ter plaatse geldt, voor zover hier van belang, het bestemmingsplan "Nijmegen West", waarin het perceel de bestemming "Gemengd" heeft met de aanduiding "geluidzone - industrie". Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd. Aan het in bezwaar gehandhaafde besluit van 5 augustus 2016 heeft het college ten grondslag gelegd dat het voorgenomen gebruik voor meerdere woningen in strijd is met het bestemmingsplan "Nijmegen West". Ook heeft het college aan zijn weigering ten grondslag gelegd dat in het voorheen geldende bestemmingsplan "Hees/Heseveld" ter plaatse alleen kantoren waren toegestaan en dat in strijd met het bestemmingsplan "Nijmegen West" een nieuwe geluidsgevoelige functie wordt opgericht die niet voldoet aan de Wet geluidhinder (hierna: de Wgh). Tevens heeft het college aan de weigering ten grondslag gelegd dat het bouwplan in strijd is met het Bouwbesluit 2012 en dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand. Het college is niet bereid om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) medewerking te verlenen aan het bouwplan.
3. [appellanten] bestrijden in hoofdzaak de standpunten van het college dat een nieuwe geluidsgevoelige functie wordt opgericht en dat het realiseren van meerdere woningen in het pand in strijd is met het bestemmingsplan "Nijmegen West".

Beoordeling hoger beroep

4. [appellanten] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het gebruik voor "wonen" ter plaatse geen nieuwe geluidsgevoelige functie is. Daartoe voeren zij aan dat ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan "Nijmegen-West" ter plaatse werd gewoond.

4.1. Artikel 1, lid 1.17, van de planregels van het bestemmingsplan "Nijmegen West" bepaalt dat onder "bestaand" wordt verstaan:

- a. bestaande bouwwerken: een legaal bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning;
- b. bestaand gebruik: het legale gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan.

Lid 1.41 bepaalt dat onder "geluidsgevoelige functies" wordt verstaan: geluidsgevoelige functies als bedoeld in de Wet geluidhinder, te weten:

geluidsgevoelige gebouwen

- a. woningen, [...].

Artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder a, luidt: "De voor "Gemengd" aangewezen gronden zijn bestemd voor: wonen, bedrijven, kantoren, dienstverlening en maatschappelijke voorzieningen, met dien verstande dat nieuwe geluidsgevoelige functies alleen zijn toegestaan voor zover voldaan wordt aan de Wet geluidhinder."

Lid 10.2.2, aanhef en onder e, luidt: "De in artikel 10.2.1 genoemde bouwwerken zijn toegestaan voor zover voldaan wordt aan de volgende regels: bij de realisering van de in deze bestemming toegelaten geluidsgevoelige bestemmingen en/of functies moet worden voldaan aan de voorkeurswaarde uit de Wet geluidhinder. Als de geluidsbelasting hoger is dan de voorkeurswaarde mogen geluidsgevoelige bestemmingen en/of functies alleen worden gerealiseerd als voldaan wordt aan de van toepassing zijnde vastgestelde hogere waarde en de daarin opgenomen voorwaarden."

Artikel 35, lid 35.2, van de planregels luidt: "Op gronden gelegen ter plaatse van de aanduiding "geluidzone-industrie" mag, ongeacht het bepaalde in de geldende bestemmingen, geen bebouwing voor geluidsgevoelige functies worden opgericht, tenzij een hogere waarde in het kader van de Wet geluidhinder is vastgesteld."

Artikel 37, lid 37.2.1, luidt: "Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet."

Lid 37.2.3 luidt: "Artikel 37.2.1 is niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan."

Op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan "Hees/Heseveld" had het perceel de bestemming "Kantoren".

Artikel 8, lid 8.1, van de planregels luidt: "De als zodanig op de kaart aangegeven gronden zijn bestemd voor kantoordoeleinden; met de bijbehorende voorzieningen; [...]."

Artikel 18, lid 18.1, luidt: "Het is verboden de in het plan begrepen gronden en de zich daarop bevindende opstallen te gebruiken of te laten gebruiken op een wijze of tot een doel strijdig met het doel van de in het plan gegeven bestemming."

4.2. Tussen partijen is niet in geschil dat woningen geluidsgevoelige functies zijn, dat het bouwplan niet voldoet aan de Wgh, dat ten tijde van belang geen hogere waarde in het kader van de Wgh is vastgesteld en ook dat daartoe geen aanvraag was gedaan.

Het pand op het perceel is een kantoorpand dat niet meer als zodanig in gebruik is. Op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan "Hees/Heseveld" had het perceel de bestemming "Kantoren" en was het gebruik van het pand voor wonen niet toegestaan. Ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Nijmegen West" was er geen vergunning verleend voor het verbouwen van het kantoorpand naar een pand dat is geschikt voor wonen. Tot aan de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Nijmegen West" was het in het geheel niet toegestaan ter plaatse te wonen. Voor zover het pand ten tijde van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Nijmegen West" feitelijk al voor wonen werd gebruikt, zoals [appellanten] betogen, laat dat onverlet dat de aangevraagde wijziging van het gebruik van het pand voor wonen alleen mogelijk is indien wordt voldaan aan de Wgh en eerst nadat een hogere waarde in het kader van de Wgh is vastgesteld. In dat verband wijst de Afdeling op artikel 10 van de planregels zoals aangehaald onder 4.1 en in het bijzonder op artikel 35, lid 35.2, van de planregels met betrekking tot de aanduiding "geluidzone-industrie".

Aangezien het bouwplan niet voldoet aan de voorkeurswaarde uit de Wgh en ten tijde van belang geen hogere waarde in het kader van de Wgh is vastgesteld, heeft de rechtbank in zoverre terecht overwogen dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan "Nijmegen-West".

Het betoog faalt.

5. [appellanten] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het realiseren van meerdere woningen in het pand niet in strijd is met het bestemmingsplan "Nijmegen-West" en dat het college de omgevingsvergunning niet op deze grond had mogen weigeren. Daartoe voeren zij aan dat het college zich onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1669](#), ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de transformatie van een kantoorpand naar zelfstandige woningen niet is toegestaan. De omstandigheid dat met die uitspraak kennelijk is beoogd te voorkomen dat op basis van de planregels onbeperkt woningsplitsing en kamerbewoning zou zijn toegestaan, leidt volgens [appellanten] niet tot een verbod om ter plaatse meerdere woningen te realiseren. Voor zover de Afdeling in die uitspraak de definitie van "woning" zelf voorzien heeft gewijzigd, heeft dat volgens [appellanten] geen gevolgen voor het wonen dat op grond van de bestemming "Gemengd" is toegestaan, omdat in de planregels niet is voorzien dat (alleen) in een woning mag worden gewoond. Mede in verband met de rechtszekerheid dient volgens [appellanten] te worden uitgegaan van de tekst van de planregels en niet van de mogelijke bedoeling van een uitspraak van de Afdeling waarbij zij geen partij waren.

5.1. Artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt: "De voor "Gemengd" aangewezen gronden zijn bestemd voor wonen, bedrijven, kantoren, dienstverlening en maatschappelijke voorzieningen, met dien verstande dat nieuwe geluidsgevoelige functies alleen zijn toegestaan voor zover voldaan wordt aan de Wet geluidhinder."

Lid 10.2.1 luidt: "Op deze gronden mogen ten behoeve van de bestemming uitsluitend worden gebouwd:

- a. gebouwen en overkappingen;
- b. bouwwerken, geen gebouwen of overkappingen zijnde."

Lid 10.3.1 luidt: "Ten aanzien van de in lid 10.1 onder a genoemde functie "wonen" geldt de volgende bepaling: wonen is uitsluitend toegestaan in hoofdbebouwing aan de straatzijde en in bestaande woningen op achterterreinen."

Artikel 1, lid 1.84, bepaalt dat onder "wonen" wordt verstaan: de huisvesting van één of meerdere personen in een gebouw, niet zijnde een woonwagen of woonschip.

Lid 1.85 bepaalt dat onder "woning" wordt verstaan: een (gedeelte van een) gebouw dat dient voor de huisvesting van een of meer personen.

5.2. Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning onder meer geweigerd omdat het college het voorgenomen gebruik van het pand voor meerdere woningen in strijd acht met bestemmingsplan. In de hiervoor onder 5.1 aangehaalde onderdelen van artikel 10 van de planregels is bepaald dat wonen uitsluitend is toegestaan in hoofdbebouwing aan de straatzijde en in bestaande woningen op achterterreinen. Anders dan de rechtbank heeft overwogen, geldt voor hoofdbebouwing zoals hier aan de orde, niet dat ter plaatse van de bestemming "Gemengd" slechts in één woning mag worden gewoond. Uit artikel 10 van de planregels, gelezen in verbinding met artikel 1, lid 1.84, van de planregels volgt in dit geval slechts dat in het pand met de bestemming "Gemengd" één of meerdere personen mogen worden gehuisvest. Aan de verwijzing van het college naar de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:1669](#), komt niet de betekenis toe die het college daaraan hecht, aangezien die uitspraak met name betrekking heeft op een plandeel met de bestemming "Wonen" en in dit geval de bestemming "Gemengd" aan de orde is. [appellanten] betogen terecht dat het voorgenomen gebruik van het pand voor meerdere woningen niet in strijd is met het bestemmingsplan. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Het betoog slaagt.

6. Hetgeen onder 5.2 is overwogen, laat onverlet dat, zoals onder 4.2 is overwogen, de wijziging van

het gebruik van het pand voor wonen alleen mogelijk is indien wordt voldaan aan de voorkeurswaarde uit de Wgh dan wel nadat een hogere waarde in het kader van de Wgh is vastgesteld. Zoals onder 4.2 is overwogen, voldoet het bouwplan niet aan de voorkeurswaarde, is ten tijde van belang geen hogere waarde in het kader van de Wgh vastgesteld en was daartoe geen aanvraag gedaan. [appellanten] hebben in dat verband in hun hogerberoepschrift vermeld dat een nieuwe conceptaanvraag voor de transformatie van het pand in een vergevorderd stadium is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college de gevraagde vergunning wegens strijd met het bestemmingsplan terecht geweigerd. De Afdeling ziet ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college de omgevingsvergunning niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren, aangezien het bouwplan in strijd is met de Wgh. De Afdeling ziet daarom, ondanks dat één van de betogen van [appellanten] slaagt, geen grond voor vernietiging van de aangevallen uitspraak of van het besluit van 8 december 2016. Voor zover [appellanten] voor het overige gronden hebben gericht tegen de motivering van de aangevallen uitspraak, kunnen die niet leiden tot vernietiging van die uitspraak.

Slot en conclusie

7. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.
8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. R. van der Spoel, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. L.C.M. Smulders-Wijgerde, griffier.

w.g. Van der Spoel w.g. Smulders-Wijgerde
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 augustus 2018