

ECLI:NL:RVS:2025:5727

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	26-11-2025
Datum publicatie	26-11-2025
Zaaknummer	202206534/1/R2
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBZWB:2022:5326, Overig
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 april 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Altena aan [partij] een omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van het hotel/restaurant en het wijzigen van de erfafscheiding op het perceel [locatie 1] te Woudrichem. [partij] heeft het perceel in 2019 aangekocht, met als doel het eerder op het perceel aanwezige hotel nieuw leven in te blazen. Daartoe heeft hij op 19 april 2021 de door hem aangevraagde omgevingsvergunning gekregen. De bouwwerkzaamheden bestaan uit het uitbreiden van het hotel door het vervangen van een bestaande aanbouw aan de achterzijde van het gebouw door een serre met een grotere oppervlakte. Deze serre is buiten het bouwvlak voorzien. Verder wordt een tuinmuur gewijzigd.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202206534/1/R2.

Datum uitspraak: 26 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

[appellant A], [appellant B], [appellante C], [appellante D], [appellante E] en [appellante F] (hierna: [appellant A] en anderen), allen wonend in Woudrichem, gemeente Altena, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 13 september 2022 in zaken nrs. 21/2215 en 21/2320 in het geding tussen:

1. [appellant A],
2. [appellant B], [appellante C], [appellante D], [appellante E] en [appellante F],

en

het college van burgemeester en wethouders van Altena.

Procesverloop

Bij besluit van 19 april 2021 heeft het college aan [partij] een omgevingsvergunning verleend voor het uitbreiden van het hotel/restaurant en het wijzigen van de erfafscheiding op het perceel [locatie 1] te Woudrichem (hierna: het perceel).

Bij uitspraak van 13 september 2022 heeft de rechtbank de door [appellant A] en anderen daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[appellant A] en anderen en [partij] hebben nadere stukken ingediend.

[appellant A] en anderen hebben een verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 25 november 2024, waar [appellant A] en anderen, in de persoon van [appellant A], [appellante D], [appellante E] en [appellante C], bijgestaan door mr. R.C. van Wamel, advocaat in Bergen op Zoom, en het college, vertegenwoordigd door M. van Vuuren, vergezeld door mr. A.A. Kammer-Nieuwenhuizen, [gemachtigde A] en [gemachtigde B], zijn verschenen. Voorts is daar [partij], vergezeld door [gemachtigde C] en bijgestaan door [gemachtigde D], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht

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

Bestuurlijke lus

2. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

3. [partij] heeft het perceel in 2019 aangekocht, met als doel het eerder op het perceel aanwezige hotel nieuw leven in te blazen. Daartoe heeft hij op 19 april 2021 de door hem aangevraagde omgevingsvergunning gekregen. De bouwwerkzaamheden bestaan uit het uitbreiden van het hotel door het vervangen van een bestaande aanbouw aan de achterzijde van het gebouw door een serre met een grotere oppervlakte. Deze serre is buiten het bouwvlak voorzien. Verder wordt een tuinmuur gewijzigd.

De omgevingsvergunning is verleend voor de activiteiten bouwen, handelen met gevolgen voor beschermde monumenten en handelen in strijd met de regels voor de ruimtelijke ordening.

Laatstgenoemde vergunning is verleend omdat de uitbreiding van het hotel niet voldoet aan artikel 9.2.2, onder a, van de planregels van het bestemmingsplan "Kom Woudrichem - Oudendijk" (hierna: het bestemmingsplan). Dat artikel bepaalt dat gebouwen uitsluitend binnen een bouwvlak mogen worden gebouwd. Het college heeft daarvan afwijking toegestaan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 9.3 van de regels van het bestemmingsplan.

4. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Het oordeel van de rechtbank

5. De rechtbank heeft de beroepen ongegrond verklaard. Naar het oordeel van de rechtbank is, anders dan [appellant A] en anderen betogen, het hotel op het perceel volgens het bestemmingsplan toegestaan. Ook was het college naar het oordeel van de rechtbank bevoegd om met toepassing van artikel 9.3 van de planregels afwijking van het bestemmingsplan voor het bouwen van de serre buiten het bouwvlak toe te staan. Zij heeft het college gevolgd in het standpunt dat de te bouwen serre de volgens de toepassingsvoorwaarden in die bepaling toegestane maximale hoogte van 4 m niet overschrijdt. Ook heeft zij het college gevolgd in het standpunt dat overeenkomstig artikel 9.3, aanhef en onder b, van de planregels, geen onevenredige aantasting plaatsvindt van het straat- en bebouwingsbeeld, de parkeersituatie, de verkeersveiligheidssituatie en de milieu- en woonsituatie ter plaatse. De rechtbank heeft verder geen grond gevonden voor het oordeel dat de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden onevenredig worden aangetast. Zij heeft tenslotte geoordeeld dat het college, bij de afweging van de betrokken belangen, doorslaggevend gewicht heeft mogen toekennen aan het belang van [partij] bij de uitbreiding van het hotel.

De gronden van het hoger beroep

- Is het bouwplan in strijd met de bestemming "Horeca"?

6. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het bouwen van de serre past binnen de geldende bestemming "Horeca". Zij voeren aan dat voor het perceel weliswaar de bestemming "Horeca" geldt, maar omdat daaraan niet de functieaanduiding "specifieke vorm van horeca - hotel" is toegekend, is volgens hen op het perceel geen hotel toegestaan. De rechtbank heeft volgens hen ten onrechte geoordeeld dat het hotel toch is toegestaan op grond van artikel 9.1, aanhef en onder a, van de planregels, gelezen in samenhang met categorie 2b van de bij de planregels behorende Staat van Horeca-activiteiten. Bij dat oordeel is de rechtbank er volgens hen ook ten onrechte vanuit gegaan dat de bedrijfsvloeroppervlakte (bvo) van het hotel meer bedraagt dan 250 m².

6.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de uitbreiding van het hotel met de serre past binnen de bestemmingsomschrijving van de geldende bestemming "Horeca", in artikel 9.1, aanhef en onder a van de planregels, gelezen in verbinding met categorie 2b van de bij de planregels behorende Staat van Horeca-activiteiten. Dat op de gronden niet de aanduiding "specifieke vorm van horeca - hotel" rust, leidt niet tot een ander oordeel. Die aanduiding is niet vereist, omdat volgens de bestemmingsomschrijving in artikel 9.1, aanhef en onder a, van de planregels gelezen in verbinding met categorie 2b van de Staat van Horeca-activiteiten, het hotel op het perceel

al is toegestaan.

Dat niet is voldaan aan de in categorie 2b genoemde voorwaarde dat de minimale bvo 250 m² is, omdat het gebouw feitelijk al langere tijd niet als hotel in gebruik is, volgt de Afdeling niet. Het gaat er bij de toets aan het bestemmingsplan om, wat op het perceel planologisch is toegestaan.

Het bestemmingsplan voorziet op het perceel in een hotel met een bedrijfsoppervlak van meer dan 250 m² bvo, en er is ook een pand met op de begane grond en de eerste verdieping tezamen, een omvang van meer dan 250 m² bvo aanwezig. Met de bouw van de serre zal het bvo nog verder toenemen. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat aan deze voorwaarde is voldaan. Het betoog slaagt niet.

- Is het bouwplan in strijd met de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadgezicht"?

7. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het bouwplan in strijd is met de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht". In het bouwplan van de serre is volgens hen onvoldoende rekening gehouden met de cultuurhistorische waarden van de vesting.

De rechtbank heeft volgens hen ten onrechte verwezen naar de positieve adviezen van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) en de Commissie Monumenten en Ruimtelijke Kwaliteit Brabant (CRK), omdat uit die adviezen niet blijkt dat daarin is getoetst aan de in de bestemmings-omschrijving genoemde waarden als schaal, parcellering, sfeer en korrelgrootte van de bebouwing. Verder is volgens hen in de genoemde adviezen de aandacht ten onrechte bijna alleen uitgegaan naar de vormgeving van de tuinmuur. De rechtbank heeft daarom miskend dat het college de adviezen van de RCE en de CRK niet aan het besluit ten grondslag had mogen leggen.

7.1. Uit het advies van de RCE van 7 mei 2020 volgt dat de RCE het bouwplan van de serre als geheel heeft beoordeeld, inclusief de tuinmuur.

Dit blijkt onder meer uit de beschrijving van het project onder het kopje Motivering in het advies. Uit het advies blijkt verder dat de RCE op het bouwplan voor zover het ziet op het bouwen van de serre, geen overwegende punten van kritiek heeft. Zij merkt op dat het voor het monument positief is dat het weer in gebruik zal worden genomen. Verder wordt opgemerkt dat de voor de serre te verwijderen achteraanbouwen geen bijzondere monumentwaarden hebben, dat de toevoeging geen gevolgen heeft voor het monument aan de voorzijde en de RCE ziet de uitbreiding aan de achterzijde als een sobere, nieuwe toevoeging aan het neorenaissancegebouw. Tegen het plan hoefde, gelet op de beschermde waarden volgens de RCE in zoverre dan ook geen bezwaar te bestaan. De RCE had wel kritiek op de aansluiting van het bouwplan op de vestingwal. Aanvankelijk was alleen een verlaging van de bestaande tuinmuur voorzien tot een hoogte van ongeveer 50 cm. De RCE vond dat dit maakte dat het onderscheid tussen de wal en het stedelijk gebied diffuus werd. Het ontwerp van de tuinmuur is daarop aangepast volgens de gewijzigde tekening BV04 "Gevels 2", gedateerd 3 augustus 2020, die als bijlage bij het besluit behoort. Met deze gewijzigde uitvoering van de tuinmuur is de CRK blijkens een advies van 21 augustus 2020, en de RCE blijkens een e-mailbericht aan de gemeente van 16 september 2020 akkoord gegaan.

De CRK heeft in een advies van 3 mei 2022 nogmaals gemotiveerd waarom zij vindt dat het bouwplan voor de serre aan de criteria voor het betreffende welstandsgebied en voor het rijksmonument voldoet. In dit advies wordt onder meer opgemerkt dat de uitbreiding wordt gezien als een kwaliteitsverbetering en dat de monumentale onderdelen van het rijksmonument daardoor niet onevenredig worden aangetast. Verder wordt opgemerkt dat een van de algemeen aanvaarde uitgangspunten in de huidige monumentenzorg is dat omvangrijke ingrepen en toevoegingen in een eigentijdse vormtaal worden ontworpen, om de historische gelaagdheid en leesbaarheid van het monument te behouden. Ook staat in dit advies dat het bouwplan meerdere malen uitvoerig is besproken met zowel de deskundigen van de CRK, als van de RCE.

7.2. Met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat niet is gebleken dat aan de genoemde adviezen zodanige gebreken kleven, dat het college die niet aan het besluit ten grondslag had mogen leggen.

De stelling van [appellant A] en anderen dat in de adviezen bijna uitsluitend aandacht naar de tuinmuur is uitgegaan, volgt de Afdeling niet. Uit zowel de adviezen van de RCE als van de CRK blijkt dat er niet alleen aandacht is geweest voor de tuinmuur, maar ook voor de uitbreiding van het monument als geheel. Dat de in de omschrijving van de bestemming "Waarde - Beschermd Stadgezicht" genoemde waarden in de adviezen niet specifiek zijn genoemd, betekent niet dat deze niet in de beoordeling zijn betrokken.

De door [appellant A] en anderen in het geding gebrachte deskundige tegenadviezen van K. Loeff, directeur van Erfgoedvereniging Heemschut van 20 december 2022 en architect J. Weyts van 25 januari 2023, leiden niet tot een ander oordeel. Deze tegenadviezen bevatten een andere visie op de wenselijkheid van het bouwplan op deze locatie 1, maar zij leiden daarmee niet tot het oordeel dat de adviezen van de RCE en van de CRK niet deugdelijk zijn. Het betoog slaagt niet.

- Was het college bevoegd om afwijking van het bestemmingsplan toe te staan met toepassing van artikel 9.3 van de planregels?

Wordt geheel of gedeeltelijk buiten het bouwvlak gebouwd?

8. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank hen ten onrechte niet heeft gevolgd in het betoog dat het college niet bevoegd was om de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in artikel 9.3 van de planregels toe te passen, omdat de serre niet slechts gedeeltelijk, maar geheel buiten het bouwvlak wordt gebouwd. Volgens hen heeft de rechtbank miskend dat de aan te bouwen serre op zichzelf als het gebouw in de zin van die bepaling moet worden aangemerkt. Omdat de serre naar zij stellen geheel buiten het bouwvlak is gebouwd, is volgens hen niet voldaan aan de voorwaarde in artikel 9.3, dat een omgevingsvergunning mag worden verleend voor het gedeeltelijk buiten het bouwvlak bouwen van een gebouw.

8.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het hotel als geheel, dus het hoofdgebouw en de serre tezamen, kan worden aangemerkt als het gebouw in de zin van de aanhef van artikel 9.3 van de planregels. De conclusie dat het gebouw gedeeltelijk buiten het bouwvlak is gebouwd, is daarom juist. Het gedeelte van het gebouw dat het oorspronkelijke hoofdgebouw vormt, is immers binnen het bouwvlak gebouwd en het gedeelte dat de serre vormt, daarbuiten. De serre kan worden geacht tot het hoofdgebouw te behoren, omdat deze aan het hoofdgebouw vast is gebouwd en daar ook functioneel onderdeel van uitmaakt. Ook is de serre toegankelijk vanuit het hoofdgebouw. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat bij de toepassing van deze bepaling de serre afzonderlijk als het gebouw in aanmerking moest worden genomen.

Dat, zoals [appellant A] en anderen stellen, artikel 9.2.2, onder a, betrekking heeft op alle gebouwen, dus ook op bijgebouwen zoals deze serre, en dat het bouwvlak op de verbeelding nagenoeg strak om het bestaande pand [locatie 1] ligt, leidt gelet op het voorgaande niet tot een ander oordeel. Het betoog slaagt niet.

Het peil

9. [appellant A] en anderen betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat niet is voldaan aan de voorwaarde in artikel 9.3, onder a, dat de goot- en bouwhoogte van gebouwen buiten het bouwvlak niet meer bedraagt dan 4 m. Volgens hen is de serre hoger, omdat is gemeten vanaf een onjuist peil. Het peil zoals omschreven in artikel 1.76, onder a, van de planregels, voor gebouwen waarvan de hoofdtoegang onmiddellijk aan een weg grenst, is volgens hen van toepassing. Dat betekent dat moet worden gemeten vanaf de hoogte van de weg ter plaatse van de hoofdtoegang van het gebouw. Zowel het college als de

rechtbank zijn volgens hen ten onrechte uitgegaan van het peil zoals omschreven in artikel 1.76, onder d, van de planregels, dat geldt voor andere gevallen dan genoemd in artikel 1.76, onder a tot en met c, van de planregels.

9.1. Het terrein loopt op richting de Rijkswal. Het college heeft in het besluit het peil bepaald volgens artikel 1.76, onder d, van de planregels. Het is aangesloten bij de gemiddelde hoogte van het aansluitende afgewerkte maaiveld. In artikel 1.66 van de planregels staat dat het maaiveld "de gemiddelde hoogte van het natuurlijke terrein ten tijde van het rechtskracht verkrijgen van het bestemmingsplan" is. Het college heeft zich daarom in het besluit op het standpunt gesteld dat het peil wordt gevormd door de gemiddelde hoogte van het destijds aanwezige maaiveld ter plaatse van het oorspronkelijke hoofdgebouw en de serre. Op bouwtekening nr. BV05, die zich onder de gedingstukken bevindt, is te zien waar het college het peil, ofwel het zogenoemde nulpunt, op die wijze heeft bepaald. Gemeten vanaf dit peil heeft de serre een hoogte van 4 m.

9.2. De rechtbank heeft het betoog van [appellant A] en anderen dat volgens artikel 1.76, onder a, van de planregels de hoogte van de weg als het peil had moeten gelden, terecht niet gevolgd. Anders dan zij stellen, grenst de hoofdtoegang van het gebouw niet onmiddellijk aan de weg. De hoofdtoegang ter plaatse van de voordeur van het hoofdgebouw wordt van de weg gescheiden door het direct voor de hoofdtoegang liggende bordes en de treden. De hoofdtoegang ligt daardoor ook hoger dan de weg. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat voor de bepaling van het peil artikel 1.76, onder d, van toepassing is.

[appellant A] en anderen betogen wel terecht dat, anders dan de rechtbank heeft overwogen, de aan de serre aansluitende terrasvloer niet als het peil kan gelden. De Afdeling volgt, gelet op het bepaalde in artikel 1.76, onder d, gelezen in samenhang met artikel 1.66 van de planregels, het standpunt van het college in het besluit dat het peil ligt op het ten tijde van het rechtskracht verkrijgen van het bestemmingsplan aanwezige aansluitende afgewerkte maaiveld, te weten de gemiddelde hoogte van het destijds aanwezige aansluitende afgewerkte natuurlijke terrein. Het college heeft deze hoogte in het besluit bepaald op de wijze zoals hiervoor onder 9.1 is besproken. Deze werkwijze van het college is door [appellant A] en anderen inhoudelijk niet betwist. De aan de serre aansluitende afgewerkte terrasvloer die de rechtbank als het peil heeft aangemerkt, was ten tijde van het rechtskracht verkrijgen van het plan nog niet aanwezig. Het peil kan daarom naar het oordeel van de Afdeling niet op die hoogte worden bepaald.

Het voorgaande maakt niet dat de uitspraak van de rechtbank voor vernietiging in aanmerking komt. De rechtbank heeft namelijk, zij het op een andere grond, terecht geoordeeld dat het bouwwerk, gemeten vanaf het peil, een bouwhoogte van 4 m niet overschrijdt. Het betoog slaagt niet.

De milieusituatie

10. [appellant A] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het bouwplan niet leidt tot een onevenredige aantasting van de milieusituatie waar het gaat om geluid.

De rechtbank heeft daarbij volgens hen ten onrechte voldoende geacht dat het geluid, afkomstig uit het hotel, is onderworpen aan de geluidsvoorschriften in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Volgens hen is dit voor het stemgeluid afkomstig van het buitenterras niet juist. De rechtbank heeft volgens hen onvoldoende gemotiveerd dat dit terras ligt op een binnenterrein als bedoeld in artikel 2.18 van het Activiteitenbesluit. Als, zoals zij stellen, ervan uit moet worden gegaan dat dit niet zo is, dan is dit stemgeluid niet door het Activiteitenbesluit gereguleerd en dan had regulering daarvan in de omgevingsvergunning volgens [appellant A] en anderen in de rede gelegen.

10.1. Het college heeft volgens het besluit wat de beoordeling van de geluidssituatie betreft, volstaan met de constatering dat de bouw van de serre slechts een verbetering inhoudt ten opzichte van de bestaande situatie, omdat op de locatie 1 van de serre in de bestaande situatie een buitenterras is toegestaan. Na de bouw van de serre zal ter plaatse van die serre volgens het college het geluid dus slechts afnemen, omdat de serre een met wanden omsloten ruimte is.

De rechtbank heeft het college in dit standpunt gevolgd. Daarnaast heeft zij geoordeeld dat het horecabedrijf, inclusief het terras, valt onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zodat het bedrijf aan de daarin vermelde geluidsnormen moet voldoen. Zij is er daarbij vanuit gegaan dat het (buiten)terras ligt op een binnenterrein als bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder a, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank geoordeeld dat zich geen

onevenredige aantasting van de milieusituatie wat betreft geluid zal voordoen.

Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat het college de geluidssituatie als gevolg van de bouw van de serre onvoldoende heeft onderzocht. Weliswaar kan betekenis toekomen aan de omstandigheid dat ter plaatse van de serre het geluid kan afnemen, maar dat leidt niet rechtstreeks tot de conclusie dat de serre niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de milieusituatie wat betreft geluid. De toevoeging van de serre kan immers ook tot gevolg hebben dat meer en vaker bezoekers worden aangetrokken, omdat de serre het mogelijk maakt dat bijvoorbeeld ook s-avonds en bij minder goed weer bezoekers aanwezig kunnen zijn. Die bezoekers kunnen deels ook met de auto komen.

Dat het bedrijf aan de geluidsnormen in het Activiteitenbesluit moet voldoen, maakt verder niet dat bij de verlening van de vergunning kon worden voorbijgegaan aan de vraag of het bedrijf daaraan na die verlening ook kan voldoen. De Afdeling deelt verder het oordeel van de rechtbank niet dat het terras van het hotel ligt op een binnenterrein als bedoeld in artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder a, van het Activiteitenbesluit. De Afdeling is gelet op de feitelijke situatie ter plaatse van oordeel dat het buitenterras van het hotel niet zodanig is omsloten door bebouwing dat van zo een binnenterrein kan worden gesproken. Het terras ligt verder aan de openbare ruimte, zodat mag worden aangenomen dat het van het terras afkomstige geluid opgaat in het omgevingsgeluid. De rechtbank is er bij haar oordeel daarom ten onrechte vanuit gegaan dat de uitzondering in artikel 2.18, eerste lid, onder a, van het Activiteitenbesluit van toepassing is. [appellant A] en anderen betogen daarom terecht dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college de geluidssituatie in het kader van artikel 9.3, aanhef en onder b, onder 4 van de planregels onvoldoende heeft onderzocht. Het betoog slaagt.

De parkeersituatie

11. [appellant A] en anderen betogen verder dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen onevenredige aantasting van de parkeersituatie plaatsvindt. Zij voeren daartoe aan dat door het bouwplan de bvo van het hotel toeneemt. Volgens artikel 27.4 van het bestemmingsplan, gelezen in verbinding met de "Notitie parkeren Aalburg, Werkendam en Woudrichem", had de toename aan parkeerbehoefte als gevolg van de uitbreiding moeten worden berekend aan de hand van de toename van de bvo en had moeten worden onderzocht hoe in die parkeerbehoefte kan worden voorzien. Bij gebreke daarvan had de vergunning niet mogen worden verleend, aldus [appellant A] en anderen.

11.1. In het besluit is over het parkeren het volgende vermeld: "Er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de parkeersituatie. Het perceel heeft () de bestemming "Horeca". In de bestaande situatie mag ter plaatse van de serre en op de rest van het perceel een terras/horeca aanwezig zijn. In omvang heeft de uitbreiding een vergelijkbare publieks- en verkeersaantrekkende werking. Op eigen terrein zullen vier parkeerplaatsen gerealiseerd worden. Daarnaast zullen bezoekers geadviseerd worden om gebruik te maken van de openbare parkeerplaatsen buiten de vesting."

11.2. De Afdeling is van oordeel dat [appellant A] en anderen terecht betogen dat bij de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning voor de serre de parkeersituatie niet op juiste wijze is beoordeeld.

De aanvraag had moeten worden getoetst aan artikel 27.4.1 van de regels van het bestemmingsplan "Kom Woudrichem - Oudendijk". Deze bepaling verwijst naar de parkeernormen in de "Notitie parkeren Aalburg, Werkendam en Woudrichem", van Via.nl van 17 mei 2011, die als bijlage 4 bij de planregels behoort.

Uit het besluit blijkt niet dat het bouwplan daaraan is getoetst. Het besluit bevat daarom een gebrek. Ook de toets aan artikel 9.3, aanhef en onder b, onder 2, van de planregels, dat vermeldt dat de omgevingsvergunning slechts kan worden verleend mits geen onevenredige aantasting van de parkeersituatie plaatsvindt, heeft daardoor niet juist plaatsgevonden.

11.3. Het college heeft op 13 november 2024 een schriftelijke uiteenzetting met bijlagen ingediend. Daarin wordt verwezen naar een collegevoorstel van 28 oktober 2024 met daarin opgenomen een aanvullende motivering over het aspect parkeren. In dit collegevoorstel wordt alsnog ingegaan op de toets aan artikel 27.4.1 van de planregels, op een aantal van 12 parkeerplaatsen dat op grond daarvan volgens het college nodig is, op het realiseren van 7 parkeerplaatsen op eigen terrein en op hoe wordt beoogd het tekort van 5 parkeerplaatsen op te lossen. Bij het voorstel is een situatietekening gevoegd, waarop de 7 parkeerplaatsen op eigen terrein zijn aangegeven. In de schriftelijke uiteenzetting wordt verder verwezen naar een memo van Van den Berg Ruimtelijke Ordening van 30 september 2024, waarin namens vergunninghouder het afwijken van het bepaalde in artikel 27.4.1 van de planregels ruimtelijk is

onderbouwd.

11.4. De Afdeling is van oordeel dat met deze stukken het gebrek in het besluit niet is hersteld. Gelet op de inhoud van het geconstateerde gebrek kan niet worden volstaan met een aanvullende motivering van het besluit.

Uit de aanvullende motivering blijkt dat afwijking van artikel 27.4.1 van het bestemmingsplan nodig is, met toepassing van artikel 27.4.2 van de planregels. Het college dient daarover een herstelbesluit te nemen. Uit de onder 11.3 hiervoor besproken stukken blijkt niet dat dat besluit door het college genomen is. Het betoog slaagt.

De verkeersveiligheid

12. [appellant A] en anderen betogen tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit tot gevolg heeft dat de verkeersveiligheid ter plaatse onevenredig wordt aangetast als bedoeld in artikel 9.3, aanhef onder b, onder 3, van de planregels. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor dat oordeel.

[appellant A] en anderen hebben deze grond in hoger beroep gemotiveerd door te stellen dat het laden en lossen ten behoeve van het hotel als gevolg van het bouwplan niet op een veilige manier kan plaatsvinden. Volgens hen zal daarvoor enkel nog het openbaar gebied gebruikt kunnen worden. Naar het oordeel van de Afdeling valt echter niet te voorzien dat laden en lossen niet meer op het perceel zal kunnen plaatsvinden, ook niet als zal worden voorzien in meer parkeerplaatsen op het eigen terrein. Bij dit oordeel wordt in aanmerking genomen dat de omgeving van het hotel in de vesting, los van het bouwplan, sowieso niet geschikt is voor groot en zwaar vrachtverkeer.

Onevenredige aantasting van de woonsituatie en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden

13. [appellant A] en anderen betogen verder dat de rechtbank heeft miskend dat het besluit leidt tot een onevenredige aantasting van hun woonsituatie en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden. Volgens hen heeft de rechtbank bij haar oordeel hierover de beroepsgronden van [appellant A] en [appellante F] verwisseld.

De rechtbank heeft volgens hen verder miskend dat de woon- en leefsituatie van [appellant A] onevenredig wordt aangetast vanwege een vermindering van uitzicht en privacy door de bouw van de serre. De woon- en leefsituatie en de gebruiksmogelijkheden van het aangrenzende perceel [appellante F] wordt naar zij stellen onevenredig aangetast vanwege de parkeergelegenheid pal voor het raam in de zijgevel van haar woning.

13.1. De rechtbank heeft over de situatie van [appellant A] op het perceel Rijkswal 54 te Woudrichem geoordeeld dat de omstandigheid dat haar uitzicht wijzigt van uitzicht op het terras naar uitzicht op de serre en dat, omgekeerd, gasten in de serre uitzicht hebben op haar balkon, haar weliswaar in een enigszins nadeliger positie brengt, maar dat dit niet maakt dat haar woon- en leefsituatie onevenredig wordt aangetast. Daarbij heeft zij betrokken dat de gehele achterzijde van het perceel in de bestaande situatie al als terras mocht worden gebruikt.

Over de situatie [appellante F] op het perceel [locatie 2] te Woudrichem, heeft de rechtbank geoordeeld dat aannemelijk is dat het uitzicht vanuit het desbetreffende raam vermindert als autos daarnaast geparkeerd worden op de daar te realiseren parkeerplaats, maar dat ook dat niet maakt dat haar woonsituatie onevenredig wordt aangetast. Ook heeft zij geoordeeld dat, omdat de autos op het eigen terrein van het perceel [locatie 1] worden geparkeerd, er geen sprake kan zijn van een privaatrechtelijke belemmering.

13.2. De Afdeling volgt de hiervoor weergegeven oordelen van de rechtbank. Dat, zoals [appellant A] betoogt, de serre een zekere mate van verslechtering oplevert wat betreft de inbreuk op haar privacy omdat een buitenterras slechts gedurende een deel van het jaar kan worden gebruikt en de serre het hele jaar door, leidt niet tot een ander oordeel.

13.3. [appellante F] heeft nog gewezen op de akte van levering van het hotel van 27 juni 2019, waaruit blijkt dat ten behoeve van het registergoed [locatie 2] en ten laste van het registergoed [locatie 1] te Woudrichem een erfdiensbaarheid bestaat. In de akte staat dat in het verleden een privaatrechtelijke vergunning is verstrekt voor het hebben en houden van een raam in de zijgevel van het pand [locatie 2]. [appellante F] stelt zich in verband hiermee op het standpunt dat een privaatrechtelijke belemmering

bestaat voor het verlenen van de vergunning.

De Afdeling overweegt hierover het volgende.

Een zogenoemde privaatrechtelijke belemmering kan in de weg staan aan de verlening van een omgevingsvergunning om af te wijken van het bestemmingsplan. De burgerlijke rechter en niet de bestuursrechter moet als eerste beoordelen of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan het uitvoeren van een activiteit. De bestuursrechter zal daarom alleen oordelen dat een privaatrechtelijke belemmering aan vergunningverlening in de weg staat als die belemmering evident is. Dat is hier naar het oordeel van de Afdeling niet het geval. De erfdienstbaarheid voorziet erin dat op het perceel [locatie 2] een raam in de zijgevel aanwezig mag zijn. Daaraan is voldaan. De erfdienstbaarheid voorziet niet in een raam met uitzicht, zoals dat wel het geval is in een volgens dezelfde akte gevestigde erfdienstbaarheid ten behoeve van het perceel [locatie 3].

Er is dan ook geen sprake van een evidente privaatrechtelijke belemmering. De rechtbank is terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

13.4. De conclusie van de rechtbank over deze beroepsgrond is dus juist.

Dat in de aangevallen uitspraak abusievelijk eiseres sub 1 is genoemd waar niet [appellant A], maar [appellante F] werd bedoeld, maakt dit niet anders. Deze kennelijke verschrijving heeft namelijk niet geleid tot een inhoudelijk onjuiste beoordeling van deze beroepsgrond.

Het betoog slaagt niet.

Onevenredige aantasting van het straat- en bebouwingsbeeld

14. Ook het betoog van [appellant A] en anderen dat de rechtbank heeft miskend dat het bouwplan in strijd is met artikel 9.3, aanhef en onder b, onder 1, van de planregels, omdat het het straat- en bebouwingsbeeld onevenredig aantast, volgt de Afdeling niet. Daartoe wordt verwezen naar de overwegingen 7.1 en 7.2 hiervoor.

Dat bij deze beoordeling de positieve adviezen van de RCE en de CRK niet in aanmerking kunnen worden genomen, omdat deze volgens [appellant A] en anderen niet tegen de achtergrond van artikel 9.3, aanhef en onder b, onder 1, zijn uitgebracht, treft geen doel. Anders dan zij stellen, staat niets eraan in de weg dat de inhoud van deze adviezen zowel bij de beoordeling van de vraag of het bouwplan past binnen de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht", als bij de toets aan artikel 9.3, aanhef en onder b, onder 1, van de planregels, in aanmerking wordt genomen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

Bestuurlijke lus

15. Gelet op wat hiervoor onder 10.1 en 11.2 tot en met 11.4 is overwogen, is het besluit van 19 april 2021 genomen in strijd met artikel 3:2 en 3:46 van de Awb.

16. De Afdeling ziet aanleiding het college op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen om de onder 10.1 en 11.2 tot en met 11.4 vermelde gebreken in het besluit van 19 april 2021 binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak te herstellen. Het college dient daartoe:

- een gewijzigd of nieuw besluit te nemen waarin alsnog op deugdelijke wijze wordt getoetst of de aanvraag om omgevingsvergunning voor de serre voldoet aan het bepaalde in artikel 9.3, aanhef en onder b, onder 4, van de planregels, wat betreft de geluidssituatie;
- een gewijzigd of nieuw besluit te nemen waarin de aanvraag om omgevingsvergunning voor de serre alsnog wordt getoetst aan artikel 27.4.1 van de planregels en waarin indien nodig een op deugdelijke wijze gemotiveerde vergunning wordt verleend voor het afwijken van die planregel;
- in een gewijzigd of nieuw besluit alsnog op deugdelijke wijze te motiveren dat door het verlenen van de omgevingsvergunning voor de bouw van de serre in afwijking van het bestemmingsplan, geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de parkeersituatie als bedoeld in artikel 9.3, aanhef en onder b, onder 2, van de planregels en van de geluidssituatie als bedoeld in artikel 9.3, aanhef en onder b, onder 4, van de planregels;

Het college hoeft bij de voorbereiding van het gewijzigde of nieuwe besluit niet opnieuw toepassing te geven aan afdeling 3.4 van de Awb.

17. Verder wordt het college opgedragen om de Afdeling en de andere partijen de uitkomst zo spoedig mogelijk mede te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

18. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

19. Verder zal in de einduitspraak worden beslist op het verzoek van [appellant A] en anderen om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Altena op om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overweging 16 de daar genoemde gebreken in het besluit van 19 april 2021 te herstellen, op de daar genoemde wijze;

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst zo spoedig mogelijk mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.A. de Poorter, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D.L. Bolleboom, griffier.

w.g. De Poorter

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Bolleboom

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 november 2025

641

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1, eerste lid:

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

a. het bouwen van een bouwwerk,

b. ();

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, ().

Artikel 2.12, eerste lid:

Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

().

Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 2.17, eerste lid, aanhef en onder a:

Voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ($L_{A,LT}$) en het maximaal geluidsniveau L_{Amax} , veroorzaakt door de in de inrichting aanwezige installaties en toestellen, alsmede door de in de inrichting verrichte werkzaamheden en activiteiten en laad- en losactiviteiten ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting, geldt dat:

a. de niveaus op de in tabel 2.17a genoemde plaatsen en tijdstippen niet meer bedragen dan de in die tabel aangegeven waarden;

Tabel 2.17a

	07:00– 19:00 uur	19:00– 23:00 uur	23:00– 07:00 uur
$L_{A,LT}$ op de gevel van gevoelige gebouwen	50 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)
$L_{A,LT}$ in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	35 dB(A)	30 dB(A)	25 dB(A)
L_{Amax} op de gevel van gevoelige gebouwen	70 dB(A)	65 dB(A)	60 dB(A)
L_{Amax} in in- en aanpandige gevoelige gebouwen	55 dB(A)	50 dB(A)	45 dB(A)

().

Artikel 2.18, eerste lid, aanhef en onder a:

Bij het bepalen van de geluidsniveaus, bedoeld in de artikelen 2.17, 2.17a, 2.19, 2.19a dan wel 2.20, blijft buiten beschouwing:

het stemgeluid van personen op een onverwarmd en onoverdekt terrein, dat onderdeel is van de inrichting, tenzij dit terrein kan worden aangemerkt als een binnenterrein;

Bestemmingsplan "Kom Woudrichem - Oudendijk"

Artikel 1.18:

bedrijfsvloeroppervlakte:

de totale oppervlakte van de voor bedrijfsuitoefening benodigde bedrijfsruimte, inclusief de verkoopvloeroppervlakte, opslag- en administratieruimten en dergelijke.

Artikel 1.31:

bijgebouw:

een met het hoofdgebouw verbonden of daarvan vrijstaand gebouw, dat door zijn ligging en/of afmeting ondergeschikt is aan het hoofdgebouw.

Artikel 1.52:

gebouw:

elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

Artikel 1.57:

hoofdgebouw:

een of meer panden, of een gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van het perceel en, indien meer panden of bouwwerken op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is.

Artikel 1.66:

maaiveld:

de gemiddelde hoogte van het natuurlijk terrein ten tijde van het rechtskracht verkrijgen van het bestemmingsplan.

Artikel 1.75:

pand:

de kleinste bij de totstandkoming functioneel en bouwkundig-constructief zelfstandige eenheid die direct en duurzaam met de aarde is verbonden en betreedbaar en afsluitbaar is.

Artikel 1.76:

peil:

a. voor gebouwen, waarvan de hoofdtoegang onmiddellijk aan een weg grenst: de hoogte van die weg ter plaatse van de hoofdtoegang;

b. in afwijking van het bepaalde onder a, voor bouwwerken die zijn gebouwd in het talud van de dijk en/of op een afstand van ten hoogste 4 m uit de grens van de dijkweg: de hoogte van de kruin van de dijk;

c. bij bouwen boven of op het water:

het gemiddelde waterpeil;

d. in andere gevallen: de gemiddelde hoogte van het aansluitende afgewerkte maaiveld. In het geval van een brug en aanbrug is het aansluitende afgewerkte maaiveld de bovenkant van het wegdek.

Artikel 9.1:

De voor 'Horeca' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. horeca voor zover deze bedrijven voorkomen in de categorie 2 van de bij deze regels behorende Staat van Horeca-activiteiten;

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - hotel', een hotel;
()."

Categorie 1 "lichte horeca" van de Staat van Horeca-activiteiten luidt:

Bedrijven die in beginsel alleen overdag en 's avonds behoeven te zijn geopend (vooral verstrekking van etenswaren en maaltijden) en daardoor slechts beperkte hinder voor omwonenden veroorzaken. Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

1a. Aan de detailhandelsfunctie verwante horeca:

automatiek;

broodjeszaak;

cafetaria;

croissanterie;

koffiebar;

lunchroom;

ijssalon;

snackbar;

tearoom;

traiteur.

1b. Overige lichte horeca:

bistro;

restaurant (zonder bezorg en/of afhaalservice);

hotel.

1c.

restaurant met bezorg en/of afhaalservice tot 250 m² BVO.

Categorie 2 "middelzware horeca" van de Staat van Horeca-activiteiten luidt:

2a. Bedrijven die normaal gesproken ook delen van de nacht geopend zijn en/of daardoor aanzienlijke hinder voor omwonenden kunnen veroorzaken:

bar;

bierhuis;

biljartcentrum;

café;

proeflokaal;

shoarma/grillroom;

zalenverhuur (zonder regulier gebruik ten behoeve van feesten en muziek/dansevenementen).

2b. Bedrijven met een relatief grote verkeersaantrekkende werking:

bedrijven genoemd onder 1a, 1b en 1c met een bedrijfsoppervlak van meer dan 250 m² BVO.

Artikel 9.2.2:

a. gebouwen uitsluitend mogen worden gebouwd binnen een bouwvlak;

().

Artikel 9.3:

Het bevoegde gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 9.2.2 onder a en toestaan dat een gebouw gedeeltelijk buiten het bouwvlak wordt gebouwd, mits:

a. de goot- en bouwhoogte van de gebouwen buiten het bouwvlak niet meer bedraagt dan 4 m;

b. geen onevenredige aantasting plaatsvindt van:

1. het straat- en bebouwingsbeeld;

2. de parkeersituatie;

3. de verkeersveiligheid;

4. de milieusituatie;

5. de woonsituatie; en

6. de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden.

Artikel 22.1:

De voor 'Waarde - Beschermd stadsgezicht' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

a. de instandhouding van de karakteristieke, met historische ontwikkeling samenhangende ruimtelijke structuur en stedenbouwkundige kwaliteit van het beschermd stadsgezicht welke structuur en kwaliteit in het bijzonder bestaan uit niveauverschillen in het terrein ter plaatse van wallen, bastions en ravelijnen alsmede de schaal, parcellering, sfeer en korrelgrootte van de bebouwing en inrichting van de openbare ruimten;

b. het behoud van functionele ontwikkelingsmogelijkheden voor de vesting waarbij evenwicht moet worden gevonden met de karakteristiek van de vesting zoals hierboven aangegeven;

c. het behoud van het oorspronkelijke karakter en de oorspronkelijke structuur van openbare ruimten.

Artikel 27.4.1, aanhef en onder a:

Bij een gebouw moet ten behoeve van het parkeren en het stallen van autos in de juiste mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder dat gebouw dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort, met dien verstande dat:

de juiste mate van ruimte wordt bepaald met behulp van de parkeernormen zoals die zijn opgenomen in Bijlage 4 Notitie parkeren, behorende bij deze regels.

Artikel 27.4.2:

Het bevoegd gezag kan afwijken van het bepaalde in lid 27.4.1 voor zover op andere wijze in de nodige parkeer- of stallingruimte wordt voorzien.