

En dan ligt ook de conclusie – geen milieuneutrale wijziging – voor de hand.

Niet schokkend, wel fijn om te weten, want de rechtspraak laat zien dat dit soort situaties niet bepaald zeldzaam zijn. Vergunningverlening blijft immers mensenwerk, dus er glipt wel eens een “impliciete weigering” doorheen.

R.o. 9 en 10 had ik in eerste instantie “weg willen knippen”, maar ik heb ze bij nader inzien toch maar laten staan. Als ik de gang van zaken goed begrijp is, voordat opnieuw op de door de rechtbank vernietigde milieuneutrale wijziging is beslist, door middel van een ander besluit de geluidruimte verruimd, om daarna opnieuw een milieuneutrale wijziging af te geven. Alhoewel deze manier van werken op mij wat omslachtig overkomt (waarom niet alsnog, maar dan niet-milieuneutraal op de aanvraag beslissen (?)) kan e.e.a. genade vinden bij de Afdeling.

Bart Arentz

## M en R 2017/144

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 25 oktober 2017, nr. 201605448/1/A1  
(Van Altena, Helder, Drop)  
m.nt. J.J.H. van Kempen

(KRW, Wabo)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2017/7693  
Module Ruimtelijke ordening 2017/7871  
ECLI:NL:RVS:2017:2904

**Surfen in de stad; het is voldoende om van representatieve uitgangspunten uit te gaan en er is geen noodzaak om van een worstcasescenario uit te gaan. Er is geen verplichting naar Europees recht op basis waarvan ieder bestuursorgaan een project aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water toetst; het is voldoende dat ten minste één bestuursorgaan dat doet.**

*‘De Afdeling stelt (...) voorop dat het college zijn beoordeling op representatieve uitgangspunten dient te baseren en niet gehouden is om van een worstcasescenario uit te gaan’. ‘Anders dan [appellanten] betogen, brengt de in [het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 juli 2015] genoemde verplichting voor de lidstaat om goedkeuring voor een project te weigeren niet met zich dat elk bestuursorgaan in Nederland dat toestemming verleent voor een project ten volle dient te toetsen of wordt voldaan aan de uit de Kaderrichtlijn Water voortvloeiende verplichtingen. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, moet er een bestuursorgaan zijn dat de bevoegdheid heeft om goedkeuring voor het project te weigeren indien niet wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water. In Nederland is de Kaderrichtlijn Water geïmplementeerd in de Waterwet. Vaststaat dat voor het project een vergunning op grond van die wet nodig is. Die vergunning kan worden*

*geweigerd als blijkt dat niet wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water. Daarmee voldoet Nederland aan de in (...) het arrest van 1 juli 2015 genoemde verplichting. In deze procedure over verlening van omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan staat, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, slechts ter beoordeling of er op voorhand voor het college redenen waren om aan te nemen dat de benodigde watervergunning geweigerd zou moeten worden.’*

### Partij(en):

1. het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam
2. De Dominicanen
3. [appellant sub 3]

### Procesverloop:

Bij besluit 14 juli 2015 heeft het college aan 2d Vastgoed B.V. ten behoeve van de omzetting van de Steigersgracht te Rotterdam in een binnenstedelijk watersportgebied (...) een omgevingsvergunning eerste fase verleend voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan.

Bij besluit van 8 december 2015 heeft het college een aanvullende voorwaarde verbonden aan de bij het besluit van 14 juli 2015 verleende omgevingsvergunning.

Bij besluit van 15 december 2015 heeft het college aan 2d Vastgoed B.V. ten behoeve van het project een omgevingsvergunning tweede fase verleend voor de activiteit bouwen.

Bij uitspraak van 10 juni 2016 heeft de rechtbank de tegen de besluiten van 14 juli 2015, 8 december 2015 en 15 december 2015 ingestelde beroepen gegrond verklaard en die besluiten vernietigd.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld. De Dominicanen en [appellant sub 3] hebben incidenteel hoger beroep ingesteld.

(...)

### Overwegingen:

#### Inleiding

1. Het project, ook wel Rif010 genoemd, houdt in dat een deel van de Steigersgracht te Rotterdam wordt afgesloten en wordt omgevormd tot een watersportgebied met een kunstmatig rif, schoon zwemwater en golven, op te wekken via een golfgenerator. Er zullen diverse wateractiviteiten mogelijk zijn, met de nadruk op surfen. Er zal een houten strandhuis worden gerealiseerd met onder meer kleedruimtes, douches, een kantoor en een horecagedeelte. Bij het horecagedeelte zal een buitenterras worden gerealiseerd. De gemeente Rotterdam heeft een subsidie van € 3.000.000 ter beschikking gesteld voor realisatie van het project, dat als winnaar is gekozen van het Stadsinitiatief 2014. Naast de reguliere activiteiten zullen er mogelijk ter

plaats maximaal 12 keer per jaar grootschalige (sport) evenementen gehouden worden. Deze maken blijkens de ruimtelijke onderbouwing echter geen onderdeel uit van de aanvraag om omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan en derhalve ook niet van de verleende omgevingsvergunning.

De locatie waar het project is voorzien heeft op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Laurenskwartier" de bestemming "Water". Niet in geschil is dat zowel de functie als de bouwwerken van het project in strijd zijn met het bestemmingsplan.

In de nabijheid van de locatie waar het project is voorzien, bevinden zich woningen, waaronder die van [appellant sub 3], (...) alsmede de kerk en het klooster van De Dominicanen. Zij kunnen zich niet vinden in de verlening van de omgevingsvergunningen voor het project, onder meer omdat zij vrezen voor onaanvaardbare geluidhinder. (...)

2. De rechtbank heeft de besluiten van 14 juli 2015 en 8 december 2015 en 15 december 2015 vernietigd. Volgens de rechtbank heeft het college niet in redelijkheid tot het oordeel kunnen komen dat de combinatie van het project en de kerk en het klooster van De Dominicanen wat geluid betreft voldoet aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening en is voorts geen sprake van een goede ruimtelijke onderbouwing, doordat onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd bij de beoordeling van de te verwachten geluidniveaus. Dit maakt volgens de rechtbank dat de verlening van de omgevingsvergunning eerste fase in strijd is met artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) en dat de verlening van de omgevingsvergunning tweede fase in strijd is met artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van die wet.

Het college kan zich niet vinden in de vernietiging van de besluiten van 14 juli 2015, 8 december 2015 en 15 december 2015 en de daaraan door de rechtbank ten grondslag gelegde overwegingen. De Dominicanen en [appellant sub 3] kunnen zich niet vinden in de verwerping door de rechtbank van een aantal van hun beroepsgronden. [appellant sub 3] kan zich voorts niet vinden in de door de rechtbank aan hem toegekende proceskostenvergoeding.

(...)

### ***Het hoger beroep van het college***

4. Het college betwist de overweging van de rechtbank dat het zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de combinatie van het project en de kerk en het klooster van De Dominicanen wat geluid betreft voldoet aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening. Volgens het college heeft het voor de beoordeling van de aanvaardbaarheid van het geluidniveau ter plaatse van de kerk en het klooster, gelet op de ligging daarvan in de binnenstad van Rotterdam, kunnen uitgaan van de maatstaf dat de binnenwaarde – als etmaalwaarde – beneden de 35

dB(A) blijft. Het college betwist voorts de overweging van de rechtbank dat de ruimtelijke onderbouwing is gebaseerd op onjuiste akoestische uitgangspunten en dat om die reden geen sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwing.

4.1. De rechtbank heeft overwogen dat het project een substantiële negatieve invloed zal hebben op de beleving van de kerk en het klooster van De Dominicanen en bovengematig afbreuk kan doen aan de daaraan verbonden rust en ingetogenheid. Ook de gebruikelijke bezinning bij uitvaarten zou volgens de rechtbank verstoord kunnen worden. De rechtbank heeft in dat verband aannemelijk geacht dat het project ook op de kades van de Steigersgracht toeschouwers zal trekken die, net als de bezoekers van het buitenterras bij het horecagedeelte van het project, de surfers luidkeels zullen aanmoedigen of van commentaar zullen voorzien. Volgens de rechtbank kon het college zich, gelet hierop, niet in redelijkheid op het standpunt stellen dat de combinatie van het project en de kerk en het klooster voldoet aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 3, van de Wabo. De rechtbank heeft overwogen dat bovendien niet wordt voldaan aan het vereiste van een goede ruimtelijke onderbouwing als bedoeld in die bepaling, niet alleen omdat niet uitdrukkelijk is ingegaan op de verenigbaarheid van het project met de kerk en het klooster, maar ook omdat bij het akoestisch onderzoek van Caubergh-Huygen, waarop de ruimtelijke onderbouwing is gebaseerd, onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd. De rechtbank acht het uitgangspunt van Caubergh-Huygen dat de mensen op het buitenterras niet zullen schreeuwen maar zullen roepen en dat niet meer dan 50% van hen tegelijkertijd zal roepen niet juist. Volgens de rechtbank is niet aannemelijk dat de exploitant door het stellen en handhaven van gedragsregels kan voorkomen dat wordt geschreeuwd en dat niet meer dan 50% van de mensen tegelijkertijd zal roepen.

4.2. Bij de beantwoording van de vraag of het bereid is planologische medewerking te verlenen aan het project komt het college beleidsruimte toe. Wat de kerk en het klooster betreft heeft het college zich op het standpunt gesteld dat, gegeven de ligging in de binnenstad van Rotterdam, sprake is van aanvaardbare geluidniveaus indien binnen geluidgevoelige ruimten dan wel verblijfsruimten van gevoelige gebouwen een binnenwaarde van ten hoogste 35 dB(A) als etmaalwaarde is gewaarborgd. Deze norm is door het college in de ruimtelijke afweging als uitgangspunt genomen voor een aanvaardbare leefomgeving en is van toepassing geacht op zowel woningen, ook die in het klooster gelegen, als op het kerkgebouw. Het enkele religieuze karakter van het kerkgebouw, in deze stedelijke omgeving, geeft het college geen aanleiding een ander uitgangspunt te hanteren, waarbij het college onder verwijzing naar het akoestisch onderzoek opmerkt dat het binnenniveau in de kerk, ook in het binnen de kerk gelegen stiltecentrum, niet meer zal zijn dan 31 dB(A), inclusief stemgeluid. De Afdeling ziet, anders dan de rechtbank, geen grond voor het oordeel dat het college zich, gelet op zijn beleidsruimte, niet in redelijkheid op dat standpunt heeft kunnen stellen. De door de rechtbank in dit verband aangehaalde uitspraak van de

Afdeling van 19 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7094, betrof niet een vergelijkbare situatie als thans aan de orde. De Afdeling is wel van oordeel dat het college in dit geval, gegeven de bij het college bekende bereidheid van de initiatiefnemer van het project om met het oog op het voorkomen van ongewenste beïnvloeding door geluid bij aankomst en vertrek van rouwstoeten, geen activiteiten in het water te laten plaatsvinden bij aangekondigde uitvaarten, niet in redelijkheid heeft kunnen afzien van het verbinden van een daartoe strekkende voorwaarde aan de omgevingsvergunning eerste fase. Voor het overige kan echter niet worden geoordeeld dat het college bij de beoordeling of het project wat geluid betreft onaanvaardbare gevolgen heeft voor de kerk en het klooster een andere beoordelingsmaatstaf had moeten hanteren dan voor woningen.

4.3. De vraag is vervolgens of het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het project wat geluid betreft geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor woningen, de kerk en het klooster. Bij de beoordeling van het geluidaspect heeft het college de volgende maatstaf gehanteerd.

Het project houdt de oprichting van een inrichting in, waarvoor de geluidgrenswaarden uit artikel 2.17 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) zullen gelden. Het college heeft getoetst aan die grenswaarden. Vast staat dat de grenswaarden voor het langtijd-gemiddeld beoordelingsniveau uit artikel 2.17 op de gevel van een aantal nabij het project gelegen woningen zullen worden overschreden. Voor die woningen zijn daarom bij maatwerkvoorschrift op grond van het Activiteitenbesluit hogere grenswaarden vastgesteld. De hogere grenswaarden op de gevel leiden volgens het college niet tot een hoger binnenniveau in de woningen dan de in het Activiteitenbesluit genoemde etmaalwaarde van 35 dB(A). Het stemgeluid van de bezoekers van de in de open lucht gelegen delen van de inrichting – het water en het buitenterras – blijft in het kader van het Activiteitenbesluit buiten beschouwing. Dit betekent niet dat dit stemgeluid bij de beslissing over verlening van omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan buiten beschouwing kan worden gelaten. Het college heeft dit stemgeluid ook beoordeeld. Volgens het college leidt het stemgeluid niet tot onaanvaardbare gevolgen, zolang het samen met het geluid van de bronnen waarvoor het regime van het Activiteitenbesluit geldt, niet tot een hoger binnenniveau leidt dan de in het Activiteitenbesluit genoemde etmaalwaarde van 35 dB(A). Volgens het college kan op grond van het akoestisch onderzoek van Caubergh-Huygen en door KuiperCompagnons uitgevoerd onderzoek naar de gevels van omliggende woningen, waaronder het wooncomplex van het klooster, en de gevel van de kerk, worden geconcludeerd dat een binnenniveau van niet meer dan 35 dB(A) als etmaalwaarde gewaarborgd is, met dien verstande dat daarvoor bij een aantal woningen de geluidwering van de gevel moet worden verbeterd. Een van de bij het besluit van 14 juli 2015 aan de omgevingsvergunning eerste fase verbonden voorwaarden houdt in dat de initiatiefnemer van het project daarvoor zorg moet dragen.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat, in aanmerking genomen de ligging in de binnenstad van Rotterdam, bij inachtneming een binnenniveau van 35 dB(A) als etmaalwaarde voldoende bescherming wordt geboden aan woningen, de kerk en het klooster. Dat niet wordt voldaan aan de in de VNG-Brochure “Bedrijven en milieuzonering” voor openluchtzwembaden genoemde richtafstand van 200 m leidt volgens het college niet tot een ander oordeel. Het project is volgens het college niet vergelijkbaar met een openluchtzwembad als bedoeld in die brochure.

4.4. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat het college zich, voor zover het de door het project zelf veroorzaakte geluidniveaus betreft, niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat zich geen onaanvaardbare gevolgen voordoen, indien wordt voldaan aan de door het college gehanteerde beoordelingsmaatstaf. De Afdeling ziet evenmin grond voor het oordeel dat het college niet op grond van de door Caubergh-Huygen en KuiperCompagnons uitgevoerde onderzoeken heeft mogen concluderen dat kan worden voldaan aan de krachtens het Activiteitenbesluit geldende grenswaarden en aan de eis dat het stemgeluid van bezoekers en het geluid van de bronnen waarvoor het regime van het Activiteitenbesluit geldt, samen een binnenniveau van 35 dB(A) als etmaalwaarde niet overschrijden. De Afdeling stelt daarbij voorop dat het college zijn beoordeling op representatieve uitgangspunten dient te baseren en niet gehouden is om van een worstcasescenario uit te gaan. Anders dan de rechtbank acht de Afdeling aannemelijk dat de exploitant van het project roepende en schreeuwende mensen op het buitenterras en in het water in voldoende mate kan corrigeren om overschrijding van een binnenniveau van 35 dB(A) te voorkomen. Ook in de door onder meer [appellant sub 3], die in zoverre rapporten van LBP Sight heeft ingebracht, geuite kritiek op de rapporten van Caubergh-Huygen en KuiperCompagnons ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat in laatstgenoemde rapporten onvoldoende representatieve uitgangspunten zijn gehanteerd.

4.5. Uit het voorgaande volgt dat het betoog van het college terecht is voorgedragen. Dit kan echter niet leiden tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, nu het college ter zitting bij de Afdeling heeft erkend dat het, naast de door het project zelf veroorzaakte geluidniveaus, ook het stemgeluid van toeschouwers op de kades van de Steigersgracht had moeten betrekken bij zijn beoordeling. Dit betekent dat de rechtbank in zoverre terecht een gebrek in de ruimtelijke onderbouwing heeft aangenomen, dat aanleiding gaf voor vernietiging van de in beroep bestreden besluiten.

5. Het hoger beroep van het college is ongegrond.

***De incidentele hoger beroepen van De Dominicanen en [appellant sub 3]***

6. [appellant sub 3] heeft ter zitting zijn grond over de toetsing aan parkeernormen ingetrokken.

7. De Dominicanen en [appellant sub 3] betogen dat de rechtbank een te beperkte toets heeft aangelegd met betrekking tot de door hen gestelde strijd met Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad

van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG2000 L327; hierna: de Kaderrichtlijn Water). Volgens hen volgt uit het arrest van het Hof van Justitie van 1 juli 2015, Wezer, ECLI:EU:C:2015:433, punt 50, dat elk bestuursorgaan dat toestemming verleent voor een project waarop de Kaderrichtlijn Water betrekking heeft ten volle moet toetsen of aan die richtlijn wordt voldaan. De rechtbank heeft ten onrechte slechts getoetst of het college op voorhand had moeten inzien dat de Waterwet, waarin de Kaderrichtlijn Water is geïmplementeerd, aan de uitvoerbaarheid van het project in de weg staat, aldus De Dominicanen en [appellant sub 3].

7.1. In punt van 50 van het arrest van 1 juli 2015 heeft het Hof van Justitie het volgende overwogen:

“Daaruit volgt dat, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, iedere achteruitgang van de toestand van een waterlichaam moet worden voorkomen, ongeacht de planning op langere termijn volgens de beheersplannen en maatregelenprogramma’s. De verplichting om achteruitgang van de toestand van oppervlaktewaterlichamen te voorkomen blijft dwingend in ieder stadium van de tenuitvoerlegging van richtlijn 2000/60 en is van toepassing op ieder type en iedere toestand van een waterlichaam waarvoor een beheersplan is vastgesteld of had moeten worden vastgesteld. De betrokken lidstaat moet bijgevolg zijn goedkeuring voor een project weigeren wanneer dat project de toestand van het betreffende waterlichaam kan verslechteren of het bereiken van een goede toestand van oppervlaktewaterlichamen in gevaar kan brengen, tenzij voor dat project een afwijking geldt krachtens artikel 4, lid 7, van die richtlijn.”

7.2. Anders dan De Dominicanen en [appellant sub 3] betogen, brengt de in deze overweging genoemde verplichting voor de lidstaat om goedkeuring voor een project te weigeren niet met zich dat elk bestuursorgaan in Nederland dat toestemming verleent voor een project ten volle dient te toetsen of wordt voldaan aan de uit de Kaderrichtlijn Water voortvloeiende verplichtingen. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, moet er een bestuursorgaan zijn dat de bevoegdheid heeft om goedkeuring voor het project te weigeren indien niet wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water. In Nederland is de Kaderrichtlijn Water geïmplementeerd in de Waterwet. Vaststaat dat voor het project een vergunning op grond van die wet nodig is. Die vergunning kan worden geweigerd als blijkt dat niet wordt voldaan aan de Kaderrichtlijn Water. Daarmee voldoet Nederland aan de in punt 50 van het arrest van 1 juli 2015 genoemde verplichting. In deze procedure over verlening van omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan staat, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, slechts ter beoordeling of er op voorhand voor het college redenen waren om aan te nemen dat de benodigde watervergunning geweigerd zou moeten worden. De rechtbank heeft derhalve de juiste toets aangelegd.

Het betoog faalt.

(...)

### Beslissing:

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam en het hoger beroep van (...) de Dominicanen (...) ongegrond;
- (...)

### Noot

1. Het project Rif010 betreft het omvormen van een deel van de Rotterdamse Steigersgracht tot een watersportgebied, met daarin een kunstmatig rif, schoon zwemwater en kunstmatig opgewekte golven waarop gesurft kan worden. Voor dit doel dient de Steigersgracht afgesloten te worden van de rest van het oppervlaktewaterlichaam waar het deel van uitmaakt (de Rotteboezem). Er zal tevens een houten strandhuis worden gerealiseerd met onder meer een horecagedeelte, inclusief buitenterras. Om het watersportgebied af te sluiten van de Rotteboezem, het strandhuis te kunnen bouwen en de machinekamer voor de golfgenerator aan te kunnen leggen, wordt een deel van de Rotteboezem gedempt. Voor deze demping is vergunning op grond van de Waterwet verleend door het Hoogheemraadschap van Schieland en de Krimpenerwaard en tegen deze vergunning is beroep ingesteld bij de Rechtbank Rotterdam wegens (onder meer) strijd van deze vergunning met de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De uitspraak van de rechtbank, waarin geoordeeld werd dat watervergunningen niet direct aan de KRW-doelen getoetst hoeven te worden maar dat dit ook middels in beheerplannen opgenomen toetsingskaders kan geschieden en dat deze toetsing bij de betreffende vergunning correct was toegepast, is al uitgebreid aan de orde gekomen in *M en R 2017/73*.

Naast het feit dat een watervergunning nodig is, is het project ook omgevingsvergunningplichtig. Nu de ter plaatse geldende bestemming ‘Water’ is, is voor het project een omgevingsvergunning vereist voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan. Daarnaast is een omgevingsvergunning vereist voor de activiteit bouwen. Beide vergunningen zijn in 2015 verleend door het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam. Nabij het voorziene project bevinden zich woningen alsmede de kerk en het klooster van de kloostergemeenschap der Dominicanen. Omdat de Dominicanen en andere omwonenden vrezen voor onaangename geluidhinder, hebben zij beroep ingesteld tegen deze omgevingsvergunningen, naar aanleiding waarvan de Rechtbank Rotterdam de vergunningen heeft vernietigd op de grond dat het college niet in redelijkheid tot het oordeel had kunnen komen dat de combinatie van het project en de kerk en het klooster van De Dominicanen wat geluid betreft voldoet aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening en dat geen sprake is van een goede ruimtelijke onderbou-

wing, doordat onjuiste uitgangspunten zijn gehanteerd bij de beoordeling van de te verwachten geluidniveaus.

Het college, de Dominicanen en een andere omwonende hebben tegen deze uitspraak van de rechtbank hoger beroep ingesteld. Hoewel de hier te bespreken uitspraak van de Raad van State ingaat op diverse rechtsvragen die uit deze casus voortvloeien, blijven de meeste daarvan in deze noot buiten beschouwing en ga ik slechts in op de waterrechtelijke/Europeesrechtelijke aspecten.

2. Voordat ik daaraan toekom, ga ik echter eerst nog kort in op de overwegingen van de Afdeling die gaan over de wijze waarop de effecten van een project ingeschat dienen te worden. Wanneer de precieze effecten van een project op voorhand niet exact bekend zijn, zijn er verschillende smaken mogelijk bij het inschatten van die effecten en het beoordelen van de toelaatbaarheid daarvan. Zo kan een zogenoemd worstcasescenario gehanteerd worden, waarin voor de relevante parameters (bijvoorbeeld geproduceerd geluid, geëmitteerde stoffen, getroffen dieren, etc.) de meest ongunstige waarden worden ingevuld. Blijven de effecten (bijvoorbeeld geluidniveau binnen geluidgevoelige ruimten, maximaal toegestane stofconcentraties in oppervlaktewater, minimaal benodigde fauna voor een goed ecologisch potentieel, etc.) van het project dan nog steeds binnen de grenzen van het acceptabele, dan kan onderbouwd worden dat het project doorgang kan vinden, ook al blijven de exacte waarden van de parameters onbekend. Immers, wat de waarden van de parameters ook zijn, met zekerheid kan gezegd worden dat de effecten acceptabel zijn. Zo'n worst-casebenadering is op die manier een handige en snelle manier om met onzekerheid om te gaan.

Er zijn echter ook andere manieren om met onzekerheid omtrent de waarden van parameters van een project om te gaan. Het verkrijgen van zekerheid omtrent de effecten is namelijk niet altijd nodig om een project toch doorgang te laten vinden. Ook kan een zo goed mogelijke inschatting van de verwachte parameters gemaakt worden en op basis daarvan kan berekend worden wat het meest waarschijnlijke effect zal zijn. Als dat waarschijnlijke effect acceptabel is, kan het project doorgang vinden. Het is in die gevallen niet volledig uitgesloten dat de effecten de grenzen van het acceptabele zullen overschrijden, maar dat is niet aannemelijk.

In de jurisprudentie van de Afdeling is vaak aangenomen dat uitgaan van een worstcasescenario niet per se nodig is en dat ook uitgegaan mag worden van een representatieve/normale/realistische situatie (zie bijvoorbeeld ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2823; ABRvS 31 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2341; ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2469). Zeker wanneer het worstcasescenario onwaarschijnlijk is, hoeft daar niet van te worden uitgegaan (ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2959).

In de onderhavige zaak is voorafgaand aan de vergunningverlening onderzoek verricht naar de verwachte geluids-

effecten van het project Rif010. Het ingeschakelde ingenieursbureau oordeelt onder meer dat de bezoekers van het watersportgebied en het buitenterras niet zullen schreeuwen maar zullen roepen en dat niet meer dan 50% van hen tegelijkertijd zal roepen. De rechtbank oordeelde echter dat het niet uitgesloten is dat de bezoekers de surfers zodanig 'luidkeels zullen aanmoedigen of van commentaar zullen voorzien' dat toch geschreeuwd en door meer mensen tegelijkertijd geroepen zal worden. Daarmee zijn volgens de rechtbank onjuiste akoestische uitgangspunten gehanteerd.

De Afdeling gaat hier echter niet in mee en stelt – geheel in lijn met de hierboven aangehaalde jurisprudentie – voorop dat van representatieve uitgangspunten mag worden uitgegaan; het college is niet gehouden om van een worstcase-scenario uit te gaan. De Afdeling acht het aannemelijk dat de exploitant van het project roepende en schreeuwende mensen op het buitenterras en in het water in voldoende mate kan corrigeren om overschrijding van de maximaal aanvaardbare geluidniveaus te voorkomen. Het is dus niet zéker dat er geen overschrijding van het maximaal toelaatbare geluidniveau zal plaatsvinden, maar dat is niet ook niet nodig om het project doorgang te laten vinden. Het is voldoende dat dit aannemelijk is en dat er een mechanisme is (het corrigeren van bezoekers door de exploitant) om tijdig bij te sturen wanneer er teveel geluid geproduceerd dreigt te worden.

3. De Dominicanen en een andere omwonende voeren in deze zaak aan dat bij het verlenen van de omgevingsvergunningen getoetst had moeten worden aan de doelen van de KRW. Zij wijzen daarbij op het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 1 juli 2015 (zaak C-461/13, ECLI:EU:C:2015:433, hierna: *Weser*-arrest), waarin het Hof oordeelde dat 'lidstaten, behoudens indien een afwijking wordt toegestaan, hun goedkeuring voor een project moeten weigeren wanneer dat project een achteruitgang van de toestand van een oppervlaktewaterlichaam kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het (...) relevante tijdstip in gevaar brengt'. Hieruit zou volgen dat elk bestuursorgaan dat toestemming verleent voor een project waarop de KRW betrekking heeft, ten volle moet toetsen of aan die richtlijn wordt voldaan.

Met deze lezing van het *Weser*-arrest gaat de Afdeling echter – terecht – niet mee. Zoals bekend zijn richtlijnen verbindend naar hun resultaat (artikel 288 VEU) en houdt Europa zich wat dat betreft niet bezig met de interne wijze waarop een lidstaat aan zijn verplichtingen voldoet. Aan de lidstaten wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen te kiezen om aan de richtlijnverplichtingen te voldoen. Voor een goede implementatie van de KRW is het voldoende dat er een bestuursorgaan is in iedere lidstaat dat de bevoegdheid heeft om goedkeuring te weigeren aan een project waarop de KRW betrekking heeft. Dat betekent niet dat er een Europeesrechtelijke verplichting is die inhoudt dat ieder van de bestuursorganen die naar nationaal recht bevoegd zijn

over een project te oordelen, deze toetsing aan de KRW uitvoert. Dat mag best, maar het Europese recht verplicht daar geenszins toe. Het is naar Europees recht voldoende als ten minste één van die bestuursorganen dat doet.

De Afdeling overweegt dat voor het betreffende project – naast een omgevingsvergunning – ook een watervergunning vereist is en dat bij die watervergunning wordt getoetst aan de KRW-doelstellingen. Daarmee voldoet Nederland aan de in het *Weser*-arrest genoemde verplichting om projecten te toetsen aan de KRW-doelstellingen. Voor het betreffende project is overigens ook daadwerkelijk een watervergunning verleend, waarbij getoetst is aan de KRW-doelstellingen (zie *Men R 2017/73*, m.nt. J.J.H. van Kempen).

In de onderhavige procedure over verlening van een omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan staat, naar Nederlands recht, slechts ter beoordeling of er op voorhand voor het college redenen waren om aan te nemen dat de benodigde watervergunning geweigerd zou moeten worden. Nu de rechtbank dit al had overwogen, faalt het betoog.

*J.J.H. van Kempen*