Gemeente Amsterdam

Advies

Zaak-nummers: JB.23.003750.001, 23.005727.001, 23.005714.001, 23.006005.001, 23.006238.001, 23.008279.001 en 23.008325.001

Advies van de bezwaarschriftencommissie naar aanleiding van de bezwaarschriften van S.van der Pol, C.Y. Barbé, R. den Uyl, H. Heerema, K. Koenen, E.M.N. Cronin en mr. F.K. van Wijk van ARAG namens E. Rietvelt, gericht tegen de besluiten, waarin een omgevingsvergunning is geweigerd voor het plaatsen van zonnepanelen op het voordakvlak van de woningen gelegen aan het Monnikendammerplantsoen 7 a, Zuid Bevelandstraat 10, Korenbloemstraat 44, Kometensingel 251, Duindoornplein 19 en Vlielandstraat 18 en 28 te Amsterdam.

Aan het college van burgemeester en wethouders

1 Inleiding

De bezwaarschriftencommissie adviseert om:

- de bezwaren ontvankelijk en gegrond te verklaren;
- de besluiten te herroepen en opnieuw op de aanvragen voor de omgevingsvergunning te beslissen met inachtneming van het advies van de bezwaarschriftencommissie en
- het verzoek om vergoeding van de proceskosten voor bezwaarmaker Rietveld toe te wijzen en een bedrag van € 597 toe te kennen.

Dit betekent dat u de omgevingsvergunningen niet heeft kunnen weigeren vanwege het niet voldoen aan de oriëntatievoorwaarde, nu bezwaarmakers erop mochten vertrouwen dat het plaatsen van zonnepanelen op het voordakvlak is toegestaan.

Hierna leest u waarom de bezwaarschiftencommissie dit adviseert:

2. Aanleiding

Bezwaarmakers hebben allen een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het plaatsen van zonnepanel op (ondermeer) het voordakvlak van hun woning gelegen op diverse adressen in beschermd stadsgezicht in Amsterdam Noord. De omgevingsvergunningen zijn geweigerd, omdat in de welstandsnota is bepaald dat op voordakvlakken in beschermde gezichten geen zonnepanelen mogen worden geplaatst. Alleen voor panden waarbij de voordakvlakken in de richtingen van zuid-oost tot en met zuid-west zijn georiënteerd kunnen zonnepanelen op het voordakvlak worden toegestaan. Op basis van deze oriëntatie-voorwaarde zijn voor de betreffende panden geen zonnepanelen mogelijk op het voordakvlak.

Tegen deze besluiten hebben S.van der Pol, C.Y. Barbé, R. den Uyl, H. Heerema, K. Koenen, E.M.N. Cronin en mr. F.K. van Wijk van Arag namens E. Rietvelt een bezwaarschrift ingediend.

3. Ontvankelijkheid

De bezwaarschriften voldoen aan de eisen van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en kunnen inhoudelijk worden beoordeeld.

4. Bezwaren

De bezwaren houden, samengevat, het volgende in:

- Bezwaarmakers zijn benaderd door de gemeente om mee te doen met een collectieve actie.
- Het besluit is in strijd met het vertrouwensbeginsel. In het document 'Zonne-energie in rijks beschermd stadsgezicht in Amsterdam Noord' is geen voorbehoud gemaakt over de oriëntatie van het dak.
- De aanvraag voldoet aan de 4 richtlijnen genoemd in de Nota Zonne-energie in beschermd stadsgezicht in Amsterdam.
- De gemeente heeft gekozen voor Greenfocus als samenwerkingspartner, die de terugverdientijd heeft bepaald. Daaruit blijkt dat plaatsing op het voordakvlak rendabel is. Eén bezwaarmaker geeft daarnaast aan er volgens de berekening van Greenfocus niet voldoende zonnepanelen op het achterdakvlak geplaatst kunnen worden.
- Met de richtlijnen is beoogd een versoepeling in het leven te roepen. De regels worden te strikt uitgelegd.
- Nu huizen met een bepaalde dakoriëntatie wel zonnepanelen op het voordak mogen plaatsen, wordt bezwaarmaker benadeeld en wordt een oneerlijke tweedeling onder huiseigenaren gecreëerd.
- Zonnepanelen tasten de voordakvlakken en daklijnen niet aan.

- Er heeft onvoldoende onderzoek plaats gevonden, nu het betreffende voordakvlak een zuidwest-ligging heeft. In de aanvullende richtlijnen staat niet onder welke hoek de zonnepanelen moeten zijn georiënteerd.
- Het advies van de welstandscommissie is niet deugdelijk en onvoldoende gemotiveerd. De welstandscommissie kan geen uitspraak doen over de ligging van het dakvlak ten opzichte van de zon.
- Het besluit is in strijd met het streven naar duurzaamheid. Afwijzing staat haaks op het streven van Amsterdam om energie te besparen.
- Toepassing van de richtlijnen is in strijd met het evenredigheidsbeginsel.
- De belangenafweging is ondeugdelijk.

5. Hoorzitting

Er is afgezien van het houden van een hoorzitting, omdat de bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie) van oordeel is dat de bezwaarschriften gegrond verklaard dienen te worden en een hoorzitting daarvoor geen nieuwe informatie zal opleveren.

6. Wet- en regelgeving

De toepasselijke wet- en regelgeving staat in de bijlage bij dit advies.

7. Overwegingen

De commissie beoordeelt of u het bestreden besluit terecht heeft genomen en overwegen als volgt:

7.1. Gezamenlijke behandeling van de bezwaarschriften

Bezwaarmakers hebben separaat een omgevingsvergunning aangevraagd voor het aanbrengen van zonnepanelen op (ondermeer) het voordak van hun woningen, welke zijn gelegen in beschermd stadsgezicht in Amsterdam Noord.

De aanvragen zijn geweigerd, omdat de projecten niet voldoen aan de redelijke eisen van welstand. De Commissie voor Ruimtelijke Kwaliteit (hierna: de CRK) heeft geoordeeld, dat op grond van de welstandsnota geen zonnepanelen mogen worden geplaatst op voordakvlakken in beschermde gezichten. Om in beschermde gezichten de mogelijkheden voor verduurzaming te verruimen zijn in het kader van een gewogen oordeel nadere richtlijnen opgesteld in de nota 'Zonne-energie in Rijksbeschermd stadsgezicht in Amsterdam Noord'. Onder voorwaarden kunnen op rode pannendaken rode zonnepanelen worden toegestaan. Dit geldt voor panden waarbij de voordakvlakken in de richtingen van zuid-oost tot en met zuid-west zijn georiënteerd. Op basis van deze oriëntatievoorwaarde zijn voor de betreffende panden geen zonnepanelen mogelijk op het voordakvlak.

De aanvragen betreffen weliswaar projecten voor verschillende woningen, maar deze woningen zijn allen gelegen in Rijksbeschermd stadsgezicht Amsterdam Noord en de aanvragen zijn in alle gevallen geweigerd vanwege de oriëntatievoorwaarde. Om deze reden heeft de commissie besloten de bezwaren gezamenlijk te behandelen.

7.2 Het vertrouwensbeginsel

Bezwaarmakers hebben naar aanleiding van de zonnepanelenactie Rijksbeschermd Stadsgezicht Amsterdam- Noord een aanvraag ingediend voor zonnepanelen op (ondermeer) een voordakvlak. De aanvragen voor een omgevingsvergunning zijn geweigerd, omdat de betreffende voordakvlakken niet op de richtingen zuid-oost tot en met zuid west zijn georiënteerd. De zonnepanelen kunnen alleen aan de voorzijde worden geplaatst als er onvoldoende opbrengst van de zonnepanelen aan de achterzijde kan worden gegarandeerd (hierna: de oriëntatievoorwaarde).

Bezwaarmakers zijn ondermeer van oordeel dat de besluiten in strijd zijn met het vertrouwensbeginsel. Zij verwijzen naar de door de gemeente gegeven richtlijnen, die o.a. zijn gecommuniceerd op een door de gemeente georganiseerd webinar. Deze richtlijnen worden ook genoemd in de nota Zonne-energie in beschermd stadsgezicht Amsterdam Noord. Daarbij verklaren bezwaarmakers, dat de gemeente hen zelf heeft benaderd voor dit project.

De commissie heeft geïnventariseerd welke informatie is verstrekt aan de aanvragers. Vervolgens is door middel van het stappenplan van de Raad van State het beroep op het vertrouwensbeginsel beoordeeld.

7.2.1. Verstrekte informatie

Bewoners in Rijksbeschermd stadsgezicht Amsterdam Noord hebben een flyer ontvangen, waarin wordt aangegeven dat het mogelijk is om binnen Rijksbeschermd Stadsgezicht Amsterdam Noord onder voorwaarden zonnepanelen te plaatsen op dakvlakken, die grenzen aan de openbare ruimte. Men kan hiervoor deelnemen aan een tijdelijke collectieve actie.

In de Nota Zonne-energie in Rijksbeschermd stadsgezicht in Amsterdam- Noord d.d. september 2022 (hierna: de Nota) zijn vier basisregels opgenomen, welke kort samengevat neerkomen op:

1. Panelen zijn een ondergeschikte toevoeging aan het dak.
2. Op rode daken zijn de zonnepanelen rood, op zwarte daken zwart of grijs.
3. De panelen worden reversibel geplaatst en bevestigd.
4. Het eerst goedgekeurde legplan is een trendsetter voor de volgende.

In de basisregels wordt de oriëntatievoorwaarde niet genoemd. Deze voorwaarde wordt alleen elders in de Nota genoemd onder het kopje ‘Extra mogelijkheden’.

Op 2 november 2022 heeft er een webinar voor bewoners plaats gevonden, waar namens de gemeente een projectmanager Amsterdam Klimaatneutraal en een adviseur Strategie en Archeologie van Monumenten en Archeologie een presentatie hebben gegeven. De commissie heeft de webinar beluisterd. De projectmanager benadrukt in deze webinar het belang om te verduurzamen. De adviseur van Monumenten en Archeologie geeft aan dat voor

het plaatsen van zonnepanelen ruimere regels zijn opgesteld voor voordakvlakken. Zij verwijst naar de regels in de Nota en benoemt de vier basisregels. In de webinar wordt niets gezegd over de oriëntatie-voorwaarde.

Tenslotte wordt in het informatiepakket Zonnepanelenactie aangegeven, dat geïnteresseerden een aanvraag kunnen indienen bij de door de gemeente geselecteerde leverancier van zonnepanelen. Deze leverancier, Greenfocus, kan zonnepanelen leveren passend binnen de richtlijnen. Volgens de informatie neemt de adviseur van Greenfocus na aanmelding contact op met geïnteresseerden en zullen de mogelijkheden worden besproken, waarbij rekening wordt gehouden met de gewenste ligging van de zonnepanelen voor de aanvraag bij de welstand.

7.2.2. Vertrouwensbeginsel

Een aantal bezwaarmakers is van mening, dat zij na de verstrekte informatie erop mochten vertrouwen dat plaatsing van zonnepanelen ook op het voordakvlak mogelijk is.

De commissie dient hier te beoordelen of bezwaarmakers een gerechtvaardigd vertrouwen konden hebben, dat zonnepanelen ook op het voordak geplaatst konden worden.
De Raad van State heeft een stappenplan opgesteld om te beoordelen of een beroep op het vertrouwensbeginsel gerechtvaardigd is[1]. De commissie heeft het beroep op het vertrouwensbeginsel beoordeeld aan de hand van dit stappenplan.

De eerste vraag die beantwoord dient te worden is of er een toezegging is gedaan. De commissie is van oordeel, dat op basis van de verstrekte informatie gesteld kan worden dat toezeggingen zijn gedaan, waaruit kan worden geconcludeerd dat aanvragers zonnepanelen op het voordakvlak zouden kunnen plaatsen. Zo staan in de Nota vier basisregels voor de Richtlijn. De oriëntatievoorwaarde maakt geen deel uit van deze basisregels. Daarbij staan op diverse tekeningen in de Nota zonnepanelen ingetekend op de voordakvlakken, waarbij geen voorbehoud wordt gemaakt en de oriëntatie niet is aangegeven. Tijdens de webinar wordt de actie toegelicht en worden de voorwaarden genoemd. De oriëntatievoorwaarde wordt daarbij niet genoemd. Tenslotte heeft Greenfocus voor bezwaarmakers een legplan opgesteld, waarbij ook zonnepanelen op de voordakvlakken zijn geplaatst. Bezwaarmakers mochten ervan uit gaan dat dit legplan voldeed aan de welstandseisen, nu in het informatiepakket is aangegeven dat Greenfocus rekening houdt met de gewenste ligging voor de welstand.

De commissie meent dat een normaal denkend burger mag afgaan op de door de gemeente verstrekte informatie. Van een burger kan niet verlangd worden, dat hij alle verstrekte informatie naast elkaar legt en vergelijkt.

Vervolgens dient beoordeeld te worden of de toezegging kan worden toegerekend aan het bevoegde bestuursorgaan.

De commissie is van oordeel dat de toezegging kan worden toegerekend aan het bestuur, nu de informatie is verstrekt door/namens de gemeente Amsterdam. Men mocht ervan uit gaan dat de verstrekte informatie juist en volledig was.

[1] ECLI:NL:RVS:2019:1694.

De laatste vraag is of een gerechtvaardigd vertrouwen moet worden gehonoreerd. Hier dient een belangenafweging plaats te vinden tussen enerzijds het belang van het behoud van erfgoed en anderzijds de (economische) belangen van bezwaarmakers.

De commissie is van oordeel dat de belangen van bezwaarmakers hier zwaarder wegen. Hiervoor is van belang dat de gemeente de bezwaarmakers zelf actief heeft benaderd om deel te nemen aan het zonnepanelenproject om te verduurzamen. Daarbij heeft de gemeente het project gepresenteerd als een nieuw plan, dat in samenwerking met de CRK tot stand is gekomen en is de oriëntatievoorwaarde niet of slechts verdekt gesteld. Tenslotte heeft ook de gemeente Amsterdam een groot belang bij verduurzaming.

7.2.3. Conclusie

Gezien het voorgaande is de commissie van oordeel dat bezwaarmakers een gerechtvaardigd beroep op het vertrouwensbeginsel hebben kunnen doen. De commissie adviseert om de bezwaren gegrond te verklaren en de aanvragen opnieuw te beoordelen rekening houdend met het voorgaande.

Een gegrond bezwaar betekent overigens niet dat de aangevraagde omgevingsvergunningen voor de zonnepanelen verleend kunnen worden. Daarvoor dient eerst beoordeeld te worden of aan de overige voorwaarden voor de verlening van een omgevingsvergunning is voldaan.

Wellicht ten overvloede merkt de commissie op dat ook aanvragers die eerder om dezelfde reden een weigering hebben ontvangen, maar geen bezwaar hebben ingediend, opnieuw een aanvraag moeten kunnen indienen, welke inhoudelijk dient te worden beoordeeld.

7.3. Overige bezwaren

Nu de commissie van oordeel is dat de bezwaarschriften gegrond zijn en de aanvragen opnieuw beoordeeld dienen te worden, hoeven de overige bezwaren geen bespreking.

7.4. Proceskostenveroordeling

Bezwaarmaker Rietveld heeft verzocht om vergoeding van de proceskosten in bezwaar. Op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb) worden de kosten die een belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, vergoed op verzoek van de belanghebbende, voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens een aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Ook moet sprake zijn van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

De heer Rietveld heeft zich in deze zaak laten bijstaan door een professionele rechtsbijstandverlener en heeft verzocht om vergoeding van de proceskosten. Nu er sprake is van een herroeping van het besluit, dient het verzoek om vergoeding van de proceskosten te worden toegewezen en hiervoor bedrag van € 597 te worden toegekend.

8. Conclusie en advies

De commissie adviseert u de bezwaarschriften gegrond te verklaren en de besluiten in te trekken en opnieuw op de aanvragen te beslissen rekening houdend met het voorgaande. Daarnaast adviseert de commissie u om het verzoek om proceskostenvergoeding, dat is ingediend namens de heer Rietveld, in te willigen.

Amsterdam, 8 juni 2023

De bezwaarschriftencommissie

w.g.

mr. M. Hop
voorzitter

w.g.

mr A. Duisterwinkel
secretaris

Bijlage Toepasselijke wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 7:15:

1. Voor de behandeling van het bezwaar is geen recht verschuldigd.
2. De kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, worden door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voorzover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid.
3. Het verzoek wordt gedaan voordat het bestuursorgaan op het bezwaar heeft beslist. Het bestuursorgaan beslist op het verzoek bij de beslissing op het bezwaar.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de kosten waarop de vergoeding uitsluitend betrekking kan hebben en over de wijze waarop het bedrag van de kosten wordt vastgesteld.
5. Indien aan de belanghebbende in verband met het bezwaar een toevoeging is verleend op grond van de Wet op de rechtsbijstand, betaalt het bestuursorgaan de toe te kennen vergoeding aan de rechtsbijstandverlener. De rechtsbijstandverlener stelt de belanghebbende zoveel mogelijk schadeloos voor de door deze voldane eigen bijdrage. De rechtsbijstandverlener doet aan de Raad voor rechtsbijstand opgave van een kostenvergoeding door het bestuursorgaan.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

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;

- **e.**de activiteit een wegtunnel als bedoeld in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels betreft en uit de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden blijkt dat niet wordt voldaan aan de in artikel 6, eerste lid, van die wet gestelde norm.

2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.