

ONAFHANKELIJKE COMMISSIE BEHANDELING BEZWAARSCHRIFTEN

van de gemeente Land van Cuijk

Advies van de algemene kamer van de commissie bezwaarschriften over de door de milieuvereniging Land van Cuijk ingediende bezwaarschrift tegen een besluit van het college van burgemeester en wethouders van Land van Cuijk tot het aanleggen van betonpaden aan de Graafsedijk 19 in Beers, kadastraal bekend als gemeente Cuijk, sectie N en perceelnummers 678, 671, 233, 212 679.

De bezwaren

Milieuvereniging Land van Cuijk (bezwaarde) heeft een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is gericht tegen een besluit van het college van burgemeester en wethouders van Land van Cuijk, hierna te noemen het college, van 28 september 2023 tot het aanleggen van betonpaden aan de Graafsedijk 19 te Beers (het bestreden besluit).

Ontvankelijkheid

Volgens artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Het besluit van 28 september 2023 is op 28 september 2023 verzonden. Het bezwaarschrift is ontvangen op 13 november 2023. Het bezwaar is daarmee niet binnen de wettelijke termijn ingediend.

Ingevolge artikel 6:11 Awb blijft ten aanzien van een na afloop van de termijn ingediend bezwaar- of beroepschrift niet ontvankelijkheidsverklaring achterwege indien redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest. Op 3 oktober 2023 is het bestreden besluit gepubliceerd in het Gemeenteblad. In de publicatie stond dat er tot 14 november 2023 bezwaar kon worden gemaakt.

Gelet op deze (onjuiste) vermelding van de bezwaartermijn is de commissie van oordeel dat redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de milieuvereniging het bezwaarschrift te laat heeft ingediend. Gelet op artikel 6:11 Awb kan niet ontvankelijkheidsverklaring op die grond achterwege blijven.

Het bezwaarschrift voldoet ook aan de overige vereisten van artikel 6:5 van de Awb.

Volgens artikel 8:1 gelezen in samenhang met artikel 7:1 van de Awb kan tegen een besluit bezwaar worden gemaakt door een belanghebbende. Artikel 1:2 van de Awb bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Bezwaarde heeft in haar statuten staan dat de vereniging zich inzet binnen de gemeente Land van Cuijk. De vereniging heeft zich onder andere ten doel gesteld: het nastreven van behoud, bescherming en verbetering van natuur, flora en fauna en landschap in de meest uitgebreide zin. Dit blijkt uit artikel 5 van de statuten van de milieuvereniging. Ook gelet hierop kan de milieuvereniging worden ontvangen in haar bezwaren.

Gelet op bovenstaande overwegingen is het bezwaarschrift ontvankelijk te achten.

Wettelijk kader en decentrale regelgeving

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)

Omgevingswet (OW)

Invoeringswet Omgevingswet (IOw)

Bestemmingsplan "Buitengebied 2010" en bestemmingsplan "Buitengebied 2010, herziening 2016" (bestemmingsplan)

Feiten en omstandigheden

Bezwaarde heeft op 24 juli 2023 een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend voor de activiteit werk of werkzaamheden uitvoeren. Op 28 september 2023 is de vergunning voor het aanleggen van betonpaden voor deze activiteit verleend.

Bezwaarde heeft op 13 november 2023 hiertegen een pro forma bezwaarschrift ingediend.

Op 3 december 2023 heeft bezwaarde de bezwaargronden ingediend. Het college heeft op 29 januari 2024 een reactie op het bezwaarschrift gegeven.

De gevolgde procedure

Op 20 februari 2024 is een hoorzitting gehouden waarin partijen in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunten toe te lichten. De commissie bestond uit:

- mr. S. Visser (voorzitter)
- mr. E.M.W. Koenen
- M.M. Neutgens LL.B

De commissie werd ondersteund door de secretaris P. Mulder. Gemachtigden van bezwaarden, mevrouw S. van Duijnhoven en de heer B. Theunissen zijn verschenen.

Het college werd vertegenwoordigd door mevrouw mr. B.A.A. Lucas-Jasperse. Namens derde-belanghebbende (vergunninghouder) zijn de heer T. Evers en de heer A. Zeelen verschenen.

Verder zijn een aantal vertegenwoordigers van de buurt tijdens de hoorzitting als toehoorders aanwezig geweest.

Na de hoorzitting heeft het college op 27 februari 2024 nadere informatie verstrekt over de gebiedsaanduidingen "overige zone – zoekgebied evz" en "overige zone – zoekgebied voor behoud en herstel watersystemen" van het bestemmingsplan.

Bezwaarde heeft hierop per brief van 6 maart 2024 gereageerd.

De bezwaargronden

Bezwaarde brengt de volgende bezwaargronden in:

1. Het bestreden besluit is genomen in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Bovendien ontbreekt de motivering in het bestreden besluit.
2. Er wordt onevenredig afbreuk gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de in de bestemmingsomschrijving genoemde waarden.
3. De stikstofemissie neemt toe.

De beoordeling van het bezwaar

Juridisch kader

Het bestreden besluit is een besluit genomen op grond van de Wabo. Per 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden en de Wabo ingetrokken. Omdat de aanvraag die heeft geleid tot het bestreden besluit is ingediend voor 1 januari 2024, volgt uit artikel 4.3 van de IOw dat dit geschil moet worden beoordeeld aan de hand van het voor die datum geldende recht. Er is dus ook nog getoetst aan de voor 1 januari 2024 geldende bestemmingsplannen.

Artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo bepaalt dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald.

Artikel 2.11, eerste lid van de Wabo bepaalt dat voorzover, de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, waaromtrent regels zijn gesteld in een bestemmingsplan,

beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit, de omgevingsvergunning geweigerd wordt indien het werk of de werkzaamheid daarmee in strijd is.

De locatie waar de aanvraag betrekking op heeft ligt in het bestemmingsplan "Buitengebied 2010" en heeft de enkelbestemming "Agrarisch met waarden-landschapswaarden", dubbelbestemming "Waarde-Archeologie 5".

De gronden zijn ingevolge het Bestemmingsplan Buitengebied 2010 voorzien van de functieaanduidingen: "specifieke vorm van agrarisch met waarden – aardkundig waardevol gebied" en "specifieke vorm van agrarisch met waarden – dassen". Aan de buitenranden van het betreffende gebied geldt de gebiedsaanduiding "zoekgebied evz".

Planregel 4.1 van het bestemmingsplan bepaalt dat deze gronden onder andere zijn bestemd voor agrarische (vollegronds) teeltbedrijven en paardenfokkerijen en (onverharde) paden, wegen en parkeervoorzieningen.

Volgens de begrippen in de bestemmingsplanregels (artikel 1) is een agrarisch bedrijf onder andere een (vollegronds) teeltbedrijf. Een (vollegronds) teeltbedrijf is volgens de begrippen een agrarisch bedrijf in de land en tuinbouwsector dat zich richt op het telen van gewassen met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate niet in gebouwen plaatsvindt.

Planregel 4.6.1. onder a. vermeldt voor welke activiteiten een vergunning vereist is bij de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden – aardkundig waardevol gebied". Uit deze planregel blijkt dat omgevingsvergunning is vereist voor het verzetten of vergraven van grond waarbij het maaiveld over meer dan 100 m² wordt gewijzigd of het maaiveld zelf met meer dan 0,20 m wordt gewijzigd.

Planregel 4.6.1 onder h vermeldt voor welke activiteiten ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden – dassen" een omgevingsvergunning is vereist. Uit deze planregel blijkt dat omgevingsvergunning is vereist voor het verlagen, vergraven, ophogen of egaliseren van de bodem.

Ingevolge planregel 4.6.3. kan de vergunning slechts worden verleend indien geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de in de bestemmingsomschrijving genoemde waarden.

De bezwaargronden

Ad 1 en 2

Bezwaarde betoogt dat het bestreden besluit is genomen in strijd met een goede ruimtelijke ordening en de motivering in het bestreden besluit ontbreekt. Verder geeft bezwaarde aan dat het college een omgevingsvergunning heeft verleend ter legalisatie van een grote oppervlakte illegaal aangelegde betonpaden. In de toelichting van het bestemmingsplan staat dat een goede, actieve handhaving van groot belang is voor een gemeente. Ook staat er dat indien uit gehouden toezicht blijkt dat er sprake is van een overtreding daartegen handhavend wordt opgetreden, indien de overtreding niet wordt opgeheven door het geven van voorlichting of in overleg. Bezwaarde geeft aan dat zij graag in het bestreden besluit had gelezen waarom het college ondanks het bovenstaande, ervoor heeft gekozen om een omgevingsvergunning te verlenen voor de aanleg van betonpaden op agrarische percelen met landschappelijke waarden in het buitengebied. Bovendien blijkt uit het bestreden besluit niet op grond van welke planregels de vergunning is verleend, welke belangen zijn afgewogen en hoe dit is getoetst, aldus bezwaarde.

Ook wordt volgens bezwaarde onevenredig afbreuk gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de in de bestemmingsomschrijving genoemde waarden.

Het college heeft in de reactie op de bezwaren aangegeven dat het bestemmingsplan een stelsel van regels bevat waar rechten aan kunnen worden ontleend. Zo bepaalt het bestemmingsplan dat vollegronds teeltbedrijven als de boomkwekerij toegestaan zijn op gronden met deze bestemming. Ook het aanleggen van paden is op deze gronden toegestaan. Het college heeft getoetst aan de regels en de verbeelding van het bestemmingsplan.

Bezwaarde heeft tijdens de hoorzitting verklaard dat de toelichting van het bestemmingsplan een belangrijke plaats in zou moeten nemen bij de toetsing.

De commissie overweegt dat het vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRVs) is dat op de plankkaart dan wel verbeelding aangegeven bestemming en de daarbij behorende regels bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of een bouwplan of bepaald gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. De niet bindende toelichting bij het bestemmingsplan heeft slechts in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven indien de bestemming en de bijbehorende regels waaraan moet worden getoetst, op zichzelf noch in onderlinge samenhang duidelijk zijn. Dit blijkt uit de uitspraak van de ABRvS van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:682.

Uit artikel 4.1 onder b en s van de bestemmingsplanregels blijkt dat deze gronden onder andere zijn bestemd voor agrarische (vollegronds) teeltbedrijven en paardenfokkerijen en (onverharde) paden, wegen en parkeervoorzieningen.

De commissie is van oordeel dat een boomkwekerij en de aanleg van betonpaden binnen deze bestemming passen.

De vergunning is verleend voor de activiteit "uitvoeren van werken of werkzaamheden".

Ingevolge artikel 4.6.1. onder a van de bestemmingsplanregels is omgevingsvergunning vereist voor het verzetten of vergraven van grond waarbij het maaiveld over meer dan 100 m² wordt gewijzigd of het maaiveld zelf met meer dan 0,20 m wordt gewijzigd. Ingevolge artikel 4.6.1 onder h van de bestemmingsplanregels is een omgevingsvergunning vereist voor het verlagen, vergraven, ophogen of egaliseren van de bodem.

Bezwaarde heeft tijdens de zitting nog aangegeven dat in de aanvraag en in het bestreden besluit niets staat over de maten en de dikte van de erfverharding. Volgens de tekening die bij de stukken zit ging het om beton platen van 14 centimeter dik op 10 centimeter gele grond. Volgens bezwaarde kloppen de aangegeven maten niet. Er komt zwaar vrachtverkeer overheen. Volgens bezwaarde moet het zandbed onder de platen minimaal 30 centimeter zijn.

Het college heeft hierop ter zitting gereageerd dat de vergunning is verleend met het meewegen van deze gegevens. Derde belanghebbende gaf tijdens de zitting aan dat deze gegevens wel kloppen.

De commissie stelt vast dat het college vergunning verleent op basis van de bij de aanvraag verstrekte gegevens. Op de aanvullende tekening staan technische gegevens, zoals de afmetingen en dikte van de betonplaten. Uit het bestreden besluit blijkt dat dit document inderdaad bij het besluit hoort.

De commissie is met bezwaarde van oordeel dat uit het bestreden besluit niet blijkt op grond van welke planregels de vergunning is verleend, welke belangen zijn afgewogen en hoe dit is getoetst.

Ook is in het besluit niet opgenomen dat er ook gronden liggen binnen de gebiedsaanduiding "overige zone – zoekgebied – evz" en "overige zone – zoekgebied voor behoud en herstel watersystemen" van het bestemmingsplan. Uit de nadere schriftelijke toelichting van het college blijkt, dat de aanleg van betonpaden niet in strijd is met deze planregels.

Ad. 3

Bezwaarde verwijst naar artikel 4.4.1, lid j van de bestemmingsplanregels. Volgens dat artikel wordt volgens bezwaarde onder strijdig gebruik in ieder geval verstaan het gebruik van gronden en bouwwerken waarbij een

toename van stikstofemissie plaatsvindt. In het bestreden besluit wordt niet naar de toename van stikstofemissie verwezen, aldus bezwaarde.

Het college heeft in de reactie op bezwaren aangegeven dat er in de directe omgeving van de Graafsedijk 19 in Beers geen Natura 2000 gebieden zijn. De betonpaden worden incidenteel gebruikt uitsluitend in opdracht van de kweker en alleen wanneer de werkzaamheden aan de bomen dat vergen. Derde belanghebbende heeft dit ter hoorzitting bevestigd.

De betonpaden bestaan uit geprefabriceerde betonplaten die door een vrachtwagen met kraan snel worden gelegd. Het college stelt dat gelet op de al bekende berekeningen de aangevraagde wegen geen significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000 gebied.

Tijdens de hoorzitting heeft het college verder nog aangegeven dat het hier gaat om een afweging op grond van de Wet Natuurbescherming.

De commissie constateert dat ook deze afwegingen van het college ontbreken in het bestreden besluit.

Conclusie

De commissie is gelet op bovenstaande overwegingen van oordeel dat het besluit van 28 september 2023 op grond van de aangegeven argumenten aanvullend moet worden gemotiveerd.

Het advies

De commissie adviseert u:

Het bestreden besluit in stand te laten met aanvulling van de motivering zoals in dit advies is overwogen.

Cuijk, 12 april 2024

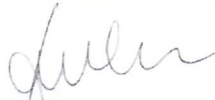
De algemene kamer van de commissie bezwaarschriften,

De voorzitter,

De secretaris,



S. Visser



P. Mulder