

BEZWAARSCHRIFTENCOMMISSIE KAMER II
(Ruimtelijke en overige zaken)

ADVIES

Bezwaarschrift van 29 augustus 2014, ontvangen 10 september 2014, namens de heer A.G.H. Bakker en mevrouw A.H.P.M. Bakker – Roseboom (Rijksweg Zuid 39, 6662 KC Elst).

Het bezwaarschrift is gericht tegen het besluit van de gemeenteraad van de gemeente Overbetuwe van 26 augustus 2014, verzonden 3 september 2014, waarmee het verzoek om herziening van het bestemmingsplan voor Rijksweg Zuid 39 te Elst wordt afgewezen.

Het bezwaarschrift werd ingediend door de heer mr.drs. D.A. Pols van Pols Juridisch Adviesbureau, Bredestraat Noord 36, 6674 MP te Herveld.

Voorgeschiedenis

Op 19 september 2012 heeft de heer mr.drs. Pols namens de heer en mevrouw Bakker verzocht om herziening van het bestemmingsplan voor het perceel aan de Rijksweg Zuid 39 te Elst. Verzocht werd dit perceel te bestemmen voor "wonen". De heer Pols onderbouwt zijn verzoek met een verwijzing naar de Wet plattelandswoningen.

Op 20 februari 2013 stelt de heer Pols dat zijn verzoek niet langer gebaseerd is op de Wet plattelandswoningen, maar op het bestemmingsplan Elst, Rijksweg Zuid 39 dat op 21 april 2009 door de gemeenteraad is vastgesteld en door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 24 maart 2010 is vernietigd.

Op 8 oktober 2013 besluit het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Overbetuwe (hierna: het college) de gemeenteraad (hierna: de raad) voor te stellen om het verzoek voor een herziening van het bestemmingsplan af te wijzen. In de voorbereidende raadsvergadering van 19 november 2013 bleek dat de heer Pols nieuwe informatie had aangedragen waarop de besluitvorming door de raad werd aangehouden.

Op 27 mei 2014 besluit het college opnieuw om de raad voor te stellen het verzoek voor een bestemmingsplanherziening voor de Rijksweg Zuid 39 te Elst af te wijzen. Op 1 juni 2014 is het voorstel behandeld tijdens de voorbereidende vergadering. Op 26 augustus 2014 besluit de raad het verzoek af te wijzen.

Tegen dit besluit wordt door de heer Pols (hierna: gemachtigde), namens de heer en mevrouw Bakker (hierna: bezwaarden) een bezwaarschrift ingediend. Het bezwaarschrift is gedateerd op 29 augustus 2014 en, na doorzenden door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ontvangen op 10 september 2014.

Hoorzitting

Op grond van artikel 2, eerste lid, van de Verordening behandeling bezwaarschriften gemeente Overbetuwe 2010 is het bezwaarschrift voorgelegd aan Kamer II (Ruimtelijke en Overige Zaken) van de bezwaarschriftencommissie (hierna: de commissie).

Gemachtigde (en bezwaarden) zijn uitgenodigd om op 20 november 2014 het bezwaarschrift mondeling toe te lichten. Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt door gemachtigde in aanwezigheid van mevrouw Bakker. Namens de raad is de heer H. Bos, medewerker van het team Beleidsrealisatie, verschenen. Een kort verslag van de hoorzitting geldt als bijlage bij dit advies.

Ontvankelijkheid

Het bezwaarschrift is tijdig ingediend en voldoet ook voor het overige aan de eisen die de Algemene wet bestuursrecht (Awb) daaraan stelt. Naar de mening van de commissie is het bezwaarschrift dan ook ontvankelijk.

Ten aanzien van de indiening van het bezwaarschrift merkt de commissie nog het volgende op. Het bezwaarschrift van 29 augustus 2014 is door gemachtigde als beroepsschrift ingediend bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling). De Afdeling heeft op 9 september 2014 het beroepsschrift doorgezonden aan de raad met het verzoek de behandeling over te nemen nu het beroepsschrift moet worden beschouwd als een bezwaarschrift tegen het besluit van 26 augustus 2014.

Op 25 september 2014 zend gemachtigde het bezwaarschrift tevens als een beroepsschrift aan de Rechtbank Gelderland. De Rechtbank Gelderland stuurt het beroepsschrift evenwel op 6 november 2014 aan de raad ter verdere behandeling. Ook de Rechtbank komt tot de conclusie dat sprake is van een bezwaarschrift dat in eerste instantie door de raad zal moeten worden behandeld.

Wettelijk kader

Zie bijlage

Bezwaren

De bezwaren die gemachtigde namens bezwaarden heeft opgenomen in het bezwaarschrift komen in het kort neer op het volgende.

Volgens gemachtigde is de raad tot de bestreden beslissing gekomen na onvoldoende, dan wel onzorgvuldig onderzoek naar de feiten. Zo is de raad te snel voorbij gegaan aan de mogelijkheid dat de afstand tussen het woonhuis van bezwaarde en de stal op het perceel Rijksweg Zuid 41 kan worden vergroot naar 25 meter. In dat geval had de raad door middel van het vaststellen van een geurverordening kunnen bewerkstelligen dat voor de woning van bezwaarden een omgevingsvergunning verleend zou kunnen worden.

Gemachtigde is verder van mening dat de raad de overwegingen van de Afdeling in de uitspraak van 24 maart 2010 niet juist heeft meegewogen in de besluitvorming. Er is volgens gemachtigde sprake van bijzondere omstandigheden die maken dat van handhavend optreden zou moeten worden afgezien totdat er door de raad een deugdelijk besluit is genomen op het verzoek namens bezwaarden om een gewijzigd bestemmingsplan vast te stellen.

Informele behandeling

Gelet op de voorgeschiedenis en de diverse procedures die zijn gevoerd en nog gevoerd worden, heeft de raad geoordeeld dat een informele behandeling van het bezwaar niet voor de hand ligt. Om die reden is het bezwaarschrift voorgelegd aan de commissie.

Beoordeling

De commissie stelt vast dat namens bezwaardenden een verzoek is ingediend voor het vaststellen van een gewijzigd bestemmingsplan voor het perceel aan de Rijksweg Zuid 39 te Elst. Nadat dit verzoek eerst werd gebaseerd op de Wet plattelandswoningen wordt de onderbouwing van het verzoek later gezocht in de uitspraak van de Afdeling van 24 maart 2010. In die uitspraak werd het door de raad vastgestelde bestemmingsplan voor Rijksweg Zuid 39 te Elst, na het beroep van de burens van nummer 41, vernietigd. Gemachtigde is van mening dat de uitspraak van de Afdeling voldoende aanknopingspunten biedt voor een gewijzigd bestemmingsplan dat wel in stand kan blijven. Gemachtigde leest in de uitspraak dat, indien de afstand tussen de woning van bezwaarde en het geurgevoelige object, te weten de schuur op het perceel van Rijksweg Zuid 41, 25 meter of meer bedraagt, er een mogelijkheid bestaat om alsnog een legaliserend bestemmingsplan vast te stellen.

Gezien de inhoud van het bestreden besluit en hetgeen daartegen door of namens bezwaardenden is gesteld, zal de commissie zich een oordeel moeten vormen over de vraag of de raad in redelijkheid kon komen tot het besluit om het verzoek tot het vaststellen van een gewijzigd bestemmingsplan af te wijzen. Daarbij overweegt de commissie als volgt.

Vastgesteld wordt dat gemachtigde zijn verzoek om een gewijzigd bestemmingsplan vast te stellen voor Rijksweg Zuid 39 baseert op de uitspraak van de Afdeling van 24 maart 2010. De Afdeling doet daarmee uitspraak op het door de eigenaren van het perceel Rijksweg Zuid 41 ingestelde beroep tegen de vaststelling van het bestemmingsplan "Elst, Rijksweg Zuid 39". Dat bestemmingsplan werd door de Afdeling vernietigd.

De Afdeling stelde hierin het volgende;

- De melkveehouderij aan de Rijksweg-Zuid 41 is opgericht vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van het Besluit landbouw en is gelegen op een afstand van minder dan 50 meter van de woning van bezwaardenden op het perceel Rijksweg-Zuid 39;
- Het totaal aantal landbouwhuisdieren van het bedrijf aan de Rijksweg-Zuid 41 dat ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan 'Elst, Rijksweg-Zuid 39' werd gehouden is niet toegenomen ten opzichte van het totale aantal landbouwhuisdieren op grond van de verleende milieuvergunning;
- In de situatie voor 1 januari 2013 zou, door het pand Rijksweg-Zuid 39 als woning te bestemmen, het bedrijf Rijksweg-Zuid 41 niet meer onder het Besluit landbouw vallen, maar vergunningplichtig worden. Daarbij geldt dat per 1 januari 2013 het Besluit landbouw milieubeheer is opgegaan in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Wat betreft de afstanden verandert er niets. Maar bij uitbreiding van de veestapel wordt het bedrijf niet meer direct vergunningplichtig tenzij de vastgestelde maximumaantallen worden overschreden. Dit betekent dat er pas een vergunningplicht is bijvoorbeeld bij meer dan 200 melkkoeien;
- De raad heeft - ten onrechte - niet voldoende onderzocht wat de consequenties van een nieuwe woonbestemming op Rijksweg-Zuid 39 zijn voor eventuele uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf op Rijksweg-Zuid 41.

De commissie stelt vast dat gemachtigde meermalen heeft verzocht het collegevoorstel aan de raad inzake zijn verzoek om een gewijzigd bestemmingsplan vast te stellen op te schorten, om zo de gelegenheid te krijgen om door middel van (contra-)rapportages aan te tonen dat er aan de geldende milieuhygiënische en bouwtechnische voorschriften kan worden voldaan. Uit een eventuele contrarapportage zou moeten blijken dat een

woonbestemming op het pand Rijksweg-Zuid 39 geen invloed heeft op de eventuele uitbreidingsmogelijkheden van het agrarisch bedrijf Rijksweg-Zuid 41.

Uiteindelijk blijkt gemachtigde niet in staat om een dergelijke rapportage te laten opstellen, met name omdat het bezwaarden aan de financiële middelen ontbreekt. Het verzoek aan het college om het onderzoek op kosten van de gemeente te laten uitvoeren is afgewezen. Het college stelde zich op het standpunt dat initiatiefnemers bij een verzoek om herziening van een bestemmingsplan alle benodigde onderzoeksrapporten zelf moeten financieren.

De commissie stelt verder vast dat in het kader van een mediationpoging aangaande de voortdurende geschillen met betrekking tot de situatie aan de Rijksweg-Zuid 39 en 41 de Stichting Adviesbureau Onroerende Zaken (SAOZ) in opdracht van de gemeente een rapport heeft opgesteld dat ingaat op de uitbreidingsmogelijkheden op perceel Rijksweg-Zuid 41 als Rijksweg-Zuid 39 een woonbestemming krijgt.

De commissie stelt vast dat gelet op de uitspraak van de Afdeling en het rapport van SAOZ het volgende moet worden vastgesteld;

- Elke toename van het aantal dieren zal ertoe leiden dat het Besluit landbouw niet langer van toepassing is en het bedrijf aan de Rijksweg-Zuid 41 vergunningplichtig wordt op grond van de Wet milieubeheer. Opgemerkt wordt dat per 1 januari 2013 het Besluit landbouw milieubeheer is opgegaan in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Bij uitbreiding van de veestapel wordt het bedrijf niet meer direct vergunningplichtig, tenzij de vastgestelde maximaal aantallen worden overschreden. Dit betekent dat er pas een vergunningplicht is bijvoorbeeld bij meer dan 200 melkkoeien;
- Op het bedrijf Rijksweg-Zuid 41 worden paarden en koeien gehouden. Voor deze categorieën dieren heeft de Minister geen geuremissiefactor vastgesteld. Voor deze dieren valt het bedrijf onder artikel 4 van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv). Op grond van artikel 4, lid 1, en onder b van de Wgv, moet een afstand van minimaal 50 meter vanaf buitenzijde van het geurgevoelige object tot het emissiepunt (afhankelijk van de soort stal) worden aangehouden;
- Er blijken over het algemeen 5 runderen aanwezig waarvoor wel een emissiefactor geldt;
- In de uitspraak van de Afdeling en het rapport van SAOZ wordt uitgegaan van het feit dat het bedrijf aan de Rijksweg-Zuid 41 ook kippen herbergt. Voor deze categorie dieren heeft de Minister wel een geuremissiefactor vastgesteld. Gebleken is echter dat er op het betreffende perceel op dit moment geen kippen meer worden gehouden.
- Zowel voor kippen als voor andere dieren valt het bedrijf Rijksweg-Zuid 41 onder artikel 5 van de Wgv. Op grond artikel 5, lid 1 onder b van de Wgv moet – buiten de bebouwde kom – een afstand van minimaal 25 meter van de buitenzijde van het dichtstbijzijnde geurgevoelige object tot de gevel van de stal worden aangehouden. Artikel 5 geldt voor alle dieren zowel met, als zonder, emissiefactor.

Op grond van artikel 6, lid 3, Wgv kan met een gemeentelijke geurverordening de aan te houden afstand van 50 meter als bedoeld in artikel 4 van de Wgv voor een deel van het grondgebied van de gemeente worden verkleind naar ten minste 25 meter. Het is niet mogelijk de afstand verder te verkleinen. In een gebiedsvisie moet dan ruimtelijk onderbouwd worden waarom een afwijkende afstand in een geurverordening voor een gebied wordt opgenomen. Overigens lijkt het niet de bedoeling van de wetgever te zijn geweest om een geurverordening voor één perceel op te stellen. De zinsnede “voor een deel van het grondgebied” is echter niet nader gedefinieerd, zodat het naar het oordeel van de commissie niet is uitgesloten dat voor één perceel een geurverordening kan worden vastgesteld.

Gelet op het voorgaande is het volgens de commissie van belang dat wordt vastgesteld wat de exacte afstand bedraagt tussen de stal op het perceel Rijksweg-Zuid 41 en het geurgevoelige object in casu, namelijk de woning van bezwaarden. Volgens gemachtigde is

de betreffende afstand 25,05 meter. De commissie maakt uit de stukken op dat op 10 april 2014 de landmeter van de gemeente de kortste afstand heeft gemeten tussen de gevel van Rijksweg-Zuid 39 en de gevel van de betreffende stal op het perceel aan de Rijksweg-Zuid 41. Deze afstand bedraagt volgens deze meting 24,93 meter. Op 16 april 2014 heeft er een controle-meting plaatsgevonden waarbij de afstand van 24,93 meter werd bevestigd.

Hoewel gemachtigde de uitkomst van deze metingen bestrijdt, heeft de commissie geen aanleiding om te veronderstellen dat de meting onzorgvuldig is uitgevoerd en dat de uitkomst om die reden niet gehanteerd zou mogen worden. De metingen zijn uitgevoerd door geschoolde medewerkers met jaarlijks geijkte meetapparatuur. De meting is daarbij dubbel uitgevoerd. Uit de stukken maakt de commissie verder op dat de gemeten topografie gecombineerd met de luchtfoto eveneens een sluitend beeld geeft.

Nu de afstand tussen de woning van bezwaarden en de stal op het perceel van Rijksweg-Zuid 41 minder bedraagt dan 25 meter, volgt de commissie de raad in zijn oordeel dat er geen bevoegdheid is tot het vaststellen van een geurverordening. Het vaststellen van een geurverordening is immers bedoeld om te bewerkstelligen dat de minimale afstand van 50 meter, zoals bedoeld in artikel 4 van de Wgv, voor een deel van het grondgebied van de gemeente, waarvoor de verordening zou gaan gelden, wordt verkleind naar *ten minste* 25 meter. In casu is de afstand tussen de stal op het perceel van Rijksweg-Zuid 41 en de woning van bezwaarden al *minder* dan 25 meter, namelijk 24,93 meter.

De commissie overweegt verder dat, hoewel in casu niet aan de orde, de raad heeft aangegeven, ook in het geval de afstand tussen de woning van bezwaarden en de stal op het perceel van Rijksweg-Zuid 41 wel meer zou bedragen dan 25 meter, de raad niet voornemens zou zijn om een geurverordening voor het perceel van bezwaarden vast te stellen. Daarbij overweegt de raad dat binnen de gemeente Overbetuwe nergens een geurverordening is vastgesteld.

De commissie overweegt, voor zover hier aan de orde, dat het al dan niet vaststellen van een geurverordening tot de bevoegdheden van de raad behoort en de commissie derhalve niet kan treden in de beleidsuitgangspunten, die de raad daarbij kan hanteren.

Conclusie:

De commissie concludeert dan ook als volgt;

- de kortste afstand tussen de gevel van de woning Rijksweg-Zuid 39 en de stal op het perceel Rijksweg-Zuid 41 bedraagt minder dan 25 meter;
- de gemeenteraad heeft overwogen dat een geurverordening voor het perceel Rijksweg-Zuid 39 niet tot de mogelijkheden behoort;
- ook bij een (toekomstige) woonbestemming voor het pand Rijksweg-Zuid 39, zoals verzocht door bezwaarden aan de gemeenteraad, zou het college niet bevoegd zijn een omgevingsvergunning te verlenen vanwege het ontbreken van een geurverordening.

Gelet op het voorgaande is de commissie van oordeel dat de gemeenteraad op goede gronden heeft kunnen besluiten het verzoek om herziening van het bestemmingsplan voor Rijksweg-Zuid 39 af te wijzen.

Advies

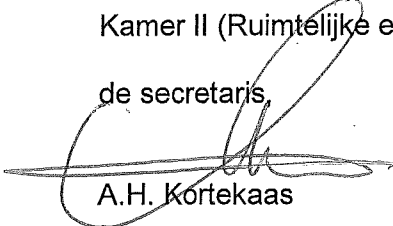
Kamer II (Ruimtelijke en Overige Zaken) van de bezwaarschriftencommissie adviseert de raad om als volgt te beslissen op het bezwaarschrift:

1. het bezwaarschrift ontvankelijk te achten;
2. het bezwaarschrift ongegrond verklaren;
3. het bestreden besluit in stand laten.

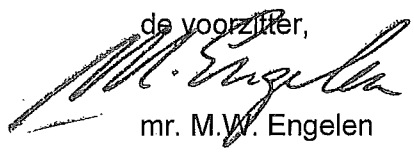
Elst, 23 december 2014

Kamer II (Ruimtelijke en Overige Zaken) van de bezwaarschriftencommissie,

de secretaris,


A.H. Kortekaas

de voorzitter,


mr. M.W. Engelen

Wettelijk kader

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.9

1. Artikel 3.8 is niet van toepassing op de afwijzing van een aanvraag om een bestemmingsplan vast te stellen.
2. Tot een afwijzing als bedoeld in het eerste lid besluit de gemeenteraad zo spoedig mogelijk doch in elk geval binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag.

Wet geurhinder en veehouderij

Artikel 4

1. De afstand tussen een veehouderij waar dieren worden gehouden van een diercategorie waarvoor niet bij ministeriële regeling een geuremissiefactor is vastgesteld, en een geurgevoelig object bedraagt:
 - a. ten minste 100 meter indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen, en
 - b. ten minste 50 meter indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.
2. In afwijking van het eerste lid wordt de afstand of de geuremissiefactor voor pelsdieren vastgesteld bij ministeriële regeling.
3. Indien de afstand, bedoeld in het eerste of tweede lid, kleiner is dan aangegeven in dat lid, wordt een omgevingsvergunning, in afwijking van die leden, niet geweigerd indien de afstand tussen de veehouderij en het geurgevoelig object dat binnen de in het eerste of tweede lid bedoelde afstand is gelegen, niet afneemt en het aantal dieren van één of meer diercategorieën waarvoor geen geuremissiefactor is vastgesteld niet toeneemt.

Artikel 5

1. Onverminderd de artikelen 3 en 4 bedraagt de afstand van de buitenzijde van een dierenverblijf tot de buitenzijde van een geurgevoelig object:
 - a. ten minste 50 meter indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen, en
 - b. ten minste 25 meter indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.
2. Indien de afstand, bedoeld in het eerste lid, kleiner is dan aangegeven in dat lid, wordt een omgevingsvergunning, in afwijking van het eerste lid, niet geweigerd indien de afstand, bedoeld in het eerste lid, niet afneemt en:
 - a. de geurbelasting op het geurgevoelige object dat binnen de in het eerste lid genoemde afstand is gelegen, en het aantal dieren van één of meer diercategorieën, niet toenemen, of
 - b. de in artikel 4 bedoelde afstand tussen de veehouderij en het geurgevoelig object dat binnen de in het eerste lid genoemde afstand is gelegen, niet afneemt en het aantal dieren van één of meer diercategorieën waarvoor geen geuremissiefactor is vastgesteld niet toeneemt.

Artikel 6

1. Bij gemeentelijke verordening kan worden bepaald dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente een andere waarde van toepassing is dan de desbetreffende waarde, genoemd in artikel 3, eerste lid, met dien verstande dat deze andere waarde:
 - a. binnen een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 0,1 odour unit per kubieke meter lucht en niet meer dan 14,0 odour units per kubieke meter lucht;
 - b. binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 3,0 odour units per kubieke meter lucht en niet meer dan 35,0 odour units per kubieke meter lucht;
 - c. buiten een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 0,1 odour unit per kubieke meter lucht en niet meer dan 8,0 odour units per kubieke meter lucht;
 - d. buiten een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 2,0 odour units per kubieke meter lucht en niet meer dan 20,0 odour units per kubieke meter lucht.
2. Bij gemeentelijke verordening kan worden bepaald dat een bij die verordening vast te stellen andere waarde of afstand als bedoeld in artikel 3 of 4 van toepassing is voor geurgevoelige objecten die onderdeel hebben uitgemaakt van een veehouderij.
3. Bij gemeentelijke verordening kan worden bepaald dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente een andere afstand van toepassing is dan de afstand, genoemd in artikel 4, eerste lid, met dien verstande dat deze:
 - a. ten minste 50 meter bedraagt indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen, en
 - b. ten minste 25 meter bedraagt indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.
4. Bij gemeentelijke verordening kan worden bepaald dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente voor pelsdieren een andere afstand van toepassing is met dien verstande dat deze ten minste de helft bedraagt van de afstand, bedoeld in artikel 4, tweede lid.