

Hoor- en adviescommissie

2020-1484240

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van [REDACTED] (hierna: bezwaarden), ingediend door Stichting Achmea Rechtsbijstand te Apeldoorn, van 1 september 2020 tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord Holland (verweerders) van 23 juli 2020, waarbij aan Meerlanden Holding N.V. een omgevingsvergunning is verleend voor het tijdelijk plaatsen van kantoorunits op de locatie Aarbergerweg 41 te Rijsenhout met een maximale instandhoudingstermijn tot en met 21 juli 2030.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 23 juli 2020, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 1 september 2020, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan de overige vormvereisten.

Verweerders stellen dat bezwaarden niet ontvankelijk zijn in hun bezwaar wegens het ontbreken van enig belang bij het bezwaar tegen de omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen, handelen in strijd met het bestemmingsplan en de activiteit milieu-neutrale wijziging. Het vergunde bouwwerk betreft kantoorunits van een enkele bouwlaag met een bouwhoogte van minder dan drie meter. De afstand van de woning van bezwaarden tot de bouwlocatie is meer dan 300 meter en er is geen zicht op de bouwlocatie. Bezwaarden ondervinden ook anderszins geen gevolgen van enige betekenis, aldus verweerders. Zij verzoeken de commissie te adviseren bezwaarden niet-ontvankelijk te verklaren.

Bezwaarden stellen een belang te hebben omdat de kantoorunits leiden tot meer overlast, zoals (verkeers)bewegingen, geluidsoverlast en drukte in de woonomgeving.

De commissie overweegt hierover het volgende.

Om als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb te kunnen worden aangemerkt dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief bepaalbaar belang bij het besluit te hebben.

Volgens vaste jurisprudentie¹ moet bij de beoordeling of de rechtzoekende milieugevolgen ondervindt van een inrichting, de inrichting als geheel worden beschouwd en moet niet alleen worden gekeken naar het deel waarop de veranderingsvergunning betrekking heeft.

In een uitspraak van 29 mei 2019² van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevestigd dat het voorgaande ook geldt wanneer er sprake is van een milieuneutrale wijziging. De activiteit waarvoor toestemming wordt verleend, is dus niet enkel de verandering op zichzelf, maar betreft de inrichting als geheel.

Voor beoordeling van belanghebbendheid is derhalve bepalend of bezwaarden ter plaatse van hun woning milieugevolgen kunnen ondervinden *van de inrichting als geheel na de wijziging*, en niet alleen van de wijziging zelf (bouw van kantoorunits).

Een belanghebbende dient 'gevolgen van enige betekenis' te ondervinden van de activiteit voor de woon- of leefsituatie. Daarbij wordt volgens vaste jurisprudentie acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid,

¹ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3848.

² Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1787.

Hoor- en adviescommissie

2020-1484240

licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

Bezwaarden wonen op een afstand van circa 300 meter van Meerlanden.

In een eerdere bezwaarprocedure betreffende het vergunnen van een biomassa-installatie heeft de commissie reeds geadviseerd bezwaarden als belanghebbend aan te merken. Bezwaarden zijn door verweerders in het destijds ingediende bewaar ook ontvankelijk geacht. De commissie komt op basis van vorengenoemde jurisprudentie van de Afdeling tot de conclusie dat bezwaarden ontvankelijk zijn, omdat zij -de onderhavige inrichting als geheel beschouwende - milieugevolgen ondervinden van de inrichting. Gezien het voorgaande kan een inhoudelijke behandeling van de bezwaren plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, betreffende het bouwen en gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet, en in artikel 2.1, lid 1, onder e en artikel 3.10, lid 3 van de Wabo.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Op 23 juli 2020 hebben verweerders besloten:

- Af te wijken van artikel 11.1, van de bepalingen van het bestemmingsplan 'Rijsenhout en omgeving' tot en met 21 juli 2030 door toepassing te geven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a van de Wabo en artikel 4, eerste lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht;
- De aangevraagde omgevingsvergunning voor het milieuneutraal wijzigen van de inrichting betreffende het plaatsen van kantoorunits op de locatie Aarbergerweg 41 te Rijsenhout te verlenen met een tijdelijke instandhoudingstermijn daarvan tot en met 21 juli 2030;
- Aan de omgevingsvergunning voorschriften te verbinden.

OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

Bezwaar 1:

Sinds de vaststelling van het bestemmingsplan Rijsenhout en Omgeving' ligt Meerlanden B.V. binnen de bebouwde kom. Juist nu de beoogde uitbreiding niet binnen het bestemmingsplan past, dient goed te worden afgewogen of deze vergunning een redelijk doel dient en of dit belang moet prevaleren boven de belangen van omwonenden. Immers, een uitbreiding van de activiteiten van de vergunninghouder buiten de grenzen van het bestemmingsplan leidt onvermijdelijk tot meer overlast, zoals meer (verkeers)bewegingen, geluidsoverlast en drukte in de omgeving die in de eerste plaats bedoeld is als woongebied. Het is al dagelijks een af- en aanrijden van vrachtauto's die geleegd moeten worden. Als er nog meer werkzaamheden en kantoorunits komen, zal dit naar verwachting alleen maar erger worden.

Op 7 december 2020 hebben bezwaarden hier nog aan toegevoegd dat onvoldoende is onderzocht of vergunninghouder binnen of buiten de bebouwde kom is gesitueerd. Indien geconcludeerd wordt dat vergunninghouder buiten de bebouwde kom ligt, gelden er volgens artikel 4, lid 1, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) randvoorwaarden waaraan het bestreden besluit moet voldoen.

Verweer:

Niet duidelijk is waarop de stelling gebaseerd wordt dat de voorwaarden waaronder een bedrijf mag uitbreiden binnen de bebouwde kom strikter zijn dan buiten de bebouwde kom. Dat het bouwplan niet past binnen de kaders van het bestemmingsplan leidt er enkel toe dat beoordeeld moet worden of een omgevingsvergunning verleend kan worden met gebruikmaking van artikel 2.12, lid 1, onder a Wabo. In dit geval kon gebruik worden gemaakt van artikel 2.12, lid 1, onder a, onder 2o Wabo juncto artikel 4, lid 1 Bijlage II Bor. Het besliskader is dan dat de aangevraagde

Hoor- en adviescommissie

2020-1484240

activiteit, in casu «bouwen», niet in strijd mag zijn met een goede ruimtelijke ordening. Uit niets blijkt in de aangevoerde gronden dat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Ook is niet duidelijk waarom tijdelijke kantoorunits leiden tot meer vrachtwagens. Uit het visiedocument (Bijlage II) blijkt dat de tijdelijke kantoorunits bedoeld zijn voor de tijdelijke huisvesting van externe specialisten die enkele grote bedrijfsinterne projecten dienen voor te bereiden. De units strekken dus niet eens tot uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten.

Overweging commissie

Het project ligt in een gebied waar het bestemmingsplan 'Rijsenhout en omgeving' geldt. Het project is gesitueerd op gronden met de bestemming 'Bedrijf-Vuiloverslagstation' en gebiedsaanduidingen 'luchtvaartverkeerszone - lib' en 'milieuzone - geurzone'. Deze gronden zijn bestemd voor een vuiloverslagstation als bedoeld in categorie 4.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

Niet in geschil is dat de aanvraag van vergunninghouder in strijd is met het op het perceel van toepassing zijnde bestemmingsplan, omdat de tijdelijke kantoren buiten de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - bezoekerscentrum', worden gesitueerd.

Verweerders hebben daarom gezien of het mogelijk is om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo een omgevingsvergunning voor met het bestemmingsplan strijdig gebruik te verlenen. Verweerders hebben geoordeeld dat het project valt in de categorie waarvoor het, op basis van artikel 4, eerste lid, van bijlage II, van het Bor, mogelijk is om van de bepalingen van het bestemmingsplan af te wijken. De beslissing om al dan niet met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo een omgevingsvergunning te verlenen voor een bouwplan dat in strijd is met een bestemmingsplan, is een discretionaire bevoegdheid van verweerders. Gelet op de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, mag de activiteit niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Verder geldt dat verweerders beleidsruimte hebben bij de beslissing of zij gebruik maken van de bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan. Voor zover het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, zijn verweerders niet verplicht, maar wel bevoegd om daarvoor een omgevingsvergunning te verlenen. Verweerders dienen daarbij de betrokken belangen tegen elkaar af te wegen.³

Bezwaarden stellen dat onvoldoende is afgewogen of de vergunning een redelijk doel dient en of dit belang moet prevaleren boven de belangen van omwonenden. Naar mening van bezwaarden leidt een uitbreiding van de activiteiten buiten de grenzen van het bestemmingsplan onvermijdelijk tot meer overlast.

De commissie onderschrijft het standpunt van bezwaarden niet dat een afwijking buiten de grenzen van het bestemmingsplan per definitie tot meer overlast leidt. Het gaat om het gebruik en de effecten daarvan.

Bezwaarden onderbouwen niet waarom de aanwezigheid van de kantoorunits onvermijdelijk leidt tot meer overlast, zoals meer (verkeers)bewegingen, geluidsoverlast en drukte in de omgeving. De commissie kan zich voorstellen dat in de aanlegfase enige overlast kan ontstaan. Wanneer de units eenmaal staan is de overlast volgens de commissie niet evident en bovendien niet onderbouwd door bezwaarden.

Tijdens de hoorzitting is door vergunninghouder uitgelegd dat de kantoorunits gebruikt zullen worden door circa vier vaste medewerkers en dat wekelijks een overleg zal plaatsvinden waarvoor een klein aantal bezoekers komt. Gezien de grootte van de kantoorunits acht de commissie dit gebruik aannemelijk. De commissie kan hieruit niet afleiden dat er sprake zal zijn van evidente overlast en/of een aanmerkelijke stijging van het aantal verkeersbewegingen.

De vraag of een bouwwerk binnen of buiten de bebouwde kom ligt, kan in bepaalde gevallen van belang zijn bij het al dan niet kunnen toepassen van artikel 4, eerste lid, van bijlage II van het Bor. Artikel 4, lid 1, van bijlage II van het Bor geeft immers het volgende aan:

³ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2182

Hoor- en adviescommissie

2020-1484240

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

1.een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,
- b.de oppervlakte niet meer dan 150 m²;

De commissie constateert evenwel dat de kantoorunits een oppervlakte hebben van minder dan 150 m², te weten 128,5 m². Dat betekent dat niet relevant is of het bouwwerk binnen of buiten de bebouwde kom ligt. In beide gevallen kan de activiteit namelijk vergund worden.

Bezwaar 2:

De kantoorunits zijn met name bedoeld om de herinrichting van het terrein in lijn te brengen met de beoogde biomassa-installatie. Bezwaarden vragen zich daarom af wat het belang van aanvrager van de vergunning nog is nu recent is gebleken dat de beoogde biomassa-installatie er niet meer komt. Aangezien de omgevingsvergunning van de kantoorunits in afwijking van het bestemmingsplan worden verleend, dient binnen een belangenafweging het belang van de komst van de kantoorunits goed te worden afgewogen ten opzichte van het doel en de belangen van omwonenden.

Verweer:

Het enkele feit dat de kantoorunits aangevraagd worden, maakt dat er een belang is. Afgezien daarvan blijkt uit het visiedocument dat de kantoren bedoeld zijn voor externen die drie projecten voorbereiden. Het gaat dus niet alleen om de biomassa-installatie.

Overweging commissie

Vergunninghouder heeft aangegeven dat er geen sprake meer is van een biomassa-installatie. Bezwaarden merken derhalve terecht op dat het belang van Meerlanden niet is gelegen in de voorbereiding voor de biomassa-installatie.

Echter, uit de aanvraag en het bestreden besluit blijkt dat Meerlanden bezig is met een project om het terrein van het bedrijf opnieuw in te delen. Tijdens de hoorzitting heeft vergunninghouder dit nader toegelicht. Het betreft, aldus vergunninghouder, een omvangrijk project met grote uitdagingen. Er is sprake van de bouw van een nieuwe grondstoffenloods, het hele terrein herinrichten en het verplaatsen van een aantal activiteiten naar de nieuwe hal. Mogelijk is er ook sprake van verplaatsing van de milieustraat.

Voor de herinrichting van het terrein is tijdelijk extra kantoorcapaciteit nodig, zodat de projectdirecteur en de projectsecretaris ter plaatse aanwezig kunnen zijn. Het tijdelijke kantoor wordt gebouwd op een locatie waar geen kantoor is toegestaan. Het betreft hier een locatie, die enkele jaren gebruikt is als demonstratieterrein voor gemeentelijke inzamelsystemen, zoals verschillende typen ondergrondse en bovengrondse containeropstellingen. Dit demonstratieterrein is inmiddels verwijderd en voorzien van verharding. Meerlanden wenst de kantoorunits hier te plaatsen, omdat deze locatie wordt gezien als de ideale locatie tussen de bouwplaats van de nieuwe grondstoffenhal, de parkeerplaats en het hoofdkantoor. Ook zonder de biomassa-installatie is Meerlanden een onderneming die in ontwikkeling is.

Gelet op de bij de aanvraag toegevoegde toelichting van het project en de aanvullende toelichting van derde belanghebbende tijdens de hoorzitting over de noodzaak/het belang van de kantoorunits voor het bedrijf, acht de commissie het aannemelijk dat derde belanghebbende belang heeft bij het realiseren van de kantoorunits. Het belang van de omwonenden acht de commissie gelet op aard en omvang van het bouwwerk en de gevolgen van het gebruik daarvan daarentegen gering.

De commissie is al met al van oordeel dat de belangen voldoende zijn afgewogen.

Hoor- en adviescommissie

2020-1484240

Bezwaar 3:

Het is voor bezwaarden onduidelijk waarom is gekozen voor een termijn van 10 jaar. Deze termijn is wel erg ruim genomen. Niet is onderbouwd waarom een dergelijke vergunning niet voor minder jaren verleend kan worden. Ook hierom achten bezwaarden het besluit onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

Verweer:


De aanvraag is leidend. Als de aanvrager een tijdelijk bouwwerk wenst, dan is dat zo. Op grond van artikel 2.23 Wabo kan een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit gelden voor een bij die omgevingsvergunning aangegeven termijn. Het moet alleen aannemelijk zijn dat de activiteit kan en zal worden beëindigd aan het einde van de termijn zonder onomkeerbare gevolgen. Na de termijn kan het bevoegd gezag handhavend tegen de activiteit optreden. Dan immers is sprake van het uitoefenen van een vergunningplichtige activiteit zonder te beschikken over een geldige omgevingsvergunning. De aanvrager bepaalt in beginsel voor welke termijn de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. De aanvraag is daarmee de motivering voor de duur van de omgevingsvergunning.

Overweging commissie

De commissie overweegt dat vergunninghouder een vergunning voor een termijn van tien jaar heeft aangevraagd en dat de aanvraag in principe leidend is. De commissie is overigens van oordeel dat vergunninghouder tijdens de hoorzitting aannemelijk heeft gemaakt dat gezien de aard van de te ontplooiën activiteiten, betreffende de herinrichting van het terrein, een termijn van tien jaar in de rede ligt. Het betreft immers zowel de bouw van een nieuwe grondstoffenloods als de herinrichting van het hele terrein en het verplaatsen van een aantal activiteiten naar de nieuwe hal. Mogelijk is er ook sprake van verplaatsing van de milieustraat. Tevens is aannemelijk dat de activiteit kan en zal worden beëindigd aan het einde van de termijn zonder onomkeerbare gevolgen. Daarbij neemt de commissie in ogenschouw dat de vergunde activiteit het plaatsen van kantoorunits betreft die eenvoudig te verwijderen zijn. Vergunninghouder heeft tijdens de hoorzitting aannemelijk gemaakt dat de termijn van tien jaar niet zal worden overschreden gelet op de beperkte fysieke- en milieuruimte zodat er niet veel andere activiteiten zullen worden ontplooid.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 17 december 2020 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit in stand kan blijven.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift namens  d.d. 1 september 2020 te adviseren bezwaarden in hun bezwaren te ontvangen en deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Haarlem, donderdag 17 december 2020

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer II




mr. E.C. Berkouwer,
voorzitter