

## Uitspraak 201801154/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:2023
Datum uitspraak	26 juni 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Groenzoom" vastgesteld.

Volledige tekst

201801154/1/R3.

Datum uitspraak: 26 juni 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in het geding tussen:

[appellante A], [appellante B], [appellante C] en [appellante D] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante]), alle gevestigd te Berkel en Rodenrijs, gemeente Lansingerland,

en

de raad van de gemeente Lansingerland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Groenzoom" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 november 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. A. Barada, rechtsbijstandsverlener te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door drs. J. van Dijk en mr. M.G. Dorrepaal, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en de zaak verwezen naar een meervoudige kamer.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

Partijen hebben desgevraagd niet aangegeven gebruik te willen maken van het recht om nogmaals ter zitting te worden gehoord. Een hernieuwde behandeling ter zitting is achterwege gelaten, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor een gebied ten noorden van de kern van Berkel en Rodenrijs. Het plan is conserverend voor het bestaande lint langs de Noordersingel, dat voornamelijk woonbebouwing omvat. In het kader van de realisatie van de "Groenzoom", een recreatief en ecologisch gebied, maakt het bestemmingsplan verder de realisatie van 42 Ruimte voor Ruimte woningen aan de Noordersingel mogelijk.

2. [appellante] heeft een zand- en grondhandel in combinatie met een afvalcontainerservice binnen het plangebied, gevestigd aan de [locatie] te Berkel en Rodenrijs. Het bedrijf verricht activiteiten tot en met milieucategorie 4.2.

Vanwege de bestaande woningen in de nabijheid van het bedrijf acht de raad het bedrijf niet wenselijk op deze locatie. [appellante] en de raad zijn sinds 2016 in gesprek over bedrijfsverplaatsing.

[appellante] komt op tegen het niet mogelijk maken van activiteiten die vallen onder milieucategorie 4.2 en het ontbreken van een regeling in het bestemmingsplan die de bestaande geluidschermen toestaat. Zonder de toekenning van milieucategorie 4.2 en toestemming voor de geluidschermen stelt [appellante] een deel van haar bedrijfsactiviteiten niet meer legaal te kunnen uitvoeren.

### Bestuurlijke lus

3. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

### Voorgeschiedenis

4. In het voorgaande bestemmingsplan "Groenzone Berkel-Pijnacker" uit 2006 gold voor het perceel [locatie] een maatwerkbestemming met een vrijstellingsmogelijkheid. Het perceel had de bestemming "Bedrijf" met de aanduiding "B5b". Uit artikel 11, lid 11.1, onder a, van de planregels van dat plan blijkt dat onder de bestemming "Bedrijf" met de aanduiding "B5b" bedrijven waren toegestaan voor groothandel en opslag. Dit plan bood geen grondslag voor bedrijfsactiviteiten van milieucategorie 4.2.

5. Op 7 oktober 2010 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan [appellante] een omgevingsvergunning milieu voor onbepaalde tijd verleend voor het oprichten van een zand- en grondhandel in combinatie met een afvalcontainerservice.

6. Bij besluit van 30 november 2011 heeft het college van burgemeester en wethouders van Lansingerland aan [appellante] een omgevingsvergunning verleend voor de bouw van een overkapping, de bouw van een sorteerruimte voor bouwafval en het slopen van een bijgebouw.

7. Bij besluit van 10 augustus 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan [appellante] een omgevingsvergunning milieu strekkende tot het wijzigen van de omvang en samenstelling van de bedrijfsactiviteiten verleend, waarbij is voorgeschreven dat

er extra geluidschermen worden geplaatst om aan de geluidgrenswaarden te voldoen.  
8. Bij besluit van 3 november 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid Holland aan [appellante] een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van geluidschermen en handelen in strijd met de bouwregels van het geldende bestemmingsplan. Aan deze vergunning is het voorschrift verbonden dat de geluidschermen na een termijn van 3 jaar moeten worden verwijderd.

9. In het bestreden bestemmingsplan "Groenzoom" heeft het perceel de bestemming "Bedrijf" met de aanduiding "opslag".

Artikel 6, lid 6.1.1, aanhef en onder a, van de planregels luidt: "De voor "Bedrijf" aangewezen gronden zijn bestemd voor: bedrijfsactiviteiten behorende tot milieucategorie 1 en/of 2 als opgenomen in de Staat van Bedrijfsactiviteiten [...]".

Uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten blijkt dat groothandel en opslag van zand en grond onder milieucategorie 1 en/of 2 is toegestaan. De bedrijfsactiviteiten met betrekking tot afvalverwerking zijn niet toegestaan.

Het bestreden bestemmingsplan voorziet verder niet in een planregeling voor de geluidschermen.

Toetsingskader

10. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Te lage milieucategorie en geluidschermen

11. [appellante] richt zich in beroep tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijf" die is toegekend aan het perceel aan de [locatie] te Berkel en Rodenrijs.

[appellante] stelt dat de raad een te lage milieucategorie aan het perceel heeft toegekend. De huidige bedrijfsactiviteiten - het sorteren van niet-gevaarlijk bedrijfsafval en het opslaan van zand en grond - vallen onder milieucategorie 4.2. Het bedrijf is legaal aanwezig, aldus [appellante]. Door de toekenning van milieucategorie 1 en/of 2 is het niet meer mogelijk deze bedrijfsvoering uit te oefenen.

Ook is volgens haar ten onrechte geen regeling opgenomen die toestaat dat er een geluidscherm van drie meter hoog aanwezig is. Hierdoor is het volgens haar onzeker of het bedrijf - na afloop van de termijn in de vergunning van 3 november 2016 - nog wel kan voldoen aan de geluidnormen van de vergunning van 10 augustus 2016.

De raad heeft volgens [appellante] onvoldoende gemotiveerd waarom het bedrijf op deze locatie niet langer gewenst is. Het bedrijf zit er al een aantal jaar en voldoet aan alle wettelijke normen. De woningen waren bij het verlenen van de oprichtingsvergunning en de revisievergunning ook al aanwezig. Door het plan worden volgens haar zonder deugdelijke motivering bestaande rechten afgenomen.

11.1. De raad stelt dat de bedrijfsactiviteiten onverenigbaar zijn met de omliggende bestaande woonbebouwing. Voor bedrijven met milieucategorie 4.2 geldt volgens de brochure "Bedrijven en milieuzonering", editie 2009, van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure) in een gemengd gebied een richtafstand van 100 à 200 meter. De afstand tot de dichtstbijzijnde bestaande woning bedraagt 10 meter. Ook in de praktijk ondervinden de bewoners overlast van het bedrijf. Dit maakt de situatie onwenselijk, aldus de raad. Op grond van een goede ruimtelijke ordening passen hier volgens de raad alleen bedrijven met milieucategorie 1 en/of 2 van de VNG-brochure. In het bestemmingsplan "Groenzone Berkel-Pijnacker" uit 2006 waren geen milieucategorieën opgenomen, maar gold een maatbestemming met een vrijstellingsmogelijkheid, aldus de raad.

De raad stelt dat de geluidschermen in 2016 mogelijk zijn gemaakt door middel van een omgevingsvergunning om af te wijken van het voorheen geldende bestemmingsplan. Deze vergunning maakt, conform de aanvraag, schermen mogelijk voor 3 jaar. Gezien de tijdelijkheid van de afscheiding is het niet noodzakelijk en wenselijk hiervoor een bouwmogelijkheid in het plan op te nemen, aldus de raad. Vanwege de ligging van het terrein van het bedrijf aan de rand van een groen- en recreatiegebied acht de raad een erfafscheiding van 3 meter onwenselijk.

11.2. De raad heeft zich op zichzelf in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen van appellanten. De raad heeft zich daarbij in redelijkheid, onder verwijzing naar de richtlijnen uit de VNG-brochure, op het standpunt kunnen stellen dat een bedrijf met milieucategorie 4.2 op deze locatie niet passend is in combinatie met de bestaande woningen. Ook heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geluidschermen met een hoogte van 3 m vanwege de ligging van het terrein aan de rand van een groen- en recreatiegebied niet wenselijk zijn.

11.3. De raad gaat er in de zienswijzennota en het verweerschrift echter van uit dat het bedrijf - ondanks dat het onder een zwaardere milieucategorie valt dan in artikel 6, lid 6.1.1, van de planregels is toegestaan - onder het bestreden plan kan worden voortgezet zolang het nog niet is verplaatst, ook nadat de termijn van de vergunning van 3 november 2016 is verstreken.

11.4. Op 3 november 2016 heeft het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan [appellante] een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van geluidschermen en voor handelen in afwijking van de bouwregels van het voorheen geldende bestemmingsplan.

In de overwegingen van het besluit van 3 november 2016 staat dat de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling van de gemeente Lansingerland te kennen heeft gegeven dat het bouwplan niet op bezwaren stuit omdat:

"- de geluidschermen worden opgericht om aan de geluidseisen van de milieuvergunning te kunnen voldoen, en

- de geluidschermen voor een periode van maximaal drie jaar in stand worden gehouden en het bedrijf binnen deze termijn een andere locatie zoekt."

Verder staat in de overwegingen van het besluit van 3 november 2016: "In plaats van de vergunning voor drie jaar te laten gelden is gelet op artikel 5.16 van het Bor, voorschrift 1.1.1. [...] opgenomen die het afbreken van de geluidscherm na drie jaar als verplichting oplegt. Doordat de vergunning [...] voor onbepaalde tijd geldt, blijft ook deze herstelplicht voor onbepaalde van kracht (en blijft dus handhaafbaar)."

Voorschrift 1.1.1 van de vergunning van 3 november 2016 luidt:

"Na een termijn van 3 jaar na de inwerkingtreding van onderhavige omgevingsvergunning moet de vergunninghouder de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld hebben."

11.5. De Afdeling leidt uit het vorenstaande af dat de geluidschermen op basis van de omgevingsvergunning van 3 november 2016 legaal zijn opgericht en gedurende de termijn van voorschrift 1.1.1 legaal in stand mogen worden gehouden. Na afloop van die termijn kunnen de schermen echter niet meer als legaal worden aangemerkt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 11 april 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:1210](#))) kan een vrijstelling voor gebruik dat in strijd is met het bestemmingsplan (thans: een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan) worden geacht rechtstreeks voort te vloeien uit een verleende bouwvergunning, als uit de bouwvraag zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het bevoegde bestuursorgaan, zich bewust van het voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planregels heeft verleend.

Uit de overwegingen van de vergunning van 3 november 2016 volgt dat het college van gedeputeerde staten de vergunning voor de geluidschermen heeft verleend, zodat na de oprichting daarvan de bedrijfsactiviteiten aan de geluidseisen van de omgevingsvergunningen milieu van 7 oktober 2010 en 10 augustus 2016 konden voldoen. Deze bedrijfsactiviteiten kunnen echter naar het oordeel van de Afdeling niet worden aangemerkt als gebruik van de geluidschermen. Daarom kan niet worden geconcludeerd dat het college van gedeputeerde staten in weerwil van de planregels van het bestemmingsplan "Groenzone Berkel-Pijnacker" impliciet een vergunning voor die bedrijfsactiviteiten heeft verleend.

11.6. Omdat het gebruik niet planologisch legaal plaatsvindt, bestaat geen grond voor de aannahme van de raad dat het bedrijf - ondanks dat het onder een zwaardere milieucategorie valt - onder het bestreden plan kan worden voortgezet zolang het nog niet is verplaatst. Ter zitting is gebleken dat er vooralsnog geen voornemens bestaan om handhavend op te treden. Om mogelijk te maken wat de raad heeft beoogd - namelijk dat de bedrijfsactiviteiten nog een bepaalde tijd kunnen worden voortgezet - had moeten worden voorzien in een maatbestemming voor de bestaande bedrijfsactiviteiten en geluidschermen, en wel in die zin dat deze voorlopig mogen plaatsvinden en voorlopig aanwezig mogen zijn tot het tijdstip van bedrijfsverplaatsing. Die bestemming dient te zijn afgestemd op de periode die duurt totdat dat gebruik na minnelijke onderhandelingen dan wel op niet minnelijke wijze wordt beëindigd, met dien verstande dat daarna geen beroep kan worden gedaan op overgangsrecht.

Omdat het plan in zoverre niet mogelijk maakt wat de raad heeft beoogd en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, zodat het strijdig is met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt.

Ontnemen bouwoppervlak

12. [appellante] betoogt dat de raad het oorspronkelijke bouwoppervlak van 1.200 m<sup>2</sup> ten onrechte met 400 m<sup>2</sup> heeft verkleind naar 800 m<sup>2</sup>. Aan het perceel zijn bouwvlakken toegekend die de bestaande bebouwing strak omlijnen. Door de toevoeging van deze

bouwvlakken worden de bouwmogelijkheden op het perceel beperkt. [appellante] voert aan dat zij al bezig was met het bouwen van een extra overkapping en plannen had om een bedrijfsgebouw te verplaatsen om de geluidsoverlast voor omwonenden te beperken. Deze ontwikkelingen moeten nu worden gestaakt. [appellante] stelt hierdoor te worden geschaad in haar bedrijfsvoering en bedrijfsmogelijkheden.

12.1. De raad stelt dat de bouwmogelijkheden met 400 m<sup>2</sup> zijn ingeperkt om te voorkomen dat de afstand tussen het bedrijf en de woningen verder wordt verkleind. Gezien de hinder van het bedrijf voor de omgeving is het niet wenselijk dat het bedrijf op de huidige locatie uitbreidt of de bebouwing verplaatst op de kavel. De bouwvlakken zijn toegekend om het huidige bebouwingsbeeld te handhaven.

Er is geen aanvraag voor een bouwvergunning bij het gemeentebestuur bekend. De raad stelt dat [appellante] voor het verminderen van de planologische mogelijkheden op basis van artikel 6.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) een verzoek tot planschadevergoeding kan indienen bij de gemeente.

12.2. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

12.3. De Afdeling stelt verder voorop dat in het stelsel van de Wro een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument is waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

12.4. Uit de stukken is niet aannemelijk geworden dat [appellante] voor de vaststelling van het bestreden plan concrete bouwplannen naar voren heeft gebracht. Verder is niet aannemelijk geworden dat [appellante] pogingen heeft gedaan om onder het oude planologische regime tot de realisatie van een overkapping of de verplaatsing van een gebouw te komen.

12.5. Gelet op de toelichting van de raad en de milieugevolgen die het bedrijf veroorzaakt heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat uitbreiding van het bedrijf of het verplaatsen van bebouwing op de kavel onwenselijk is. Gezien, voorts, het ontbreken van concrete bouwplannen is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid heeft kunnen besluiten tot de toevoeging van de opgenomen bouwvlakken, zonder daarbij rekening te houden met de door [appellante] gestelde ruimtelijke ontwikkelingen op het perceel.

Het betoog faalt.

Conclusie

13. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak alsnog:

- met inachtneming van wat is overwogen onder 11.6 te voorzien in een voorlopige maatbestemming voor de bestaande bedrijfsactiviteiten en geluidschermen tot het tijdstip van bedrijfsverplaatsing,

en de Afdeling en de andere partij de uitkomst zo spoedig mogelijk mee te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van het gewijzigde of nieuwe besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten en griffierecht

14. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Lansingerland op:

- om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak, met inachtneming van de overwegingen 11.6 en 13., het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Lansingerland van 30 november 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Groenzoom" te herstellen, en

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Kramer w.g. Kuipers  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 26 juni 2019

271-913.