

ECLI:NL:RVS:2016:873

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	30-03-2016
Datum publicatie	30-03-2016
Zaaknummer	201502298/1/A1
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBLIM:2015:1954, (Gedeeltelijke) vernietiging en zelf afgedaan
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 19 december 2013 heeft het college geweigerd aan [wederpartij] omgevingsvergunning te verlenen voor het herinrichten van de groeve Nagelbeek, fase 4 en 5, op de percelen kadastraal bekend gemeente Schinnen, sectie E, nummers 343, 344, 345, 346, 347, 349, 351, 352, 353, 354, 355, 403 en 462.
Wetsverwijzingen	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 2.1
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Milieurecht Totaal 2016/6357 Omgevingsvergunning in de praktijk 2016/7311 JBO 2016/97 met annotatie van mr. drs. D. van der Meijden

Uitspraak

201502298/1/A1.

Datum uitspraak: 30 maart 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Schinnen,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 6 februari 2015 in zaak nr. 14/580 in het geding tussen:

[wederpartij]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2013 heeft het college geweigerd aan [wederpartij] omgevingsvergunning te verlenen voor het herinrichten van de groeve Nagelbeek, fase 4 en 5, op de percelen kadastraal bekend gemeente Schinnen, sectie E, nummers 343, 344, 345, 346, 347, 349, 351, 352, 353, 354, 355, 403 en 462.

Bij uitspraak van 6 februari 2015 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 19 december 2013 vernietigd en het college opgedragen binnen zes weken na het gezag van gewijsde krijgen van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op de aanvraag om omgevingsvergunning (na rectificatie van 9 maart 2015) met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

[wederpartij] en het college hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 november 2015, waar het college, vertegenwoordigd door P.H.M. Haenen, werkzaam bij de gemeente, en mr. F.A. Pommer, advocaat te Nijmegen, en [wederpartij], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. H.H.M.E. Waelen, advocaat te Meerssen, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Op de percelen waar het project is voorzien rust ingevolge het bestemmingsplan "Buitengebied Schinnen" de bestemming "Natuur".

Ingevolge artikel 15.1.1 van de planregels zijn de voor "Natuur" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. instandhouding, versterking en ontwikkeling van natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden;
- b. wandel-, voet- en fietspaden;
- c. natuureducatie;
- d. bestrijding en voorkoming van bodemerosie en wateroverlast;
- e. bestaand agrarisch gebruik;
- f. bescherming, behoud en herstel van de aanwezige karakteristieke bouwwerken, in de vorm van wegkruisen en kapelletjes e.d., ter plaatse van de aanduiding 'karakteristiek' en ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - monument';
- g. landschappelijke inpassing, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van natuur - landschappelijke inpassing'.

met daaraan ondergeschikt:

1. recreatief medegebruik en de daarbij behorende voorzieningen, zoals parkeer-, picknickplaatsen, rust-, uitzicht- en informatiepunten;
2. water en waterhuishoudkundige voorzieningen, waaronder begrepen voorziening voor het ontvangen, vasthouden, infiltreren, bergen en afvoeren van hemelwater.

Ingevolge artikel 15.7.1 is het verboden op of in de voor "Natuur" aangewezen gronden zonder of in afwijking van een verleende omgevingsvergunning van het bevoegd gezag de volgende werken, geen bouwwerk zijnde, en/of werkzaamheden uit te voeren: [..]

b. het ontginnen, bodem verlagen of afgraven, ophogen en/of egaliseren van de bodem, behoudens de aanleg van drinkpoelen; [..].

Ingevolge artikel 15.7.3 zijn de werken of werkzaamheden als bedoeld in artikel 15.7.1 slechts toelaatbaar, indien door die werken of werkzaamheden dan wel door de daarvan hetzij direct hetzij indirect te verwachten gevolgen voor de in artikel 15.1 genoemde waarden en doeleinden niet onevenredig worden of kunnen worden aangetast, dan wel de mogelijkheden voor herstel van de bedoelde waarden, niet wezenlijk worden of kunnen worden verkleind.

2. Het project voorziet in een gedeeltelijke aanvulling met grond in combinatie met een landschappelijke afwerking van de groeve op de percelen gemeente Schinnen, sectie E, nummers 343, 344, 345, 346, 347, 349, 351, 352, 353, 354, 355, 403 en 462. Het college heeft geweigerd omgevingsvergunning te verlenen voor het project op grond van strijd met het bestemmingsplan, de onaanvaardbare aantasting van de aanwezige waarden en het feit dat de ontwikkeling in onvoldoende mate is onderbouwd wat betreft de mogelijke alternatieven en de verkeerskundige gevolgen van het project.

Het college heeft zich in het besluit van 19 december 2013 onder meer op het standpunt gesteld dat het niet aanvullen van de groeve en de natuur haar gang laten gaan de meest wenselijke optie is. Daarbij heeft het in aanmerking genomen dat hoewel flora- en fauna door een gedeeltelijke aanvulling meer kansen krijgen om zich te ontwikkelen dan bij geen of volledige aanvulling het de vraag is of dit wenselijk is omdat er door het aanvullen met "rijkere" grond een wezenlijk ander natuurtype ontstaat dan op de huidige "arme" zandbodem in de groeve. De meerwaarde zit er volgens het college in dat er zich hier een typische groeve-biotoop ontwikkelt. Volgens hem blijkt uit andere voorbeelden van groeven dat het niet noodzakelijk is om grote hoeveelheden grond aan te voeren om een natuurlijke biotoop te creëren. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat in de aanvraag niet aannemelijk is gemaakt dat de aangegeven hoeveelheden grond garant staan voor een zo optimaal mogelijke invulling van de toekomstige natuurfunctie. Het college bestrijdt de stelling van [wederpartij] dat door het project maximaal tegemoet wordt gekomen aan de gewenste natuurwaarden. Er is door de aanvrager niet nader gemotiveerd dat met het project, zoals zij aanvoert, een inrichting wordt bewerkstelligd die voldoet aan het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) en de Strategische Visie van de gemeente Schinnen. Het bevorderen van de biodiversiteit dient volgens het college in een breder perspectief te worden gezien. Het is niet de bedoeling om zoveel mogelijk natuurtypen in een groeve te realiseren. Juist het vanuit ecologisch oogpunt unieke groevelandschap binnen het netwerk van verschillende natuurtypen in de gemeente en regio wordt van toegevoegde waarde geacht, aldus het college.

Het college heeft in het verweerschrift in beroep ter motivering van zijn standpunt dat uit de op de percelen rustende bestemming "Natuur" primair volgt dat de status quo, zijnde een mensgemaakt groevelandschap waar de grondstoffenwinning is beëindigd, zoveel mogelijk behouden dient te blijven, verwezen naar paragraaf 8.7 van de toelichting bij het bestemmingsplan. Door de omvang van de aanvulling van de grond waarin het project voorziet, ontstaat er volgens het college een totaal nieuw landschap en wordt in strijd gehandeld met de doelstelling van instandhouding of versterking van het landschap. Het college heeft in dit kader ook verwezen naar de Landschapsvisie Limburg, die door de gemeente nadrukkelijk is onderschreven en waarin duidelijk wordt gestreefd naar het behoud van het specifieke groevelandschap. Het college heeft er op gewezen dat in de Strategische Visie noch het bestemmingsplan door de gemeente is gezegd dat zij een nieuw landschap wil creëren na afronding van de ontgrondingswerkzaamheden.

3. De rechtbank heeft overwogen dat het college een onjuiste maatstaf heeft aangelegd bij de beoordeling van de aanvraag. Zij heeft daarbij vooropgesteld dat de bestemming "Natuur" als zodanig niet is gedefinieerd. Naar het oordeel van de rechtbank bevat de toelichting bij het bestemmingsplan geen dan wel onvoldoende aanknopingspunten voor het standpunt van het college dat de bestemming "Natuur" strekt tot bescherming van de huidige toestand en dat deze toestand de maatstaf is voor de beoordeling van de vraag of het project van [wederpartij] een onevenredige inbreuk maakt op de in de doeleinden genoemde waarden. Uit de toelichting noch uit de context blijkt volgens de rechtbank met zoveel woorden

dat de waarden waarmee bij de bestemming "Natuur" rekening moet worden gehouden, de waarden zijn zoals die in de groeve na de ontgronding (de status quo) aanwezig zijn of zouden kunnen ontstaan. Ook wordt volgens de rechtbank in de toelichting nergens vermeld dat (gedeeltelijk) opvullen van de groeve niet gewenst is. Weliswaar wordt als uitgangspunt genoemd "niet opgevulde groeven", doch de rechtbank acht dit, mede gelet op de context en de omstandigheid dat de omringende groeven (wel) zijn opgevuld, onvoldoende om daaruit te concluderen dat ook gedeeltelijk opvullen in beginsel niet tot de (gewenste) mogelijkheden zou behoren, laat staan planologisch gezien, gelet op de bestemming "Natuur", niet passend zou zijn. Volgens de rechtbank valt het standpunt van het college dat de bestemming "Natuur" de status quo beoogt te beschermen ook niet te rijmen met de in artikel 15.1.1 van de planregels genoemde waarden en doeleinden.

De rechtbank heeft voorts overwogen dat het college blijkens het besluit van 19 december 2013 bij de weigering heeft betrokken dat bij de aanvraag niet is ingegaan op het aspect verkeer en omgevingshinder voor bewoners langs de aanrijroute. De rechtbank is van oordeel dat de verkeershinder voor de bewoners langs de aanrijroute en de impact op de leefbaarheid geen criteria zijn die zijn te scharen onder de waarden en doeleinden die zijn genoemd in artikel 15.1 zodat deze niet aan de weigering op grond van artikel 15.7.3 ten grondslag kunnen worden gelegd. Volgens de rechtbank heeft het college niet gemotiveerd dat de transporten grotendeels plaats zullen vinden over wegen die zijn gelegen binnen de bestemming "Natuur". De rechtbank heeft overwogen dat er in zijn algemeenheid vanuit kan worden gegaan dat op openbare wegen een verkeersbestemming rust en de belangen daarvan reeds zijn afgewogen. Dat de gevolgen van het project wat betreft de mogelijke alternatieven en verkeerskundige aspecten volgens het college onvoldoende zijn gemotiveerd rechtvaardigt volgens de rechtbank de weigering op zichzelf evenmin. Het is aan het college te motiveren dat de aantasting van de waarden en doelstellingen door uitvoering van het project zoals aangevraagd onevenredig is en de weigeringsgrond zich voordoet.

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het een onjuiste maatstaf heeft aangelegd bij de beoordeling van de aanvraag en het zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de bestemming "Natuur" strekt tot bescherming van de huidige toestand en dat deze toestand de maatstaf is voor de beoordeling van de vraag of het project een onevenredige inbreuk maakt op de in de doeleinden genoemde waarden. Volgens het college kunnen de in de groeve aanwezige natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden door het project onevenredig worden aangetast.

4.1. Het college heeft in hoger beroep in aanvulling op het besluit van 19 december 2013 en het verweer in beroep toegelicht dat sprake is van een wit landschap waarbij de groeve als industriële ingreep in het landschap zichtbaar is en dat uit ervaring bij andere groeven blijkt dat zich ter plaatse op spontane wijze bijzonder waardevolle ecotopen vormen. De groeve Schinnen is bovendien een zandgroeve die zich kenmerkt door een voedselarme zandbodem met kenmerkende steilwanden, welke biotoop ontwikkelingsmogelijkheden biedt voor zeldzame planten- en diersoorten, waaronder de oehoe. Voorts heeft het college in de brief van 22 september 2015 in aanvulling op het eerder aangevoerde gewezen op het rapport "Groeve en Graven, Nieuw leven voor voormalige zandgroeven in Zuid-Limburg" van de Universiteit Wageningen waarin de aanwezige waarden in de groeve zijn beschreven en aanbevelingen zijn opgenomen voor de inrichting van het gebied waarin de groeven in Schinnen en Schaubeek zijn gelegen, waarbij is aangesloten in een alternatief plan van de gemeente, en waarmee het onderhavige project niet in overeenstemming is. Voorts heeft zij gewezen op het rapport "Contra-expertise Notitie Grontmij oehoe (Bubo bubo) Groeve Nagelbeek-Schinnen" van 1 september 2015 van Bionet Natuuronderzoek waarin in reactie op een door [wederpartij] overgelegde notitie van Grontmij van 27 mei 2015 is geconcludeerd dat de oehoe in de groeve voorkomt en het project sterk negatieve gevolgen zal hebben voor de geschikte broedlocaties in de groeve. Voorts heeft het college gewezen op het karakter van het gebied, zoals omschreven in de toelichting bij het bestemmingsplan en er op gewezen dat de ontgronding een "open wond" in het landschap heeft achtergelaten en met name door de steile hellingen een indrukwekkend landschapselement is ontstaan dat beter behouden blijft in het alternatieve plan van de gemeente dan het onderhavige project van [wederpartij]. Het zichtbaar houden van de geomorfologische opbouw van de groeve is volgens het college een belangrijk uitgangspunt in de gemeentelijke visie die ook door de

bestemming "Natuur" wordt beschermd en door het onderhavige project niet of nauwelijks meer zichtbaar zal zijn. Tot slot heeft het college gewezen op de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Zuid-Limburg waaraan in het onderhavige project volgens hem op onevenredige wijze afbreuk wordt gedaan.

4.2. Er is, anders dan de rechtbank heeft overwogen, geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat met de waarden als bedoeld in artikel 15.1 van de planregels de ter plaatse aanwezige waarden worden bedoeld. Daarbij heeft het college terecht onder meer belang gehecht aan de omstandigheid dat in artikel 15.1.1, aanhef en onder a, van de planregels is vermeld dat de voor "Natuur" aangewezen gronden bestemd zijn voor instandhouding, versterking en ontwikkeling van natuurlijke, landschappelijke, cultuurhistorische en archeologische waarden. Anders dan de rechtbank heeft overwogen heeft het college zich niet op het standpunt gesteld dat het gedeeltelijk opvullen van de groeve in strijd is met de op het perceel rustende bestemming "Natuur". Het college heeft de hoeveelheid grond waarmee en de wijze waarop de groeve in het project wordt opgevuld doorslaggevend geacht en zich op het standpunt gesteld dat daarmee een nieuw landschap en natuurtype worden gecreëerd, hetgeen het niet binnen de bestemming "Natuur" vindt passen. Er bestaat, gelet op de motivering in het besluit van 19 december 2013 en de toelichtingen in beroep en hoger beroep, geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat het project van [wederpartij] de aanwezige waarden onevenredig aantast door het verdwijnen van het thans aanwezige groevelandschap, de huidige biotoop en de ontwikkelingsmogelijkheden daarvan. In dat kader heeft het college terecht ook belang gehecht aan de toelichting op het bestemmingsplan dat uitgaat van het behoud van de "littetekens" in het landschap in verband met het verhaal dat deze vertellen en de mogelijkheid dat zich op spontane wijze bijzonder waardevolle ecotopen vormen.

Uit het voorgaande volgt dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de in de groeve aanwezige natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden, als bedoeld in artikel 15.1 van de planregels, door realisering van het project, onevenredig worden aangetast, zodat het project ingevolge artikel 15.7.3 van de planregels niet toelaatbaar is. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

5. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de niet door de rechtbank behandelde beroepsgrond beoordelen.

6. [wederpartij] heeft betoogd dat het college in redelijkheid niet heeft kunnen weigeren omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan, gelet op haar economische belang en in verband met de veiligheid ter plaatse.

6.1. Het door [wederpartij] aangevoerde biedt geen grond voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen weigeren omgevingsvergunning te verlenen voor het project. Het college heeft zich op het standpunt gesteld niet bereid te zijn medewerking te verlenen aan het afwijken van het bestemmingsplan, gelet op de toename van de verkeersintensiteit als gevolg van de uitvoering van het project en de gevolgen daarvan voor het woon- en leefklimaat van omwonenden. Het college acht de gevolgen van de verkeersbewegingen ten behoeve van de aanvoer van de hoeveelheid grond waarmee de groeve zou worden opgevuld onevenredig belastend voor het woon- en leefklimaat van diegenen die langs de aan- en afvoerroute wonen. Er is geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op dit standpunt heeft mogen stellen. Er is voorts geen grond voor het oordeel dat het college het economische belang van [wederpartij] doorslaggevend had moeten achten. Dat de veiligheid in het geding is, indien het project van [wederpartij] geen doorgang vindt, is voorts niet gebleken. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat het college heeft toegelicht dat de groeve deugdelijk kan worden afgeschermd.

Uit het voorgaande volgt dat het college in redelijkheid heeft kunnen weigeren omgevingsvergunning te verlenen voor het project.

Het betoog faalt.

7. Hetgeen het college voor het overige heeft aangevoerd behoeft geen bespreking meer.

8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [wederpartij] tegen het besluit van 19 december 2013 ongegrond verklaren.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 6 februari 2015 in zaak nr. 14/580;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. E. Steendijk, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

w.g. Wortmann

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 30 maart 2016

580.