

LJN: BH7637, Rechtbank Arnhem , AWB 08/5807
Datum uitspraak: 24 maart 2009
Datum publicatie: 25 maart 2009

RECHTBANK ARNHEM
Sector bestuursrecht

registratienummer: AWB 08/5807

uitspraak van de voorzieningenrechter ingevolge artikel 8:87, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van 24 maart 2009 op het verzoek van

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groesbeek,
thans verzoeker,

om opheffing van de bij uitspraak van 30 mei 2008 getroffen voorlopige voorziening
in het geding tussen:

[J], wonende te [woonplaats],
eiser

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groesbeek, te Groesbeek,
verweerder,

alsmede

I [A], te [plaats]
II [B], te [plaats]
III [C], te [plaats]
IV [D], te [plaats]
derden belanghebbenden.

1. Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 15 april 2008 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groesbeek (verder: het college) met toepassing van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) aan [A], [B], [C] en [D] vrijstelling en bouwvergunning verleend voor het realiseren van – in totaal – 37 woningen (bouwplan “Parachutistenstraat-West, fase II”).

Tegen deze besluiten heeft [J] (hierna: [J]), die een varkensbedrijf exploiteert aan de [adres] te [woonplaats], bij het college bezwaarschriften ingediend.

Bij afzonderlijke brieven van 23 april 2008 heeft [J] de voorzieningenrechter verzocht de verleende bouwvergunningen te schorsen.

Bij uitspraak van 30 mei 2008 heeft de voorzieningenrechter – kort samengevat – de verleende bouwvergunningen geschorst.

Bij brief van 17 december 2008 heeft het college de voorzieningenrechter verzocht de

getroffen voorlopige voorziening op te heffen.

Bij besluit van 27 januari 2009 heeft het college de bezwaren van [J] ongegrond verklaard. Namens [J] heeft mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, tegen dit besluit beroep ingesteld bij de rechtbank.

Het verzoek om opheffing is behandeld ter zitting van 10 maart 2009.

Het college heeft zich daar doen vertegenwoordigen door [X] en [Y].[J] in persoon verschenen, bijgestaan door mr. De Rooij, voornoemd.

Namens [A] is verschenen [Z], bijgestaan door mr. B. de Haan, advocaat te Nijmegen. [D] is eveneens vertegenwoordigd door mr. De Haan, voornoemd.

Vergunninghouders [B] en [C] zijn niet verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 8:87, eerste lid, van de Awb kan de voorzieningenrechter een voorlopige voorziening opheffen of wijzigen. Een verzoek hiertoe kan op grond van artikel 8:87, tweede lid, jo. artikel 8:81, tweede lid, van de Awb worden gedaan door elke partij in de hoofdzaak, waaronder het bestuursorgaan.

Aangezien de op 30 mei 2008 uitgesproken schorsing niet ingevolge artikel 8:85, eerste lid, van de Awb aan een termijn is gebonden, en deze evenmin ingevolge artikel 8:85, tweede lid, van de Awb is vervallen, kan verzoeker in zijn verzoek om opheffing worden ontvangen.

2.2. Aan de bij uitspraak van 30 mei 2008 getroffen schorsing is samengevat ten grondslag gelegd dat op de bouwlocatie een ernstige verontreiniging is aangetroffen als bedoeld in de Wet bodembescherming en dat niet is komen vast te staan dat de sanering daarvan niet urgent is. Daarmee bestond voor het college een aanhoudingsplicht ex artikel 52a van de Woningwet.

2.3. Aan de hand van nieuwe bodemonderzoeken ter plaatse is op 6 augustus 2008 bij Gedeputeerde Staten van Gelderland een melding op grond van de Wet bodembescherming ingediend. Bij besluit van 11 december 2008 heeft GS vastgesteld dat sprake is van een niet spoedeisend geval van ernstige bodemverontreiniging. Daarbij is opgemerkt dat er bij het huidige en toekomstige gebruik "wonen" (inclusief de voorgenomen woningbouw) geen onaanvaardbare risico's zijn en een spoedige sanering op grond van de Wet bodembescherming niet noodzakelijk is. Vraag is nu of, zoals het college stelt, hiermee de grondslag van de getroffen voorziening is komen te ontvallen. In dit verband wordt het volgende overwogen.

2.4. Ingevolge het bepaalde in artikel 52a, eerste lid, van de Woningwet, voor zover hier relevant, houden burgemeester en wethouders de beslissing op een aanvraag om bouwvergunning aan, indien er geen grond is de bouwvergunning te weigeren en uit het bodemonderzoek blijkt dat de bodem ter plaatse van het te bouwen bouwwerk in zodanige mate is verontreinigd dan wel bij hen uit anderen hoofde een redelijk vermoeden bestaat dat overeenkomstig de Wet bodembescherming sprake is van een geval van ernstige verontreiniging.

Ingevolge het bepaalde in het tweede lid van dit artikel, voor zover hier van belang, duurt de aanhouding voort totdat het krachtens de Wet bodembescherming bevoegd gezag overeenkomstig die wet heeft vastgesteld dat geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging ten aanzien waarvan spoedige sanering noodzakelijk is.

Zoals hiervoor onder 2.3. reeds is weergegeven, heeft GS bij besluit van 11 december 2008 vastgesteld dat in dit geval geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging ten aanzien waarvan spoedige sanering noodzakelijk is. Gelet hierop moet met het college

worden geoordeeld dat de grondslag aan de getroffen voorlopige voorziening is komen te ontvallen. [J] heeft overigens ook niet (langer) betwist dat zich een aanhoudingsgrond voordoet als bedoeld in artikel 52a van de Woningwet.

Dit betekent echter nog niet dat het verzoek om opheffing zonder meer moet worden ingewilligd. Beoordeeld moet worden of anderszins reden bestaat de getroffen voorlopige voorziening te handhaven. Zoals in de uitspraak van 30 mei 2008 is overwogen, zal hierbij met name de ruimtelijke onderbouwing (inclusief de geuraspecten) aan een nader onderzoek dienen te worden onderworpen.

2.5. Het college heeft ten behoeve van de bouw van de woningen een vrijstelling verleend ex artikel 19, eerste lid, van de WRO. [J] heeft betoogd dat het college niet bevoegd was tot het verlenen van deze vrijstelling, nu het project een goede ruimtelijke onderbouwing ontbeert. Hiertoe heeft hij onder meer aangevoerd dat vanwege het door hem geëxploiteerde varkensbedrijf sprake is van een dusdanige geurbelasting ingevolge de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv), dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat in de op te richten woningen niet kan worden gegarandeerd. Dit brengt volgens [J] mee dat het bouwplan strijdig is met een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 10 van de WRO.

2.6. De voorzieningenrechter stelt voorop dat uit bestendige jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS) blijkt, dat in beginsel niet langer kan worden gesproken van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, wanneer een ruimtelijk plan de vestiging mogelijk maakt van voor geurhinder gevoelige objecten binnen de afstanden die bij vergunningverlening op grond van milieuvoorschriften ten opzichte van veehouderijen moeten worden aangehouden (zie onder meer uitspraak van 16 juli 2008, gepubliceerd op rechtspraak.nl onder LJ-nummer BD7357).

2.7. Tussen partijen is niet in geschil, en ook voor de voorzieningenrechter staat vast, dat de te bouwen woningen zijn gelegen binnen de bebouwde kom in een niet-concentratiegebied als bedoeld in de Wgv. Voorts is tussen partijen niet in geschil dat de woningen – ook ingeval wordt uitgegaan van het bestaande emissiepunt – zijn geprojecteerd binnen de 2 O_{Ue}/m³ geurcontour, zodat sprake is van een geurbelasting die de ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wgv vastgestelde maximale geurbelasting overschrijdt. Dit hoeft er evenwel niet toe te leiden dat ter plaatse van de op te richten woningen geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. De in de Wgv neergelegde normstelling is immers gebaseerd op een “gemiddeld gebied”, waarbij veehouderijen en geurgevoelige objecten op een redelijke afstand van elkaar zijn gelegen. Afhankelijk van het karakter van het gebied en zijn gewenste ruimtelijke inrichting kan in het concrete geval behoefte bestaan het beschermingsniveau tegen geurhinder naar boven of beneden bij te stellen. De wetgever heeft deze behoefte onderkend en heeft in artikel 6 van de Wgv aan de gemeenteraad de bevoegdheid toegekend in een verordening voor (delen van) zijn grondgebied een andere waarde vast te stellen. Op die wijze is de gemeente beleidsvrijheid geboden en kan zij, binnen zekere grenzen, maatwerk bieden.

2.8. De hiervoor bedoelde “andere waarde”, die in de gemeentelijke verordening wordt vastgelegd, dient te worden gemotiveerd op basis van de gemeentelijke visie op de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied. Daarbij betreft de gemeenteraad in elk geval de huidige en de te verwachten geursituatie vanwege veehouderijen in het betreffende gebied, het belang van een geïntegreerde aanpak van de verontreiniging en de noodzaak van een even hoog niveau van de bescherming van het milieu (artikel 8 van de Wgv). Voorts dient het bevoegd gezag te beoordelen of de te verwachten effecten van de andere waarde logisch passen bij de geformuleerde ruimtelijke doelstellingen. De aldus te maken gemeentelijke afweging resulteert in een andere waarde, die weliswaar generiek is ten aanzien van de geurbelasting die een individuele veehouder op een individueel geurgevoelig object mag emitteren, maar die voortvloeit uit een maatbewerking ten aanzien van alle te onderscheiden veehouderijen in het betreffende gebied. Daarbij geldt dat de vast te stellen

andere waarde moet blijven binnen de in artikel 6 van de Wgv neergelegde bandbreedte. Deze bandbreedte ligt, in geval van een niet-concentratiegebied binnen de bebouwde kom als hier aan de orde, tussen de 0,1 en 8,0 OUE/m³.

2.9. De voorzieningenrechter stelt vast dat de raad van de gemeente Groesbeek gebruik heeft gemaakt van de hem in artikel 6 van de Wgv toegekende bevoegdheid en op 24 januari 2008 de "Deelverordening geurhinder en veehouderij 2008" heeft vastgesteld (hierna: de Verordening). Met deze Verordening is beoogd een tweetal bouwplannen mogelijk te maken, te weten een bouwplan voor een woning aan de [adres 1] te [woonplaats] en het thans aan de orde zijnde bouwplan dat voorziet in de bouw van woningen aan de Parachutistenstraat (bouwplan Parachutistenstraat-West, fase II).

Wat betreft de toegestane geurbelasting op de laatstbedoelde woningen heeft de raad de andere waarde vastgesteld op 4,3 OUE/m³. De keuze voor deze andere waarde is nader onderbouwd in het rapport "Geurvisie t.b.v. bouwplannen Parachutistenstraat-West, fase II en [adres 1]", opgesteld door adviesbureau Syncera B.V. te Arnhem.

2.10. Tussen partijen is niet in geschil dat de geurvisie, die aan de Verordening ten grondslag is gelegd, enkel is gebaseerd op de ruimtelijke ontwikkelingen in verband met de genoemde bouwplannen. Bewust is er niet voor gekozen om de resultaten van de quickscan voor het gehele gemeentelijke grondgebied af te wachten, nu dit de voortgang van de vergunde bouwprojecten te zeer zou vertragen. De vastgestelde (deel)Verordening moet in de visie van verweerder worden gezien als een voorloper van de verordening die zal gaan gelden voor het hele grondgebied. Verzoeker heeft daarbij erkend dat bij het vaststellen van de deelverordening noch bij het opstellen van de daaraan ten grondslag liggende geurvisie inspraak mogelijk is geweest, maar – zo stelt het college – dit hóefde ook niet gezien de urgentie van de bouwplannen en de beperkte kring van belanghebbenden. Wel heeft voor belangstellenden de mogelijkheid opengestaan om gebruik te maken van het spreekrecht tijdens de raadsvergaderingen.

2.11. [J] heeft – zakelijk samengevat – onder meer aangevoerd dat de raad met het vaststellen van een deelverordening die niet is gebaseerd op een gebiedsvisie die het gehele gemeentelijke grondgebied beslaat, is getreden buiten de grenzen van de hem op grond van artikel 6 van de Wgv toegekende verordenende bevoegdheid. Daarbij heeft [J] erop gewezen dat de Wgv uitgaat van een gebiedsgerichte benadering, zodat het aanwijzen van een tweetal bouwlocaties waarvoor een andere waarde geldt zich niet met dit in de Wgv neergelegde uitgangspunt verdraagt.

2.12. Voorop staat dat de andere waarde in de Verordening waarvan [J] de verbindendheid bestrijdt, een algemeen verbindend voorschrift als bedoeld in art. 8:2, aanhef en onder a, van de Awb betreft, waartegen als zodanig geen beroep kan worden ingesteld. Zoals de ABRS evenwel eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 december 2008, LJN BG5873) staat die bepaling niet in de weg aan een exceptieve toetsing van een dergelijk voorschrift. In het licht van deze exceptieve toetsing wordt het volgende overwogen.

2.13. De in artikel 6 van de Wgv opgenomen zinsnede "deel van het grondgebied" is niet nader gedefinieerd. Denkbaar is dat de wetgever daarmee een gebiedsgerichte benadering op het oog heeft gehad, namelijk met betrekking tot deelgebieden met een te onderscheiden typologisch karakter, zoals bijvoorbeeld het buitengebied, een recreatiegebied, een woonwijk of een dorpskern. Dat is echter niet duidelijk in de toelichting bij het wetsontwerp terug te vinden.

Naar de letter van de wet kan ook voor een enkel perceel of bouwlocatie, zoals in casu voor de Parachutistenstraat-West, fase II, een andere waarde worden vastgesteld. Zodanige "postzegelbenadering" kan er echter wel toe leiden dat een lappendeken aan normen ontstaat, hetgeen afbreuk doet aan het door de wetgever gewenste heldere, eenvoudige en eenduidige toetsingskader.

Daarom moet de gemeenteraad op grond van artikel 8 van de Wgv bij het bepalen van de andere waarde, bedoeld in artikel 6 van de Wvg, extra aandacht besteden aan de gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied.

2.14. De voorzieningenrechter meent dat de raad daarin bij de voorbereiding van de Verordening tekort is geschoten.

Het gevolg van de Verordening is dat voor een woning in het bouwplan Parachutistenstraat-West, fase II, een maximale geurbelasting zal zijn toegestaan van 4,3 OUE/m³, terwijl voor de naastgelegen (reeds gerealiseerde) woningen in fase I, die ontegenzeggelijk in dezelfde geurcontour zijn gelegen, de wettelijke maximale geurbelasting van 2,0 OUE/m³ blijft gelden. Hoewel de wetgever uitdrukkelijk heeft voorgestaan dat de raad met het bij verordening vastleggen van een andere waarde maatwerk kan leveren om een gewenste ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken, is naar het (voorlopig) oordeel van de voorzieningenrechter, in de aan de Verordening ten grondslag gelegde geurvisie, onvoldoende inzichtelijk gemaakt waarom zodanig onderscheid wordt gemaakt.

Qua ruimtelijke inrichting wijkt fase I van deze woonwijk immers niet af van fase II.

Dat maakt dat de gemeenteraad aan de eis van artikel 8, tweede lid, onder a, van de Wgv, inhoudende dat de gemeenteraad tevens de (in dit geval) gewenste ruimtelijke inrichting van het gebied heeft betrokken, onvoldoende heeft voldaan, althans dat zulks niet kenbaar is uit de geurvisie.

Voor de exceptieve toetsing heeft dat tot gevolg dat de besluitvorming die is gebaseerd op de Verordening naar voorlopig oordeel onrechtmatig is.

2.15. Daar komt bij dat naar het oordeel van de voorzieningenrechter aan de eisen van inspraak onvoldoende tegemoet is gekomen.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt immers dat volstaan is met een inspreekmogelijkheid tijdens raadsvergaderingen (de zogenoemde politieke markt). Zodanig "spreekrecht" is wezenlijk anders dan wordt beoogd met het bieden van de mogelijkheid van inspraak, waarvan de Memorie van toelichting bij de Wvg (Tweede Kamer, 2005-2006, 30.453, nr. 3), anders dan de Commissie voor de behandeling van bezwaarschriften heeft betoogd, wel degelijk rept.

De omstandigheid dat verzoeker zou zijn gebleven binnen de grenzen van de inspraakverordening – door spoedshalve van inspraak af te zien - doet daaraan niet af, evenmin als de omstandigheid dat er op 8 januari 2008 over de geurvisie c.q. Verordening is gesproken met enige belanghebbenden (te weten: vertegenwoordigers van de ZLTO, de Werkgroep Milieubeheer Groesbeek, Syncera B.V., het RMB en [J]). Naar moet worden aangenomen hebben toekomstige bewoners van de te bouwen woningen geen gelegenheid gehad gebruik te maken van een inspraakmogelijkheid.

2.16. Daar komt tot slot bij dat ter zitting geen duidelijkheid kon worden verkregen over het volgende. In de Verordening en de daaraan ten grondslag liggende geurvisie van Syncera B.V. is de geurhinder berekend met het verspreidingsmodel "V-stacks vergunning". Hoofdstuk 6 van de Gebruikershandleiding V-Stacks gebied, welk hoofdstuk ziet op de zogenoemde omgekeerde werking bij de beoordeling van ruimtelijke plannen in bestaande stanksituaties, stelt echter dat voor het berekenen van de contour van de geurnorm de V-Stacks vergunning niet geschikt is en dat de contour wel kan worden berekend met V-Stacks gebied.

2.17. Ten overvloede merkt de voorzieningenrechter op dat hij [J] niet volgt in diens betoog dat de Verordening in strijd is met Richtlijn 96/61/EG van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging PbEG L 257 (de IPPC-richtlijn). In meergenoemd rapport van Syncera B.V. is dienaangaande weergegeven dat het vaststellen van de andere waarde niet leidt tot meer uitbreidingsmogelijkheden voor de veehouderijen in het gebied dan op basis van de maximaal vergunbare belasting op grond van de Wgv, hetgeen voortvloeit uit het feit dat

reeds sprake is van overbelaste situaties. Een andere waarde voor de geurbelasting staat daarmee aan het belang van een geïntegreerde aanpak niet in de weg. Gelet bovendien op de mogelijkheid van verzoeker om bij vergunningaanvragen voor te schrijven dat gebruik wordt gemaakt van de beste beschikbare technieken, is gewaarborgd dat met het vaststellen van de (hogere) andere waarde voor het milieu in zijn geheel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming wordt bereikt in vergelijking met de situatie, waarin alle bedrijven individueel zouden worden beoordeeld. De voorzieningenrechter acht dit standpunt – dat door de raad van de gemeente Groesbeek is overgenomen – voorshands niet onjuist, zodat niet kan worden gezegd dat de IPPC-richtlijn in dit geval aan het bij verordening vaststellen van de andere waarde in de weg staat. Hetzelfde geldt voor zover [J] meent dat uit het bepaalde in artikel 8, eerste lid, sub b, van de Wgv volgt dat een verordening eerst in beeld komt nadat is vastgesteld dat andere oplossingen, waaronder aanpassingen aan de bron, niet kunnen worden gerealiseerd. Artikel 8, eerste lid, van de Wgv geeft in dit verband immers niet meer aan dan dat de gemeenteraad de daar genoemde criteria bij zijn besluitvorming moet betrekken.

2.18. Op grond van het vorenstaande acht de voorzieningenrechter het niet uitgesloten dat de rechtbank in de hoofdzaak zal oordelen dat aan de Verordening wegens strijd met de wet verbindende kracht moet worden ontzegd, alsmede dat verzoeker er niet in is geslaagd aan te tonen dat ter plaatse van de te bouwen woningen qua geurhinder een aanvaardbaar woon- en leefklimaat zal heersen en dat daarom de vrijstelling ex artikel 19, eerste lid, WRO een goede ruimtelijke onderbouwing ontbeert.

Onder deze omstandigheden moet aan het belang van [J] thans een groter gewicht worden toegekend dan aan het belang van vergunninghouders bij de verwezenlijking van hun bouwplan.

Daarom is er geen aanleiding tot honorering van het verzoek tot opheffing van de op 20 mei 2008 uitgesproken schorsing.

2.19. De voorzieningenrechter geeft geen toepassing aan artikel 8:86, eerste lid, jo. artikel 8:87, tweede lid, van de Awb, aangezien uit het vorenstaande niet voortvloeit dat nader onderzoek redelijkerwijs niet kan bijdragen aan de beoordeling van de zaak.

Bovendien is bij de rechtbank met betrekking tot het bouwplan [adres 1] te [woonplaats] een zaak aanhangig waarin de bouwvergunning eveneens is geschorst, maar waaromtrent niet is verzocht de schorsing op te heffen.

2.20. De voorzieningenrechter ziet aanleiding om toepassing te geven aan artikel 8:75 van de Awb en verzoeker te veroordelen in de door [J] gemaakte proceskosten, welke zijn begroot op € 644 aan kosten van rechtsbijstand. Van andere kosten in dit verband is niet gebleken.

Beslist wordt als volgt.

3. Beslissing

De voorzieningenrechter

wijst het verzoek tot opheffing af;

veroordeelt verzoeker in de proceskosten van [J] ten bedrage van € 644;

wijst de gemeente Groesbeek aan als de rechtspersoon die deze kosten moet vergoeden.

Aldus gegeven door mr. L. van Gijn, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. S.A. van Hoof, griffier, en in het openbaar uitgesproken op 24 maart 2009.

De griffier, De voorzieningenrechter,

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.