

# ECLI:NL:RVS:2017:1889

Instantie Raad van State

Datum uitspraak 12-07-2017

Datum publicatie 12-07-2017

Zaaknummer 201605019/1/A1

Rechtsgebieden Bestuursrecht

Bijzondere kenmerken Hoger beroep

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 23 oktober 2014 heeft het college aan [appellante sub 2] een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c, e en i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) verleend voor een metaal(afval)verwerkingsbedrijf aan de [locatie 1] te Haelen.

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

## Uitspraak

201605019/1/A1.

Datum uitspraak: 12 juli 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1A] en [appellant sub 1B], gevestigd onderscheidenlijk wonen te Haelen, gemeente Leudal, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 1A])
2. [appellante sub 2], gevestigd te Haelen, gemeente Leudal,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 27 mei 2016 in zaak nr. 14/3656 in het geding tussen:

[appellante sub 1A],

en

het college van burgemeester en wethouders van Leudal.

Procesverloop

Bij besluit van 23 oktober 2014 heeft het college aan [appellante sub 2] een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c, e en i, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) verleend voor een metaal(afval)verwerkingsbedrijf aan de [locatie 1] te Haelen.

Bij uitspraak van 27 mei 2016 heeft de rechtbank het hiertegen door [appellante sub 1A] ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Hiertegen heeft [appellante sub 1A] hoger beroep ingesteld.

[appellante sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante sub 1A] heeft een zienswijze op het incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2] ingediend.

[appellante sub 1A] en [appellante sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 april 2017, waar [appellante sub 1A], vertegenwoordigd door mr. Th.J.H.M. Linssen, advocaat te Tilburg, en door ing. R.H.R. Slangen, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door mr. W.J.W. van Eijk, advocaat te 's-Hertogenbosch, en het college, vertegenwoordigd door mr. L. Janssen, drs P. van Doorn, mr. E. Barentsen en ing. H. Vossen, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. [appellante sub 2] exploiteert al geruime tijd aan de [locatie 1] een metaal(afval)verwerkingsbedrijf. De bij het besluit van 23 oktober 2014 verleende omgevingsvergunning strekt tot legalisering van dit metaalbedrijf. [appellante sub 1A] exploiteert op het naastgelegen perceel aan de [locatie 2] een soortgelijk metaalbedrijf. Ten behoeve van dat bedrijf zijn drie nieuw te bouwen bedrijfswoningen aan de [locatie 3], [locatie 4] en [locatie 5] voorzien. [appellante sub 1A] kan zich niet verenigen met het besluit van 23 oktober 2014, omdat zij vreest voor onaanvaardbare geluidhinder ter plaatse van deze bedrijfswoningen als gevolg van de activiteiten van het metaalbedrijf van [appellante sub 2].

### Incidenteel hoger beroep [appellante sub 2]

2. [appellante sub 2] betoogt dat [appellante sub 1A] het bij de rechtbank ingestelde beroep te laat van gronden heeft voorzien, zodat het beroep om die reden niet-ontvankelijk had moeten worden verklaard.

2.1. [appellante sub 1A] heeft bij brief van 2 december 2014 beroep ingesteld tegen het besluit van 23 oktober 2014. Dit beroepschrift bevat geen gronden, wel is aanvulling van gronden en een rapport van Caubergh-Huygen in het vooruitzicht gesteld. De rechtbank heeft [appellante sub 1A] bij brief van 5 december 2014 een termijn van vier weken gegeven voor het alsnog indienen van de gronden. Bij brief van 23 december 2014, bij de rechtbank ingekomen op 24 december 2014, heeft [appellante sub 1A] een rapport van Caubergh-Huygen van 17 december 2014 overgelegd.

De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraak met juistheid overwogen dat met het overleggen van het rapport van 17 december 2014 binnen de door haar gestelde termijn gronden zijn aangevoerd. Hoewel dit in de brief van 23 december 2014 niet met zoveel woorden is vermeld, acht ook de Afdeling duidelijk dat met het overleggen van dat rapport, waarin gemotiveerd is uiteengezet dat aan het besluit van 23 oktober 2014 een onjuiste beoordeling van de door het metaalbedrijf van [appellante sub 2] veroorzaakte geluidniveaus ten grondslag ligt, bedoeld is gronden tegen het besluit van 23 oktober 2014 aan te voeren.

Het betoog faalt.

3. [appellante sub 2] betoogt dat de rechtbank in de aangevallen uitspraak ten onrechte is ingegaan op de vraag of een verklaring van geen bedenkingen van de raad van de gemeente Leudal was vereist. De daarover door [appellante sub 1A] bij brief van 25 februari 2016 naar voren gebrachte grond had volgens [appellante sub 2] buiten beschouwing moeten blijven. Zij stelt zich in dit verband op het standpunt dat het beroep met deze grond is uitgebreid tot een niet eerder in beroep aangevochten besluitonderdeel, namelijk de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan. [appellante sub 2] stelt zich bovendien op het standpunt dat deze grond in strijd met de goede procesorde is, aangezien de grond is aangevoerd nadat de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) advies aan de rechtbank had uitgebracht.

3.1. Anders dan waarvan [appellante sub 2] uitgaat, stelt de Afdeling vast dat het beroep al voor de brief van 25 februari 2016 mede betrekking had op de omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan. In het rapport van Caubergh-Huygen van 17 december 2014 is immers uiteengezet waarom wat het aspect geluid betreft geen sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwing, zijnde een vereiste voor verlening van die omgevingsvergunning. Van uitbreiding van het beroep tot een niet eerder in beroep aangevochten besluitonderdeel is dan ook geen sprake.

De Afdeling hanteert als uitgangspunt dat in zaken waarin de Afdeling de StAB heeft verzocht een deskundigenbericht uit te brengen, het indienen van nieuwe beroepsgronden later dan drie weken nadat dit verzoek is verzonden in strijd met de goede procesorde wordt geacht. De rechtbank Limburg hanteert blijkens de door [appellante sub 2] genoemde uitspraak van 6 augustus 2015, ECLI:NL:RBLIM:2015:6691, in navolging van de Afdeling hetzelfde uitgangspunt. Dit uitgangspunt wordt gehanteerd om te verzekeren dat beroepsgronden die aanleiding geven om de StAB in te schakelen tijdig bekend zijn, zodat de StAB zich daarover in haar deskundigenbericht kan uitlaten. Louter procedurele beroepsgronden, zoals de grond dat ten onrechte een verklaring van geen bedenkingen van de raad ontbreekt, geven echter geen aanleiding om de StAB in te schakelen, zodat voornoemd uitgangspunt niet geldt voor zover het dergelijke gronden betreft. De Afdeling ziet verder geen reden om te oordelen dat de grond dat ten onrechte een verklaring van geen bedenkingen van de raad ontbreekt door [appellante sub 1A] zodanig laat in de procedure bij de rechtbank is aangevoerd, dat het voor de andere partijen onmogelijk was om er adequaat op te reageren. Reeds hierom bestond voor de rechtbank geen aanleiding om deze grond wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten.

Het betoog faalt.

Hoger beroep [appellante sub 1A]

4. [appellante sub 1A] betoogt dat de rechtbank in het ontbreken van een verklaring van geen bedenkingen van de raad ten onrechte geen aanleiding heeft gezien voor vernietiging van het besluit van 23 oktober 2014. De rechtbank heeft volgens [appellante sub 1A] ten onrechte overwogen dat aan het ontbreken van een verklaring van geen bedenkingen in dit geval met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) voorbij kan worden gegaan.

4.1. Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) luidt:

"Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is."

Het derde lid luidt:

"De gemeenteraad kan categorieën gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist."

4.2. De raad van de gemeente Leudal heeft bij besluit van 15 februari 2011 met toepassing van artikel 6.5, derde lid, van het Bor categorieën van gevallen aangewezen waarin een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in het eerste lid van artikel 6.5 niet vereist is.

Een verklaring van geen bedenkingen is op grond van dit besluit niet vereist in de situatie waarin na een schriftelijke mededeling van het college aan de raad dat men voornemens is een besluit als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo vast te stellen binnen twee weken geen reacties zijn ontvangen. Indien er wel reacties worden ontvangen wordt, afhankelijk van de reacties bekeken hoe de aanvraag verder zal worden afgehandeld. Van de ontvangen reacties zal in ieder geval mededeling aan de raad worden gedaan. Indien ten minste 5 raadsleden of 2 partijen hierom verzoeken zal aan de raad hiertoe een voorstel worden voorgelegd in de eerst mogelijke vergadering.

4.3. De rechtbank is er in de aangevallen uitspraak op basis van verklaringen van het college ter zitting van uitgegaan dat het college in dit geval heeft verzuimd om aan de raad schriftelijk mededeling te doen van het voornemen om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen, zodat niet is voldaan aan de in het aanwijzingsbesluit van 15 februari 2011 gestelde criteria en derhalve geen sprake is van een geval waarin een verklaring van geen bedenkingen niet is vereist. De rechtbank heeft echter aanleiding gezien om het in zoverre aan het besluit van 23 oktober 2014 klevende gebrek met toepassing van artikel 6:22 van Awb te passeren, omdat er volgens de rechtbank in dit geval geen twijfel over mogelijk is dat de raad akkoord was en is met verlening van de omgevingsvergunning.

4.4. Blijkens de schriftelijke uiteenzetting van het college in hoger beroep is uit nader onderzoek alsnog gebleken dat het college wel degelijk, bij schrijven van 17 april 2014, schriftelijk mededeling aan de raad heeft gedaan van het voornemen om in deze zaak met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan te verlenen. Hierop is volgens het college vanuit de raad niet gereageerd. Dit is door [appellante sub 1A] als zodanig niet betwist. Zij heeft zich in reactie op de schriftelijke uiteenzetting van het college echter op het standpunt gesteld dat het aanwijzingsbesluit van de raad van 15 februari 2011 onverbindend is en dat daarom aan het besluit van 23 oktober 2014 een verklaring van geen bedenkingen ten grondslag had moeten liggen.

4.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer de uitspraak van 27 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1655), bevat artikel 6.5, derde lid, van het Bor geen vereisten voor de aanwijzing en houdt het evenmin een beperking in voor de categorieën die opgenomen kunnen worden in de aanwijzing. Dat betekent evenwel niet dat die categorieën ook op een zodanige wijze mogen worden geformuleerd dat aan de aanwijzing geen of nauwelijks nog onderscheidende betekenis meer valt toe te kennen. Een dergelijke aanwijzing voldoet niet aan de daaraan uit een oogpunt van rechtszekerheid te stellen eisen en maakt bovendien de in artikel 6.5, eerste lid, van het Bor neergelegde hoofdregel zinledig.

Het aanwijzingsbesluit van 15 februari 2011 houdt in dat in beginsel in alle gevallen, in afwijking van de in artikel 6.5, eerste lid, van het Bor neergelegde hoofdregel, een verklaring van geen bedenkingen van de raad niet is vereist. Weliswaar is daarbij voorzien in een uitzondering voor die gevallen waarin de raad binnen twee weken na schriftelijke mededeling van het voornemen van het college om omgevingsvergunning te verlenen te kennen geeft toch een verklaring van geen bedenkingen nodig te achten, maar dit kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden beschouwd als het aanwijzen van een categorie van gevallen als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor. Artikel 6.5, derde lid, van het Bor veronderstelt dat een of meer concrete categorieën van gevallen worden aangewezen. Nu dat in het aanwijzingsbesluit van 15 februari 2011 niet is gebeurd, is dit

aanwijzingsbesluit naar het oordeel van de Afdeling onverbindend.

4.6. Het voorgaande betekent dat ingevolge artikel 6.5, eerste lid, van het Bor een verklaring van geen bedenkingen van de raad was vereist. De rechtbank heeft in het ontbreken daarvan echter terecht geen aanleiding gezien voor vernietiging van het besluit van 23 oktober 2014. Vast staat dat de raad in 2009 en 2012 door vaststelling van bestemmingsplannen heeft geprobeerd het metaalbedrijf van [appellante sub 2] positief te bestemmen. Verder staat onbestreden vast dat ten tijde van de aangevallen uitspraak opnieuw een bestemmingsplan in voorbereiding was, waarin het metaalbedrijf wederom positief zou worden bestemd. De rechtbank is er in de aangevallen uitspraak dan ook terecht van uitgegaan dat er geen twijfel over mogelijk is dat de raad akkoord was en is met verlening van de omgevingsvergunning voor het metaalbedrijf en dat daarom in dit geval aan het ontbreken van een verklaring van geen bedenkingen van de raad met toepassing van artikel 6:22 van de Awb voorbij kan worden gegaan.

Het betoog faalt.

5. [appellante sub 1A] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de geluidniveaus die het metaalbedrijf van [appellante sub 2] zal veroorzaken ter plaatse van de nieuw te bouwen bedrijfswoningen [locatie 3], [locatie 4] en [locatie 5] in de weg stonden aan verlening van omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een inrichting en afwijking van het bestemmingsplan. Volgens [appellante sub 1A] had het college bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van deze geluidniveaus moeten uitgaan van de richtwaarden voor een landelijke omgeving uit de "Beleidsnota gebiedsgericht geluidbeleid Gemeente Leudal" (hierna: de beleidsnota). De rechtbank heeft volgens [appellante sub 1A] bovendien miskend dat de optredende geluidniveaus in de praktijk hoger zijn dan waarvan het college op grond van het bij de aanvraag behorende geluidrapport van Anteagroup van 16 april 2014 en de StAB in haar deskundigenbericht zijn uitgegaan. Hierdoor zal niet worden voldaan aan de in paragraaf 6.2.6 van het besluit van 23 oktober 2014 aan de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een inrichting verbonden voorschriften met geluidgrenswaarden, aldus [appellante sub 1A]. Verder is ook de ter plaatse van de nieuw te bouwen bedrijfswoningen [locatie 3], [locatie 4] en [locatie 5] te verwachten geluidhinder vanwege het verkeer van en naar het metaalbedrijf van [appellante sub 2] volgens [appellante sub 1A] onaanvaardbaar hoog. Ter onderbouwing van haar betoog verwijst zij naar in hoger beroep overgelegde notities van Caubergh-Huygen.

5.1. Bij de vraag welke geluidniveaus aanvaardbaar kunnen worden geacht, komt het college beoordelingsruimte toe. Het college heeft hieraan invulling gegeven met de beleidsnota. Daarin is voor het gebiedstype 'landelijke omgeving' een richtwaarde van 45 dB(A) als etmaalwaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau genoemd en een richt- en grenswaarde van 70 dB(A) als etmaalwaarde voor het maximale geluidniveau. Voor het gebiedstype 'bedrijven' is een richtwaarde van 55 dB(A) als etmaalwaarde voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau genoemd en een grenswaarde van 75 dB(A) in elke beoordelingsperiode voor het maximale geluidniveau.

5.2. De in vergunningvoorschrift 1.12 van paragraaf 6.2.6 van het besluit van 23 oktober 2014 voor het maximale geluidniveau gestelde grenswaarden zijn niet hoger dan de in de beleidsnota voor het gebiedstype 'landelijke omgeving' genoemde richt- en grenswaarde van 70 dB(A), zodat hetgeen [appellante sub 1A] aanvoert reeds hierom geen aanleiding kan geven voor het oordeel dat dit voorschrift niet in overeenstemming is met de beleidsnota.

In vergunningvoorschrift 1.11 van paragraaf 6.2.6 van het besluit van 23 oktober 2014 zijn voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau in de dagperiode ter plaatse van de bedrijfswoningen [locatie 3], [locatie 4] en [locatie 5] grenswaarden gesteld tot 48 dB(A). Het college heeft zich, met verwijzing naar de beleidsnota en de daarbij behorende kaart, op het standpunt gesteld dat de omgeving ter plaatse van deze woningen niet kan worden aangemerkt als 'landelijke omgeving', maar dat het gebiedstype 'bedrijven' van toepassing is, zodat de toepasselijke richtwaarde niet wordt overschreden. Hetgeen [appellante sub 1A] aanvoert, geeft naar het oordeel van de Afdeling geen

grond voor het oordeel dat het college zich niet op dit standpunt heeft kunnen stellen. Anders dan waarvan zij uitgaat, noopt het enkele feit dat de huidige bestemming van het perceel van het metaalbedrijf van [appellante sub 2] nog agrarisch is, niet tot het oordeel dat het college de omgeving ter plaatse van de bedrijfswoningen [locatie 3], [locatie 4] en [locatie 5] als landelijk had moeten aanmerken. Niet valt in te zien dat het college voor de typering van de omgeving ter plaatse van die woningen niet bepalend heeft mogen achten dat het om geprojecteerde bedrijfswoningen gaat, behorend bij het reeds aanwezige en als zodanig bestemde metaalbedrijf van [appellante sub 1A]. Overigens zijn de in voorschrift 1.11 gestelde grenswaarden, ook als van het gebiedstype 'landelijke omgeving' zou worden uitgegaan, in overeenstemming met de beleidsnota. In de beleidsnota is namelijk vermeld dat ter plaatse van een bedrijfswoning bij een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau veroorzaakt door een andere inrichting een grenswaarde geldt die 5 dB(A) hoger is dan de toepasselijke richtwaarde.

Gelet op het vorenstaande, heeft de rechtbank in hetgeen [appellante sub 1A] aanvoert terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid met toepassing van de beleidsnota op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in de voorschriften 1.11 en 1.12 gestelde geluidgrenswaarden een toereikend beschermingsniveau tegen onaanvaardbare geluidhinder bieden.

5.3. De rechtbank heeft in hetgeen [appellante sub 1A] aanvoert, voorts terecht geen aanleiding gezien om te twijfelen aan de naleefbaarheid van de gestelde geluidgrenswaarden. Anders dan [appellante sub 1A] in dit verband betoogt, diende het college te beslissen op grond van de aanvraag en te beoordelen of voor hetgeen is aangevraagd omgevingsvergunning kan worden verleend, ook als de feitelijke situatie ten tijde van het nemen van het besluit van 23 oktober 2014 daar (nog) niet mee in overeenstemming was. Het college is bij de beoordeling dan ook terecht uitgegaan van de aanwezigheid van aangevraagde voorzieningen als de bedrijfsloods, de terreinafscheiding, de twee weegbruggen en het kantoorgebouw en de daarvan te verwachten geluidafschermende werking. In het deskundigenbericht heeft de StAB na kennisneming van de inhoudelijke bezwaren van Caubergh-Huygen ter zake geconcludeerd dat het college de in de aangevraagde en vergunde situatie optredende geluidniveaus niet heeft onderschat. De door Caubergh-Huygen in de door [appellante sub 1A] in hoger beroep overgelegde notities geuite kritiek op het deskundigenbericht, die in essentie een herhaling betreft van reeds in beroep naar voren gebrachte standpunten, acht de Afdeling ontoereikend om te twijfelen aan de juistheid van die conclusie.

5.4. Wat de geluidhinder vanwege wegverkeer van en naar de inrichting van [appellante sub 2] betreft, is in het deskundigenbericht van de StAB eveneens na kennisneming van de bezwaren van Caubergh-Huygen geconcludeerd dat dit geluidniveau door Anteagroup op juiste wijze is berekend en dat de voorkeursgrenswaarde uit de Circulaire "Geluidhinder veroorzaakt door het wegverkeer van en naar de inrichting" van 50 dB(A) niet wordt overschreden. Hetgeen [appellante sub 1A] in hoger beroep aanvoert, hetgeen in essentie overeenkomt met het in eerste aanleg gestelde, geeft de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van die conclusie. Reeds gelet hierop heeft de rechtbank terecht geen grond gezien voor het oordeel dat de geluidhinder vanwege het wegverkeer onaanvaardbaar hoog is.

5.5. Gelet op het voorgaande stond het aspect geluid niet in de weg aan verlening van omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een inrichting en evenmin aan verlening van omgevingsvergunning voor afwijking van het bestemmingsplan. Het betoog faalt.

## Conclusie

6. Het hoger beroep van [appellante sub 1A] en het incidenteel hoger beroep van [appellante sub 2] zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. Th.C. van Sloten en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Van Diepenbeek    w.g. Van Grinsven  
voorzitter    griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 juli 2017

462.