

Advies

Van : Vera Textor, advocaat
Aan : Gemeente Overbetuwe t.a.v. de gemeenteraad
Datum : 29 september 2020
Betreft : advies reikwijdte artikel 6:13 Awb
Referentie : 234240/VAT

1. Inleiding

- 1.1. Van 10 september tot en met 21 oktober 2020 liggen de volgende besluiten die nodig zijn voor de uitvoering van het project 'Railterminal Gelderland' ter inzage:
1. Ontwerp inpassingsplan van Provincie Gelderland (inclusief bijbehorende milieueffectrapportage);
 2. Ontwerpbesluit Natuurbeschermingswetvergunning van Provincie Gelderland;
 3. Ontwerpbesluit ontheffing soorten Wet natuurbescherming van Provincie Gelderland;
 4. Ontwerpbesluit Waterwetvergunning van Waterschap Rivierenland;
 5. Ontwerpbesluit hogere waarde Wet geluidhinder van de Omgevingsdienst regio Nijmegen.
- 1.2. In de voorbereidende vergadering van 22 september 2020 is aan uw raad van Overbetuwe een concept zienswijze voorgelegd. Deze zienswijze ziet op het ontwerp inpassingsplan van de provincie Gelderland (hierna: 'PIP RTG'). Tijdens de voorbereidende vergadering bleek dat er behoefte is aan juridisch advies over de vraag of de concept zienswijze voldoende juridisch houdbaar is in die zin dat uw raad wil weten of de zienswijze voldoende ruim is opgesteld, zodat uw raad in beroep de mogelijkheid heeft om de zienswijze uit te breiden met andere argumenten. Daarbij gaf u aan dat het uw raad vooral gaat om de volgende onderdelen van de voorgelegde zienswijze:
- a. Nut en noodzaak van het project Railterminal Gelderland
 - b. Geluid
 - c. Elektrische kranen



d. Fietsveiligheid

2. Conclusie en advies

- 2.1. Indien uw raad twijfelt aan het nut en de noodzaak van de railterminal op de in het ontwerp PIP RTG voorgestelde locatie, dan adviseer ik in de zienswijze te benadrukken dat uw raad zich achter de visie van de verschillende organisaties, inwoners en partijen schaaft en daarmee het nut en de noodzaak van een railterminal op de in het ontwerp PIP RTG voorgestelde locatie betwist. Daarmee ziet de zienswijze in ieder geval op het planonderdeel bestemming 'Bedrijf – Railterminal' en kunnen in beroep ook andere argumenten dan nut en noodzaak worden aangevoerd tegen dit planonderdeel.
- 2.2. De impact van deze zienswijze zou nog kunnen worden vergroot tot alle in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen door in de zienswijze te verduidelijken dat de zienswijze over nut en noodzaak ziet op het gehele bestemmingsplan en derhalve is gericht tegen alle daarin opgenomen bestemmingen. Daarmee creëert uw raad voor zichzelf meer ruimte om in beroep andere argumenten dan nut en noodzaak aan te voeren tegen alle in het bestemmingsplan opgenomen bestemmingen.
- 2.3. Handhaving van de zienswijze op het gebied van het geluid zou betekenen dat in beroep meer argumenten (ook op andere aspecten dan geluid) kunnen worden aangevoerd tegen de volgende planonderdelen: de bestemming 'Verkeer-Spoor', 'Bedrijfsterminal-Bedrijf' en 'Verkeer'.
- 2.4. De zienswijze inzake het geluid ziet de facto ook op het voorgenomen besluit tot het vaststellen van hogere waarden op grond van de Wet geluidhinder. Ook het ontwerpbesluit tot het vaststellen van de hogere waarde ligt van 10 september 2020 tot en met 21 oktober 2020 ter inzage. Nu uw raad bezwaar heeft tegen dit besluit, geef ik uw raad in overweging om ook een zienswijze in te dienen tegen dit ontwerpbesluit.
- 2.5. Handhaving van de zienswijze inzake de elektrische kranen zou betekenen dat in beroep meer argumenten (ook andere aspecten dan geluid, emissie en de visuele impact van elektrische kranen op de omgeving) kunnen worden aangevoerd tegen de planregel 4.4.2.
- 2.6. In het onderstaande heb ik mijn conclusie en advies uitgewerkt. Daarbij bespreek ik eerst het juridisch kader en zal ik daarna het juridisch kader toepassen op de aan uw raad voorgelegde concept zienswijze.

3. Juridisch kader: reikwijdte artikel 6:13 van de Awb

- 3.1. Om ontvankelijk te zijn in beroep, dient op grond van artikel 6:13 van de Awb een zienswijze te worden ingediend. Om de vraag van uw raad goed te kunnen beantwoorden, zal ik hieronder ingaan op de reikwijdte van artikel 6:13 van de Awb in relatie tot een provinciaal inpassingsplan.
- 3.2. Hoofregel is dus dat er een zienswijze moet zijn ingediend wil er sprake zijn van een ontvankelijk beroep. Verder geldt dat bij een provinciaal inpassingsplan (net als bij een bestemmingsplan) slechts beroep kan worden ingesteld tegen de planonderdelen die in



de zienswijze zijn bestreden. Als een bepaald planonderdeel in de zienswijze is bestreden dan is het beroep ontvankelijk voor wat betreft dat planonderdeel. De argumenten tegen dat planonderdeel kunnen in beroep worden uitgebreid, mits de goede procesorde zich daar niet tegen verzet. Dat laatste kan bijvoorbeeld het geval zijn als de uitbreiding kort voor de zitting plaatsvindt.

- 3.3. Het is dus van belang te weten wat de planonderdelen zijn van een inpassingsplan. Als voorbeelden van planonderdelen zijn in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: “Afdeling”) aangemerkt:

- Een bestemming
- De planregels
- Een planologische aanduiding op de plankaart

4. Toepassing artikel 6:13 op concept zienswijze

- 4.1. In dit onderdeel van mijn advies zal ik beoordelen op welke planonderdelen de zienswijze ziet voor wat betreft de vier punten (nut en noodzaak, geluid, elektrische kranen, fietsveiligheid). Aan de hand hiervan heeft uw raad bij de besluitvorming over de in te dienen zienswijze een handvat om te beoordelen dat het risico – als bepaalde onderdelen uit de zienswijze niet worden gehandhaafd – is, dat het betreffende planonderdeel niet meer in beroep kan worden bestreden.

Nut en noodzaak

- 4.2. Indien uw raad nut en noodzaak van de realisatie van de railterminal aan de orde wil stellen, dan dient uw raad in de zienswijze aan de orde te stellen dat er geen behoefte is aan een railterminal op de in het ontwerp PIP RTG voorgestelde locatie.
- 4.3. De realisatie van de railterminal is in het bestemmingsplan geregeld via de bestemming ‘Bedrijf–Railterminal’ (artikel 4 van de planvoorschriften). Een zienswijze die ingaat op het nut en de noodzaak van de realisatie van de railterminal ziet daarmee in ieder geval op het planonderdeel de bestemming ‘Bedrijf- Railterminal’.
- 4.4. Onder punt 1 van de concept zienswijze wordt aangegeven dat verschillende organisaties, inwoners en partijen twijfel hebben over de economische haalbaarheid van de businesscase van RTG en over de vraag of Overbetuwe daadwerkelijk de beste locatie is. Naar mijn mening wordt hiermee niet duidelijk wat de mening van uw raad is. Hierdoor bestaat er mijns inziens een kans dat de Afdeling van oordeel is dat het nut en de noodzaak van de railterminal daarmee de bestemming ‘Bedrijf-Railterminal’ met punt 1 van de concept zienswijze niet door iuw raad zelf is betwist. Het gevolg is dat er een gerede kans bestaat dat in rechte wordt geoordeeld dat uw raad, anders dan zij heeft bedoeld, geen zienswijze heeft ingediend tegen de bestemming ‘Bedrijf-Railterminal’.
- 4.5. Kortom: indien uw raad ook twijfelt aan nut en noodzaak van de railterminal op de in het ontwerp PIP RTG voorgestelde locatie, dan adviseer ik in de zienswijze te benadrukken dat uw raad zich achter de visie van de verschillende organisaties, inwoners en partijen



schaart en daarmee het nut en de noodzaak van een railterminal op de in het ontwerp PIP RTG voorgestelde locatie betwist.

- 4.6. Het is niet ondenkbaar dat een zienswijze over het nut en de noodzaak door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State wordt opgevat als een zienswijze tegen het gehele plan, dus tegen alle in het plan opgenomen bestemmingen. Zonder realisatie van de railterminal zouden de overigens bestemmingen uit het plan immers niet worden gerealiseerd. Handhaving van deze zienswijze zou uw raad meer ruimte geven om in beroep meer argumenten (ook op andere aspecten dan nut en noodzaak) aan te voeren tegen alle in het plan opgenomen bestemmingen. Wel geef ik uw raad in dit verband in overweging om in de zienswijze te verduidelijken dat de zienswijze over nut en noodzaak ziet op het gehele bestemmingsplan en derhalve is gericht tegen alle daarin opgenomen bestemmingen.

Geluid

- 4.7. Onder de punten 18 tot en met 24 wordt in de concept zienswijze ingegaan op achtereenvolgens de geluidsoverlast van spoorvervoer, de cumulatieve geluidsbelasting, het piekgeluid afkomstig van de railterminal en het wegverkeerslawaai.
- 4.8. Het argument over de geluidsoverlast van spoorvervoer ziet op het planonderdeel de bestemming Verkeer-Spoor.
- 4.9. Het argument over de cumulatieve geluidsbelasting ziet op de volgende planonderdelen: de bestemming Verkeer-Spoor, Bedrijfsterminal-Bedrijf en Verkeer.
- 4.10. Het argument over het piekgeluid ziet op het planonderdeel de bestemming Bedrijfsterminal-Bedrijf.
- 4.11. Het argument over het wegverkeerslawaai ziet op het planonderdeel de bestemming Verkeer.
- 4.12. Handhaving van deze zienswijze zou betekenen dat meer argumenten (ook andere aspecten dan geluid) kunnen worden aangevoerd tegen de volgende planonderdelen: de bestemming Verkeer-Spoor, Bedrijfsterminal-Bedrijf en Verkeer. Indien een of meerdere argumenten uit de concept zienswijze niet worden doorgezet, dan dient uw raad zich ervan bewust te zijn dat bepaalde planonderdelen niet zijn bestreden.
- 4.13. Uit punt 21 van de concept zienswijze leid ik af dat uw raad ook bezwaar heeft tegen het nemen van de hogere waarde besluiten door Gedeputeerde Staten, omdat betoogd wordt dat nagelaten is te onderzoeken of de maximale waarden kunnen worden gereduceerd. Dat is een afweging die bij het nemen van een hogere waarde besluit aan de orde moet komen. Ter verduidelijking: bij het vaststellen van het PIP zal alleen worden beoordeeld of er al dan niet sprake is van strijd met de goede ruimtelijke ordening.
- 4.14. Ook het ontwerpbesluit tot het vaststellen van de hogere waarde ligt van 10 september 2020 tot en met 21 oktober 2020 ter inzage. Nu uw raad bezwaar heeft tegen dit besluit, geef ik uw raad in overweging om ook een zienswijze in te dienen tegen dit ontwerpbesluit. Doet de raad dat niet, dan wordt het betoog dat is nagelaten te



onderzoeken of de maximale waarden kunnen worden gereduceerd ter zijde gesteld bij een eventueel beroep tegen het PIP RTG.

Elektrische kranen

- 4.15. Onder de punten 25 en 26 wordt in de concept zienswijze ingegaan op de reikwijdte van planregel 4.4.2. Handhaving van deze zienswijze zou betekenen dat in beroep meer argumenten (ook andere aspecten dan geluid, emissie en de visuele impact van elektrische kranen op de omgeving) kunnen worden aangevoerd tegen deze planregel.

Fietsveiligheid

- 4.16. Onder de punten 15 en 16 wordt in de concept zienswijze ingegaan op de fietsveiligheid. Uw raad wenst dat bij recht een ongelijkvloerse kruising ter hoogte van de ontsluitingsweg van de Railterminal en de Rijksweg Zuid het PIP RTG wordt opgenomen en dat de provincie op eigen kosten die kruising aanlegt. Daarmee ziet de concept zienswijze op de volgende planonderdelen: de bestemming Verkeer en de planregel 6.3. Handhaving van deze zienswijze zou betekenen dat in beroep meer argumenten (ook andere aspecten dan de fietsveiligheid) kunnen worden aangevoerd tegen deze planregel.
