

College van burgemeester en wethouders**GOEDGEKEURD**

Vergadering van 13 september 2022

Programma - Duurzaam Beleefbaar

Toerisme

10 2022_B&W_00659 Informatienota over loswal, Kerkweg Giethoorn**Samenstelling:**

Aanwezig:

de heer J.H. Bats, Burgemeester en voorzitter; de heer M. Smit, Wethouder; mevrouw T. Jongman, Wethouder; de heer B. Harmsma, Wethouder; de heer M. Scheringa, Wethouder; mevrouw Henriëtte de Jong, Waarnemend gemeentesecretaris

Samenvatting

Aan de Kerkweg in Giethoorn ligt al lang een loswal. Deze loswal is een onmisbare voorziening voor het deel van Giethoorn dat geen straten kent. Om mechanisch laden en lossen op deze locatie mogelijk te maken, heeft uw raad op 21 april 2020 het bestemmingsplan Giethoorn – Loswal Kerkweg vastgesteld.

Op 20 juli 2022 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (Hierna: AB RvS) het bestemmingsplan 'Giethoorn – Loswal Kerkweg' vernietigd. We vallen daarmee terug op het onherroepelijke bestemmingsplan Giethoorn 2017. Hierin is het mechanisch laden en lossen niet geregeld.

Voor objecten die onder de bruggen door kunnen, zijn alternatieve locaties zoals de loswal Nering of de loswal De Deukten beschikbaar. Voor objecten die niet onder de bruggen door kunnen (denk hierbij aan chalets en (prefab) bouwonderdelen), is geen alternatieve locatie. Deze kunnen niet meer mechanisch verladen worden.

Gezien de knelpunten en het ontbreken van goede alternatieven, kijken we opnieuw naar de mogelijkheden aan de Kerkweg. De AB RvS heeft richting gegeven over de voorwaarden waaronder het mechanisch laden en lossen op de huidige locatie wel mogelijk gemaakt kan worden. Om mechanisch laden en lossen bij de molen toe te staan, gaan we eerst een tijdelijke omgevingsvergunning aanvragen. Vervolgens stellen we een nieuw bestemmings-/omgevingsplan op. Gezien de voorgeschiedenis verwachten we dat we hierbij te maken krijgen met juridische procedures. Met mediation wordt daarom getracht om te komen tot een voor alle partijen acceptabele oplossing.

Informatienota

Inleiding

Aan de Kerkweg in Giethoorn ligt al lang een loswal. Deze loswal is een onmisbare voorziening voor het deel van Giethoorn dat geen straten kent. Aanvankelijk werd de loswal slechts voor beperkte laad- en losactiviteiten gebruikt, maar door allerlei ontwikkelingen is dit gebruik geïntensiveerd. Het mechanisch laden en lossen paste als gevolg daarvan niet meer binnen de verkeersbestemming.

Op 12 juni 2014 is daarom een omgevingsvergunning verleend om het mechanisch laden en lossen mogelijk te maken. Deze vergunning is in 2015 door de rechtbank vernietigd.

Met inachtneming van deze uitspraak heeft het college op 2 mei 2017 een tijdelijke omgevingsvergunning verleend om het laden en lossen te reguleren. In deze vergunning werd het handmatig laden en lossen toegestaan tussen 7:00 en 19:00 uur en mechanisch laden en lossen

mocht maximaal 52 keer per jaar plaatsvinden en uitsluitend overdag in de periode van 7:00 tot 19:00 uur. Deze tijdelijke vergunning was afgegeven voor een termijn van 3 jaar en liep per 2 mei 2020 af. In het bestemmingplan Giethoorn, dat door uw raad is vastgesteld op 17 oktober 2017, is het mechanisch laden en lossen niet geregeld. Gedurende de looptijd van de tijdelijke omgevingsvergunning kon worden onderzocht wat de mogelijkheden waren voor de huidige locatie en er is ook onderzoek gedaan naar alternatieve locaties. Dit heeft geleid tot de conclusie dat het continueren van de loswal aan de Kerkweg de meest logische oplossing is.

Om mechanisch verladen aan de Kerkweg permanent te regelen en om (onder strikte voorwaarden) meer laad- en losmomenten mogelijk te maken is daarom het bestemmingsplan Giethoorn – Loswal Kerkweg opgesteld. Uw raad heeft dit bestemmingsplan op 21 april 2020 vastgesteld. Op 20 juli 2022 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (verder Raad van State) uw bestemmingsplan 'Giethoorn – Loswal Kerkweg' echter vernietigd. We vallen daarmee terug op het vorige (onherroepelijke) bestemmingsplan Giethoorn 2017. Hierin is, zoals gezegd, het mechanisch verladen niet geregeld.

In deze informatienota geven we aan wat de gevolgen van deze uitspraak zijn en welke vervolgstappen we ondernemen.

Kernboodschap

De beslissing van de Raad van State om uw bestemmingplan Giethoorn – Loswal Kerkweg te vernietigen heeft directe invloed op de leefbaarheid van Giethoorn. In deze informatienota wordt een mogelijk vervolg geschetst om te komen tot een aanvaardbare oplossing voor Giethoorn.

Toelichting

Wat zegt de uitspraak van de Raad van State

Het verladen van goederen met behulp van een losvoertuig, waaronder begrepen een tractor met hefinrichting, laadschop, zelflader op een vrachtwagen, verreiker, kleine shovel, heftruck of vergelijkbaar is niet meer toegestaan.

Het handmatig laden en lossen van goederen kan blijven plaatsvinden.

Waarom deze uitspraak

De Raad van State draagt twee belangrijke redenen aan waarom het mechanisch verladen niet toegestaan is.

Ten eerste was het uitgangspunt in het bestemmingsplan dat de extra stikstofuitstoot als gevolg van het mechanisch verladen gecompenseerd kon worden door de cv -installatie van de molen niet meer te gebruiken. Dit zagen wij als intern stikstofsaldere. De Raad van State beschouwt dit echter als extern salderen. Dit kan alleen mogelijk gemaakt worden met een vergunning in het kader van de Wet Natuurbescherming. Deze is wel aangevraagd bij de provincie Overijssel, maar nog niet verleend. Dit betekent dat er geen stikstofruimte is om het mechanisch verladen mogelijk te maken.

Ten tweede is de Raad van State van mening dat we onvoldoende aangetoond hebben dat het extra geluid wat vrijkomt bij het mechanisch verladen nog past binnen de kaders van een goed woon- en leefklimaat voor omwonenden.

Op de overige inhoudelijke punten die in de beroepsprocedure zijn aangevoegd (oa verkeersveiligheid) heeft de Raad van State geen inhoudelijk oordeel gegeven, omdat de beide bovenstaande punten al leidde tot vernietiging van het bestemmingsplan.

Wat betekent de uitspraak in de praktijk

Handmatig verladen van goederen maakt onderdeel uit van de bestemming "Verkeer" en de bestemming "Water". Dit kan blijven plaatsvinden.

Het mechanisch verladen mag niet meer plaatsvinden. Voor objecten die onder de bruggen door kunnen, zijn alternatieve locaties zoals de loswal Nering of de loswal De Deukten beschikbaar. Voor objecten die niet onder de bruggen door kunnen (denk hierbij aan objecten zoals chalets en (prefab) bouwonderdelen), is geen alternatieve locatie. Deze objecten kunnen dan ook niet meer mechanisch verladen worden.

Knelpunten voor verladingen die onder de bruggen door kunnen

De vaarweg van en naar de loswal aan de Nering is ook een drukke toeristische vaarweg. Met mooi weer in het toeristische hoogseizoen varen hier veel verhuurboten met onervaren schippers. Een groot beladen ponton is dan als een vrachtwagen in een drukke winkelstraat. Niet onmogelijk, maar wel precair.

De loswal De Deukten is gelegen nabij de T-splitsing Kerkweg – De Deukten. Deze locatie wordt gebruikt voor het vuilnis. De afmetingen zijn ongunstiger dan de loswal bij de molen en leent zich niet voor intensiever gebruik. Oud papier zou hier wel verladen kunnen worden.

Alternatieven voor verladingen die niet onder de bruggen door kunnen

In de voorbereiding naar het bestemmingsplan Giethoorn – Loswal Kerkweg is gekeken naar alternatieve locaties voor de loswal aan de Kerkweg. Dit waren de bestaande loswal Roekebosch van Natuurmonumenten (aan de Paasloërvahrt) en de particuliere loswal Langesteeg (aan de Bovenwijde). Ook is gekeken naar een nieuwe loswal aan de Bramen (aan de Molsvaart). Alle loswallen hebben met elkaar gemeen dat deze in het Natura2000 gebied liggen en daarmee aan nog striktere voorwaarden moet voldoen dan de loswal aan de Kerkweg.

Nadere invulling polder

In het traject om te komen tot een nadere invulling van de Gieterse Polder wordt ook gekeken naar een mogelijke alternatieve locatie voor de loswal. De eerste adviezen van het begeleidende landschapsarchitectenbureau Van Paridon x de Groot geven aan dat er geen mogelijkheden zijn voor een loswal in de Gieterse Polder. We verwachten dat het participatieproces medio oktober afgerond is. Uw raad wordt hier dan apart over geïnformeerd.

De huidige locatie Kerkweg

Gezien de knelpunten en het ontbreken van goede alternatieven, kijken we opnieuw naar de mogelijkheden aan de Kerkweg. De Raad van State heeft richting gegeven over de voorwaarden waaronder het mechanisch verladen op de huidige locatie wel mogelijk gemaakt kan worden. We moeten stikstofruimte hebben en er moet een betere onderbouwing komen van met name geluid (maar ook andere aspecten) zodat de extra laad- en losmomenten binnen de kaders van een goed woon- en leefmilieu voor omwonenden past.

Stikstofruimte

Naar aanleiding van het handhavingsbesluit van de provincie (d.d. 26 maart 2021) hebben we op 24 augustus 2021 een vergunningaanvraag Wet Natuurbescherming ingediend bij de provincie. Met deze aanvraag verplaatsen we stikstofruimte van de boerderij De Deukten naar de loswal (extern salderen). Deze aanvraag is door de provincie positief beoordeeld, maar vanwege een nieuwe release van de Aerius berekening en vervolgens een landelijke stop op het extern salderen, is de vergunning nog niet afgegeven en we hebben geen stikstofruimte om mechanisch laden en lossen mogelijk te maken.

Op 12 juli jl. hebben de Gedeputeerde Staten echter in een brief aan de Provinciale Staten geschreven dat het extern salderen op beperkte schaal hervat gaat worden. Hierover geeft de provincie aan dat de Gedeputeerde Staten per casus beoordelen of deze in aanmerking kan komen voor extern salderen. Het college heeft inmiddels een verzoek ingediend bij de Gedeputeerde Staten om de beoordeling van onze vergunningaanvraag op korte termijn te hervatten.

Tijdelijke omgevingsvergunning

Om mechanisch verladen bij de molen toe te staan, kan de gemeente een tijdelijke omgevingsvergunning verlenen. Belangrijk hierbij is dat alle aspecten, zoals geluid, licht, stikstof, verkeersveiligheid etc. goed onderbouwd worden. Ook in het kader van een tijdelijke omgevingsvergunning moet er sprake zijn en blijven van een goed woon- en leefklimaat. Het komende jaar zullen we deze aspecten onderzoeken en onderbouwen, zodat er duidelijkheid komt of er een tijdelijke omgevingsvergunning kan worden verleend voor het mechanisch verladen van

goederen en in welke omvang dit mogelijk is. Hierin zullen we de gebruikers van de loswal en de omwonenden betrekken.

Molenwerf

Naast de molen ligt een onverhard terrein. Deze werf wacht al tijden op de nadere inrichting. Voor de herinrichting van dit terrein is op 2 mei 2017 een omgevingsvergunning verleend. Gezien de (juridische) procedures die liepen, is er destijds in overleg met belanghebbenden voor gekozen om de uitvoering uit te stellen. Nu nagenoeg alle juridische procedures afgehandeld zijn, kiezen we ervoor de herinrichting op te pakken. Het voordeel hiervan is dat dit het handmatig laden en lossen vereenvoudigt.

Bestemmings-/ omgevingsplan

Om de situatie te bestendigen is het opstellen van een nieuw bestemmings-/ omgevingsplan noodzakelijk.

Mediation

Een goed ontsloten loswal waar grote goederen verladen kunnen worden is essentieel voor de leefbaarheid van het deel van Giethoorn dat niet bereikbaar is via de weg. We zijn van oordeel dat er geen alternatieven zijn voor grote, niet deelbare objecten, die niet onder de bruggen kunnen. Met een tijdelijke omgevingsvergunning en vervolgens een bestemmings-/ omgevingsplan willen we het mechanisch verladen mogelijk maken met respect voor de woon- en leefomgeving. Gezien de voorgeschiedenis verwachten we dat we bij zowel de tijdelijke omgevingsvergunning als het bestemmings-/ omgevingsplan te maken krijgen met juridische procedures. Met mediation wordt daarom eerst getracht om te komen tot een voor alle partijen acceptabele oplossing.

Handhaving

Na de uitspraak van de Raad van State hebben we de loswal met betonblokken afgezet, zodat het mechanisch verladen onmogelijk werd. Dit leverde in de praktijk problemen met het handmatig laden en lossen. De betonblokken zijn daarom in overleg met de gebruikers dusdanig gepositioneerd dat handmatig laden en lossen mogelijk is. Op verladen met behulp van een los voertuig, waaronder begrepen een tractor met hefinrichting, laadschop, zelfflader op een vrachtwagen, verreiker, kleine shovel, heftruck of vergelijkbaar wordt gehandhaafd.

Consequenties voor de gemeente

Voor de tijdelijke omgevingsvergunning dienen alle omgevingsaspecten beschouwd te worden. Voor het vorige bestemmingsplan hebben we al veel onderzoek laten uitvoeren. Deze onderzoeken dienen ge-updated te worden. Indien deze kosten niet gedekt kunnen worden uit de eerder beschikbaar gestelde middelen zal er aanvullend budget aangevraagd worden.

Communicatie

De verschillende stappen worden kenbaar gemaakt aan de gebruikers en de omwonenden van de loswal. Indien door hen gewenst stemmen we uiteraard zaken af.

Vervolg

We starten met een verzoek naar de omwonenden en de gebruikers om in gesprek te gaan naar wat acceptabel gebruik is. Ook wordt een tijdelijke omgevingsvergunning voor het mechanisch verladen van grote objecten aangevraagd. Daarnaast wordt een nieuw bestemmings-/ omgevingsplan in procedure gebracht en te zijner tijd aan uw raad ter besluitvorming voorgelegd. Binnenkort zullen we deze roadmap met een infographic kenbaar maken.

Corona

-

Besluit

In te stemmen met de informatienota over de gevolgen en de vervolgstappen na het vernietigen van het bestemmingsplan Giethoorn - Loswal Kerkweg door de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Bijlagen

1. 2022 07 21 Uitspraak RvS.pdf

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:2073
Datum uitspraak	20 juli 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 april 2020 heeft de raad van de gemeente Steenwijkerland het bestemmingsplan "Giethoorn Loswal Kerkweg" vastgesteld.

Volledige tekst

202003296/1/R3.

Datum uitspraak: 20 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Giethoorn, gemeente Steenwijkerland,

2. [appellant sub 2], wonend te Giethoorn, gemeente Steenwijkerland,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Steenwijkerland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 april 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Giethoorn Loswal Kerkweg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke ordening (hierna: STAB) als deskundige benoemd om nader onderzoek te verrichten. De STAB heeft bij brief van 28 september 2021 verslag van het onderzoek uitgebracht (hierna: het STAB-verslag).

[appellant sub 2] en de raad hebben daarop hun zienswijzen naar voren gebracht.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 21 januari 2022, waar [appellant sub 1] en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. drs. R.S. Wertheim, advocaat te Zwolle, D.J.

Suverkropp als deskundige, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.W. van Nijendaal, advocaat te Arnhem, mr. B.J.W. Walraven, advocaat te Rotterdam, mr. M.A. Hoven, ing. F. de Graaf, ing. A.H.J. Mengers en drs. J.D. Slager, zijn verschenen. Verder zijn KopTop en Giethoorn Onderneemt, vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

INLEIDING

1. Het bestemmingsplan voorziet in het juridisch-planologisch kader voor het gebruik van een laad- en loswal op het perceel naast de [locatie 1] ten behoeve van mechanisch laden en lossen. Al sinds vele jaren is deze verharde loswal voor de overslag van goederen in gebruik. De goederen worden met (vracht)voertuigen aan- of afgevoerd en op of van een boot of ponton geladen. De vaartuigen meren aan bij de woningen, campings en bedrijven in Giethoorn die slechts beperkt over de weg bereikbaar zijn.

De raad heeft het bestreden plan vastgesteld omdat het gebruik van de loswal volgens de raad niet volledig past binnen de planologische regels van het op 17 oktober 2017 vastgestelde bestemmingsplan "Giethoorn". Het met dat plan strijdige gebruik - het mechanisch verladen van goederen - was volgens de raad toegestaan op basis van een tijdelijke omgevingsvergunning van 2017 die in mei 2020 is verlopen.

2. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen aan de [locatie 2]. Hun woning ligt aan het doodlopende deel van de Kerkweg op korte afstand van het plangebied. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen in de bestaande situatie al ernstige geluid- en verkeershinder van de loswal te ondervinden en vrezen toename hiervan als gevolg van het bestreden plan. Ook leidt het plan volgens hen tot een te grote toename van stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied "De Wieden". Verder zijn alternatieve locaties volgens hen onvoldoende in aanmerking gekomen bij de vaststelling van het bestreden besluit en leidt het plan tot een verkeersonveilige situatie zowel op het land als in het water.

3. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

TOETSINGSKADER

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

PLANGRENS

5. [appellant sub 1] betoogt dat de begrenzing van het plan niet strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Het deel van de Molenvaart ter hoogte van het perceel [locatie 3], als ook de oever van dat perceel, hadden volgens haar moeten worden betrokken binnen de begrenzing van het plan. Ter hoogte van het perceel [locatie 3] liggen namelijk pontons afgemeerd die veelvuldig gebruik maken van de laad- en loswal. Deze pontons met buitenboordmotoren maken op vol vermogen de draai van de oever van [locatie 3] naar de laad- en loswal. De locatie aan de overzijde van de Kerkweg dient als noodzakelijke ruimte voor manoeuvres naar de laad- en loswal. Gelet hierop had de raad deze gronden niet buiten

de begrenzing van het bestreden bestemmingsplan kunnen laten. Dat geldt volgens [appellant sub 1] ook voor de gronden aan de Kerkweg, waaronder begrepen een gedeelte van de Kerkweg, de pontons, de loswal, de molen, de daar omheen gelegen gronden, het bestaande parkeerterrein en het water nabij de loswal. Deze gronden vormen samen met de oever van het perceel [locatie 3] een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Het getuigt volgens [appellant sub 1] niet van een goede ruimtelijke ordening om deze gronden niet bij het bestemmingsplan te betrekken.

5.1. Volgens vastste jurisprudentie komt de raad beleidsruimte toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze ruimte is echter niet zo groot dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Op grond van het voorliggende plan zijn aan de gronden op en rondom het perceel [locatie 1] onder meer de bestemmingen "Kantoor", "Verkeer" en "Water" toegekend, met dien verstande dat aan de gronden ter plaatse van de laad- en loswal ook de aanduidingen "specifieke vorm van verkeer - laad- en losplaats" en "specifieke vorm van water - laad- en losplaats" zijn toegekend. Het betoog van [appellant sub 1] strekt ertoe dat ook enkele gronden die niet zijn betrokken bij het bestemmingsplan, binnen de begrenzing daarvan hadden moeten liggen omdat deze gronden onderdeel uitmaken van één en dezelfde inrichting: de laad- en loswal. Dit heeft volgens [appellant sub 1] als consequentie dat niet alle ruimtelijke aspecten van de laad- en loswal zijn beoordeeld. In het bijzonder wijst zij daarbij op de pontons die ter hoogte van het perceel [locatie 3] liggen afgemeerd, en die veelvuldig gebruik maken van de laad- en loswal.

5.2. De Afdeling overweegt dat de door [appellant sub 1] bedoelde gronden op grond van het bestemmingsplan "Giethoorn", dat de raad bij besluit van 17 oktober 2017 heeft vastgesteld, al de bestemmingen "Verkeer" en "Water" kende. Deze gronden waren reeds bestemd voor respectievelijk verkeersdoeleinden en verkeer te water. In hetgeen [appellant sub 1] over die gronden heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een zodanige ruimtelijke samenhang tussen de gronden in het plangebied en de door [appellant sub 1] bedoelde gronden, dat het plan in strijd moet worden geacht met een goede ruimtelijke ordening. De door [appellant sub 1] genoemde omstandigheid dat die gronden deel uit zouden maken van dezelfde inrichting als de laad- en loswal - wat daar ook van zij - is hiervoor niet bepalend.

Op de vraag of de ruimtelijke effecten die uitgaan van de in het plan voorziene laad- en loswal op een juiste wijze zijn beschouwd, wordt hierna ingegaan.

Het betoog faalt.

WAT MAAKT HET PLAN MOGELIJK?

6. Volgens het voorliggende plan zijn onder meer de bestemmingen "Kantoor", "Verkeer" en "Water" toegekend aan de gronden binnen het plangebied. Verder kent een deel van de gronden met de bestemming "Verkeer" de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - laad- en losplaats" en kent een deel van de gronden met de bestemming "Water" de aanduiding "specifieke vorm van water - laad- en losplaats". Volgens artikel 7.1.1, aanhef, en onder b, van de planregels zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van verkeer - laad- en losplaats" bestemd voor het mechanisch verladen van goederen. Volgens artikel 8.1.1, aanhef, en onder c, van de planregels zijn de gronden ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van water - laad- en losplaats" bestemd voor het aanmeren en mechanisch verladen van goederen op een ponton.

6.1. In artikel 1.46 van de planregels is "laad- en losplaats" gedefinieerd als "Verharde loswal met de bijbehorende voorzieningen waaronder aanmeerpalen inclusief de omliggende gronden waarop het mechanisch verladen plaatsvindt". "Mechanisch verladen" is gedefinieerd in artikel 1.50 van de planregels als: "Het laden en lossen van goederen met behulp van een losvoertuig, waaronder begrepen een tractor met hefinrichting, laadschop, zelflader op een vrachtwagen, verreiker, kleine shovel, heftruck of vergelijkbaar."

6.2. Tussen partijen bestaat verschil van mening of er op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan al laad- en losactiviteiten waren toegestaan op de [locatie 1] te Giethoorn. In het verlengde daarvan is tussen partijen onderwerp van geschil of de diverse onderzoeken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd, gebaseerd zijn op het juiste uitgangspunt.

6.3. De raad stelt dat het dorp Giethoorn een typisch waterstreekdorp is, waarbij het verkeer over de weg ondergeschikt is aan het verkeer over het water. Voor veel inwoners en bedrijven geldt dat hun percelen over land slecht bereikbaar zijn. Zij zijn voor de aanvoer van goederen afhankelijk van de plaatselijke waterwegen. Deze karakteristieke eigenschappen van Giethoorn maken dat verkeer over land zich op enig moment moet voortzetten in verkeer over water. Het handmatig laden en lossen van goederen maakt onderdeel uit van het verkeer over water, zo stelt de raad. Die vorm van laden en lossen moet naar zijn aard worden onderscheiden van mechanisch laden en lossen. Bij deze vorm van laden en lossen is een mechanisch hulpmiddel vereist om de goederen over te zetten naar een boot of ponton. Deze vorm van laden en lossen heeft - mede vanwege de inzet van een mechanisch hulpmiddel - een andere ruimtelijke uitstraling dan het handmatig laden en lossen. Waar het bij handmatig laden en lossen gaat om het overzetten van lichte goederen die relatief snel kunnen worden overgeladen, gebeurt het mechanisch laden en lossen voor grotere goederen die zonder mechanisch hulpmiddel niet overgeladen kunnen worden. Omdat het mechanisch laden en lossen in de regel meer tijd in beslag neemt en een grotere impact heeft op het woon- en leefklimaat, heeft de raad gemeend hiervoor afzonderlijk een regeling te moeten opnemen in het bestemmingsplan. Hiervoor heeft de raad - na afweging van de relevante belangen, en na het uitvoeren van de benodigde onderzoeken - de locatie bij de [locatie 1] passend geacht.

6.4. De Afdeling volgt de raad in zijn standpunt dat handmatig laden en lossen op gronden waaraan de bestemmingen "Verkeer" en "Water" zijn toegekend, is toegestaan. Anders dan [appellant sub 1] en [appellant sub 2] menen was dit gebruik op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan ook al toegestaan, gegeven de hiervoor beschreven karakteristieke eigenschappen van Giethoorn. Dit laat echter onverlet dat de raad alle ruimtelijke gevolgen heeft moeten onderzoeken die kunnen ontstaan als gevolg van de vaststelling van het bestemmingsplan, ongeacht of dit mechanisch of niet-mechanisch verladen behelst. Of de aan het plan ten grondslag gelegde onderzoeken op juiste uitgangspunten zijn gebaseerd, en of de raad gelet hierop een goede afweging van de betrokken belangen heeft kunnen maken,

bespreekt de Afdeling bij de daarop betrekking hebbende beroepsgronden.

Het betoog faalt.

GEBIEDSBESCHERMING

7. De raad stelt dat het plan geen toename van de stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied "De Wieden" tot gevolg heeft. In de voortoets is geconcludeerd dat mechanisch laden en lossen per saldo tot een stikstofdepositie van 0,00 mol/ha/jr leidt in dat Natura 2000-

gebied. Op de stikstofemissie die dat gebruik met zich brengt, wordt namelijk in mindering gebracht de stikstofemissie die vervalt door vervanging van de gasgestookte cv-installatie van de molen door een elektrische verwarming. In het verweerschrift heeft de raad gesteld dat hier sprake is van interne saldering.

7.1. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen leiden tot een aantasting van de natuurwaarden van het nabijgelegen Natura 2000-gebied "De Wieden". Hiertoe wijzen zij erop dat het plan leidt tot een toename van de stikstofdepositie op dit gebied. Het rapport "Voortoets Wet natuurbescherming Loswal Kerkweg Giethoorn" van Gras Advies van 6 april 2020 (hierna: de voortoets) kan volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] al niet aan het plan ten grondslag worden gelegd omdat de vermindering van stikstofemissie als gevolg van de vervanging van de gasgestookte cv-installatie als mitigerende maatregel moet worden beschouwd. Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] had daarom een passende beoordeling moeten worden gemaakt en had een milieueffectrapportage moeten worden opgesteld.

7.2. Uit artikel 2.8 van de Wnb, in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Onder referentiesituatie wordt de feitelijk bestaande, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden onderzocht. Als uit dat onderzoek volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als de raad uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

7.3. Vaststaat dat in het Natura 2000-gebied "De Wieden" voor stikstof gevoelige habitattypen voorkomen en dat de kritische depositiewaarden daarvan worden overschreden, waarvan enkele van deze habitattypen op korte afstand liggen van het plangebied.

Het plan voorziet in een tweetal ontwikkelingen; de intensivering van het gebruik van de laad- en loswal voor mechanisch laden en lossen en de functiewijziging van de molen op het perceel [locatie 1] van een woonfunctie naar een kantoorfunctie. Hiertoe is in het bestemmingsplan onder meer de bestemming "Kantoor" toegekend aan het perceel [locatie]. Deze gronden zijn ingevolge artikel 5.1.1 van de planregels bestemd voor gemeentelijke dienstverlening zonder baliefunctie. Op grond van het voorheen geldende bestemmingsplan kenden deze gronden de bestemming "Wonen". De raad heeft beoogd om de stikstofemissie die uitgaat van de in de molen aanwezige cv-ketel bij wijze van interne saldering in mindering te brengen op de stikstofemissie die uitgaat van de intensivering van het gebruik van de laad- en loswal. Hiertoe is in artikel 5.3.1 van de planregels een regeling opgenomen waarin staat dat onder strijdig gebruik met de bestemming "Kantoor" moet worden verstaan: "het gebruik van gebouwen indien het gebouw een verwarmingsinstallatie heeft die de uitstoot van stikstof tot gevolg heeft".

7.4. De Afdeling staat in de eerste plaats voor de vraag of de stikstofemissie die vervalt als gevolg van het beëindigen van het gebruik van de gasgestookte cv-ketel in de molen bij wijze

van interne saldering kan worden ingezet voor het bepalen van de stikstofemissie van de laad- en loswal, dan wel moet worden gekwalificeerd als mitigerende maatregel. In het laatste geval kan deze maatregel niet worden betrokken in de voortoets.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 29 mei 2019,

ECLI:NL:RVS:2019:1603, r.o. 7.1, moet onder beschermingsmaatregel of mitigerende maatregel worden verstaan: "maatregelen waarmee word beoogd de eventuele schadelijke gevolgen die rechtstreeks uit een plan of project voortvloeien te voorkomen of te verminderen, teneinde ervoor te zorgen dat het plan of project de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten".

Vaststaat dat de laad- en loswal en de molen, waarvan de woonfunctie wordt gewijzigd in een kantoorfunctie, zich beide in het plangebied van het voorliggende plan bevinden en op korte afstand van elkaar liggen. Dit is op zichzelf onvoldoende om aan te nemen dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling. In de wijziging van de woonfunctie naar een kantoorfunctie in de molen ziet de Afdeling niet een zodanige ruimtelijke samenhang met de laad- en loswal dat de conclusie gerechtvaardigd is dat sprake is van één ruimtelijke ontwikkeling. Ervan uitgaande dat de laad- en loswal en de wijziging van de woonfunctie naar een kantoorfunctie in de molen als twee afzonderlijke ruimtelijke ontwikkelingen hebben te gelden, moet het uitschakelen van de gasgestookte cv-ketel in de molen worden aangemerkt als een mitigerende maatregel ten behoeve van de laad- en loswal. Deze maatregel is in de voortoets dan ook ten onrechte betrokken bij het vaststellen van de stikstofemissie van de laad- en loswal.

Het betoog slaagt reeds daarom.

7.5. Omdat niet is uitgesloten dat het plan significante gevolgen kan hebben voor het betrokken Natura 2000-gebied, heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat een passende beoordeling niet was vereist en dat kon worden volstaan met een voortoets. Om die reden dient het bestreden besluit wegens strijd met artikel 2.7, eerste lid, in samenhang met artikel 2.8, eerste lid, van de Wnb te worden vernietigd.

FINALE GESCHILBESLECHTING?

8. Op 24 december 2021 is bij de Afdeling ingekomen het rapport "Passende beoordeling Loswal, [locatie 1] Giethoorn" van Ecogroen van 24 augustus 2021. Dat rapport is opgesteld in het kader van de aanvraag om een Wnb-vergunning voor de laad- en loswal. De raad heeft de Afdeling gevraagd dat rapport in de beoordeling van deze beroepen te betrekken. De Afdeling volgt de raad daarin niet. Daarbij wordt in aanmerking genomen de aard en de omvang van het rapport als ook dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] te kennen hebben gegeven dat de goede procesorde zich ertegen verzet dat dat rapport door de Afdeling in beschouwing wordt genomen voordat zij daarop alsnog inhoudelijk hebben kunnen reageren. De Afdeling ziet ook geen reden om vanwege de passende beoordeling de behandeling van het beroep aan te houden of een bestuurlijke lus toe te passen. Hierbij heeft de Afdeling niet alleen laten meewegen de samenloop met de aangevraagde Wnb-vergunning, maar ook dat het besluit van de raad wat betreft geluid gebreken vertoont. Zo is bij de bepaling van de representatieve bedrijfssituatie blijkens het STAB-rapport niet uitgegaan van de representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van het plan. Volgens het STAB-verslag (en de Afdeling sluit zich hierbij aan) had het volledige gebruik van de laad- en loswal moeten worden onderzocht, te meer omdat het gebruik geen incidentele activiteiten op een willekeurige locatie betreft, maar een specifiek voor laden en lossen ingerichte locatie, waar diverse activiteiten met betrekking tot het overslaan van goederen en

het vervoer van personen samenkomen. Daarnaast is onduidelijk waar de representatieve bedrijfssituatie voor handmatig laden en lossen op is gebaseerd. Het transport van materieel en vervoer van personen is volgens de STAB in zijn geheel niet onderzocht, terwijl die activiteiten relevante bijdragen kunnen leveren aan de geluidbelasting. Ook bestaat over de daadwerkelijke omvang van deze activiteiten volgens de STAB geen accuraat beeld bij de gemeente en de gebruikers van de laad- en loswal. Hier komt nog bij dat wat betreft de maximale geluidbelasting volgens de STAB had moeten worden uitgegaan van hogere bronvermogens. Zo bestaat onvoldoende duidelijkheid over de gehanteerde bronsterkte voor het dichtslaan van vrachtwagenportiers en voor vallende voorwerpen op de pontons. Daarnaast staat in het STAB-verslag dat het aannemelijk is dat bij contact tussen harde materialen bij het laden en lossen hardere piekgeluiden zullen optreden dan de 110 dB(A), waarvan is uitgegaan en dat dit weliswaar met 5 dB(A) kan worden gereduceerd door het toepassen van valmatten, maar dat die maatregel niet is vastgelegd in de planregels. Overigens is opgemerkt dat er bij het laden en lossen hardere en/of andersoortige piekgeluiden kunnen optreden omdat er geen toezicht is op het gebruik van de laad- en loswal door externen. De Afdeling ziet onder deze omstandigheden dan ook af van het toepassen van een finaliseringsinstrument.

CONCLUSIE

9. De beroepen zijn reeds hierom gegrond, zodat het bestreden besluit reeds hierom moet worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

10. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

PROCESKOSTEN

11. De raad moet de proceskosten vergoeden. De door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] overgelegde deskundigenrapporten komen alleen voor vergoeding in aanmerking voor zover kon worden vastgesteld dat is voldaan aan de in het Besluit proceskosten bestuursrecht gestelde eisen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Steenwijkerland van 21 april 2020, waarbij het bestemmingsplan "Giethoorn Loswal Kerkweg" is vastgesteld;

III. draagt de raad van de gemeente Steenwijkerland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat dictumonderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Steenwijkerland tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, volledig toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Steenwijkerland tot vergoeding van bij [appellant sub

2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 6.264,13, voor € 1.138,50 toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Steenwijkerland aan [appellant sub 1] het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) vergoedt;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Steenwijkerland aan [appellant sub 2] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 (zegge: honderdachtenzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Lap
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 juli 2022

288-901

BIJLAGE

Wet natuurbescherming

Artikel 2.7

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8, met uitzondering van het negende lid.

[...]

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, derde lid, onderdeel a, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

[...]

De planregels van het bestemmingsplan "Giethoorn Loswal Kerkweg"

Artikel 5.1.1

De voor 'Kantoor' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. uitsluitend gemeentelijke dienstverlening zonder baliefunctie.

Artikel 5.3.1

Onder gebruiken en/of het laten gebruiken in strijd met de bestemming wordt in ieder geval verstaan het gebruik van gebouwen indien het gebouw een verwarmingsinstallatie heeft die

de uitstoot van stikstof tot gevolg heeft.

Artikel 7.1.1

De voor 'Verkeer' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. verkeersdoeleinden;
- b. het mechanisch verladen van goederen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - laad- en losplaats';
- c. parkeervoorzieningen;

[...]

Artikel 7.4.2

Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - laad- en losplaats' is het mechanisch verladen van goederen die worden aan- en/of afgevoerd met een vrachtwagen en verscheept op een ponton toegestaan, mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. het verladen vindt alleen plaats tussen 8:30 en 16:00 uur in de periode 1 november tot en met 31 maart en tussen 7:30 en 10:30 uur in de periode 1 april tot en met 31 oktober;
- b. bij het verladen mag geen gebruik worden gemaakt van kunstlicht;
- c. per jaar zijn maximaal 100 vrachtwagens toegestaan die mechanisch worden verladen, waarvan maximaal 50 aangemerkt als zwaar vrachtverkeer;
- d. het mechanisch verladen vindt plaats met elektrische aangedreven laad- en losvoertuigen, met uitzondering van 10 verladingen per jaar met een zelflader op een vrachtwagen;
- e. per dag worden maximaal 6 vrachtwagens mechanisch verladen op maximaal 6 pontons, waarvan maximaal 2 vrachtwagens met behulp van een zelflader;
- f. de tijdsduur van het mechanisch verladen bedraagt maximaal 1,5 uur per dag;
- g. vrachtwagens mogen niet stationair draaien tijdens het verladen, met uitzondering van de vrachtwagens die gebruik maken van een zelflader;
- h. degene die mechanisch wil verladen dient dit vooraf te melden bij de gemeente Steenwijkerland.

Artikel 8.1.1

De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. sloten, vaarten, grachten en ander oppervlaktewater;
- b. verkeer te water;
- c. het aanmeren en mechanisch verladen van goederen op een ponton, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van water - laad- en losplaats';

Artikel 8.4.1

Ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van water - laad- en losplaats' is het mechanisch verladen van goederen op een ponton toegestaan, mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. het mechanisch verladen vindt alleen plaats tussen 8:30 en 16:00 uur in de periode 1 november tot en met 31 maart en tussen 7:30 en 10:30 uur in de periode 1 april tot en met 31 oktober;
- b. bij het laden en lossen mag geen gebruik worden gemaakt van kunstlicht;
- c. de pontons die worden gebruikt ten behoeve van het mechanisch verladen zijn elektrisch aangedreven;
- d. het mechanisch verladen vindt plaats met elektrische aangedreven laad- en losvoertuigen, met uitzondering van 10 verladingen per jaar met een zelflader op een vrachtwagen;
- e. per dag worden maximaal 6 pontons mechanisch verladen;
- f. degene die mechanisch wil verladen dient dit vooraf te melden bij de gemeente Steenwijkerland.

