

ONAFHANKELIJKE COMMISSIE

BEHANDELING BEZWAARSCHRIFTEN

van de gemeente Land van Cuijk

Advies van de algemene kamer van de commissie bezwaarschriften over het door Milieuvereniging Land van Cuijk ingediende bezwaarschrift tegen een besluit van het college van burgemeester en wethouders tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor het realiseren van erfverharding op diverse locaties in de gemeente.

De bezwaren

Milieuvereniging Land van Cuijk heeft een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Land van Cuijk, hierna te noemen het college, van 13 augustus 2024 om een omgevingsvergunning te verlenen voor het realiseren van erfverharding op diverse locaties in de gemeente.

Ontvankelijkheid

Volgens artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) bedraagt de termijn voor het indienen van een bezwaar- of beroepschrift zes weken. Deze termijn vangt aan met ingang van de dag na die waarop het besluit op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Het besluit van 13 augustus 2024 is op dezelfde dag verzonden. Het pro-forma bezwaarschrift is ontvangen op 25 september 2024; de gronden zijn ingediend per brief van 9 oktober 2024. Op 10 januari 2025 is een aanvulling op het bezwaarschrift ingediend. Het bezwaar is binnen de wettelijke termijn ingediend en voldoet ook aan de vereisten van artikel 6:5 van de Awb.

Volgens artikel 8:1, gelezen in samenhang met artikel 7:1, van de Awb kan tegen een besluit bezwaar worden gemaakt door een belanghebbende. Artikel 1:2, van de Awb bepaalt dat onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Uit de statuten van de Milieuvereniging blijkt dat de vereniging zich onder andere ten doel stelt *“het nastreven van behoud, bescherming en verbetering van natuur, flora en fauna en landschap in de meest uitgebreide zin”*.

Het bezwaarschrift is ontvankelijk.

Wettelijk kader en decentrale regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Omgevingswet (Ow)

Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)

Omgevingsplan gemeente Land van Cuijk (het omgevingsplan)

Bestemmingsplan Buitengebied Cuijk, geconsolideerd

Bestemmingsplan Buitengebied Mill en Sint Hubert, geconsolideerd

Feiten en omstandigheden

Op 20 juni 2024 heeft vergunninghouder een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor erfverhardingen door middel van betonplaten op diverse locaties in de gemeente, aangeduid als:

- Graafsedijk 5 in Beers (CUI00 Q 1188);
- Graafsedijk 11 in Beers (CUI00 R 86 en R 270);
- Graafsedijk 15 in Beers (CUI00 N 214);
- Kampsestraat 37 in Haps (CUI00 L 3229);
- Cuijksedijk in Mill (MIL00 R 664);
- Heerstraat 22 in Sint Agatha (CUI00 S 298).

(In het kader van de leesbaarheid worden in het vervolg van dit advies de hierboven vermelde adresaanduidingen gebruikt, waarmee de daarachter genoemde perceelsaanduidingen worden bedoeld.)

Op 13 augustus 2024 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor de activiteit 'Werk, niet zijnde bouwwerk, of werkzaamheden uitvoeren'. Tegen dit besluit richt zich het bezwaarschrift.

In heroverweging heeft het college zich op het standpunt gesteld dat de vergunning voor Graafsedijk 15 in Beers ten onrechte is verleend, omdat het aanbrengen van de verharding op deze locatie naar het oordeel van het college een onevenredige aantasting van de aardkundige waarde van een geul vormt. In een tijdens de hoorzitting overgelegde pleitnota, herhaald in een brief van 3 februari 2025, heeft gemachtigde van vergunninghouder betoogd dat dit standpunt van het college niet juist is.

De Milieuvereniging heeft eerder bezwaar gemaakt tegen een omgevingsvergunning voor het aanbrengen van verhardingen in de vorm van paden in de buurt van Graafsedijk 19 in Beers. Deze vergunning is in bezwaar in stand gebleven en de Milieuvereniging is tegen dit besluit in beroep gegaan. De uitkomst daarvan is nog niet bekend.

De gevolgde procedure

Op 21 januari 2025 is een hoorzitting gehouden waarin partijen in de gelegenheid zijn gesteld hun standpunten toe te lichten. De commissie bestond uit:

- mr. S. Visser (voorzitter)
- mr. L.B.F.M. Hellwig
- mr. E.M.W. Koenen

De commissie werd ondersteund door de secretaris A.J.L. van Bergen. Namens bezwaarde is E.T. Theunissen verschenen. Namens vergunninghouder zijn D. Ebben en T. Ebben verschenen, samen met hun gemachtigde mr. R.A.M. Verkoijen. Het college werd vertegenwoordigd door mr. B.A.A. Lucas-Jasperse.

Tijdens de hoorzitting is afgesproken dat de advisering zou worden aangehouden om het partijen de gelegenheid te geven nog stukken aan te leveren, te weten:

- een aanvullende tekening van de situatie op de Graafsedijk 5;
- een reactie namens het college op de vraag of een archeologisch rapport noodzakelijk is;
- een reactie namens het college op de vraag of de verharding de aardkundige waarden van de geul op onevenredige wijze aantast.

Op 3 februari 2025 heeft gemachtigde van vergunninghouder een aanvullende tekening van de situatie op de locatie Graafsedijk 5 ingediend, samen met een nadere uiteenzetting van de reden waarom vergunninghouder niet kan instemmen met het voornemen van het college om de vergunning voor Graafsedijk 15 in heroverweging alsnog te weigeren.

Op 18 februari 2025 heeft het college een brief aan het dossier toegevoegd waarin wordt verwezen naar het als bijlage bij die brief bijgesloten archeologisch advies van een deskundige die namens het college gemotiveerd concludeert dat de ingreep niet leidt tot een onevenredige afbreuk van de archeologische waarden van de gronden waarop de verharding wordt aangelegd. Ook gaat het college in deze brief in op het voornemen om de vergunning voor Graafsedijk 15 in heroverweging alsnog te weigeren.

De bezwaargronden

Bezwaarde heeft, samengevat, de volgende bezwaargronden ingebracht.

1. Het besluit is genomen in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen binnen het plangebied zijn versterking van de ruimtelijke kwaliteit en het behouden en waar mogelijk versterken van aanwezige landschappelijke en natuurwaarden voorwaarden. Hier is geen sprake van en dit wordt niet gemotiveerd.

2. Er wordt onevenredige afbreuk gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de in de bestemmingsomschrijving genoemde waarden.
3. De stikstofemissie neemt toe.
4. Het gaat niet om 'erfverhardingen' maar om 'oppervlakteverhardingen'.
5. Meerdere locaties zijn in de omgevingsvergunning niet duidelijk aangegeven.
6. Er is een grotere oppervlakte verharding uitgevoerd dan vergund.
7. Er zijn ten onrechte geen uitwegvergunningen verleend, terwijl er meerdere uitwegen op de openbare weg zijn gerealiseerd.
8. Er is op enkele locaties ten onrechte geen archeologisch onderzoek uitgevoerd.

De beoordeling van de bezwaren

Algemeen

Artikel 5.1, eerste lid, onder a, van de Omgevingswet bepaalt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit uit te voeren.

De percelen aangeduid als Graafsedijk 5 in Beers, Graafsedijk 11 in Beers, Graafsedijk 15 in Beers, Kampsestraat 37 in Haps en Heerstraat 22 in St. Agatha liggen in het tijdelijk deel van het Omgevingsplan 'Buitengebied Cuijk, geconsolideerd'.

De bestemmingen van de betreffende locaties zijn:

Graafsedijk 5 in Beers, Graafsedijk 11 in Beers, Graafsedijk 15 in Beers en Heerstraat 22 in St. Agatha: 'Waarde – Archeologie 5' en 'Agrarisch met waarden – Landschapswaarden';
Kampsestraat 37 in Haps: 'Waarde – Archeologie 5' en 'Agrarisch'.

Bestemmingsplanregel 29.1 van het tijdelijk deel van het omgevingsplan 'Buitengebied Cuijk, geconsolideerd', bepaalt dat de voor 'Waarde – Archeologie 5' aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming, mede zijn bestemd voor het behoud en de bescherming van de archeologische waarden van de gronden. Deze bestemming is primair ten opzichte van de overige aan deze gronden toegekende bestemmingen.

Bestemmingsplanregel 29.3.1, onder b., van dit bestemmingsplan bepaalt dat binnen deze bestemming een omgevingsvergunning vereist is voor het aanleggen, verbreden en/of verharderen van wegen, paden, banen en/of parkeergelegenheden en/of het aanbrengen van andere oppervlakteverhardingen, als de oppervlakte 2.500 m² of meer bedraagt.

De commissie stelt vast dat de oppervlakte van de verhardingen op elke afzonderlijke locatie minder is dan 2.500 m².

Planregel 3.1, aanhef en onder b., bepaalt dat op de voor 'Agrarisch' aangewezen gronden (Kampsestraat 37 in Haps) (vollegronds) teeltbedrijven zoals de boomkwekerij zijn toegestaan. Op deze gronden staat planregel 3.1, aanhef en onder p. (onverharde) paden, wegen en parkeervoorzieningen toe.

Planregel 4.1, aanhef en onder b., bepaalt dat op de voor 'Agrarisch met waarden – Landschapswaarden' aangewezen gronden (Graafsedijk 5, 11, 15 in Beers en Heerstraat 22 in St. Agatha), (vollegronds) teeltbedrijven zoals de boomkwekerij zijn toegestaan. Op deze gronden staat planregel 4.1, aanhef en onder s. (onverharde) paden, wegen en parkeervoorzieningen toe.

Het perceel aangeduid als Cuijksedijk in Mill ligt in het tijdelijk deel van het Omgevingsplan 'Buitengebied Mill en Sint-Hubert, geconsolideerd' met de bestemming: 'Agrarisch met waarden – Ecologische hoofdstructuur' en 'Waarde – Archeologie 2'.

Planregel 6.1, aanhef en onder b., bepaalt dat op de voor 'Agrarisch met waarden – Ecologische hoofdstructuur' aangewezen gronden (vollegronds) teeltbedrijven zijn toegestaan.

Op deze gronden staat planregel 6.1, aanhef en onder h. (onverharde) paden, wegen en verkeersvoorzieningen toe.

Op de diverse locaties zijn verder (onder andere) de volgende functie- en gebiedsaanduidingen van toepassing:

- 'specifieke vorm van agrarisch met waarden – aardkundig waardevol gebied': Graafsedijk 5, Graafsedijk 11 en Graafsedijk 15;
- 'specifieke vorm van agrarisch met waarden – dassen': Graafsedijk 5, Graafsedijk 11 en Graafsedijk 15;
- 'overige zone – zoekgebied – evz' en 'overige zone – zoekgebied voor behoud en herstel watersystemen': Graafsedijk 15

Planregel 4.6.1, onder a, onder 1., van het tijdelijk deel van het omgevingsplan 'Buitengebied Cuijk, geconsolideerd', bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden – aardkundig waardevol gebied een omgevingsvergunning is vereist voor het verzetten of vergraven van grond waarbij het maaiveld over meer dan 100 m² wordt gewijzigd of het maaiveld zelf met meer dan 0,20 m wordt gewijzigd.

Planregel 4.6.1, onder h., onder 6 van het tijdelijk deel van het omgevingsplan 'Buitengebied Cuijk, geconsolideerd', bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden – dassen', een omgevingsvergunning is vereist om wegen of paden aan te leggen en/of te verharren, dan wel andere niet omkeerbare oppervlakteverhardingen aan te brengen, groter dan 100 m².

Planregel 4.6.3 bepaalt dat de in planregelen 4.6.1 genoemde omgevingsvergunning slechts kan worden verleend als geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud, het herstel en de ontwikkeling van de in de bestemmingsomschrijving genoemde waarden.

Planregel 37.13.1 bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding 'overige zone – zoekgebied – evz' geen wegen of paden mogen worden aangelegd en/of verhard, dan wel andere niet omkeerbare oppervlakteverhardingen groter dan 100 m² mogen worden aangebracht. De omgevingsvergunning wordt geweigerd als het werk of de werkzaamheden de verwezenlijking, het behoud en/of het beheer van de ecologische verbindingzone aantast (planregel 37.13.3).

Planregel 37.14.1 bepaalt dat ter plaatse van de aanduiding 'zoekgebied – voor behoud en herstel watersystemen' ongeacht het bepaalde in de afzonderlijke bestemmingen geen wegen of paden mogen worden aangelegd en/of verhard dan wel niet omkeerbare oppervlakteverhardingen aangebracht groter dan 100 m². De omgevingsvergunning wordt geweigerd als het werk of de werkzaamheden de verwezenlijking, het behoud en/of het beheer van het watersysteem aantast (planregel 37.14.3).

De bezwaargronden

1.

Het college stelt zich op het standpunt dat de activiteiten zijn toegestaan op grond van de door de gemeenteraad vastgestelde planregels. De ruimtelijke gevolgen van de gebruiksmogelijkheden die in het bestemmingsplan zijn opgenomen zijn door de raad afgewogen bij het vaststellen van het bestemmingsplan. Daarvan staat dus vast dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Wanneer een aanvraag met de planregels in overeenstemming is, moet de aangevraagde vergunning worden verleend.

De commissie volgt het standpunt van het college. De bezwaargrond treft geen doel.

2.

Het college heeft in heroverweging erkend dat in de vergunning een dragende onderbouwing van de opgenomen conclusie ontbreekt, met name voor wat betreft aardkundig waardevol gebied, dassen, zoekgebied – evz en zoekgebied – voor behoud en herstel watersystemen. Het college is voornemens dit in de beslissing op bezwaar te herstellen, met dien verstande dat het voornemens is de omgevingsvergunning voor Graafsedijk 15 alsnog te weigeren omdat niet wordt voldaan aan behoud van het watersysteem.

Voor wat betreft aardkundig waardevol gebied (Graafsedijk 5, Graafsedijk 11 en Graafsedijk 15) overweegt de commissie dat op 29 november 2024 een aardkundige toets heeft plaatsgevonden waarin wordt geconcludeerd dat op de locaties Graafsedijk 5 en Graafsedijk 11 geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de in de bestemmingsomschrijving genoemde aardkundige waarden. Voor Graafsedijk 15 geldt dat de verharding langs de zuidelijke perceelgrens wel leidt tot een onevenredige afbreuk van de aanwezige aardkundige waarde, zijnde een geul met een actieve hydrologische functie. Uit de aardkundige toets volgt dat het college de omgevingsvergunning voor deze locatie in heroverweging zou moeten weigeren.

In de tijdens de hoorzitting overgelegde pleitnota heeft gemachtigde van vergunninghouder betoogd dat er geen sprake is van onevenredige afbreuk van aardkundige waarden. Hij onderbouwt dit met de stelling dat vaststaat dat het perceel voor agrarische doeleinden mag worden gebruikt. Door het aanbrengen van de verharding worden er geen diepe sporen meer in de grond getrokken en verbetert de actieve hydrologisch functie juist.

Naar het oordeel van de commissie is vergunninghouder er niet in geslaagd de onderbouwde aardkundige toets namens het college te weerleggen. De commissie volgt het college in de stelling dat het feit dat de machines die vergunninghouder gebruikt niet geschikt zijn voor vochtige bodemomstandigheden, het aantasten van de aardkundige waarden van de geul door de aanleg van oppervlakteverharding niet rechtvaardigt. De omgevingsvergunning voor Graafsedijk 15 moet in beslissing op bezwaar worden geweigerd.

Voor wat betreft het leefgebied van de dassen is de commissie met het college van oordeel dat de impact van de aanleg en het gebruik van de oppervlakteverharding op de das zeer beperkt is. Door het aanbrengen van de verhardingen wordt geen leefgebied van de das afgesloten of barrière opgeworpen. De verhardingen zorgen niet voor een onevenredige afbreuk van natuurwaarden voor de dassen.

De bezwaargrond treft doel voor wat betreft de omgevingsvergunning voor Graafsedijk 15. Voor het overige treft de bezwaargrond geen doel.

3.

Bezwaarde wijst op planregel 4.4.1, lid j, waarin is bepaald dat onder strijdig gebruik in ieder geval wordt verstaan: "het gebruik van gronden en bouwwerken waarbij toename van stikstofemissie plaatsvindt vanuit de betreffende inrichting". De commissie ziet niet hoe het gebruik van de verhardingen binnen de reguliere bedrijfsvorming leidt tot toename van stikstofemissie. De bezwaargrond treft geen doel.

4.

Zoals namens het college tijdens de hoorzitting terecht is gesteld is voldoende duidelijk dat het gaat over betonnen verhardingen, bedoeld om materieel over te laten rijden. De bezwaargrond treft geen doel.

5.

Zoals namens het college tijdens de hoorzitting terecht is gesteld is voldoende duidelijk op welke locaties de vergunning betrekking heeft. Het is duidelijk dat de vermelde adressen niet de locaties zelf zijn, maar de dicht bij de locaties gelegen adressen. De locaties zelf zijn duidelijk ingetekend met vermelding van de kadastrale percelen. De bezwaargrond treft geen doel.

6.

Bezwaarde stelt dat op de locaties Graafsedijk 5 en Graafsedijk 15 een grotere oppervlakte is verhard dan is vergund. De commissie overweegt dat, zoals in dit advies al is uiteengezet, het college voornemens de vergunning voor Graafsedijk 15 bij beslissing op bezwaar alsnog te weigeren. Voor Graafsedijk 5 is door vergunninghouder een nieuwe tekening aangeleverd zodat in beslissing op bezwaar de juiste oppervlakte kan worden vergund. Overigens is een grotere gerealiseerde oppervlakte aan verharding dan is vergund, geen reden om de vergunning te weigeren.

7.

Bezwaarde stelt dat ten onrechte geen uitwegvergunningen zijn verleend, terwijl er meerdere uitwegen op de openbare weg zijn gerealiseerd. Zoals het college terecht stelt is voor dit soort verbindingen van verhardingen met de openbare weg geen omgevingsvergunning voor een uitwegactiviteit vereist, omdat er niets verandert aan de openbare weg. De bezwaargrond treft geen doel.

8.

Bezwaarde stelt dat op enkele locaties ten onrechte geen archeologisch onderzoek is uitgevoerd. Het college stelt dat in het bestemmingsplan 'Buitengebied Cuijk' en verplichting geldt voor het indienen van een archeologisch rapport als het gaat om meer dan 2.500 m² per locatie. Deze oppervlakte wordt nergens overschreden. De locatie Cuijksedijk in Mill ligt in het bestemmingsplan 'Buitengebied Mill en Sint Hubert' en heeft de bestemming 'Agrarisch met waarden – Ecologische hoofdstructuur' en 'Waarde – Archeologie 2'. In planregel 29.4.3, lid b. van het bestemmingsplan staat dat een omgevingsvergunning alleen kan worden verleend als geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het behoud en de bescherming van archeologische waarden. In lid c staat dat het rapport niet noodzakelijk is, als naar het oordeel van het bevoegd gezag de archeologische waarden in andere beschikbare informatie al afdoende zijn vastgesteld. Vanwege het korte tijdbestek tussen de ontvangst van de nadere gronden van bezwaar en de hoorzitting heeft het college voorafgaande aan de hoorzitting niet kunnen nagaan of daar sprake van is. Op 18 februari 2025 heeft het college alsnog een archeologisch advies aan de stukken toegevoegd, waarin het college concludeert dat de archeologische waarden van het terrein in andere, in dit advies verwoorde beschikbare informatie, afdoende is vastgesteld en een nieuw rapport daarom niet noodzakelijk is.

De commissie is van oordeel dat uit deze informatie volgt dat de erfverharding op deze locatie niet leidt tot een onevenredige afbreuk van de archeologische waarden. De bezwaargrond treft geen doel.

De commissie is gelet op bovenstaande overwegingen van oordeel dat het besluit van 13 augustus 2024 dusdanig moet worden herzien, dat de vergunning voor Graafsedijk 15 moet worden geweigerd. Ook moet motivering van het besluit, zoals in het voorgaande is benoemd, worden verbeterd. Voor het overige kan het besluit in stand blijven.

Het advies

De commissie adviseert u:

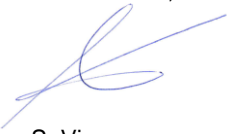
1. het bestreden besluit dusdanig te herzien, dat de vergunning voor Graafsedijk 15 in Beers (CUI00 N 214) wordt geweigerd;
2. de motivering van het besluit te verbeteren, zoals in dit advies overwogen;
3. het besluit voor het overige in stand te laten.

Cuijk, 24 april 2025

De algemene kamer van de commissie bezwaarschriften,

De voorzitter,

De secretaris,



S. Visser



A.J.L. van Bergen