

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:2164
Datum uitspraak	27 juli 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 september 2020 heeft de raad van de gemeente Oldebroek het bestemmingsplan "Buitengebied, [locatie 1] en [locatie 2]" vastgesteld.

Volledige tekst

202006367/1/R4.

Datum uitspraak: 27 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

De minister en staatssecretaris van Defensie (hierna samen en in enkelvoud: de minister),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Oldebroek,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 september 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, [locatie 1] en [locatie 2]" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft de minister beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) heeft desgevraagd een deskundigenbericht uitgebracht.

De minister heeft zijn zienswijze daarop naar voren gebracht.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 mei 2022, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. R.D. Reinders, advocaat te Den Haag, LKol M.C. Hoekstra, ir. A. Eisses en ing. J.M.M. Vergouwe, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R. Benhadi en mr. M.J.O. Copier, advocaten te Nijmegen, en J.W. van Hoorn zijn verschenen. Voorts is ter zitting via videoverbinding [partij] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan "Buitengebied, [locatie 1] en [locatie 2]" (hierna: het bestemmingsplan) maakt het mogelijk om de op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te Oldebroek aanwezige recreatiewoningen permanent te bewonen. Daarnaast maakt het plan het mogelijk om tussen de recreatiewoning op het perceel [locatie 2] en de ten zuiden daarvan gelegen A28 een geluidsscherm te realiseren.

De minister is gebruiker van het Artillerie-Schietkamp bij 't Harde (hierna: het ASK). Het ASK ligt nabij [locatie 1] en [locatie 2]. Volgens de minister is het ASK een van de belangrijkste schietterreinen van het Ministerie van Defensie. Alle krijgsmachtdelen maken gebruik van het schietkamp, evenals de nationale politie. Het ASK omvat een groot aantal schietbanen en voorziet jaarlijks in schiettrainingen van duizenden manschappen. Jaarlijks worden er ruim drie miljoen schoten gelost en proeven met explosieven ondernomen. Daarnaast is het ASK de enige langeafstandsschietbaan in Nederland waar geoefend kan worden met het afvuren van houthitsers. De minister vindt dat de belangen van Defensie onvoldoende bij de vaststelling van het bestemmingsplan zijn betrokken en vreest dat de gebruiksmogelijkheden van het ASK in de toekomst worden beperkt.

Het deskundigenbericht van de STAB gaat over de gevolgen van het plan voor de gebruiksmogelijkheden van het artillerieterrein vanwege de gevolgen van schietgeluid voor het akoestisch klimaat ter plaatse van de voorziene woningen.

Toetsingskader

2. 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.

Toepassing beleidsregel 2016

3. De minister betoogt dat de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan ten onrechte geen rekening gehouden heeft met de "Beleidsregel schietlawaaai defensieterreinen" uit 2016 (hierna: de beleidsregel 2016). De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (hierna: de staatssecretaris) hanteert de beleidsregel 2016 voor de omgevingsvergunning milieu voor grote schietinrichtingen zoals het ASK. In de beleidsregel 2016 wordt gewerkt met een specifieke waarderingsgrootte voor schietgeluid, te weten de Beoordeling schietgeluid, dag, avond, nacht (hierna: Bs,dan). Op grond van de beleidsregel 2016 geldt voor het verlenen van een omgevingsvergunning door de staatssecretaris een voorkeurswaarde voor de geluidbelasting vanwege de inrichting op geluidsgevoelige objecten van 50 dB Bs,dan. De staatssecretaris kan vanwege nationale of operationele belangen een omgevingsvergunning verlenen die leidt tot een maximale geluidbelasting van 60 dB Bs,dan, maar dan is het volgens de beleidsregel 2016 aan de minister om geluidshinder te vermijden en aanvullende maatregelen te treffen. Volgens de minister heeft de raad hier ten onrechte geen rekening mee gehouden.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voor het ASK in 1994 een milieuvergunning is verleend. De daarin vastgestelde geluidvoorschriften gelden nog steeds. DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V. (hierna: DGMR) heeft, gelet op het feit dat er sprake is van een oude milieuvergunning, in het aanvullend geluidsonderzoek "Bestemmingsplan Buitengebied, [locatie 1] en 63 - milieueffecten geluid" (hierna: het aanvullend akoestisch onderzoek) aansluiting gezocht bij de oudere beleidsnota "Beleid inzake militair schietgeluid" uit 2013 (hierna: de beleidsnota 2013). DGMR heeft de overwegingen die zij daaraan ten grondslag heeft gelegd uiteengezet in paragraaf 3.4.2 van het aanvullend akoestisch onderzoek. In zoverre is volgens de raad weldegelijk rekening gehouden met de beleidsregel 2016. De raad stelt daarnaast dat de minister deze beroepsgrond ook heeft aangevoerd in de beroepsprocedure tegen het bestemmingsplan "Buitengebied, Mulligen". De Afdeling heeft in de uitspraak van 28 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2950](#), over dit bestemmingsplan geoordeeld dat het in dit geval niet onredelijk is aansluiting te zoeken bij de beleidsnota 2013. Volgens de Afdeling beschikte de gemeente alleen over gegevens om de oude rekenwijze van de beleidsnota 2013 toe te passen en was niet in geschil dat de reden hiervoor was dat de minister geen gehoor heeft gegeven aan het verzoek van de gemeente om de voor de nieuwe rekenwijze benodigde gegevens te verstrekken. Voorts was volgens de Afdeling in die uitspraak niet gebleken dat toepassing van de oude rekenwijze geen representatief beeld geeft van het woon- en leefklimaat bij de voorziene woningen. De raad stelt zich op het standpunt dat dit oordeel van de Afdeling nog steeds relevant is, omdat de gemeente en DGMR nog steeds alleen over gegevens beschikken om de 'oude' rekenwijze toe te passen en er geen recente, voor de nieuwe rekenwijze benodigde gegevens bekend zijn.

3.2. De STAB heeft in haar deskundigenbericht van 13 september 2021 toegelicht dat de beleidsregel 2016 beter correleert met de hinder van schietgeluid dan de oude geluidsdosismaat en dat dit een van de belangrijkste redenen was om de oude geluidsdosismaat te vervangen. Daar komt volgens de STAB bij dat Bs,dan met name een betere weergave biedt van de geluidsbelasting van schietinrichtingen met een sterk, laagfrequent karakter, zoals bij het ASK het geval is. De beleidsregel 2016 is dan ook gebaseerd op de meest recente milieuhygiënische inzichten op het gebied van de berekening van schietgeluid, aldus de STAB.

3.3. Niet in geschil is dat, indien door de minister een vergunning aangevraagd wordt voor een uitbreiding of wijziging van het ASK, voor de staatssecretaris de beleidsregel 2016 en de daarin opgenomen beoordelingsmaat Bs,dan leidend zijn voor de beoordeling van die aanvraag. Gelet hierop en op het feit dat uit het deskundigenbericht blijkt dat de beleidsregel 2016 een beter beeld geeft van de geluidsbelasting van het ASK dan de beleidsnota 2013 en gebaseerd is op de meest recente milieuhygiënische inzichten, had de raad de beleidsregel 2016 moeten betrekken bij zijn beoordeling. De stelling van de raad dat hij niet beschikte over de voor de nieuwe rekenwijze benodigde gegevens, leidt niet tot een ander oordeel. De raad heeft bij de voorbereiding van dit plan geen contact gezocht met de minister om die gegevens te krijgen. Dat had hij gelet op artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wel moeten doen. De minister heeft te kennen gegeven dat hij de benodigde gegevens desgevraagd zou hebben verstrekt. Er bestaat geen aanleiding om daaraan te twijfelen. In zoverre is de situatie in deze zaak ook anders dan die in de zaak die heeft geleid tot de hiervoor genoemde uitspraak van 28 augustus 2019. De conclusie is dan ook dat de raad ten onrechte de beleidsregel 2016 niet bij de beoordeling heeft betrokken.

Het betoog slaagt.

Belangenafweging en goede ruimtelijke ordening

4. De minister betoogt dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat de raad bij de vaststelling van het plan ten onrechte de gevolgen daarvan voor het ASK niet heeft betrokken. De minister acht het cruciaal dat er ruimte blijft om bestaande activiteiten op het ASK, binnen de grenzen van de beleidsregel 2016, te kunnen uitbreiden zonder dat er onwerkbare of onevenredig kostbare maatregelen worden voorgeschreven. De minister heeft ter zitting toegelicht dat de krijgsmacht gemoderniseerd wordt en het takenpakket uitgebreid. Hij heeft op 1 mei 2018 een conceptaanvraag ingediend, waarin een verandering van het gebruik van wapens en munitie op het terrein wordt aangevraagd. Het is volgens de minister in het landsbelang dat Defensie op het ASK ruimte heeft om de activiteiten te verrichten die vanuit het belang van een goed functionerende krijgsmacht noodzakelijk zijn. Dat belang dient zwaarder te wegen dan het belang bij het toestaan van permanente bewoning van twee solitaire recreatiewoningen, aldus de minister. In dat verband stelt hij dat in de toelichting iedere onderbouwing van nut en noodzaak van het plan ontbreekt.

4.1. De raad betwist dat de minister door de vaststelling van het bestemmingsplan wordt benadeeld en dat in strijd gehandeld wordt met een goede ruimtelijke ordening. De raad stelt daarnaast de belangen van de minister weldegelijk meegewogen te hebben bij de vaststelling van het bestemmingsplan. Daarbij wijst de raad op het aanvullend akoestisch onderzoek. Daaruit volgt dat het ASK niet onevenredig in de bedrijfsactiviteiten die zijn toegestaan op grond van de geldende milieuvergunning zal worden belemmerd. De raad stelt niet bekend te zijn met concrete uitbreidingsplannen of concrete voorgenomen en akoestisch relevante wijzigingen van de vergunde activiteiten. De vrees van de minister betreft daarom een toekomstige onzekere gebeurtenis waar de raad geen rekening mee kon houden bij de vaststelling van het bestemmingsplan. De raad verwijst in dit verband naar de uitspraken van 29 augustus 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:2950](#) en 17 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:585](#).

4.2. De voorziene woningen zullen op deze locatie dichterbij het ASK komen te liggen dan andere woningen in de omgeving, waardoor zij als nieuwe beoordelingspunten gaan gelden bij een toekomstige vergunningaanvraag voor de uitbreiding of wijziging van het ASK. Die aanvraag zal getoetst moeten worden aan de beleidsregel 2016. Uit een berekening door TNO blijkt dat de geluidsbelasting in de inmiddels aangevraagde wijziging van het ASK bij beide voorziene woningen 56 dB Bs, dan bedraagt. Hoewel op grond van de beleidsregel 2016 een omgevingsvergunning voor een geluidsbelasting van maximaal 60 dB Bs, dan kan worden toegelaten, vindt voor een dergelijke vergunningverlening volgens de beleidsregel 2016 een strenge toets plaats. De staatssecretaris kan alleen afwijken van de voorkeursgrenswaarde vanwege nationale of operationele belangen. Bij de toepassing van de maximumwaarde van 60 dB Bs, dan dient de staatssecretaris uit te gaan van de huidige vergunde geluidsniveaus en van het antwoord op de vraag of door de minister in voldoende mate is onderzocht of de extra geluidhinder ter plaatse vermeden kan worden door het treffen van aanvullende maatregelen. Gelet hierop is weliswaar niet op voorhand uitgesloten dat een vergunning kan worden verleend als de recreatiewoningen een woonbestemming krijgen, maar dat een vergunning zal worden verleend, waar de raad vanuit lijkt te gaan, is geenszins een gegeven. Gelet op het strenge beleid is aannemelijk dat de minister bij een aanvraag voor wijziging of uitbreiding van het ASK te maken krijgt met beperkingen, ofwel doordat voor bepaalde activiteiten geen vergunning zal worden verleend, ofwel doordat aanvullende, mogelijk kostbare maatregelen moeten worden genomen.

De Afdeling volgt niet de stelling van de raad dat het geen rekening hoeft te houden met een uitbreiding of wijziging van het ASK, omdat dat gaat om een onzekere toekomstige

gebeurtenis. Ten tijde van de vaststelling van het plan was er al een conceptaanvraag ingediend, waarin een verandering van het gebruik van wapens en munitie op het ASK wordt aangevraagd. Daarnaast is niet in geschil dat het ASK uniek is in Nederland en dat er geen alternatieve locaties in Nederland beschikbaar zijn en, zoals door de minister is toegelicht ter zitting, ook niet in het buitenland. Ook om die reden had de raad in zijn beoordeling rekening moeten houden met eventuele toekomstige uitbreidingen of wijzigingen van het ASK.

4.3. Aannemelijk is dat het ASK van grote betekenis is voor een goed functionerende krijgsmacht en daarmee van groot nationaal belang is. Alle krijgsmachtdelen maken gebruik van het ASK, evenals de nationale politie. Het ASK is het enige oefenterrein in Nederland waar geoefend kan worden met houwitsers. Het belang van de minister om niet beperkt te worden in de uitbreidingsmogelijkheden van het ASK is dan ook groot. Daar tegenover staat het belang dat met het plan wordt gediend. Het plan is vastgesteld op verzoek van de eigenaren van de recreatiewoningen. Zij hebben de wens om daarin permanent te mogen wonen. De raad heeft dus niet zelf uit planologische overwegingen het initiatief genomen om de recreatiewoningen weg te bestemmen en permanente bewoning mogelijk te maken. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat er een groot belang bestaat bij het mogelijk maken van permanente bewoning. De raad heeft nog wel naar voren gebracht dat er een overcapaciteit aan recreatiewoningen bestaat, maar niet valt in te zien waarom dat op zichzelf een groot belang oplevert bij het toestaan van permanente bewoning van deze twee recreatiewoningen. Gelet op het nationale belang van het ASK en de gevolgen die het plan voor het ASK kan hebben, is de Afdeling van oordeel dat de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

4.4. De Afdeling overweegt ook nog dat de raad zonder deugdelijke motivering heeft gesteld dat ter hoogte van de te realiseren woningen een afdoende woon- en leefklimaat kan worden bewerkstelligd. Hoewel een vergunning verleend kan worden door de staatssecretaris tot een maximumwaarde van 60 dB Bs,dan, betekent dat niet dat daarmee voldoende afgewogen is dat sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Daarnaast valt de gecumuleerde geluidbelasting op basis van de Bs,dan-waarden hoger uit dan de waarden waarvan de raad op basis van Lr-waarden is uitgegaan, wat tot gevolg heeft dat voor de voorziene woningen sprake is van een slechtere milieukwaliteitsklasse. Dat het woon- en leefklimaat ter plaatse niet heel goed is, blijkt daarnaast ook al uit het feit dat de raad zich genoodzaakt heeft gezien om in het plan een verbod op te nemen om de bovenverdieping van de recreatiewoning op het perceel [locatie 2] te gebruiken voor geluidsgevoelige vertrekken.

4.5. Gelet op wat hiervoor is overwogen ziet de Afdeling in wat de minister heeft aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in strijd met artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) heeft vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Conclusie

5. In wat de minister heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.1 van de Wro en artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond. Het besluit van 24 september 2020 dient te worden vernietigd. Wat de minister voor het overige heeft aangevoerd, behoeft geen bespreking.

6. 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 in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

7. De raad moet de proceskosten van de minister vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Oldebroek van 24 september 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied, [locatie 1] en [locatie 2]";

III. draagt de raad van de gemeente Oldebroek op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Oldebroek tot vergoeding van bij de minister en staatssecretaris van Defensie in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.897,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Oldebroek aan de minister en staatssecretaris van Defensie het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 532,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. J.H. van Breda en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Minderhoud
voorzitter

w.g. Van Grinsven

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 27 juli 2022

457-993