

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:2855

Datum uitspraak

5 oktober 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 10 december 2020 heeft de raad van de gemeente Nieuwegein het bestemmingsplan "Zuidoostelijke Stadsrand" vastgesteld. Met het plan wordt, voor zover van belang, een bedrijventerrein - fase 4 van bedrijvenpark Het Klooster - mogelijk gemaakt ten zuiden van het Amsterdam-Rijnkanaal (hierna ook: de driehoek). Aan de overkant van het Amsterdam-Rijnkanaal ligt het kasteel Heemstede, dat deel uitmaakt van de buitenplaats Heemstede. [vennootschap] is eigenaar van het kasteel. Zij heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 10 december 2020 omdat zij vreest voor een onaanvaardbare aantasting van het karakter van de omgeving van de buitenplaats als gevolg van het voorziene bedrijventerrein. Om diezelfde reden hebben ook vijf stichtingen en verenigingen beroep ingesteld. Verder hebben vijf bewoners van woningen aan de Heemsteedseweg, eveneens gelegen aan de overkant van het Amsterdam-Rijnkanaal, beroep ingesteld. Zij vrezen aantasting van hun woon- en leefklimaat als gevolg van het bedrijventerrein.

Volledige tekst

202101251/1/R4.

Datum uitspraak: 5 oktober 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[vennootschap] gevestigd te [plaats], en anderen,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Nieuwegein,

verweerder.

#### Procesverloop

Bij besluit van 10 december 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Zuidoostelijke Stadsrand" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [vennootschap] en anderen beroep ingesteld.

[vennootschap] en anderen en de raad hebben nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 27 januari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Zuidoostelijke Stadsrand, herstelbesluit" (hierna: het herstelplan) vastgesteld.

[vennootschap] en anderen hebben nog een nader stuk ingediend.

[vennootschap] en anderen hebben tegen het herstelplan beroepsgronden ingediend.

De raad heeft nog een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 juni 2022, waar [vennootschap] en anderen, vertegenwoordigd door mr. M.W. Holtkamp, advocaat te Utrecht, vergezeld door [gemachtigde A], [gemachtigde B], [gemachtigde C], [gemachtigde D] en [gemachtigde E], en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.E.H. Smit en drs. M. Broersma, zijn verschenen.

#### Overwegingen

1. Met het plan wordt, voor zover van belang, een bedrijventerrein - fase 4 van bedrijvenpark Het Klooster - mogelijk gemaakt ten zuiden van het Amsterdam-Rijnkanaal (hierna ook: de driehoek). Aan de overkant van het Amsterdam-Rijnkanaal ligt het kasteel Heemstede, dat deel uitmaakt van de buitenplaats Heemstede. [vennootschap] is eigenaar van het kasteel. Zij heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 10 december 2020 omdat zij vreest voor een onaanvaardbare aantasting van het karakter van de omgeving van de buitenplaats als gevolg van het voorziene bedrijventerrein. Om diezelfde reden hebben ook vijf stichtingen en verenigingen beroep ingesteld. Verder hebben vijf bewoners van woningen aan de Heemsteedseweg, eveneens gelegen aan de overkant van het Amsterdam-Rijnkanaal, beroep ingesteld. Zij vrezen aantasting van hun woon- en leefklimaat als gevolg van het bedrijventerrein.

1.1. Met het herstelplan heeft de raad beoogd het plan te repareren, onder meer de punten waar de voorzieningenrechter van de Afdeling in zijn uitspraak van 17 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1291](#), over het plan op is ingegaan. De raad heeft alsnog een milieueffectbeoordeling laten uitvoeren en op basis daarvan geconcludeerd dat geen milieueffectrapport hoeft te worden gemaakt. Hij is ingegaan op de ligging van het plangebied ten opzichte van de Nieuwe Hollandse Waterlinie (hierna: NHW) en heeft daarvoor niet langer meer getoetst aan de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2013 (Herijking 2016), maar aan de Interim Omgevingsverordening provincie Utrecht. In die verordening is de driehoek niet langer als onderdeel van de NHW aangemerkt. Naar aanleiding van de beroepsgronden tegen het plan zijn de regels, de verbeelding en de plantoelichting gewijzigd. Ook zijn enkele ambtshalve aanpassingen doorgevoerd. Verder is het beeldkwaliteitsplan gewijzigd en is getoetst aan de nieuwe Omgevingsvisie gemeente Nieuwegein.

2. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft

het beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. De Afdeling merkt het besluit van 27 januari 2022 tot vaststelling van het herstelplan voor het beroep van [vennootschap] en anderen aan als een besluit als bedoeld in artikel 6:19, omdat dat betrekking heeft op planonderdelen waarop het besluit van 10 december 2020 ziet, waartegen het beroep van [vennootschap] en anderen aanhangig is, en omdat het herstelplan niet volledig aan hun beroep tegemoetkomt. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, wordt het beroep van [vennootschap] en anderen tegen het besluit van 10 december 2020 geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 27 januari 2022. Wat zij tegen het besluit van 10 december 2020 naar voren hebben gebracht, zal de Afdeling aanmerken als de gronden van hun beroep van rechtswege tegen het herstelplan. Ook zal de Afdeling, voor zover nodig, ingaan op de beroepsgronden tegen het herstelplan.

3. De raad betoogt dat, naast [vennootschap] die als enige een zienswijze over het ontwerp van het plan van 10 december 2020 naar voren heeft gebracht, alleen Erfgoedvereniging Bond Heemschut, [partij A], [partij B] en [partij C] in het beroep kunnen worden ontvangen. Volgens de raad zijn Stichting Buitenplaats Heemstede Houten, Historische Kring "Tussen Rijn en Lek", Stichting Utrechtse Kastelen, Stichting Digitaal Portaal voor Nederlandse Kastelen, historische Buitenplaatsen en Landgoederen, [partij D] en [partij E] geen belanghebbende bij de besluiten.

3.1. Uit artikel 6:13 van de Awb volgt dat een belanghebbende geen beroep bij de bestuursrechter kan instellen als aan hem redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht. Maar op grond van de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:786](#), kan artikel 6:13 van de Awb niet aan de indieners van het beroep worden tegengeworpen als zij als belanghebbende zijn aan te merken.

3.2. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in die bepaling. Uit het derde lid van die bepaling volgt dat ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede worden beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen. In artikel 8:1 is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter.

3.3. De Afdeling volgt de raad alleen in zijn betoog voor Historische Kring "Tussen Rijn en Lek" en Stichting Digitaal Portaal voor Nederlandse Kastelen, historische Buitenplaatsen en Landgoederen.

3.4. Historische Kring "Tussen Rijn en Lek" is een vereniging die ten doel heeft het wekken van de belangstelling voor en het verbreiden van kennis over de geschiedenis van het Kromme-Rijngebied. Op de website van de vereniging staat dat het Kromme-Rijngebied globaal de gemeenten Wijk bij Duurstede, Bunnik en Houten omvat. Het plangebied maakt geen deel uit van het werkgebied van de vereniging, wat bevestiging vindt in de kaart van de omgevingsvisie die de gemeenten Houten, Wijk bij Duurstede en Bunnik hebben vastgesteld voor het Kromme-Rijngebied. Niet valt in te zien dat de met het plan en het herstelplan voorziene ontwikkelingen gevolgen hebben voor de belangen waarvoor de vereniging volgens haar doelstelling opkomt. Van feitelijke werkzaamheden die aanleiding geven van een ruimer gebied uit te gaan, is niet gebleken. De vereniging is geen belanghebbende en kan niet worden ontvangen in haar beroep.

3.5. Stichting Digitaal Portaal voor Nederlandse Kastelen, historische Buitenplaatsen en Landgoederen heeft ten doel het bieden van een digitaal platform ten behoeve van de instandhouding van kastelen, historische buitenplaatsen en landgoederen in Nederland. Niet valt in te zien dat de met het plan en het herstelplan voorziene ontwikkelingen gevolgen hebben voor de belangen waarvoor de stichting volgens haar doelstelling opkomt. Van relevante feitelijke werkzaamheden is verder niet gebleken. De stichting is geen belanghebbende en kan niet worden ontvangen in haar beroep.

3.6. Voor Stichting Buitenplaats Heemstede Houten, Stichting Utrechtse Kastelen, [partij D] en [partij E] overweegt de Afdeling dat het plan en het herstelplan voorzien in een nieuw bedrijventerrein tot bedrijfscategorie 4.1 met ruime bouwmogelijkheden waarbij het niet alleen gaat om de gronden van het al aanwezige [aannemersbedrijf]. De situatie zal planologisch wijzigen. Het belang van beide rechtspersonen vindt bevestiging in wat in hun statuten is vermeld. Niet kan worden volgehouden, zoals de raad betoogt, dat het Amsterdam-Rijnkanaal in zoverre als een harde grens moet worden gezien. Het betreft een open gebied met water ertussen op een afstand van ongeveer 100-250 m van de buitenplaats Heemstede en de gronden van beide natuurlijke personen. Deze afstand, mede in het licht van de openheid van het gebied, is niet zodanig dat gevolgen van enige betekenis van de nieuwe ontwikkeling bij voorbaat zijn uitgesloten. Daarbij zijn, anders dan de raad aanneemt, de richtafstanden in de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" en de mogelijkheid om die afstanden met een stap te verlagen niet van bepalende betekenis. Die afstanden zijn niet bedoeld om in het kader van de beoordeling van de belanghebbendheid vast te stellen of sprake is van gevolgen van enige betekenis, maar om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de gevolgen van een voorziene ontwikkeling te beoordelen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2271](#), onder 3.2). Stichting Buitenplaats Heemstede Houten, Stichting Utrechtse Kastelen, [partij D] en [partij E] zijn daarom belanghebbende. Het betoog van de raad faalt in zoverre.

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.

5. [vennootschap] en anderen betogen dat de raad ten onrechte geen ontwerp van het herstelplan ter inzage heeft gelegd. Ook zijn zij ten onrechte niet door het gemeentebestuur geïnformeerd over de voorbereiding van het herstelplan, terwijl dat ervan op de hoogte was dat zij beroep tegen het plan hadden ingesteld.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het herstelplan niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb in ontwerp ter inzage hoefde te worden gelegd omdat de kern van het plan, te weten het mogelijk maken van fase 4 van bedrijvenpark Het Klooster, niet is gewijzigd. Er is volgens de raad slechts sprake van herstel van een aantal punten die in het beroepsschrift over het plan naar voren zijn gebracht.

5.2. Een bestuursorgaan dient in beginsel een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb, dat strekt tot wijziging van een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, voor te bereiden met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, indien het oorspronkelijke besluit met

toepassing van die afdeling is voorbereid. Hierop zijn uitzonderingen mogelijk. De raad kan na de vaststelling van het bestemmingsplan waarbij de zienswijze van een appellant niet of niet geheel is gehonoreerd, alsnog besluiten dat deze zienswijze dient te leiden tot een aanpassing van het plan, zonder dat afdeling 3.4 opnieuw behoeft te worden toegepast, mits deze aanpassing naar aard en omvang niet zodanig groot is dat een wezenlijk ander plan wordt vastgesteld. Verder wordt als uitzondering aangenomen de situatie dat het besluit als bedoeld in artikel 6:19 wijzigingen van ondergeschikte aard bevat die de raad in het plan wil doorvoeren, zonder dat de tegen het ontwerpplan ingediende zienswijzen daartoe aanleiding gaven (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6546).

5.3. [vennootschap] en anderen komen met name op voor de cultuurhistorische waarden van de driehoek. Overeenkomstig hun verzoek is alsnog voor de gronden met de dubbelbestemming "Waarde - Cultuurhistorie 1" voorzien in een adviesverplichting.

Daarentegen hebben de gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" en het grootste gedeelte van de gronden met de bestemming "Bedrijf" in het herstelplan niet langer die dubbelbestemming wat volgens hen in oppervlakte neerkomt op een vermindering van ongeveer 90%. De hier aanwezige waarden zijn hierdoor minder beschermd. In het herstelplan is in de regels een regeling voor geluid en stikstof opgenomen voor de vier nieuwe bedrijfskavels en in de verbeelding is voor elk van de vier kavels voorzien in een maximumgeluidsemissie en een functieaanduiding voor stikstof. Verder zijn voor de gronden van het [aannemersbedrijf] in de verbeelding en regels beperkingen in de bouwmogelijkheden doorgevoerd. Zo waren de bouwmogelijkheden in het plan vrijwel onbegrensd en zijn deze in het herstelplan gelimiteerd in oppervlakte en hoogte. Ambtshalve is alsnog in de verbeelding en de planregels voorzien in een ontsluitingsmogelijkheid voor het [aannemersbedrijf] op de wegenstructuur van de zuidelijk van dat bedrijf gelegen gronden.

Een deel van de aanpassingen in het herstelplan vloeit voort uit wat [vennootschap] in de zienswijze en [vennootschap] en anderen in beroep hebben aangevoerd. Met het herstelplan zijn de bouwmogelijkheden voor het [aannemersbedrijf] aanzienlijk in hoogte en oppervlakte beperkt. Verder is een verstrekkende gebruiksregeling opgenomen voor geluid en stikstof. Dit maakt dat hiermee een wezenlijk ander plan is vastgesteld, ook al voorziet ook het herstelplan voor de driehoek in het mogelijk maken van fase 4 van het bedrijvenpark. Daarbij komt dat voor een groot gedeelte van de driehoek de cultuurhistorische dubbelbescherming is komen te vervallen, wat strijdig is met de belangen waarvoor [vennootschap] en anderen opkomen en wat niet overeenkomstig de zienswijze van [vennootschap] is. Dit moet dus als ambtshalve wijziging worden beschouwd. Verder is de ontsluitingsmogelijkheid voor het [aannemersbedrijf] op het gedeelte met de nieuwe bedrijfskavels via een ambtshalve aanpassing van de verbeelding gewijzigd wat gevolgen zal hebben voor de verkeersafwikkeling ter plaatse. Ook deze ambtshalve wijzigingen zijn niet van ondergeschikte aard.

De wijzigingen die met het herstelplan zijn doorgevoerd, zijn daarom zodanig dat de raad toepassing van afdeling 3.4 van de Awb niet achterwege had mogen laten. Door het herstelplan niet als ontwerp ter inzage te leggen, heeft de raad het niet mogelijk gemaakt om over deze wijzigingen vóór de vaststelling een zienswijze naar voren te brengen. De raad stelt zich ten onrechte op het standpunt dat hij voor het herstelplan geen toepassing hoefde te geven aan afdeling 3.4 van de Awb.

Het betoog slaagt.

6. Gelet op wat [vennootschap] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding

voor het oordeel dat het besluit tot vaststelling van het herstelplan is genomen in strijd met artikel 3.8, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Uit de vaststelling van het herstelplan volgt dat de raad zich op het standpunt stelt dat de planregeling voor de driehoek gebreken heeft en niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Het plan is daarom vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep van [vennootschap] en anderen, voor zover ontvankelijk, is gegrond. De besluiten tot vaststelling van het plan en het herstelplan worden vernietigd voor zover het gaat om de noordelijk gelegen gronden die in samenhang een driehoek vormen. Omdat het beroep zich niet richt op het overige gedeelte van het plangebied, komt dat deel van het herstelplan definitief in rechte vast te staan. Wat [vennootschap] en anderen verder hebben aangevoerd, onder meer over de strijd van de begrenzing van de NHW in de provinciale verordening met het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening en het buiten beschouwing laten van de gevolgen van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden in de aanlegfase, hoeft niet te worden besproken.

7. 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 de elektronisch vastgestelde plannen die te raadplegen zijn op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

8. De raad moet de proceskosten vergoeden.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover ingesteld door Historische Kring "Tussen Rijn en Lek" en Stichting Digitaal Portaal voor Nederlandse Kastelen, historische Buitenplaatsen en Landgoederen;

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt de besluiten van de raad van de gemeente Nieuwegein van 10 december 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Zuidoostelijke Stadsrand" en 27 januari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Zuidoostelijke Stadsrand, herstelbesluit", beide voor zover het betreft de gronden zoals aangegeven op de in de bijlage bij deze uitspraak behorende kaarten;

IV. draagt de raad van de gemeente Nieuwegein op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt in de elektronisch vastgestelde plannen die te raadplegen zijn op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

V. veroordeelt de raad van de gemeente Nieuwegein tot vergoeding van bij [vennootschap] en anderen 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, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Nieuwegein aan [vennootschap] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. M. Soffers,

leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, griffier.

w.g. Borman

voorzitter

w.g. Bechinka

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 oktober 2022

371

BIJLAGE

