

# ECLI:NL:RVS:2021:904

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	28-04-2021
Datum publicatie	28-04-2021
Zaaknummer	201907141/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 21 februari 2019, kenmerk 2019/15438, heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg goedkeuring verleend aan het eindplan van Centrale Zandwinning Weert B.V. voor de groeve omgeving IJzeren Man in het kader van de aan CZW verleende ontgrondingsvergunning. Bij besluit van 28 juli 2016 heeft het college de vergunning voor het ontgronden van percelen gewijzigd. De Afdeling heeft bij uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1720, het hiertegen door onder andere de stichting ingestelde beroep ongegrond verklaard. De genoemde ontgrondingsvergunning is daarmee onherroepelijk geworden. Op 8 februari 2019 heeft CZW bij het college het eindplan ingediend. Het college heeft bij besluit van 21 februari 2019 goedkeuring verleend aan dit eindplan. De Stichting Groen Weert kan zich niet verenigen met de goedkeuring van het eindplan.

Vindplaatsen [Rechtspraak.nl](https://rechtspraak.nl)

## Uitspraak

201907141/1/R3.

Datum uitspraak: 28 april 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Groen Weert (hierna: de stichting), gevestigd te Weert,  
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 februari 2019, kenmerk 2019/15438, heeft het college goedkeuring verleend aan het eindplan van Centrale Zandwinning Weert B.V. (hierna: CZW) voor de groeve omgeving IJzeren Man in het kader van de aan CZW verleende ontgrondingsvergunning.

Bij besluit van 13 augustus 2019, verzonden op 16 augustus 2019, heeft het college het door de stichting hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft de stichting beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desgevraagd een deskundigenbericht uitgebracht.

De stichting en het college hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De stichting heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 februari 2021, waar de stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigden A], en het college, vertegenwoordigd door mr. J. Thoolen-Simonis en ing. J.C.F. Lacroix, zijn verschenen. Verder is CZW, vertegenwoordigd door [gemachtigden B], gehoord.

Overwegingen

Inleiding en voorgeschiedenis

1. Bij besluit van 28 juli 2016 heeft het college de bij besluit van 18 december 2014 aan CZW verleende vergunning voor het ontgronden van percelen in het gebied plaatselijk bekend als "IJzeren Man" te Weert (hierna: de ontgrondingsvergunning) gewijzigd. De Afdeling heeft bij uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1720, het hiertegen door onder andere de stichting ingestelde beroep ongegrond verklaard. De genoemde ontgrondingsvergunning is daarmee onherroepelijk geworden.

Op 8 februari 2019 heeft CZW bij het college het eindplan ingediend. Het college heeft bij besluit van 21 februari 2019 goedkeuring verleend aan dit eindplan. Bij besluit van 13 augustus 2019 heeft het college het (onder andere) hiertegen gemaakte bezwaar van de stichting ongegrond verklaard.

De stichting kan zich niet verenigen met de goedkeuring van het eindplan. Zij voert aan dat het eindplan in strijd is met gemaakte afspraken en wettelijke regelgeving omtrent de volgens haar vereiste boscompensatie. Zij heeft daarom beroep tegen het bestreden besluit ingesteld.

Plan van eindtoestand (voorschrift 5)

Begrenzing compensatie

2. De stichting voert aan dat het eindplan op grond van voorschrift 5 van de ontgrondingsvergunning moet voorzien in de aanleg van 23,6 hectare (ha) bos ter compensatie van de gekapte bomen binnen het ontgrondingsgebied. Volgens de stichting is de in het eindplan gekozen begrenzing van het gebied waarvoor bos- en natuurcompensatie is aangewezen, in strijd met voorschrift 5 van de ontgrondingsvergunning. Daartoe stelt zij dat de ontgrondingsvergunning vermeldt dat de boscompensatie moet plaatsvinden binnen de vergunningsgrens en dat in het bestreden besluit thans ook is voorzien in bos- en natuurcompensatie buiten de vergunningsgrens. Volgens haar maakt in dit verband ten onrechte het bestaande broekbos, gelegen tussen de Lozerweg en het vergunninggebied, onderdeel uit van de in het eindplan neergelegde boscompensatie. De stichting verwijst ter onderbouwing van haar standpunt onder andere naar het Inrichtingsplan van 25 mei 2004, waarin het broekbos is aangemerkt als "te handhaven bestaand bos" en niet tot het gebied behoort wat is aangemerkt als compensatiegebied.

Volgens de stichting leidt het voorgaande ertoe dat er onvoldoende ruimte is binnen het vergunninggebied voor de volgens haar voorziene boscompensatie.

2.1. Het college stelt dat bij de ontgrondingsvergunningen van 18 december 2014 en 22 mei 2001 een eindplan van 25 mei 2004 behoorde. In dit eindplan was volgens het college voorzien in 34 ha boscompensatie. Deze 34 ha is volgens het college tevens het uitgangspunt geweest bij de (voorschriften van de) ontgrondingsvergunning van 28 juli 2016. Volgens het college is bij deze 34 ha tevens het genoemde broekbos inbegrepen. Daarom is het broekbos opgenomen in het eindplan in de berekening voor de bos- en natuurcompensatie. Verder verwijst het college naar voorschrift 5 van de ontgrondingsvergunning. Dit voorschrift vermeldt dat de bos- en natuurcompensatie dient plaats te vinden binnen het plangebied in plaats van het vergunninggebied en dat het eindplan gebaseerd dient te zijn op de bij de aanvraag behorende ontwikkelingsvisie zandwinning Weert. In deze ontwikkelingsvisie is volgens het college het broekbos eveneens als boscompensatie opgenomen.

2.2. De Afdeling overweegt het volgende.

2.3. Voorschrift 5 van de ontgrondingsvergunning luidt:

"Het door de houder van de vergunning ten behoeve van de inrichting/afwerking van het te ontgronden terrein in 6-voud in te dienen definitieve plan van de eindtoestand, dient te zijn gebaseerd op de bij de aanvraag behorende ontwikkelingsvisie zandwinning Weert (aanvraag bijlage 5 en 6). In bedoeld plan van eindtoestand dient tevens te worden aangegeven op welke wijze de bos- en natuurcompensatie (binnen het plangebied) wordt gerealiseerd. Dit plan dient een schaal te hebben van tenminste 1:1.000 en dient te zijn voorzien van lengte- en dwarsprofielen.

Bedoeld definitief plan van de eindtoestand dient te worden opgesteld in overleg met ons college, de gemeente, de klankbordgroep en voor zover bekend is, de toekomstige eindbeheerder. In het plan van eindtoestand dient tevens het (tijdelijk) beheer te worden vastgelegd."

In de considerans van de ontgrondingsvergunning is verder de volgende overweging opgenomen:

"In het eindplan behorend bij de vigerende ontgrondingsvergunning is voorzien in 34 ha boscompensatie. Het nieuwe eindplan voorziet in 23,6 ha bos- en natuurcompensatie binnen de vergunningsgrens. Buiten de vergunningsgrens zal 13,5 ha bos- en natuurcompensatie worden gerealiseerd. Op deze wijze wordt er op gerichte wijze op twee locaties aan gebiedsontwikkeling gedaan, waarbij de boscompensatie ook in kwalitatieve zin van meerwaarde kan zijn. Doelstelling hierbij is een versterking van de provinciale ecologische hoofstructuur in de nabijheid van de Centrale Zandwinning, te weten nabij het stort en nabij de Tungerwallen. Op deze twee laatstgenoemde locaties worden landbouwgronden omgezet naar natuur, zodat er een groter aaneengesloten natuurgebied ter plaatse ontstaat. Deze 37,1 ha bos- en natuurcompensatie zijn een direct voortvloeisel uit de ontgrondingsvergunning van 22 mei 2001."

2.4. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1720, inzake de ontgrondingsvergunning onder 8.3.3 het volgende overwogen:

"[...]. In voorschrift 5 van de gewijzigde is voorts bepaald dat in het plan van de eindtoestand dient te worden aangegeven op welke wijze de bos- en natuurcompensatie binnen het plangebied wordt gerealiseerd. In het bestreden besluit staat dat deze bos- en natuurcompensatie binnen de vergunningsgrens een oppervlakte heeft van 23,6 hectare. Ter zitting heeft het college toegelicht dat het nog op te stellen en goed te keuren nieuwe plan voor de eindtoestand op grond van voorschrift 5 en gelet op hetgeen in het bestreden besluit is overwogen bos- en natuurcompensatie moet bevatten met een oppervlakte van minimaal 23,6 hectare. Volgens het college en CZW bestaat daarvoor binnen het ontgrondingsgebied ook voldoende ruimte.[...]"

2.5. De Afdeling is van oordeel dat uit de hiervoor weergegeven passages uit de ontgrondingsvergunning, alsmede uit overweging 8.3.3 van de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, volgt dat voorschrift 5 met zich brengt dat het eindplan dient te zien op de aanleg van 23,6 ha aan bos- en natuurcompensatie in het gebied waarop de verleende ontgrondingsvergunning betrekking heeft. Het door de stichting genoemde broekbos, met volgens het deskundigenbericht een omvang van tussen de 6 en 7 ha, maakt geen onderdeel uit van dat ontgrondingsvergunninggebied. Omdat het broekbos geen onderdeel uitmaakt van dat gebied, is de Afdeling van oordeel dat het college ten onrechte het broekbos bij de genoemde bos- en natuurcompensatie heeft betrokken. Gelet op de omvang van het broekbos, is verder onduidelijk of er voldoende ruimte binnen het ontgrondingsvergunninggebied resteert voor de aanleg van de genoemde 23,6 ha aan bos- en natuurcompensatie. De Afdeling is van oordeel dat het college onder deze omstandigheden geen goedkeuring aan het eindplan had mogen verlenen.

Het betoog slaagt.

3. Met het oog op toekomstige besluitvorming zal de Afdeling de overige beroepsgronden van de stichting bespreken.

Herplantplicht gekapte bomen

4. De stichting betoogt dat bestaand bos geen onderdeel kan uitmaken van de in het eindplan neergelegde boscompensatie. Dit is volgens de stichting in strijd met de herplantplicht krachtens de Boswet, die ten tijde van de verlening van de ontgrondingsvergunning van kracht was, en de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb). Volgens de stichting mag op grond van die wetgeving gekapt bos alleen worden vervangen door aan te leggen bos en niet door bestaand bos.

Verder voert de stichting aan dat het eindplan ten onrechte voorziet in (andere vormen van) natuur in

plaats van bos ter compensatie van het kappen van bomen in verband met de ontgronding. Dit is volgens de stichting eveneens in strijd met de voornoemde herplantplicht krachtens de Boswet en de Wnb.

4.1. Het college stelt dat de Boswet is vervangen door de Wnb. Volgens het college volgt uit artikel 9.9 van de Wnb dat in dit geval geen sprake is van een herplantplicht voor het gekapte bos. Het college wijst erop dat ten tijde van de verlening van de ontgrondingsvergunning, de Boswet van toepassing was en dat in dit geval sprake is van een uitzondering op de herplantplicht ingevolge de Boswet, omdat het kappen van de bomen in het vergunninggebied kwalificeert als een uitvoering van een werk op grond van een bestemmingsplan krachtens artikel 5, eerste lid, van de Boswet.

Het college stelt verder dat uit de bewoordingen van voorschrift 5 van de ontgrondingsvergunning naar voren komt dat de compensatie voor het kappen van bomen in verband met de ontgronding niet alleen uit bos hoeft te bestaan, maar ook uit andere vormen van natuur.

4.2. Voor zover de stichting stelt dat de in het eindplan voorziene boscompensatie alleen kan bestaan uit aan te leggen bos, stelt de Afdeling voorop dat het eindplan is gebaseerd op voorschrift 5 van de ontgrondingsvergunning. Dit voorschrift vormt met betrekking tot het bestreden besluit in dit geschil het toetsingskader. Dat betekent ook dat het eindplan niet wordt getoetst aan de door de stichting genoemde bepalingen uit de Boswet en de Wnb met betrekking tot een herplantplicht. Nu voorschrift 5 op zichzelf er niet aan in de weg staat dat bestaand bos onderdeel vormt van deze compensatie, ziet de Afdeling geen aanleiding om de stichting in haar standpunt te volgen dat de in het eindplan voorziene compensatie alleen kan bestaan uit aan te leggen bos.

Waar de stichting stelt dat het eindplan wat betreft de compensatie van de gekapte bomen in verband met de ontgronding, ten onrechte voorziet in andere vormen van natuur dan bos, overweegt de Afdeling dat voorschrift 5 van de ontgrondingsvergunning letterlijk vermeldt dat in het plan van eindtoestand dient te worden aangegeven op welke wijze de bos- en natuurcompensatie wordt gerealiseerd. Onder verwijzing naar overweging 8.3.3 van de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1720, in de procedure over de ontgrondingsvergunning, overweegt de Afdeling dat zij in die uitspraak geen aanleiding heeft gezien om te oordelen dat bedoelde compensatie alleen uit bos kan bestaan. Tot slot is in het deskundigenbericht vermeld dat de inzichten op het gebied van bos- en natuurinrichting aan veranderingen van inzicht onderhevig zijn en dat gebleken is dat meer behoefte bestaat aan afwisseling in het landschap en verschillende gebruiksmogelijkheden van gebieden. Uitgaande van het feit dat met de compensatie een meerwaarde voor het gehele gebied moet worden bereikt, ligt het volgens het deskundigenbericht in de rede dat deze nieuwe inzichten in ieder geval bij het compensatievraagstuk worden betrokken. Daardoor is volgens het deskundigenbericht een mogelijkheid geboden om ook een andere invulling aan de compensatie te geven dan louter bosaanleg of ontwikkeling. Voorts is het volgens het deskundigenbericht aannemelijk dat, vanwege de ondergrond waarop de compensatie zal plaatsvinden, deze niet overal geschikt zal zijn voor de ontwikkeling van bossen.

Gelet op voornoemde omstandigheden, ziet de Afdeling geen aanleiding om de stichting in haar standpunt te volgen dat de in het eindplan aan te geven compensatie voor gekapte bomen binnen het ontgrondingsvergunninggebied alleen kan bestaan uit bos.

4.3. Het betoog slaagt niet.

Steilranden voor oeverwaluwen

5. De stichting voert aan dat in het eindplan ten onrechte niet is voorzien in steilranden voor oeverwaluwen.

5.1. De Afdeling overweegt dat in de ontgrondingsvergunningvoorschriften met betrekking tot het eindplan geen verplichting is opgenomen voor het aanbrengen van steilranden voor oeverwaluwen. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college, vanwege het ontbreken van een voorschrift omtrent het aanbrengen van steilranden voor oeverwaluwen, het eindplan ten onrechte heeft goedgekeurd.

5.2. Het betoog slaagt niet.

Bos- en natuurcompensatie buiten het vergunninggebied (voorschrift 3.4)

6. De stichting voert aan dat op de locatie Vetpeelweg 2,31 ha te weinig boscompensatie plaatsvindt. Hierdoor wordt de op grond van voorschrift 3.4 genoemde 13,5 ha compensatie volgens haar niet gehaald. De stichting wijst daarbij op een besluit van het college van burgemeester en wethouders van Weert van 19 juli 2016.

De stichting voert verder aan dat de boscompensatie ter plaatse van de locatie Vetpeelweg niet goed is uitgevoerd. Zij wijst erop dat op die locatie een herplant van bomen heeft plaatsgevonden, maar dat die aanplant is weggevreten door runderen die daar rondlopen.

6.1. De Afdeling stelt voorop dat in deze procedure uitsluitend het goedkeuringsbesluit voor het eindplan voorligt. Het eindplan is gebaseerd op voorschrift 5 uit de ontgrondingsvergunning. Dat voorschrift heeft alleen betrekking op de bos- en natuurcompensatie binnen het ontgrondingsvergunninggebied en niet op de locatie Vetpeelweg. Voor zover de stichting van mening is dat andere ontgrondingsvergunningvoorschriften, zoals voorschrift 3.4, niet goed worden nageleefd, kan zij desgewenst een verzoek om handhaving indienen bij het bevoegd gezag. Kwesties van handhaving kunnen niet in deze procedure, maar in een handhavingsprocedure aan de orde worden gesteld.

6.2. Het betoog slaagt niet.

Parkeerplaatsen en verlenging ontgrondingstermijn

7. De stichting voert aan dat CZW op 23 juni 2020 een verzoek heeft ingediend voor het verlengen van de ontgrondingstermijn met twee jaar.

De raad van de gemeente Weert is met dit verzoek akkoord gegaan, onder de voorwaarde dat aan de zijde van het dagstrand in de nabijheid van de Herenvennenweg parkeervoorzieningen worden aangelegd voor de bezoekers van dat dagstrand. Dit heeft volgens de stichting tot gevolg dat er (nog minder) ruimte resteert voor de volgens de stichting benodigde boscompensatie.

7.1. Deze beroepsgrond heeft betrekking op een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van het bestreden besluit en kan reeds om die reden de rechtmatigheid van het besluit niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan dan ook geen grond vormen voor de vernietiging van het bestreden besluit.

7.2. Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Gelet op wat hiervoor onder 2.5 is overwogen, geeft het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voor zover daarbij het besluit van 21 februari 2019, kenmerk 2019/15438, niet is herroepen.

8.1. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, onder b, van de Awb in de zaak te voorzien door het besluit van 21 februari 2019, kenmerk 2019/15438, te herroepen voor zover dat niet reeds is gebeurd bij het bestreden besluit.

Proceskosten

9. Het college moet de proceskosten vergoeden. Voor zover de stichting daarbij heeft verzocht om vergoeding van kosten die zij heeft gemaakt in verband met het (laten) opstellen van een deskundigenrapport, is de Afdeling van oordeel dat het college deze kosten niet hoeft te vergoeden. De Afdeling stelt vast dat het in het dossier aanwezige rapport van FF-advies, opgesteld door ir. F. Fahner, dateert van 8 maart 2017 en dat dit rapport is ingebracht in de procedure over de ontgrondingsvergunning. Dit rapport kan niet worden toegerekend aan de kosten die de stichting in het verband met de procedure over de goedkeuring van het eindplan heeft moeten maken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 13 augustus 2019, kenmerk 2019/59484, voor zover daarbij het besluit van 21 februari 2019, kenmerk

2019/15438, niet is herroepen;

III. herroept het besluit van 21 februari 2019, kenmerk 2019/15438;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Limburg tot vergoeding van bij Stichting Groen Weert in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 643,76 (zegge: zeshonderddrieënveertig euro en zesenzeventig cent);

VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Limburg aan Stichting Groen Weert het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D. Tieleman, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 28 april 2021

817.