

In strijd met provinciale omgevingsverordening geen vergunningvoorschrift aan omgevingsvergunning verbonden voor het stellen van financiële zekerheid...

ABRVs 21-04-2021, ECLI:NL:RVS:2021:857, m.nt. E. Noordover

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

21 april 2021

Magistraten

Minderhoud, Hagen, Lange

Zaaknummer

201909109/1/R2

Noot

E. Noordover

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS291767:1

Vakgebied(en)

Milieurecht / Algemeen

Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen

Omgevingsrecht (V)

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2021:857, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 21-04-2021

Wetingang

(Verordening Ruimte Noord-Brabant; Interim omgevingsverordening Noord-Brabant; Wro; art. 1 Bevi)

Essentie

In strijd met provinciale omgevingsverordening geen vergunningvoorschrift aan omgevingsvergunning verbonden voor het stellen van financiële zekerheid en onzorgvuldige beoordeling of een bedrijfsgebouw een kwetsbaar of beperkt kwetsbaar object is.

Samenvatting

De Afdeling stelt vast dat het college aan de bij besluit van 8 november 2019 verleende omgevingsvergunning niet de voorwaarde heeft verbonden dat er financiële zekerheid wordt gesteld dat na uiterlijk 25 jaar de windturbines moeten worden verwijderd en dat de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld. Nu een dergelijke voorwaarde ontbreekt, is het besluit van 8 november 2019 in strijd met artikel 3.37, tweede lid, onder c, van de Interim omgevingsverordening. De omstandigheden dat de windturbines worden gerealiseerd op gronden van de gemeente, dat er retributie voor het te vestigen opstalrecht moet worden betaald, dat het economisch voordeliger is om de windturbines na de beëindiging van het gebruik te slopen en dat er een anterieure overeenkomst is gesloten, doen niet af aan het feit dat er geen voorwaarde is verbonden aan de omgevingsvergunning dat er financiële zekerheid wordt gesteld, terwijl dit wel vereist is op grond van artikel 3.37, tweede lid, onder c, van de Interim omgevingsverordening.

Het betoog van Ocean Outdoor en andere slaagt.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1043, is het uitgangspunt in het door het Bevi voorgeschreven beschermingsregime dat bij aanwezigheid van meer dan 50 personen in een gebouw, gedurende een groot gedeelte van de dag, sprake is van "grote aantallen personen" en daarmee dus van een kwetsbaar object, onafhankelijk van de personendichtheid.

De Afdeling is van oordeel dat, hoewel het college voor de beoordeling van de vraag hoeveel personen er gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn in de bedrijfsgebouwen in beginsel in redelijkheid kan aansluiten bij de Handreiking, het college in dit geval niet heeft kunnen volstaan met een enkele berekening die gemaakt is aan de hand van

de kengetallen van de Handreiking. Gelet op de door Fluidwell en [appellant sub 1A] naar voren gebrachte omstandigheden dat bij de aanvraag voor de bouwvergunning van het pand aan de Voltaweg 23 is uitgegaan van een bezettingsgraad van 124 tot 183 personen en dat er volgens hen in het pand 56 personen werkzaam zijn, lag het op de weg van het college om nader onderzoek te doen naar het aantal personen dat in het pand aan de Voltaweg 23 gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is. Voor zover het college zich op het standpunt heeft gesteld dat uit de overgelegde gegevens van Fluidwell en [appellant sub 1A] over het aantal personen niet blijkt hoeveel van die personen gedurende een groot gedeelte van de dag in het pand aan de Voltaweg 23 aanwezig zijn, overweegt de Afdeling dat het college dit kenbaar had moeten maken aan Fluidwell en [appellant sub 1A] en hen in de gelegenheid had moeten stellen de volgens het college benodigde gegevens die hun stelling kunnen onderbouwen te overleggen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het college het besluit van 8 november 2019 in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid. Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog van Fluidwell en [appellant sub 1A] slaagt.

Partij(en)

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. Fluidwell B.V., gevestigd te Best, en [appellant sub 1A], gevestigd te Veghel, gemeente Meierijstad,
2. Ocean Outdoor Nederland B.V., [appellant sub 2A], beide gevestigd te Breda, en [appellant sub 2B], gevestigd te Boekel (hierna tezamen: Ocean Outdoor en andere), gemeente Boekel,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beide wonend te Veghel, gemeente Meierijstad,
4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], beiden wonend te Veghel, gemeente Meierijstad,

appellanten,

en

het college van burgemeester en wethouders van Meierijstad,

verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 8 november 2019 heeft het college aan Veghel Win(d)t B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van vier windturbines op de percelen, kadastraal bekend gemeente Veghel, sectie L, nummers 3340, 2956, 3553, 3566 en 4249, en sectie R, nummers 10, 796 en 667, plaatselijk bekend Edisonweg ongenummerd, Grootdonkweg ongenummerd en de Knokert ongenummerd in Veghel (hierna: de percelen).

Tegen dit besluit hebben Fluidwell en [appellant sub 1A], Ocean Outdoor en andere, [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[...]

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1.

Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2.

Veghel Win(d)t wil vier windturbines realiseren op de percelen. Zij heeft voor de ontwikkeling van dit zogeheten Windpark Veghel Win(t)d op 7 juni 2019 een omgevingsvergunning aangevraagd voor de activiteiten bouwen, het afwijken van het

bestemmingsplan en het verrichten van een activiteit die van invloed kan zijn op de fysieke leefomgeving als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, c en i van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). De percelen zijn gelegen aan de rand van de bedrijventerreinen "De Dubbelen" en "De Amert" in Veghel, ten oosten van de rijksweg A50. Gedeputeerde staten van Noord-Brabant hebben toepassing gegeven aan artikel 9f, zesde lid, van de Elektriciteitswet 1998, als gevolg waarvan de bevoegdheid om op de aanvraag te beslissen bij het college is komen te liggen.

Veghel Win(d)t heeft nog geen type windturbine gekozen. De aanvraag is daarom gebaseerd op een bandbreedte. Het college is bij het beoordelen van de milieuhygiënische aanvaardbaarheid uitgegaan van het slechtste scenario dat zich voordoet binnen deze bandbreedte. Voor de ashoogte geldt een bandbreedte van 90 m tot en met 130 m en voor de rotordiameter is een bandbreedte van 120 m tot en met 142 m gehanteerd. Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning verleend voor een periode van 25 jaar na dagtekening van de omgevingsvergunning. De raad heeft bij het besluit van 27 juni 2019 besloten de verklaring van geen bedenkingen te verlenen en de gemeentelijke coördinatieregeling als bedoeld in artikel 3.30, eerste lid, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) toe te passen voor de ontwikkeling van Windpark Veghel Win(t)d.

3.

Op deze zaak is de Crisis- en herstelwet van toepassing.

Relevante regelgeving

[...]

Ingetrokken beroepsgronden

[...]

Coördinatieregeling/bevoegdheid Afdeling

[...]

Toetsingskader

7.

De beslissing om al dan niet omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan behoort tot de bevoegdheid van het college. Daarbij geldt dat ingevolge artikel 2.12 van de Wabo de omgevingsvergunning slechts kan worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De bestuursrechter dient zich bij de toetsing van een dergelijk besluit te beperken tot de vraag of het college in redelijkheid heeft kunnen komen tot zijn besluit om omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan te verlenen.

Aanvraag

[...]

Provinciale Verordening

9.

[appellanten sub 3], Fluidwell en [appellant sub 1A] en Ocean Outdoor en andere betogen dat het besluit van 8 november 2019 in strijd is met de "Verordening Ruimte Noord-Brabant" (hierna: de Verordening Ruimte).

Fluidwell en [appellant sub 1A] voeren aan dat het besluit in strijd is met artikel 3.1, eerste lid, van de Verordening Ruimte, omdat de ruimtelijke onderbouwing geen verantwoording bevat dat het plan bijdraagt aan de zorg voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en de naaste omgeving. Volgens Fluidwell en [appellant sub 1A] is de omstandigheid dat sprake is van goede landschappelijke inpasbaarheid op zichzelf onvoldoende, omdat artikel 3.1, eerste lid, van de Verordening Ruimte verder strekt dan de landschappelijke inpasbaarheid.

Zij voeren daarnaast aan dat het plan in strijd is met artikel 4.9, eerste lid, onder a, van de Verordening Ruimte. Op grond van dit artikel zijn windturbines slechts toegestaan indien zij gesitueerd zijn op of direct aansluitend aan gronden die

bestemd zijn als (middel)zwaar bedrijventerrein. De drie westelijke windturbines worden gebouwd naast het bedrijventerrein "De Dubbelen", waaraan het bestemmingsplan "De Dubbelen" de bestemming "Bedrijventerrein" heeft toegekend. Omdat er op grond van artikel 5.1, aanhef en onder c, van het bestemmingsplan "De Dubbelen" ter plaatse ook bedrijven met een lagere categorie dan 3 zijn toegestaan, is er geen sprake van een (middel)zwaar bedrijventerrein als bedoeld in artikel 1.57 van de Verordening Ruimte, aldus Fluidwell en [appellant sub 1A].

Voorts voeren [appellanten sub 3] en Fluidwell en [appellant sub 1A] aan dat de omgevingsvergunning in strijd is met artikel 7.19, eerste lid, onder b, van de Verordening Ruimte. Volgens Fluidwell en [appellant sub 1A] is het realiseren van windturbines binnen een gemengd landelijk gebied alleen mogelijk indien sprake is van geclusterde opstelling van minimaal drie windturbines. Volgens hen is in dit geval geen sprake van een cluster, maar van een lijnopstelling. Dat het verschil tussen een cluster en een lijnopstelling van belang is, blijkt uit het feit dat er in meerdere artikelen van de Verordening Ruimte een bewust onderscheid wordt gemaakt tussen de twee. Nu er geen sprake is van een cluster van minimaal drie windturbines, is de omgevingsvergunning in strijd met artikel 7.19, eerste lid, van de Verordening Ruimte, aldus Fluidwell en [appellant sub 1A]. Volgens [appellanten sub 3] is evenmin sprake van een lijnopstelling, omdat de lijn niet recht is, maar een slinger vormt.

Tot slot voeren Ocean Outdoor en andere aan dat de omgevingsvergunning in strijd is met artikel 7.19, vierde lid, van de Verordening Ruimte. Volgens hen is er voor het verwijderen van de windturbines na het verstrijken van de termijn waarvoor de omgevingsvergunning is verleend geen financiële zekerheid gesteld als bedoeld in deze verordening. Het opnemen van afspraken in een anterieure overeenkomst is daarvoor onvoldoende, omdat aan de omgevingsvergunning ten onrechte niet de voorwaarde is verbonden dat financiële zekerheid moet worden gesteld dat na uiterlijk 25 jaar de windturbines moeten worden verwijderd. Nu de in de anterieure overeenkomst opgenomen afspraken betrekking hebben op de situatie die zich over meer dan twintig jaar voordoet, is de financiële zekerheidstelling dat de windturbines na 25 jaar worden verwijderd in het besluit van 8 november 2019 onvoldoende gewaarborgd, aldus Ocean Outdoor en andere.

9.1.

De Afdeling stelt vast dat de "Interim omgevingsverordening Noord-Brabant" (hierna: de Interim omgevingsverordening) op 5 november 2019 in werking is getreden. Dit betekent dat niet de Verordening Ruimte, maar de Interim omgevingsverordening van toepassing was ten tijde van het besluit van 8 november 2019.

9.2.

De Afdeling stelt voorop dat, anders dan Fluidwell en [appellant sub 1A] ter zitting hebben gesteld, artikel 9.2 van de Interim omgevingsverordening niet tot gevolg heeft dat de Verordening Ruimte van toepassing was ten tijde van het besluit van 8 november 2019 dan wel dat de Verordening Ruimte ondanks de inwerkingtreding van de Interim omgevingsverordening toegepast had moeten worden bij het besluit van 8 november 2019. Artikel 9.2 van de Interim omgevingsverordening bepaalt slechts dat besluiten die genomen zijn op grond van voorgaande regelgeving hun gelding behouden en dat die regelgeving van toepassing blijft op die besluiten. Omdat het besluit van 8 november 2019 is genomen nadat de Interim omgevingsverordening op 5 november 2019 in werking is getreden, is de Interim omgevingsverordening van toepassing op dat besluit.

Het college heeft in het verweerschrift en ter zitting verklaard en toegelicht dat de omgevingsvergunning ook niet in strijd is met de Interim omgevingsverordening, voor zover die op onderdelen afwijkt van de Verordening Ruimte. De Afdeling zal hierna de in de beroepschriften genoemde artikelen van de Verordening Ruimte bespreken waarmee de omgevingsvergunning volgens [appellanten sub 3], Fluidwell en [appellant sub 1A] en Ocean Outdoor en andere in strijd zijn, voor zover deze artikelen zijn gehandhaafd in de Interim omgevingsverordening.

Ruimtelijke kwaliteit

9.3.

Artikel 3.1, eerste lid, onder a, van de Verordening Ruimte is gehandhaafd in de artikelen 3.37, eerste lid, onder a, (Landelijk gebied) en 3.39, onder a, (Stedelijk gebied) van de Interim omgevingsverordening. De windturbines liggen zowel in Landelijk gebied als in Stedelijk gebied.

Het college heeft zich in het verweerschrift onder verwijzing naar de ruimtelijke onderbouwing op het standpunt gesteld dat de windturbines landschappelijk inpasbaar zijn vanwege de koppeling met de bestaande landschapsstructuren zoals de bedrijventerreinen en de A50. Bovendien volgt de beoogde lijn van de windturbines de kromming van de A50, wat als een wenselijke koppeling wordt beleefd. Omdat de windturbines inpasbaar zijn, is er geen sprake van strijd met artikelen 3.37, eerste lid, onder a, en 3.39, onder a, van de Interim omgevingsverordening, aldus het college.

9.4.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich gelet op de koppeling met bestaande landschapsstructuren en de

aansluiting bij de kromming van de A50 in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de windturbines landschappelijk inpasbaar zijn als bedoeld in de artikelen 3.37, eerste lid, onder a, en 3.39, onder a, van de Interim omgevingsverordening. Voor zover Fluidwell en [appellant sub 1A] hebben aangevoerd dat een goede landschappelijke inpasbaarheid niet voldoende is en dat er ook een verantwoording moet zijn dat de omgevingsvergunning bijdraagt aan de zorg voor het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit van de naaste omgeving, overweegt de Afdeling dat deze eis niet in de Interim omgevingsverordening wordt gesteld. De betogen falen.

(Middel)zwaar bedrijventerrein

[...]

Clustering van windturbines

[...]

Financiële zekerheid

9.7.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de ten tijde van het bestreden besluit geldende en gelijklopende Interim omgevingsverordening niet eist dat er vanaf het begin financiële zekerheid wordt gesteld. Volgens het college is de verwijdering van de windturbines verzekerd, omdat zij gerealiseerd worden op gronden waarvan de gemeente de eigenaar is. Bovendien zal, zolang de windturbines daar staan, jaarlijks de retributie voor het te vestigen opstalrecht betaald moeten worden. Daarnaast is het ten tijde van de beëindiging van het gebruik van de windturbines economisch voordeliger om de windturbines te slopen, dan ze in stand te laten. Verder is in de anterieure overeenkomst opgenomen dat vanaf de start van het tweeëntwintigste jaar vanaf de inwerkingstelling van de eerste windmolen een bankgarantie op naam van de gemeente Meierijstad gesteld zal worden die van zodanige hoogte is, dat daarmee het verwijderen zeker wordt gesteld. De hoogte daarvan wordt in het eenentwintigste jaar van exploitatie door Veghel Win(d)t bepaald. Gelet op deze omstandigheden is voldoende financiële zekerheid gesteld voor de verwijdering van de windturbines, aldus het college.

Daarnaast heeft het college zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Awb zich verzet tegen de inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond van Ocean Outdoor en andere met betrekking tot de financiële zekerheid. Volgens het college sterkt artikel 7.19, vierde lid, van de Verordening Ruimte ter bescherming van het voorkomen van verrommeling van het landschap. Het voorkomen van verrommeling van het landschap is geen belang dat door Ocean Outdoor en andere, blijkens hun statuten, wordt behartigd. Daarom kan het beroep met betrekking tot artikel 7.19, vierde lid, van de Verordening Ruimte niet leiden tot vernietiging van het besluit van 8 november 2019, aldus het college

9.8.

De Afdeling stelt vast dat artikel 7.19, vierde lid, van de Verordening Ruimte is gehandhaafd in artikel 3.37, tweede lid, onder c, van de Interim omgevingsverordening.

Artikel 3.37, tweede lid, van de Interim omgevingsverordening luidt:

"Er kan uitsluitend toepassing gegeven worden aan het eerste lid met een omgevingsvergunning waarbij door toepassing te geven aan artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2 of 3, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt afgeweken van een bestemmingsplan, waarbij aan de omgevingsvergunning in ieder geval de volgende voorwaarden worden verbonden:

- a. de omgevingsvergunning geldt voor een bepaalde termijn, die ten hoogste 25 jaar bedraagt;
- b. na het verstrijken van de termijn wordt de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand hersteld en worden de windturbines verwijderd;
- c. voor het gestelde onder b. wordt financiële zekerheid gesteld."

9.9.

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht ([Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3](#), blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot

bescherming van het belang van de appellant.

Volgens de toelichting bij artikel 7.19 van de Verordening en artikel 3.37, tweede lid, onder c, van de Interim Omgevingsverordening is het, nu de ontwikkeling van windturbines in beginsel een tijdelijk karakter heeft, belangrijk dat er door de ontwikkeling geen planologische rechten ontstaan die op termijn kunnen leiden tot andere gebruiksfuncties of planschade claims. Er moet daarom zijn verzekerd dat de windturbines na afloop van deze periode worden verwijderd en dat de situatie van voor de realisatie van windturbines wordt hersteld.

Ocean Outdoor en andere, komen bij de realisatie het windpark te liggen tussen de twee meest noordelijke windturbines. Ocean Outdoor Nederland B.V. stelt dat de windturbines het zicht op de door haar geëxploiteerde reclamemast en de showroom verstoren. Daarnaast stellen Ocean Outdoor en andere dat zij alle zicht hebben op de windturbines en daarvan hinder zullen ervaren.

Naar het oordeel van de Afdeling hebben Ocean Outdoor en andere belang bij het voorkomen van verrommeling van hun bedrijfsomgeving en een onbelemmerd zicht op en vanuit hun bedrijven. De als voorwaarde aan de vergunning te verbinden financiële zekerheidstelling dat de windturbines na 25 jaar worden verwijderd strekt dan ook kennelijk tot bescherming van hun belang. Dit betekent dat hen in beroep het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb niet kan worden tegengeworpen.

9.10.

Artikel 3.37, tweede lid, onder c, van de Interim omgevingsverordening bepaalt dat er uitsluitend toepassing kan worden gegeven aan het eerste lid met een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2° of 3°, van de Wabo, wordt afgeweken van het bestemmingsplan, waarbij aan de omgevingsvergunning in ieder geval een aantal voorwaarden is verbonden. Een van de aan de vergunning te verbinden voorwaarden is dat er financiële zekerheid wordt gesteld dat na uiterlijk 25 jaar de windturbines worden verwijderd en de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld. Zoals het college terecht heeft gesteld, betekent dit niet dat er ten tijde van het besluit van 8 november 2019 al financiële zekerheid moet zijn gesteld voor het verwijderen van de windturbines en het herstellen van de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand. Op grond van artikel 3.37, tweede lid, onder c, van de Interim omgevingsverordening moet aan de omgevingsvergunning daarentegen wel de voorwaarde worden verbonden dat financiële zekerheid wordt gesteld opdat de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld en de windturbines worden verwijderd, nadat de termijn waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, is verstreken.

De Afdeling stelt vast dat het college aan de bij besluit van 8 november 2019 verleende omgevingsvergunning niet de voorwaarde heeft verbonden dat er financiële zekerheid wordt gesteld dat na uiterlijk 25 jaar de windturbines moeten worden verwijderd en dat de vóór de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld. Nu een dergelijke voorwaarde ontbreekt, is het besluit van 8 november 2019 in strijd met artikel 3.37, tweede lid, onder c, van de Interim omgevingsverordening. De omstandigheden dat de windturbines worden gerealiseerd op gronden van de gemeente, dat er retributie voor het te vestigen opstalrecht moet worden betaald, dat het economisch voordeliger is om de windturbines na de beëindiging van het gebruik te slopen en dat er een anterieure overeenkomst is gesloten, doen niet af aan het feit dat er geen voorwaarde is verbonden aan de omgevingsvergunning dat er financiële zekerheid wordt gesteld, terwijl dit wel vereist is op grond van artikel 3.37, tweede lid, onder c, van de Interim omgevingsverordening.

Het betoog van Ocean Outdoor en andere slaagt.

Geluid

[...]

Slagschaduw

[...]

11.2.

De Afdeling stelt voorop dat, zoals in 8.1 is overwogen, de precieze locaties van de windturbines, bekend waren. De Afdeling overweegt dat, hoewel er in het Activiteitenbesluit milieubeheer geen norm voor slagschaduw is opgenomen ter bescherming van bedrijven, dit niet maakt dat de slagschaduw niet zo kan zijn dat geen sprake meer is van een goede ruimtelijk ordening. Daarbij verwijst de Afdeling naar overweging 47.5 van de uitspraak van 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1769. Ondanks dat er geen norm is opgenomen, is het aan het college om de aanvaardbaarheid van de slagschaduwhinder, die als gevolg van het plan zal ontstaan, te beoordelen. Het college heeft zich in dit geval beperkt tot een verwijzing naar een overeenkomst op grond waarvan Veghel Win(d)t de mate van ernst dient te beoordelen en, waar nodig, zich dient in te zetten om tot een oplossing te komen waarmee de werkelijke slagschaduwhinder zoveel mogelijk

beperkt kan worden. Verder heeft het college zich beperkt tot onderzoek naar de slagschaduw op het bestaande bedrijfsgebouw op het perceel aan de Voltaweg 23. Uit het bestreden besluit evenwel niet welke slagschaduw voor de bedrijven van Fluidwell en [appellant sub 1A] volgens het college vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is, waarbij rekening is gehouden met de maximale planologische mogelijkheden voor deze bedrijven, en hoe dit in de omgevingsvergunning is gewaarborgd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het college het besluit van 8 november 2019 in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid. Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het betoog slaagt.

Externe veiligheid

12.

Bij de voorbereiding van het plan is onderzoek gedaan naar de risico's van de windturbines voor de externe veiligheid. Dit onderzoek is vastgelegd in het onderzoeksrapport "Windpark Veghel Onderzoek Externe Veiligheid t.b.v. vergunningaanvraag" van bureau Bosch & van Rijn van 9 mei 2019. Er is aansluiting gezocht bij de normen voor het plaatsgebonden risico die in artikel 3.15a van het Activiteitenbesluit milieubeheer staan. De windturbines vallen onder de werkingssfeer van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In paragraaf 3.2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer zijn in de artikelen 3.13 tot en met 3.15a regels gesteld voor het in werking hebben van een windturbine. Op grond van artikel 3.15a moeten voor kwetsbare en beperkt kwetsbare objecten afstanden worden aangehouden die gebaseerd zijn op risicocontouren.

Beroepsgronden [appellanten sub 3] over externe veiligheid

[...]

Beroepsgronden Fluidwell en [appellant sub 1A] en Ocean Outdoor en andere over externe veiligheid

14.

Fluidwell en [appellant sub 1A] en Ocean Outdoor en andere betogen dat het college heeft miskend dat de bedrijfsgebouwen op de percelen aan de Voltaweg 23 en De Amert 708 aangemerkt dienen te worden als kwetsbaar object als bedoeld in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer in samenhang gelezen met artikel 1, eerste lid, onderdeel I, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: het Bevi) en niet als beperkt kwetsbaar object.

Fluidwell en [appellant sub 1A] voeren aan dat het bedrijfsgebouw aan de Voltaweg 23 een kwetsbaar object is omdat het een gebouw is waarin doorgaans grote aantallen personen, te weten meer dan 50, gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn. In de aanvraag voor de bouwvergunning van het bedrijfsgebouw is opgenomen dat het bedrijfsgebouw bestemd is voor 124 tot 183 personen. Daarnaast hebben zij gesteld dat er in het verleden een gebruiksmelding is gedaan, omdat er in het bedrijfsgebouw meer dan 50 personen tegelijk verblijven. Bovendien kan de oppervlakte van het bedrijfsgebouw op grond van het bestemmingsplan met 20% worden uitgebreid. De benadering waarbij het aantal aanwezige personen in een gebouw wordt vastgesteld aan de hand van de personencapaciteit, die gebaseerd is op het bruto vloeroppervlak, verhoudt zich volgens hen goed met de Nota van Toelichting van het Bevi. De omstandigheid dat in het bedrijfsgebouw geen 50 personen voltijds werkzaam zijn, doet daar niet aan af, aldus Fluidwell en [appellant sub 1A]. Ocean Outdoor en andere voeren aan dat de panden aan De Amert 708 en 706 tezamen een kwetsbaar object vormen. Het college heeft ten onrechte alleen gekeken naar het pand dat gedeeltelijk binnen de 10-6 contour valt, te weten het pand aan De Amert 708, aldus Ocean Outdoor en andere.

14.1.

Artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer luidt:

- "1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
- [...];
 - beperkt kwetsbaar object: beperkt kwetsbaar object als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel b, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;
 - [...];
 - kwetsbaar object: kwetsbaar object als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel I, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen;
 - [...]."

Artikel 1 van het Bevi luidt:

- "1.** In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:
- [...];
 - b.**
beperkt kwetsbaar object:
[...];
 - b.**
kantoorgebouw, voorzover zij niet onder onderdeel I, onder c, vallen;
[...];
 - g.**
bedrijfsgebouwen, voorzover zij niet onder onderdeel I, onder c, vallen;
[...];
 - l.**
kwetsbaar object:
[...];
 - c.**
gebouwen waarin doorgaans grote aantallen personen gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn, waartoe in ieder geval behoren:
1°
kantoorgebouwen en hotels met een bruto vloeroppervlak van meer dan 1.500 m² per object, of
2°
complexen waarin meer dan 5 winkels zijn gevestigd en waarvan het gezamenlijk bruto vloeroppervlak meer dan 1000 m² bedraagt en winkels met een totaal bruto vloeroppervlak van meer dan 2000 m² per winkel, voor zover in die complexen of in die winkels een supermarkt, hypermarkt of warenhuis is gevestigd, en
[...]."

14.2.

Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de bedrijfsgebouwen aan de Voltaweg 23 en De Amert 708 aangemerkt dienen te worden als beperkt kwetsbare objecten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Onder meer ter onderbouwing van dit standpunt zijn de onderzoeksrapporten "Geluid, slagschaduw en externe veiligheid Voltaweg 23" en "Geluid, slagschaduw en externe veiligheid De Amert 706 en 708" door Bosch & van Rijn op 12 maart 2020 respectievelijk 18 maart 2020 opgesteld. In deze onderzoeksrapporten wordt het in het besluit van 8 november 2019 ingenomen standpunt van het college bevestigd. De te verwachten bezetting van de bedrijfsgebouwen is berekend aan de hand van de in 2007 gepubliceerde "Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico" van het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Handreiking).

In het onderzoeksrapport met betrekking tot de Voltaweg 23 staat dat het bedrijfsgebouw bestaat uit een kantoorfunctie met een bruto vloeroppervlak van ongeveer 600 m² en een bedrijfshal met een bruto vloeroppervlak van ongeveer 2.200 m². Voor een bedrijfshal hanteert de Handreiking 1 werknemer per 100 m² bruto vloeroppervlak. Voor een kantoorfunctie wordt uitgegaan van 1 werknemer per 30 m² bruto vloeroppervlak. Dit betekent dat het bedrijfsgebouw aan de Voltaweg 23 bestemd is voor 42 werknemers, zo stelt het onderzoeksrapport. Het is daarom niet aannemelijk dat het pand bestemd is voor meer dan 50 personen gedurende een groot deel van de dag. Gelet op het huidige gebruik en de al bebouwde oppervlakten is evenmin aannemelijk dat op dit perceel binnen de bestemmingsplanmogelijkheden een kwetsbaar object, zoals een werkplaats met een oppervlakte van 5.000 m² dan wel een kantoor van 1.500 m², gerealiseerd wordt, aldus het onderzoeksrapport.

Voor het bedrijfsgebouw aan De Amert 708 is het kantoorpand aan De Amert 706, dat door middel van een corridor fysiek verbonden is met de werkplaats aan De Amert 708, buiten beschouwing gelaten. De risico's van een windturbine zijn veel fysieker en lokaler dan bijvoorbeeld een gifwolk of explosie. De impact van een afgebroken wiek treft niet het gehele bedrijfsgebouw, maar alleen het deel van de werkplaats dat binnen de 10-6 risicocontour valt. De werkplaats heeft een totale oppervlakte van 2.074 m². Conform de Handreiking wordt uitgegaan van 1 werknemer per 100 m² bruto vloeroppervlak waarmee het niet aannemelijk is dat het pand bestemd is voor meer dan 50 personen gedurende een groot deel van de dag, aldus het onderzoeksrapport.

14.3.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1043, is het uitgangspunt in het door het Bevi voorgeschreven beschermingsregime dat bij aanwezigheid van meer dan 50 personen in een gebouw, gedurende een groot gedeelte van de dag, sprake is van "grote aantallen personen" en daarmee dus van een kwetsbaar object, onafhankelijk van de personendichtheid.

De Afdeling is van oordeel dat, hoewel het college voor de beoordeling van de vraag hoeveel personen er gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn in de bedrijfsgebouwen in beginsel in redelijkheid kan aansluiten bij de Handreiking, het college in dit geval niet heeft kunnen volstaan met een enkele berekening die gemaakt is aan de hand van de kengetallen van de Handreiking. Gelet op de door Fluidwell en [appellant sub 1A] naar voren gebrachte omstandigheden dat bij de aanvraag voor de bouwvergunning van het pand aan de Voltaweg 23 is uitgegaan van een bezettingsgraad van 124 tot 183 personen en dat er volgens hen in het pand 56 personen werkzaam zijn, lag het op de weg van het college om nader onderzoek te doen naar het aantal personen dat in het pand aan de Voltaweg 23 gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is. Voor zover het college zich op het standpunt heeft gesteld dat uit de overgelegde gegevens van Fluidwell en [appellant sub 1A] over het aantal personen niet blijkt hoeveel van die personen gedurende een groot gedeelte van de dag in het pand aan de Voltaweg 23 aanwezig zijn, overweegt de Afdeling dat het college dit kenbaar had moeten maken aan Fluidwell en [appellant sub 1A] en hen in de gelegenheid had moeten stellen de volgens het college benodigde gegevens die hun stelling kunnen onderbouwen te overleggen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het college het besluit van 8 november 2019 in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid. Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog van Fluidwell en [appellant sub 1A] slaagt.

14.4.

Wat betreft het betoog van Ocean Outdoor en andere dat het college ten onrechte alleen het pand aan De Amert 708 heeft betrokken, overweegt de Afdeling als volgt. Vast staat dat het pand aan De Amert 706 geheel buiten de 10-6 contour valt en dat het pand aan De Amert 708 slechts voor een gedeelte binnen de 10-6 contour ligt. Gelet op de fysieke en lokale aard van de risico's van windturbines heeft het college het pand aan De Amert 706 en het gebruik daarvan, ondanks een fysieke verbinding met het pand aan De Amert 708 door middel van een corridor, niet hoeven te betrekken bij de beoordeling van de vraag of het pand aan De Amert 708 een kwetsbaar object is als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder l, onder c, van het Bevi. Het college heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat het pand aan De Amert 708 niet aangemerkt dient te worden als een kwetsbaar object als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder l, onder c, van het Bevi. Het betoog van Ocean Outdoor en andere faalt.

[...]

Beleidsregel voor het plaatsen van windturbines

[...]

Reclamemast

[...]

Waardevermindering

[...]

Welstand

[...]

Soortenbescherming

[...]

Conclusie en betekenis van de uitspraak

21.

De beroepen van [appellanten sub 3] en [appellanten sub 4] zijn ongegrond. Voor hen is deze uitspraak een einduitspraak, zodat hiermee hun procedure bij de Afdeling ten einde komt.

22.

Ten aanzien van deze beroepen hoeft het college geen proceskosten te vergoeden.

Bestuurlijke lus

23.

Zoals is overwogen in overwegingen 9.10, 11.2 en 14.3 slagen de betogen van Ocean Outdoor en andere en Fluidwell en [appellant sub 1A].

De Afdeling ziet in het voorgaande, mede in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil, aanleiding het college op de voet van artikel 8:51d van de Awb de gelegenheid te geven om het gebrek te herstellen.

Het college kan dit met betrekking tot het in overweging 9.10 geconstateerde gebrek doen door alsnog een voorwaarde aan de omgevingsvergunning te verbinden overeenkomstig artikel 3.37, tweede lid, onder c, van de Interim omgevingsverordening.

Het gebrek dat in overweging 11.2 is geconstateerd, kan door het college worden hersteld door nader onderzoek te doen naar de slagschaduwhinder voor de bedrijven van Fluidwell en [appellant sub 1A], waarbij rekening wordt gehouden met de maximale planologische mogelijkheden voor deze bedrijven. Het is daarnaast aan het college om bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van slagschaduwhinder kenbaar te maken welke mate van slagschaduwhinder het vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar acht voor bedrijven.

Het in overweging 14.3 geconstateerde gebrek kan het college herstellen door nader onderzoek te doen naar het aantal personen dat voor een groot gedeelte van de dag aanwezig is in het pand aan de Voltaweg 23 en Fluidwell en [appellant sub 1A] in de gelegenheid stellen de daarvoor benodigde gegevens te overleggen. Indien het nader onderzoek tot de conclusie leidt dat het pand aan de Voltaweg 23 moet worden aangemerkt als een kwetsbaar object, dient het college opnieuw onderzoek te doen naar de risico's van het project voor de externe veiligheid van dit object en te beoordelen of wordt voldaan aan de regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer over externe veiligheid, of een ander besluit te nemen. De Afdeling zal in het dictum van deze uitspraak een termijn stellen. Deze uitspraak is in zoverre een tussenuitspraak, zodat de procedure nog niet ten einde komt voor Ocean Outdoor en andere en Fluidwell en [appellant sub 1A].

24.

Bij de voorbereiding van een eventueel gewijzigd of nieuw besluit hoeft afdeling 3.4 van de Awb niet opnieuw te worden toegepast. In de einduitspraak zal ten aanzien van Ocean Outdoor en andere en Fluidwell en [appellant sub 1A] worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] ongegrond;
- II. draagt het college van burgemeester en wethouders van Meierijstad op om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak:
 - met inachtneming wat is overwogen onder 9.10, 11.2, 14.3 en 23 de daarin omschreven gebreken in het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Meierijstad van 8 november 2019, waarbij een omgevingsvergunning is verleend te herstellen, en;
 - de Afdeling, Ocean Outdoor en andere en Fluidwell B.V en [appellant sub 1A] de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

[...]

Noot

Auteur: E. Noordover

Noot

Voor de realisatie van vier windturbines in Veghel heeft het college van Meierijstad een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten (i) bouwen, (ii) met het bestemmingsplan strijdig gebruik en (iii) beperkte milieutoets. Drie beroepsgronden tegen deze omgevingsvergunning slagen, namelijk strijd met de provinciale omgevingsverordening, onvoldoende onderzoek

naar slagschaduw en toetsing aan beperkt kwetsbare objecten. Deze noot bespreekt de gronden betreffende strijd met de omgevingsverordening en de toetsing aan beperkt kwetsbare objecten.

Welke provinciale omgevingsverordening van toepassing?

Zoals in veel procedures tegen duurzame energieprojecten, maken appellanten voor de ingediende beroepsgronden dankbaar gebruik van de regels uit een provinciale omgevingsverordening. Alle provincies hebben in hun omgevingsverordeningen regels opgenomen over de mogelijkheden duurzame energieprojecten te realiseren, en het is niet zelden dat toetsing aan deze regels tot een vernietiging of bestuurlijke lus leidt.

In de hier geannoteerde zaak moet de Afdeling eerst vaststellen welke omgevingsverordening van de provincie Noord-Brabant van toepassing is op de verleende omgevingsvergunning. Appellanten stellen dat de omgevingsvergunning in strijd is met de "Verordening Ruimte Noord-Brabant". De Afdeling stelt echter vast dat deze verordening is vervangen door de "Interim omgevingsverordening Noord-Brabant" ("lov"). De lov is in werking getreden op 5 november 2019, terwijl de omgevingsvergunning is verleend op 8 november 2019. De Afdeling toetst dan ook de omgevingsvergunning aan de lov. Daartoe is door het college nader toegelicht dat de omgevingsvergunning ook niet strijdig is met de lov. Verder zijn enkele bepalingen uit de oude verordening, zoals de eis dat windturbines moeten zijn gesitueerd op of direct aansluiten aan gronden bestemd als (middel)zwaar bedrijventerrein, met de lov vervallen. Het op laatste moment veranderen van de toepasselijke omgevingsverordening heeft dus geen relevante gevolgen voor de omgevingsvergunning.

Eis tot het stellen van financiële zekerheid

De oude verordening en de lov stellen beide de eis dat een omgevingsvergunning strijdig gebruik enkel kan worden verleend als aan die vergunning in ieder geval de voorwaarden worden verbonden dat (i) de omgevingsvergunning geldt voor een termijn van maximaal 25 jaar, (ii) na het verstrijken van deze termijn de voor verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld en de windturbines worden verwijderd en (iii) voor deze verwijderingsplicht een financiële zekerheid wordt gesteld. De toelichting bij deze bepaling geeft aan dat de ontwikkeling van windturbines in beginsel een tijdelijk karakter heeft, waarbij het belangrijk is dat er geen planologische rechten ontstaan die op termijn kunnen leiden tot andere gebruiksfuncties of planschadeclaims. Niettemin bevat de lov geen specifieke toelichting op de te stellen eis van financiële zekerheid.

De Afdeling onderstreept het standpunt van het college dat de voorwaarde tot het stellen van financiële zekerheid niet vereist dat ten tijde van verlening van de omgevingsvergunning er al financiële zekerheid moet zijn gesteld. Wel overweegt de Afdeling dat aan de omgevingsvergunning een voorwaarde moet worden verbonden tot het stellen van financiële zekerheid opdat de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand wordt hersteld en de windturbines worden verwijderd. Deze voorwaarde is echter niet opgenomen bij de omgevingsvergunning, zodat daarmee de omgevingsvergunning in strijd is met de lov. Dat de windturbines worden gerealiseerd op gronden van de gemeente, het economisch voordeliger is deze windturbines na exploitatie te slopen en er een anterieure overeenkomst is gesloten, doet niet af aan de strijdigheid met de lov.

De uitspraak gaat niet in op de vraag of de provincie überhaupt de eis tot het stellen van financiële zekerheid mag opleggen. Dit is geen onterechte vraag, aangezien de verplichting tot financiële zekerheid gevolgen kan hebben voor een project door bijv. financiële middelen te moeten reserveren of kosten te moeten maken (bijv. het aanhouden van een bankgarantie). Oftewel, het opleggen van financiële zekerheid kan de belangen van een ontwikkelaar negatief raken. Dan mag worden verwacht dat deze belangen worden betrokken en afgewogen tegen de belangen gediend met de eis van financiële zekerheid. De toelichting bij de lov gaat echter niet in op de voorwaarde van financiële zekerheid. Over het tijdelijke karakter wordt enkel overwogen dat er geen planologische rechten mogen ontstaan die kunnen leiden tot andere gebruiksfuncties of planschade. Het is onduidelijk wat wordt bedoeld met het ontstaan van andere gebruiksfuncties: als gronden worden bestemd voor het plaatsen van windturbines is lastig in te zien welke andere gebruiksfuncties op grond van die bestemming mogelijk zijn. De wens om te voorkomen dat planschade ontstaat, roept de vraag op of hier geen schending van art. 3:3 Awb plaatsvindt. De voorschriften omtrent de realisatie van windturbines lijken namelijk gebaseerd te zijn op de bevoegdheid tot het met het oog op een goede ruimtelijke ordening stellen van regels in de provinciale verordening (art. 4.1, lid 1 Wro). Het voorkomen van landschappelijke verrommeling en ongewenst achterlaten van windturbines is natuurlijk ruimtelijk relevant. Het voorkomen van planschade kan daarentegen moeilijk gezien worden als vallende onder de goede ruimtelijke ordening, aangezien dit enkel financieel gedreven is en niets van doen heeft met de ruimtelijke effecten van een project.

De mogelijkheid tot het stellen van financiële zekerheid bij vergunningverlening komen we op meer plekken in de wet tegen, zie bijv. art. 4.1 Wabo, art. 6.20 Waterwet en art. 3 Ontgrondingenwet. De toepassing van art. 4.1 Wabo is echter wel gekoppeld aan de uitwerking daarvan in een AMvB. Dit was voorheen gedaan in het Besluit financiële zekerheid milieubeheer (Befize), maar dit is in 2009 ingetrokken nadat uit een evaluatie daarvan naar voren kwam dat nut en noodzaak niet waren aangetoond. De achtergrond van de bevoegdheid in de Wabo betrof de dekking van de nakoming van verplichtingen op grond van de desbetreffende vergunning of ter dekking van aansprakelijkheid voor eventuele milieuschade. Kortom, op basis van de Wabo bestaat er nu geen grondslag voor het aan een omgevingsvergunning

verbinden van een vergunningvoorschrift voor het stellen van financiële zekerheid. Ook dit roept de vraag op in hoeverre de provincie dan alsnog via de omgevingsverordening mag voorschrijven dat een omgevingsvergunning enkel mag worden verleend met de eis tot het stellen van financiële zekerheid.

De wens te voorkomen dat windturbines na einde van hun levensduur verweesd achterblijven, is uiteraard een terecht belang om mee te nemen in de vergunningverlening. Niettemin blijkt noch uit de lov of uit de verleende omgevingsvergunning dat er een terechte vrees is op het niet verwijderen van de windturbines. Niettemin wordt verwijdering geborgd door een omgevingsvergunning tijdelijk te verlenen en daaraan het voorschrift te verbinden de windturbines te verwijderen, zodat na ommekomst van de termijn handhavend kan worden opgetreden en de verwijdering kan worden afgedwongen. Is er dan een bevoegdheid of een noodzaak om ook financiële zekerheid te eisen? De hier gegeven motivering daarvoor schiet naar mijn idee in ieder geval tekort.

Toetsing externe veiligheid: kwetsbaar of beperkt kwetsbaar?

Nabij de te plaatsen windturbines zijn bedrijfsgebouwen gesitueerd. Voor de toetsing aan de normstelling voor externe veiligheid is van belang of deze bedrijfsgebouwen zijn aan te merken als kwetsbaar of beperkt kwetsbare objecten. Het plaatsgebonden risico voor een kwetsbaar object veroorzaakt door het windpark mag namelijk niet hoger zijn dan 10-6 per jaar. Het plaatsgebonden risico voor een beperkt kwetsbaar object veroorzaakt door een windturbine of een combinatie van windturbines, mag niet hoger zijn dan 10-5 per jaar. Of de bedrijfsgebouwen kwetsbaar of beperkt kwetsbaar zijn, hangt af van de hoeveelheid personen die daar een groot gedeelte van de dag aanwezig zijn. Bij aanwezigheid van meer dan 50 personen in een gebouw gedurende een groot gedeelte van de dag is volgens de Afdeling sprake van een kwetsbaar object, onafhankelijk van de personendichtheid (zie ook de genoemde uitspraak ABRvS 1 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1043).

Van twee objecten stellen appellanten dat deze ten onrechte als beperkt kwetsbaar zijn aangemerkt, namelijk een bedrijfsgebouw aan de Voltaweg 23 en een bedrijfsgebouw aan de Amert 708. Het bedrijfsgebouw aan de Voltaweg 23 bevat een kantoorfunctie en een bedrijfshal. Op basis van een onderzoeksrapport is het college uitgegaan van 42 werknemers in het bedrijfsgebouw aan de Voltaweg 23. De te verwachten bezetting is berekend aan de hand van de in 2007 gepubliceerde "Handreiking verantwoordingsplicht groepsrisico" van het voormalige ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. De Afdeling is van oordeel dat in beginsel in redelijkheid kan worden aangesloten bij deze Handreiking.

Appellanten hebben echter naar voren gebracht dat bij de aanvraag voor de bouwvergunning van het pand aan de Voltaweg 23 is uitgegaan van een bezettingsgraad van 124 tot 183 personen en dat er volgens hen in het pand 56 personen werkzaam zijn. Gezien dit betoog vindt de Afdeling dat het op de weg van het college lag om nader onderzoek te doen naar het aantal personen dat in het pand aan de Voltaweg 23 gedurende een groot gedeelte van de dag aanwezig is. Voor zover het college zich op het standpunt heeft gesteld dat uit de overgelegde gegevens van appellanten over het aantal personen niet blijkt hoeveel van die personen gedurende een groot gedeelte van de dag in het pand aan de Voltaweg 23 aanwezig zijn, overweegt de Afdeling dat het college dit kenbaar had moeten maken aan appellanten en hen in de gelegenheid had moeten stellen de volgens het college benodigde gegevens die hun stelling kunnen onderbouwen te overleggen. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het besluit niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid. Oftewel, het college had actief moeten verzoeken om de gegevens waaruit zou blijken dat haar besluit, wat betreft het aanmerken van de Voltaweg 23 als beperkt kwetsbaar, onjuist zou zijn.

Het betoog van appellanten betreffende de Amert 708 slaagt echter niet. Volgens appellanten heeft het college ten onrechte niet ook De Amert 706 betrokken, nu beide bedrijfspanden met elkaar zijn verbonden door middel van een corridor. De Afdeling overweegt dat het pand aan De Amert 706 geheel buiten de 10-6 contour valt en dat het pand aan De Amert 708 slechts voor een gedeelte binnen de 10-6 contour ligt. Gelet op de fysieke en lokale aard van de risico's van windturbines heeft het college het pand aan De Amert 706 en het gebruik daarvan, ondanks een fysieke verbinding met het pand aan De Amert 708 door middel van een corridor, niet hoeven te betrekken bij de beoordeling van de vraag of het pand aan De Amert 708 een kwetsbaar object is.

Het niet kunnen voldoen aan de veiligheidsnormen uit art. 3.15a Activiteitenbesluit heeft vergaande gevolgen voor een windpark. De verplichtingen richten zich immers tot de drijver van de inrichting, zodat de aanwezigheid van een (beperkt) kwetsbaar object binnen de relevante contour de exploitatie van de windturbine belemmert. Daarom is het van belang de aanwezigheid en komst van dergelijke objecten binnen de contouren uit te sluiten. Onder de Omgevingswet komt meer flexibiliteit bij de toetsing aan de normen voor externe veiligheid. In het Besluit kwaliteit leefomgeving worden dezelfde normen opgenomen als nu. Wel is nieuw de wijze waarop in het Bkl gekeken gaat worden naar de aanduiding als (beperkt) kwetsbaar object. In art. 5.3 Bkl wordt met verwijzing naar bijlage VI bij het Bkl bepaald wat (beperkt) kwetsbare gebouwen en locaties zijn. In bijlage VI bij het Bkl wordt dit nader gespecificeerd door aan te geven dat het gaat om gebouwen met een specifieke gebruiksfunctie en alleen voor zover het gaat om die gebruiksfunctie. Uit de nota van toelichting op het Bkl blijkt het volgende: *"Soms zijn gebouwen heel groot en liggen ze deels binnen en deels buiten de afstand voor het plaatsgebonden risico. Dat is goed mogelijk door compartimentering van gebruiksfuncties. Een gebouw is namelijk alleen beperkt kwetsbaar, kwetsbaar of zeer kwetsbaar voor zover het betreft de gebruiksfuncties aangewezen in bijlage VI.*

Daarmee hoeft niet het hele gebouw te worden beschermd. Een voorbeeld hiervan is een groot distributiecentrum waarbij de kantoorfunctie en winkelfunctie in een deel van het gebouw zijn ondergebracht en de loods (industriefunctie) in het overige gedeelte. Bij compartimentering kan dan een beperkt kwetsbaar compartiment (die loods) ontstaan binnen de afstand voor het plaatsgebonden risico en een kwetsbaar compartiment daarbuiten.” (Stb. 2018, 292, p. 668). Deze aanpassing van de wijze waarop de naleving van de normstelling wordt bepaald geeft meer flexibiliteit voor het plaatsen van windturbines nabij bedrijven(terreinen).

Erwin Noordover