



Ons kenmerk DOC-00717040
Bijlage(n) -

Maastricht 12 november 2024
Verzonden

Besluit van Gedeputeerde Staten van Limburg

Ten aanzien van de door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo d.d. 30 september 2024 verleende omgevingsvergunning "oprichten van een distributiecentrum en het aanleggen van een inrit/uitweg aan de Witveldweg 14, 14A en 14B te Belfeld".

Besluit college van burgemeester en wethouders Venlo

Wij hebben het collegebesluit tot verlening van de omgevingsvergunning "oprichten van een distributiecentrum en het aanleggen van een inrit/uitweg aan de Witveldweg 14, 14A en 14B te Belfeld" op 3 oktober 2024 per email ontvangen. De omgevingsvergunning voorziet, voor zover hier relevant, in het realiseren van een bedrijfsgebouw (distributiecentrum met meerdere kantoorlocaties) op een bedrijfskavel groter dan 5 hectare. Het distributiecentrum is gepland op een bestaand industrieterrein waar volgens het geldende bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Belfeld' (2011) de vestiging van een distributiecentrum als zodanig reeds is toegestaan binnen de bestemming Bedrijventerrein. Het bouwplan is echter op een aantal punten in strijd met voornoemd bestemmingsplan. De belangrijkste strijdigheden zijn volgens de gemeente Venlo de maximale goot- en bouwhoogtes, het toestaan van bedrijvigheid binnen de bestemming verkeer en groen en het deels bouwen buiten het bouwvlak. Ook wordt met de omgevingsvergunning toegestaan dat twee afzonderlijke (bestaande) bedrijfskavels en een tussengelegen weg/groenstrook feitelijk en functioneel tot één nieuwe grote bedrijfskavel worden samengevoegd. De ruimtelijke onderbouwing (zie blz. 6) spreekt, daar waar het gaat om de locatie van de voorgenomen ruimtelijke ontwikkeling, over een besluitgebied met een totaaloppervlakte van circa 57.325 m² (ruim 5,7 hectare).

Procedure(verloop)

Wij constateren dat de Provincie Limburg ten onrechte niet is betrokken in de fase van het vooroverleg én van de ontwerp-omgevingsvergunning. De gemeente Venlo heeft geen vooroverleg gevoerd tijdens de voorbereiding van de omgevingsvergunning met de diensten die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening (in casu het cluster Ruimte van de Provincie Limburg) conform artikel 6.18 Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) jo. artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro).



Volgens de ruimtelijke onderbouwing bij de omgevingsvergunning (zie par. 6.2) kon van het vooroverleg worden afgezien omdat er geen provinciale belangen in het geding waren. Dit verklaart waarschijnlijk waarom de gemeente Venlo geen vooroverleg heeft gevoerd. Zij miskent daarmee echter dat het initiatief in strijd is met het in art. 2.4.5, vierde lid van de Omgevingsverordening Limburg 2014 opgenomen verbod om (planologisch) bedrijfskavels toe te staan die groter zijn dan 5 hectare, dan wel samen te voegen tot een bedrijfskavel, groter dan 5 hectare. Deze laatste situatie doet zich hier voor en daarmee raakt de omgevingsvergunning wel degelijk een provinciaal belang. Onder de kop 'Provinciale belangen' in onderhavig besluit wordt hier nader op ingegaan. Een en ander maakt dat er wél vooroverleg had moeten plaatsvinden, opdat de provincie Limburg voor haar provinciale belang in dezen kon opkomen.

Vervolgens heeft de gemeente Venlo verzuimd om, conform het bepaalde in artikel 6.12, eerste lid Bor, het ontwerp-besluit met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor de beoordeling van het ontwerp toe te zenden aan het college van Gedeputeerde Staten. Normaliter gebeurt dit via de aanmeldsite www.ruimtelijkinzichtlimburg.nl, maar dit is in deze verzuimd. Van gemeentezijde is ook per email erkend dat de aanmelding ten onrechte niet is gedaan. Het college van Gedeputeerde Staten heeft daardoor niet eerder weet gehad, noch kunnen hebben van het initiatief in deze omvang (bedrijfskavel met een oppervlakte groter dan 5 hectare) en redelijkerwijze ook niet eerder kunnen reageren in de vorm van het indienen van een zienswijze. Pas op 3 oktober 2024 heeft de Provincie Limburg voor het eerst per mail (ambtelijk) kennisgenomen van de verleende omgevingsvergunning.

Op bestuurlijk niveau is tussen de Provincie Limburg en de gemeente Venlo gesproken over de mogelijkheid tot intrekking van de verleende omgevingsvergunning op verzoek van vergunninghouder. Tot een dergelijk verzoek casu quo een intrekking is het echter niet gekomen binnen de termijn voor het geven van een reactieve aanwijzing. Voorafgaand aan de reactieve aanwijzing heeft er nog een ambtelijk overleg plaatsgevonden op 7 november jl. over het initiatief en de verenigbaarheid met de Omgevingsverordening Limburg 2014.

Toepasselijk recht voor reactieve aanwijzing en voor de toetsing aan de Omgevingsverordening Limburg (2014)

De aanvraag voor de omgevingsvergunning is in casu ingediend vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet en dus blijft voor de aanvraag het oude recht gelden totdat het besluit op de aanvraag onherroepelijk is (artikel 4.3, aanhef en onder a van de Invoeringswet Omgevingswet (hierna: Iw Ow). Dit oude recht omvat (ook) de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten om op grond van artikel 3.13 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) een reactieve aanwijzing te geven. De reactieve aanwijzing lift dus als het ware mee met het overgangsrecht voor de omgevingsvergunning (zie MvT TK 2017–2018, 34 986, nr. 3, p. 461). Onder het oude recht als bedoeld in artikel 4.3 Iw Ow wordt niet alleen de landelijke wetgeving verstaan (o.a. de Wabo) maar ook de lagere regelgeving, waaronder de provinciale regels. Dat betekent dat ook de instructieregels van de tot 1 januari 2024 geldende Omgevingsverordening Limburg 2014 hieronder vallen. Zo ook dus voor de onderhavige omgevingsvergunning.

Het voorgenomen initiatief met een bedrijfskavelomvang van ruim 5,7 hectare, was voor de inwerkingtreding van artikel 2.4.5, vierde lid, van de Omgevingsverordening Limburg 2014, niet rechtens toegestaan op de beoogde locatie aan de Witveldweg. Evenmin was daar feitelijk al sprake van en ligt er nog een verkeersbestemming. Dit betekent dat de overgangsbepaling van artikel 10.1.3, negende lid, van de Omgevingsverordening Limburg 2014 niet van toepassing is.



Provinciale belangen

In de provinciale Omgevingsvisie Limburg (POVI) is als provinciaal belang opgenomen “Genoeg en kwalitatief goede ontwikkelruimte voor bestaande en nieuwe bedrijven: werklocaties voor bedrijven, kantorenlocaties en winkelgebieden”. Hierbij is zorgvuldig ruimtegebruik van groot belang, omdat niet alle logistieke bedrijven evenveel toegevoegde waarde leveren aan onze economische structuur. Als provincie Limburg kiezen wij voor compacte werklocaties om ruimtegebruik en landschappelijk inpassing te optimaliseren. We hanteren de redeneerlijn 'behoefte-bestaand-uitbreiding-nieuw' om zo zorgvuldig en duurzaam ruimtegebruik te stimuleren. Dit betekent concreet: de behoefte aantonen, (her)gebruik ruimte op bestaande, eventueel te herstructureren terreinen, ontwikkel nieuwe terreinen aansluitend aan bestaande werklocaties.

Wij constateren dat de vraag naar (grootschalige) bedrijfsruimte toeneemt, maar tegelijkertijd vragen ontwikkelingen op het gebied van natuur, energie, mobiliteit, klimaatadaptatie en woningbouw om (meer) ruimte. Dit vereist weloverwogen en integrale keuzes ten aanzien van de ruimte die we voor bedrijvigheid willen en kunnen faciliteren (zorgvuldig ruimtegebruik). Om die reden is in artikel 2.4.5, vierde lid, onder a. van de Omgevingsverordening Limburg 2014 opgenomen dat de oppervlakte van een bedrijfskavel niet groter mag zijn dan 5 hectare. Gezien de keuze om bedrijfskavels te maximeren tot 5 hectare is het ook ongewenst dat meerdere bedrijfskavels zodanig (kunnen) worden samengevoegd dat daardoor alsnog aaneengesloten bedrijfskavels ontstaan met een totale omvang groter dan 5 hectare. Daarom is in artikel 2.4.5, vierde lid, onder b, bepaald dat geen bedrijfskavels mogen worden samengevoegd als daarmee de maximaal toegestane omvang van 5 hectare wordt overschreden. Het bepaalde in artikel 2.4.5, vierde lid, van de Omgevingsverordening Limburg 2014 geldt sinds 19 januari 2023 en was dus reeds van toepassing ten tijde van het indienen van de vergunningaanvraag (12 april 2023). Dezelfde bepalingen zijn overigens ook opgenomen in de op dit moment geldende Omgevingsverordening Limburg (zie artikel 12.5, vierde lid).

Strijdigheid met Omgevingsverordening Limburg 2014

De vergunningsaanvraag is gedaan door één bedrijf, zijnde Next Level, dat het exploiteren van de bedrijfskavel als bedrijfsmatige activiteit uitoefent. Uit de ruimtelijke onderbouwing (zie blz. 6) blijkt dat de totaaloppervlakte van de te herstructureren bedrijfskavel door samenvoeging van meerdere kavels circa 57.325 m² gaat bedragen, waardoor de maximaal toegestane bedrijfskavelgrootte van 5 hectare ruimschoots wordt overschreden. Alle met de bedrijfsactiviteiten samenhangende voorzieningen worden voor de bepaling van de bedrijfskavelomvang toegerekend aan deze bedrijfsmatige activiteiten. Hierdoor is er sprake van strijdigheid met het bepaalde in artikel 2.4.5, vierde lid, onder b, van de Omgevingsverordening Limburg 2014. In de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning wordt aan deze bepaling volledig voorbijgegaan.

Motivering inzet instrument reactieve aanwijzing

Om ons provinciaal beleid en daarmee de provinciale belangen beschermd en gewaarborgd te zien bij verlening van gemeentelijke omgevingsvergunningen voor afwijking van een bestemmingsplan, is in artikel 3.13 van de Wabo de mogelijkheid opgenomen dat Gedeputeerde Staten, onder bepaalde voorwaarden een reactieve aanwijzing kunnen geven ten aanzien van een omgevingsvergunning die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3° van de Wabo is verleend. Een voorwaarde daarbij is allereerst dat Gedeputeerde Staten een zienswijze hebben ingediend tegen de ontwerp-omgevingsvergunning. Dit is in dit geval echter niet gebeurd. Zoals hiervoor reeds vermeld kan dit Gedeputeerde Staten echter redelijkerwijs niet worden verweten.



Hadden zij deze gelegenheid wel gehad, dan hadden Gedeputeerde Staten zonder meer een zienswijze ingediend wegens de strijdigheid met art. 2.4.5 van de Omgevingsverordening Limburg 2014 en het schenden van de vooroverlegplicht.

Onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State kunnen gedeputeerde staten in redelijkheid uitgaan van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing, indien wordt gehandeld in afwijking van een verordening als bedoeld in artikel 4.1 Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).¹ In dit geval dus van artikel 2.4.5, vierde lid, onder b. van de Omgevingsverordening Limburg 2014.

Zoals vermeld in artikel 3.13, tweede lid van de Wabo kunnen Gedeputeerde Staten een reactieve aanwijzing geven ‘onverminderd andere aan haar toekomende bevoegdheden’. Dit biedt de uitdrukkelijke mogelijkheid om naast het indienen van beroep ook een reactieve aanwijzing te geven. Het feit dat het college van Gedeputeerde Staten de mogelijkheid heeft om in beroep te gaan, beperkt haar dus niet in de keuze om een reactieve aanwijzing te geven.² Gezien de strijd met het provinciale omgevingsbeleid inzake bedrijventerreinen, zoals door vertaalt in de Omgevingsverordening Limburg 2014 en daarmee de strijdigheid met voormelde provinciale belangen is een reactieve aanwijzing een slagvaardig instrument om de inwerkingtreding van een omgevingsvergunning te voorkomen. Andere ons ter beschikking staande instrumenten zijn hiervoor niet of minder geschikt. De keuze voor een proactieve aanwijzing als bedoeld artikel 4.2 van de Wro is bijvoorbeeld in deze fase niet meer opportuun en ook in het voortraject was er geen aanleiding om een proactieve aanwijzing te overwegen. Dit geldt ook voor het inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 van de Wro. Het inpassingsplan is bovendien vooral een instrument om aan de voorkant in te zetten om bepaalde ontwikkelingen mogelijk te maken en niet om (achteraf) te reageren op en ter voorkoming van ongewenste ontwikkelingen. Het opstellen van algemene regels als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro is in deze casus ook geen geëigend instrument, omdat het in dit geval juist handelt om de schending van een algemene regel, namelijk artikel 2.4.5., vierde lid van de Omgevingsverordening Limburg 2014 en de daarin opgenomen verboden. Met andere woorden, ten behoeve van het waarborgen van de aan de orde zijnde provinciale belangen is juist gebruik gemaakt van de bevoegd om daarvoor regels te stellen.

Gezien het vorenstaande bestaat de noodzaak om door middel van een reactieve aanwijzing te voorkomen dat de omgevingsvergunning “oprichten van een distributiecentrum en het aanleggen van een inrit/uitweg aan de Witveldweg 14, 14A en 14B te Belfeld” in werking treedt.

Besluit

Op grond van artikel 3.13 Wabo aan het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venlo de aanwijzing te geven dat de omgevingsvergunning “oprichten van een distributiecentrum en het aanleggen van een inrit/uitweg aan de Witveldweg 14, 14A en 14B te Belfeld”, zoals verleend door het college op 30 september 2024, niet in werking treedt.

Verzoek bekendmaking

Uw gemeente heeft inmiddels kennisgegeven van de verlening van omgevingsvergunning (Gemeentebld van Venlo 2024, nr. 420382). Wij zijn van mening dat deze kennisgeving is gedaan in strijd met het bepaalde in artikel 3.13, vierde lid van de Wabo. Uw gemeente had naar ons oordeel immers moeten wachten met het doen van deze kennisgeving, zodat ze samen met de kennisgeving van ons aanwijzingsbesluit had kunnen gebeuren.

¹ ABRS 25 maart 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:913](#) en ABRS 10 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:510](#).

² ABRS 20 oktober 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO1178](#).



Wij verzoeken u dit aanwijzingsbesluit - overeenkomstig het bepaalde in artikel 3.13, vierde lid, van de Wabo bekend te maken. Tevens willen we u erop wijzen dat op grond van artikel 3.13, vijfde lid Wabo mededeling moet worden gedaan van dit aanwijzingsbesluit aan diegenen die ten aanzien van de omgevingsvergunning bij het aanwijzingsbesluit zijn betrokken, een zienswijze naar voren hebben gebracht of een aanvraag tot verlening hebben ingediend.

Beroep

Een belanghebbende kan beroep instellen tegen dit besluit bij sector Bestuursrecht van de rechtbank Limburg, locatie Roermond, postbus 950, 6040 AZ te Roermond. De termijn voor het indienen van een beroepsschrift vangt aan de dag nadat het besluit door burgemeester en wethouders bekend is gemaakt en bedraagt zes weken. Belanghebbenden hebben ingevolge artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht de mogelijkheid om, indien - gelet op de betrokken belangen - onverwijlde spoed dit vereist, gelijktijdig met of na de indiening van het beroepsschrift, een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de Voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg locatie Roermond. Aan het instellen van beroep zijn kosten (griffierechten) verbonden. Meer informatie over het instellen van beroep kunt u vinden op de website www.rechtspraak.nl.

Gedeputeerde Staten van Limburg

voorzitter

secretaris