

Stichting BNLW buitengebied Epse
p/a Oude Larenseweg 67
7214 PE Epse
www.bnlw.nl

CONCEPT

College van Burgemeester en Wethouders van Deventer
Postbus 5000
7400 GC Deventer

Dagtekening: 27 februari 2023

Onderwerp: Zienswijze op ontwerp besluit tot verlening van omgevingsvergunningen voor de bouw en de exploitatie van twee megagrote reclamezuilen langs de A1 bij Epse

Geacht College,

Hierbij delen wij u mede grote bezwaren te hebben tegen het ontwerp besluit om aan het bedrijf Greenledwalls omgevingsvergunningen te verlenen voor de bouw en de exploitatie van twee megagrote reclamezuilen langs de A1 bij Epse. Een van de twee reclamezuilen is gepland op het Bedrijventerrein A1 bij de afrit Deventer Oost. Het ontwerp besluit tot verlening van een vergunning voor die zuil, die 50 meter hoog zou moeten worden, is in strijd met het voor het bedrijventerrein geldende bestemmingsplan. Ingevolge dat bestemmingsplan is voor bouwwerken, waaronder begrepen reclamezuilen, een maximale bouwhoogte van 15 meter toegestaan. De betreffende reclamezuil zou dus 3.3 x hoger worden dan ingevolge het bestemmingsplan is toegestaan.

De andere reclamezuil is gepland bij het Bedrijventerrein A1 ter hoogte van de afrit Deventer (Centrum). Het ontwerp besluit tot verlening van een vergunning voor die zuil, die 60 meter hoog zou moeten worden, is in strijd met het voor die locatie geldende bestemmingsplan. Ingevolge dat bestemmingsplan is voor bouwwerken, waaronder begrepen reclamezuilen, een maximale bouwhoogte van 8 meter toegestaan. Die zuil zou dus 7.5 x hoger worden dan ingevolge het betreffende bestemmingsplan is toegestaan.

Bovendien is het verlenen van deze omgevingsvergunningen in strijd met twee belangrijke beginselen van behoorlijk bestuur, te weten:

1. het beginsel van een zorgvuldige belangenafweging; en
2. het vertrouwensbeginsel.

Ter toelichting van deze bezwaren diene het volgende.

Ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is de verlening van een omgevingsvergunning in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan mogelijk, mits de motivering van het besluit tot vergunningverlening een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

In een dergelijke onderbouwing moet worden beschreven:

1. in welke mate de aanvraag past in het geldende beleid; en
2. of de aanvraag geen (grote) gevolgen heeft voor de omgeving van het plangebied.

Beide vergunningverleningen passen weliswaar sinds 2016 in het geldende beleid, maar wij bestrijden dat deze vergunningverleningen geen (grote) gevolgen hebben voor de omgeving van de betreffende plangebieden.

Die gevolgen zullen immers zeer ingrijpend zijn voor de skyline van het middeleeuwse, direct aan de IJssel gelegen centrum van Deventer, voor het landschap in het buitengebied van Epse, voor de natuur en de biodiversiteit in dat gebied en, in samenhang daarmee, voor het woon- en leefklimaat van de bewoners van dat gebied, en ook voor de verkeersveiligheid op de A1.

Skyline

Horizonvervuilende reclamezuilen passen niet bij het kleinschalige karakter van de Hanzestad Deventer met zijn prachtige middeleeuwse centrum en de unieke ligging van dat centrum aan de IJssel midden in het schitterende en natuurrijke coulisselandschap op de grens van Salland en de Achterhoek. Een van de twee zuilen wordt even groot als de toren van de Lebuinuskkerk; de andere bijna even groot. Gevolg zal zijn dat niet de toren van de Lebuinuskkerk, maar de beide reclamezuilen beeldbepalend worden voor het aanzicht van Deventer, een van vier oudste steden van Nederland.

In dit verband verwijzen wij u ook graag naar de brief van de Stichting Oud Deventer aan u van 13 maart jl. In die brief, die als bijlage 1 hierbij is gevoegd, roept die stichting u op om de plannen voor die onzinnige masten af te blazen, desnoods ten koste van een schadeclaim. In haar brief zegt de stichting verder dat niemand buiten enkele commerciële belanghebbenden zit te wachten op die foeilelijke reclame-uitingen en dat de Stichting Oud Deventer bereid is alle middelen in te zetten om de komst van deze onzalige masten te voorkomen.

Het landschap

Het buitengebied van Epse maakt aan de oostkant deel uit van het schitterende en veel geprezen coulisselandschap van de Achterhoek. Dit landschap wordt gekenmerkt door afwisselende percelen bos, wei- en akkerlanden, hier en daar van elkaar gescheiden door houtwallen of bomenrijen, met karakteristieke zichtlijnen, verrassende doorkijkjes en een enkele nog overgebleven authentieke zandweg. De bebouwing in dit gebied is kleinschalig en overal laag. Dit landschap is ook van grote cultuurhistorische betekenis.

Aan de westkant van het buitengebied van Epse bevinden zich de uiterwaarden van de IJssel, eveneens een gebied met een uniek en oogverblindend fraai kleinschalig cultuurlandschap.

Beide gebieden zijn bijzonder geliefd bij toeristen die in groten getale per fiets, te voet of te paard door het landschap trekken, al dan niet over speciaal daarvoor uitgestippelde toeristische routes. Toerisme is niet toevallig een van de grootste inkomstenbronnen binnen de gemeente Lochem, waarvan Epse deel uitmaakt. De gemeente Lochem is niet voor niets uitgeroepen tot (Nederlandse) wandelgemeente van het jaar 2022.

De bomen in het buitengebied van Epse zijn vrijwel nergens hoger dan 25 meter. Als in of aan de rand van dit gebied reclamezuilen van 50 of 60 meter hoog worden gebouwd, zullen die dus 25 tot 35 meter uitsteken boven de hoogste bomen. Hierdoor wordt op ontoelaatbare wijze afbreuk gedaan aan de bijzondere landschappelijke waarde van dit gebied en, zowel voor inwoners van Epse als voor toeristen, aan de belevingswaarde van het landschap.

Het landschap in het buitengebied van Epse kan de maat en de schaal van dergelijke disproportioneel grote horizon- en lichtvervuilende bouwwerken simpelweg niet aan. In of aan de rand van dit landschap hoort geen enkele reclamezuil thuis, maar zeker geen van het door u gewenste mega grootschalige formaat. Het zijn juist de kolossale afmetingen van de beoogde reclamezuilen die gaan zorgen voor verrommeling en verloedering van dit unieke landschap, en dat terwijl de provincie Gelderland zich juist inzet voor het behoud en de versterking van het Gelderse landschap, zoals blijkt uit hoofdstuk 4.2 van de Omgevingsvisie Gelderland van december 2015, waarvan een kopie hierbij is gevoegd als bijlage 2.

Het belang van het behoud van dit landschap, dat tevens moet worden gezien als drager van biodiversiteit, is naar onze mening nauwelijks te overschatten. Ter adstructie van deze mening verwijzen wij u ook graag naar het (ongevraagd) advies aan u van de Adviesraad Natuur en Milieu van de gemeente Deventer van 4 april 2022, waarvan een kopie hierbij is gevoegd als bijlage 3, en naar het rapport “Geen reclame in het landschap” van het College van Rijksadviseurs van oktober 2020, waarvan een kopie hierbij is gevoegd als bijlage 4.

De natuur

De provincie Gelderland maakt zich ook sterk voor een compact en hoogwaardig stelsel van onderling verbonden natuurgebieden in Gelderland. Dit blijkt eveneens uit hoofdstuk 4.2 van bijlage 2. Grote delen van de oostkant van het buitengebied van Epse behoren tot het Gelders Natuur Netwerk (GNN) en de Groene Ontwikkelingszone (GO), en daarmee tot het Natuur Netwerk Nederland (NNN). Dit gebied wordt beschermd tegen aantasting van zijn kernkwaliteiten: dat zijn de natuurwaarden, de potentiële waarden en de omgevingscondities.

In dit gebied leeft nog veel wild, waaronder diverse soorten nachtdieren, zoals dassen, boommarters, uilen en vleermuizen. Het licht van de extreem grote TV-schermen die aan de reclamezuilen bevestigd worden zal het hele jaar door vanaf 6:00 uur 's-ochtends tot 23:00 uur 's-avonds worden uitgezonden, dus ook in jaargetijden waarin het gedurende een deel van die tijd nog (of al) donker is.

Het westelijk deel van het buitengebied van Epse behoort voor een groot deel tot het Natura 2000 gebied “Rijntakken”, meer in het bijzonder tot het daarvan deel uitmakende gebied “Uiterwaarden IJssel”. Als Natura 2000 gebied maakt dit gebied deel uit van het Europees ecologisch netwerk van natuurgebieden waarmee de meest bijzondere en waardevolle natuur van Europa wordt beschermd. Hier hebben onder andere ooievaars en scholeksters hun habitat. Ook zilverreigers en lepelaars laten zich hier regelmatig zien.

Verder is dit gebied van belang als broedgebied voor vogels die een voorkeur hebben voor bosrijke watergebieden, zoals aalscholver en ijsvogel. Voor wilde zwaan, kolgans, Kievit en de grutto zijn de uiterwaarden langs de IJssel een van de belangrijkste gebieden in Nederland. Ook bevers en zelfs otters komen hier voor.

U heeft Greenledwalls onder meer opgelegd om onderzoek te laten uitvoeren naar de ecologische effecten van de reclamezuilen. De opdracht daartoe is door Greenledwalls verstrekt aan het bureau Econatura. De rapportage over de resultaten van het betreffende onderzoek is hierbij gevoegd als bijlage 5. Econatura komt op basis van de resultaten voor de reclamemast bij de Stadsentree op pag. 39 van haar rapportage: tot de volgende conclusie “Ondanks dat de nieuwe LED-verlichting van de reclamemast bij Stadsentree in ecologisch licht geen verbeterende factor is, valt deze ook niet als verslechterende factor te beschouwen.” en “De effecten van lichtsterkte en warmte zijn empirisch beschouwd te verwaarlozen ten aanzien van het welzijn van beschermde natuurwaarden, die wezenlijk in de omgeving zijn aangetoond.” De eerste conclusie is volgens dr ir Kamiel Spoelstra van het Nederlands Instituut voor ecologie van de Koninklijke Nederlandse Academie van Wetenschappen (NIOO-KNAW) echter nergens op gebaseerd en niet meer dan een slag in de lucht, zoals blijkt uit bijlage 6. Over de tweede conclusie merkt de heer Spoelstra op dat dit nooit zo mag worden opgeschreven. Je kunt aannemen dat er geen effecten op flora en fauna zijn, maar je kunt dat natuurlijk niet uitsluiten, aldus de heer Spoelstra in diezelfde bijlage. De heer Spoelstra kan worden beschouwd als dé expert bij uitstek in Nederland op het gebied van de effecten van licht op flora en fauna.

Voor wat betreft de effecten van de reclamemast bij de afrit Deventer Oost luidt de conclusie van Econatura op pag. 42 van bijlage 5: “Ook in deze sfeer valt het effect van de lichtuitstraling – tevens op hoogte – weg tegen de bestaande verstoringsinvloeden.” Voor deze conclusie biedt het onderzoek van Econatura naar de mening van de Adviesraad Natuur en Milieu onvoldoende bewijs, zoals blijkt uit bijlage 7. Er is simpelweg nog te veel onzekerheid over mogelijke ecologische effecten van dit soort grote led-schermen, onder meer vanwege de hoge positie ervan.

Zoals blijkt uit bijlage 6 is de heer Spoelstra van mening dat conclusies, zoals de hierboven uit het rapport van Econatura geciteerde conclusies, moeten worden bestempeld als “luchtfietsrij”.

In uw Aanbestedingsleidraad voor de reclamemasten van 2017 is in hoofdstuk 5 (programma van eisen) vermeld dat de lichtintensiteit van de TV-schermen moet voldoen aan de verlichtingsnormen van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (NSVV). In de systematiek van de NSVV wordt voor de toepassing van een verlichtingsnorm onderscheid gemaakt tussen een “stadscentrum/industriegebied”, aangeduid als omgevingszone E4 gebied, een “stedelijke omgeving”, aangeduid als omgevingszone E3 gebied, een “landelijke omgeving”, aangeduid als omgevingszone E2 gebied, en een “natuurgebied”, aangeduid als omgevingszone E1 gebied. Omdat de reclamemasten zullen worden gebouwd op locaties in of bij een “stedelijke omgeving”, heeft u gemeend dat voor de masten de NSVV-verlichtingsnorm voor een omgevingszone E3 gebied van toepassing is.

Ten onrechte, want voor het beantwoorden van de vraag welke verlichtingsnorm van toepassing moet worden verklaard is niet bepalend wat de exacte locatie is van de betreffende lichtinstallatie, maar waar de door die installatie veroorzaakte hinder wordt ondervonden. Bij het bepalen van de voor een lichtinstallatie maximale toegestane oppervlakte luminantie gaat de NSVV dan ook uit van gehinderden die last hebben van die lichtinstallatie. Dat kunnen omwonenden zijn, maar dat kan ook de natuur zijn.

Beide reclamezuilen komen te staan aan de rand van de gemeente Deventer op slechts 300 meter afstand van de grens met de gemeente Lochem en het buitengebied van Epse. Zowel aan de oostkant als aan de westkant is dat buitengebied langs de grens met de gemeente Deventer geen stedelijk gebied, maar landelijk gebied met natuurgebieden. Uit de kaart die als bijlage 8 hierbij is gevoegd blijkt hoe die natuurgebieden gesitueerd zijn ten opzichte van de (in rood aangegeven) locaties van de reclamezuilen.

Omdat de omgeving van de reclamezuilen niet uitsluitend bestaat uit stedelijk gebied, maar ook uit landelijk gebied en uit natuurgebieden de aanduiding “omgevingszone E3” gebied de lading hier niet. De gehinderden zijn in dit geval immers niet alleen de omwonenden in het stedelijk gebied waarin de reclamezuilen worden gebouwd, maar ook de omwonenden in het landelijk gebied in de omgeving van de reclamezuilen en bovendien de omwonenden en de natuur in de natuurgebieden in die omgeving. Bij het bepalen van de maximale toegestane oppervlakte luminantie van de beoogde TV-schermen had u daarom de NSVV-verlichtingsnorm voor een omgevingszone E1 gebied van toepassing moeten verklaren.

Zoals blijkt uit bijlage 10 heeft de NSVV een en ander op ons verzoek bevestigd. Ook verwijzen wij u in dit verband graag naar bijlage 3, het ongevraagd advies aan u van de Adviesraad Natuur en Milieu van de gemeente Deventer van 4 april 2022, en naar bijlage 4, het rapport “Geen reclame in het landschap” van het College van Rijksadviseurs van oktober 2020.

Uit tabel 3 van de “Beoordeling van Objecten langs Auto(snel)wegen” van Rijkswaterstaat (2019), welk document als bijlage 9 hierbij is gevoegd, blijkt overigens dat in de omgeving van natuurgebieden, en dus in omgevingszone E1 gebied, uitsluitend TV-schermen met een totale oppervlakte van maximaal 10 m² mogen worden geplaatst en dat bij die maximale oppervlakte de oppervlakte luminantie niet meer mag bedragen dan 15 cd/m². De totale oppervlakte luminantie van de schermen mag dus maximaal 150 cd bedragen.

Woon- en leefklimaat

De reclamezuilen zullen vanwege de daardoor veroorzaakte horizon- en lichtvervuiling en vanwege de daardoor veroorzaakte verrommeling en de verloedering van het landschap in de wijde omgeving van de reclamezuilen een onaanvaardbare structurele aantasting van het woon- en leefklimaat van de bewoners van het buitengebied van Epse tot gevolg hebben. Hetzelfde geldt voor de schade die door de reclamezuilen in de wijde omgeving ervan zal worden aangericht aan de natuur en aan de biodiversiteit. Een en ander is overigens ook onverkort van toepassing op het woon- en leefklimaat van de inwoners van het buurtschap Oxe, gemeente Deventer, en van de inwoners van een aantal andere buurtschappen en buurten aan de zuidkant van de gemeente Deventer.

Verkeersveiligheid

Zoals ook blijkt uit [bijlage 9](#), acht Rijkswaterstaat reclamezuilen ongewenst in bewoonde gebieden, natuurgebieden, open agrarisch landschappen en beleidsmatig beschermde landschappen. Rijkswaterstaat acht reclamezuilen langs de A1 bij Epse dus ongewenst.

Mede door de extreme hoogte van de reclamezuilen en de kolossale omvang van de daaraan te bevestigen TV-schermen zullen de beelden op die schermen al op kilometers afstand de aandacht trekken van voertuigbestuurders op de A1. Dat is levensgevaarlijk, omdat de A1 daar in beide richtingen vier rijstroken telt, waarover elke dag bijna 100.000 voertuigen passeren. Daaronder bevindt zich ook veel vrachtverkeer van en naar Duitsland en Oost-Europa. Bovendien zijn de reclamezuilen gepland in de nabijheid van diverse richtingborden en bij veel gebruikte op- en afritten en in- en uitvoegstroken met blokmarkering. De wegdelen in kwestie moeten daarom worden aangemerkt als turbulentiezones met blokmarkering. Dat betekent dat hier rijtaakverzwarende omstandigheden aan de orde zijn.

In verband daarmee heeft Rijkswaterstaat de gemeente Deventer medegedeeld dat hier elke vorm van afleiding in principe onwenselijk is. Mocht de gemeente Deventer besluiten om desondanks omgevingsvergunningen te verlenen voor de bouw en de exploitatie van de reclamemasten, dan adviseert Rijkswaterstaat om de wisselfrequentie van beelden op de TV-schermen beperkt te houden tot hooguit 1x per 12 uur. Dit blijkt uit een e-mail van Rijkswaterstaat aan de gemeente Deventer van 24 mei 2022, waarvan een kopie hierbij is gevoegd als [bijlage 11](#).

In de gebieden langs de autosnelwegen die door Rijkswaterstaat zelf worden beheerd, staat dit bestuursorgaan overigens zelf geen enkele reclamezuil toe.

De Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid (SWOV) zegt in zijn factsheet “Afleiding door reclame en voorlichting langs de weg” dat reclame- en voorlichtingsborden langs de weg bedoeld zijn om de aandacht van bestuurders te trekken, waardoor zij mogelijk minder aandacht hebben voor de actuele verkeerssituatie. Studies naar gedragseffecten van reclameborden langs de weg hebben volgens de SWOV inderdaad laten zien dat reclameborden een negatief effect hebben op het kijkgedrag van automobilisten (hun ogen gaan vaker en langer van de weg af), op hun reactievermogen (in de buurt van reclameborden wordt er later gereageerd op relevante zaken) en op de voertuigcontrole (er wordt minder goed koers gehouden in de nabijheid van reclameborden). Een kopie van deze factsheet van de SWOV is hierbij gevoegd als [bijlage 12](#).

De Vereniging Verkeersslachtoffers (VVS) wil een verbod op reclamezuilen langs de snelwegen, zoals blijkt uit een artikel in Verkeersnet van augustus 2020, waarvan een kopie hierbij is gevoegd als [bijlage 13](#). Ook Veilig Verkeer Nederland (VVN) wil dat grote reclamemasten langs de weg worden verboden, zoals blijkt uit [bijlage 14](#). In zijn rapport “Geen reclame in het landschap”, [bijlage 4](#), adviseert het College van Rijksadviseurs de verantwoordelijke bewindslieden om nieuwe reclamedragers in de snelwegzone te verbieden.

Een en ander maakt duidelijk dat er onder de verschillende instanties en organisaties die zich beroepsmatig bezighouden met verkeersveiligheid geen enkel begrip is voor het plaatsen van reclamezuilen langs autosnelwegen, laat staan in de buurt van drukke punten op en bij autosnelwegen.

U realiseert zich naar onze mening onvoldoende dat het bewust in gevaar brengen van de verkeersveiligheid op de A1 door “opgedrongen visuele afleiding” niet alleen risico’s voor snelweggebruikers met zich meebrengt, maar ook morele en financiële risico’s voor het gemeentebestuur van de gemeente Deventer zelf, dat immers in het geval van ongevallen op de A1 als gevolg van verminderde aandacht van voertuigbestuurders voor het verkeer door de reclamezuilen, in ieder geval medeverantwoordelijk zal zijn en -aansprakelijk gehouden zal kunnen worden voor het ontstaan van die ongevallen en de gevolgen ervan.

Ook voertuigbestuurders die zo verstandig zijn om onder het rijden niet naar de reclameboodschappen te kijken, kunnen slachtoffer worden van ongevallen die worden veroorzaakt door voertuigbestuurders die zich daar, conform uw bedoelingen, wel door laten afleiden.

Het is niet zonder reden dat automobilisten die tijdens het rijden op hun smartphones kijken, en daardoor even niet opletten, bestraft worden met forse boetes. Ook daarom is niet te begrijpen waarom u automobilisten op de A1 juist zou willen stimuleren om zich te laten afleiden door reclameboodschappen op extreem grote TV schermen en om zodoende desbewust de verkeersveiligheid op de A1 in gevaar te brengen.

Duurzaamheid /energieverspilling

U zegt duurzaamheid belangrijk te vinden. Daarom wilt u dat er een zonneparkje wordt aangelegd naast elk van beide reclamezuilen. Die zonneparkjes moeten de energie produceren die nodig is voor de verlichting van de extreem grote TV-schermen op de reclamezuilen. Maar daarmee wordt slechts de schijn van duurzaamheid gewekt. In feite gaat het bij de verlichting van extreem grote TV-schermen voor reclamedoelinden puur om verspilling van energie en verkwisting van de kostbare grondstoffen die nodig zijn voor de productie van die zonnepanelen. Met echte duurzaamheid heeft dit helemaal niets te maken.

Deventer is duurzamer zonder reclamemasten, zo constateert, op andere gronden, ook de Adviesraad Natuur en Milieu van de gemeente Deventer in zijn ongevraagd advies aan u van 4 april 2022 (bijlage 3).

Inkomsten voor de gemeente Deventer

De twee reclamezuilen leveren de gemeente Deventer in totaal een bedrag van 25.000 euro per jaar op. Dat geringe bedrag aan inkomsten voor de gemeente Deventer staat in geen enkele verhouding tot de kapitaalvernietiging als gevolg van het dramatische verlies aan landschappelijke en cultuurhistorische waarde in het buitengebied van Deventer en Epse, de verliezen aan natuurwaarden in dat gebied en het verlies aan biodiversiteit. In een tijd waarin de biodiversiteit in Nederland toch al in ijltempo achteruitgaat zou nog verdergaande achteruitgang juist kost wat kost door u moeten worden voorkomen.

Afweging van belangen

Door de verlening van omgevingsvergunningen voor de bouw van de twee reclamezuilen dient u uitsluitend de commerciële belangen van de exploitant van de reclamezuilen en van een beperkt aantal Deventer ondernemers. U gaat daarbij volledig voorbij aan de belangen die alle anderen, zowel binnen als buiten de gemeente Deventer, hebben bij het behoud van het unieke en cultuurhistorisch waardevolle landschap in het buitengebied van Epse, alsmede van de rijke natuur en biodiversiteit in dat gebied en, in samenhang daarmee, het woon- en leefklimaat van zowel de huidige als toekomstige generaties bewoners van dat gebied, en bovendien van het behoud van de verkeersveiligheid op de A1.

Het behoud van de verkeersveiligheid op de A1 is zelfs letterlijk van levensbelang. Maar in feite is ook het behoud van het landschap, de natuur en de biodiversiteit in het buitengebied van Epse van levensbelang, met name ook voor toekomstige generaties Epsenaren, Deventenaren, Nederlanders en andere wereldburgers. Dat (levens)belang is naar zijn aard van een andere orde van grootte dan de uitsluitend commerciële belangen van de exploitant en een beperkt aantal Deventer ondernemers.

Desondanks heeft u er met het ontwerp besluit voor gekozen om ten koste van alle andere belangen prioriteit toe te kennen aan de commerciële belangen van de exploitant en een beperkt aantal Deventer ondernemers. U vond het niet nodig om hierover eerst advies te vragen aan uw eigen (gemeentelijke) Adviesraad Natuur en Milieu. Die Adviesraad zag zich daarom genoodzaakt om dan maar ongevraagd (negatief) advies aan u uit te brengen.

Een en ander kan niet anders betekenen dan dat u heeft nagelaten om tot een belangenafweging te komen, laat staan tot een zorgvuldige belangenafweging. Daardoor heeft u een van de belangrijkste beginselen van behoorlijk bestuur geschonden, namelijk het beginsel van een zorgvuldige belangenafweging, zoals dat is gecodificeerd in artikel 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht.

Strijd met toezeggingen en afspraken

Eind vorige eeuw heeft de gemeente Deventer het plan opgevat om binnen de eigen gemeentegrenzen een nieuw bedrijventerrein te realiseren. Omdat er binnen de bestaande eigen gemeentegrenzen geen voor dit doel geschikt areaal aan grond beschikbaar was, wilde de gemeente Deventer het gewenste nieuwe bedrijventerrein realiseren in het aan de gemeente Deventer grenzende dorp Epse ten zuiden van de A1, dat destijds deel uitmaakte van de toenmalige gemeente Gorssel. Inmiddels, sinds 1 januari 2005, maken Gorssel en Epse deel uit van de gemeente Lochem.

Tegen dit plan is destijds heftig geprotesteerd en bezwaar gemaakt door de inwoners van Epse. Die protesten kwamen voort uit vrees voor wat de gemeente Deventer op en bij dat bedrijventerrein zou gaan (laten) doen en/of nalaten te doen ten koste van het goede woon- en leefklimaat van de inwoners van het dorp Epse, en ten koste van de prachtige natuur en het schitterende landschap in zowel de directe als de bredere omgeving van de voor dat bedrijventerrein beoogde locatie.

Om die vrees weg te nemen zijn er destijds door het gemeentebestuur van Deventer en de bij de overdracht van de grond voor het bedrijventerrein betrokken provinciebesturen diverse toezeggingen gedaan aan die inwoners van het dorp Epse. Daarna en onder verwijzing naar die toezeggingen is de grond voor het bedrijventerrein eind 1999 daadwerkelijk overgedragen aan de gemeente Deventer.

Ook de regering en de tweede kamer hebben destijds uitgebreid stilgestaan bij de eventuele nadelige effecten van de ontwikkeling van een bedrijventerrein op het dorp Epse en zijn ingegaan op de mogelijkheden om de woonbebouwing in en nabij Epse zoveel mogelijk te ontzien. In de Memorie van Toelichting bij de wet Wijziging van de grens tussen de gemeenten Deventer en Gorssel, tevens provinciegrens tussen Overijssel en Gelderland, van 22 december 1999 heeft de minister van binnenlandse zaken hierover het volgende gezegd:

“Door de regering is in dit verband naar voren gebracht dat het goede woon- en leefmilieu van het dorp Epse bijzondere aandacht krijgt, en dat een zeer ruime buffer tussen het bedrijventerrein en het dorp, alsmede interne milieuzonering, mogelijke overlast dient te voorkomen.”(par. 3)

Dat in de Memorie van Toelichting bij de genoemde wet is vastgelegd dat mogelijke overlast door het bedrijventerrein voor de inwoners van Epse dient te worden voorkomen, houdt naar onze mening een instructie in voor de gemeente Deventer en tevens de impliciete toezegging van de regering dat de gemeente Deventer die instructie zal opvolgen. De hier bedoelde wet en de daarbij behorende Memorie van Toelichting zijn hierbij gevoegd als respectievelijk bijlage 15 en bijlage 16.

De toezeggingen van de gemeente Deventer en de beide betrokken provinciebesturen zijn vastgelegd in afspraken die destijds door die bestuursorganen met de toenmalige gemeente Gorssel zijn gemaakt, waarbij tevens werd bepaald dat die afspraken later concreet vorm en inhoud zouden moeten krijgen in bestemmingsplannen.

De betreffende toezeggingen en afspraken zijn terug te vinden in het als bijlage 17 hierbij gevoegde Bestuursakkoord van september 1999 en in het als bijlage 18 hierbij gevoegde Addendum bij het genoemde Bestuursakkoord van december 2004.

In het Bestuursakkoord zijn onder meer de volgende toezeggingen en afspraken vastgelegd:
“Om nadelige effecten van het bedrijventerrein op de woonkern Epse te vermijden zijn partijen het erover eens dat tussen Epse en het toekomstig bedrijventerrein een groene buffer dient te worden aangelegd. De benodigde breedte en invulling van de bufferzone worden in dit akkoord op hoofdlijnen nader gepreciseerd.”(art. 2 lid 1)

“De inrichting van de bufferzone zal zodanig geschieden dat het toekomstig bedrijventerrein van de woonkern Epse gescheiden wordt door bomen of andere landschapselementen. Daarbij zullen zoveel mogelijk de huidige gebruiksmogelijkheden en landschapselementen in de bufferzone worden ingepast. Doel hierbij is de visuele hinder van het bedrijventerrein zoveel mogelijk te voorkomen.” (art. 3 lid 1)

“Ruimtelijk-visueel zal het bedrijventerrein zodanig worden vormgegeven dat langs de A1 hogere gebouwen kunnen worden gerealiseerd. De hoogten van de gebouwen op het bedrijventerrein zullen in de richting van de zuidzijde langs de bufferzone aflopen naar een maximale hoogte van 10 meter.” (art. 4 lid 2)

“Partijen maken zonodig bestemmingsplannen voor het gebied gelegen op hun grondgebied ter realisatie van de in dit akkoord benoemde afspraken.” (art. 8)

In het Addendum van december 2004 is onder meer het volgende vastgelegd:

“De gemeente Deventer zal voor eigen rekening en risico, als uitwerking van het bepaalde in artikel 2 van de bestuursovereenkomst, de bufferzone tussen Bedrijvenpark A1 en Epse aanleggen aan de hand van het Inrichtingsplan bufferzone van Vista van november 2004.” (art. 2)

“De beoogde landschappelijkheid van het gebied dient gegarandeerd te worden middels beheer en gebruik (van de bufferzone).” (art. 8)

Naast het Bestuursakkoord van september 1999 en het daarbij behorende Addendum van december 2004 hebben partijen ook nog in april 2000 een Intentieverklaring ondertekend die als [bijlage 19](#) hierbij is gevoegd. Partijen hebben deze Intentieverklaring opgesteld, omdat zij, naar onze mening overigens ten onrechte, in de veronderstelling verkeerden dat de ontbindende voorwaarde van artikel 12 uit het Bestuursakkoord in werking was getreden en omdat zij wilden dat het Bestuursakkoord desondanks tot uitvoering gebracht zou worden. Hoe dan ook verklaren partijen in de Intentieverklaring dat zij zich nog altijd materieel gebonden achten om het Bestuursakkoord tot uitvoering te brengen. In de overwegingen bij het Addendum van december 2004 is bovendien vermeld dat partijen wensen te handelen in de geest van het Bestuursakkoord uit 1999 en de Intentieverklaring van april 2000. In het in artikel 2 van het Addendum genoemde en als [bijlage 20](#) hierbij gevoegde Inrichtingsplan bufferzone van Vista van november 2004, is onder meer het volgende vastgelegd:

“Deze bufferzone moet de visuele hinder en de geluidsoverlast voor Epse zo veel mogelijk beperken. Verder moet de bufferzone een duurzame begrenzing vormen van de stedelijke invloedssfeer van Deventer en een aantrekkelijk uitloopgebied opleveren voor Epse. Het gaat om meer dan alleen maar afscherming: de ontwikkeling van het bedrijvenpark wordt gecombineerd met een herinrichting van de hele omgeving. De natuur en het landschap moeten er uiteindelijk beter van worden!” (pag. 7)

“Afscherming

Belangrijkste uitgangspunt is dat de huidige inwoners van Epse-Noord zo weinig mogelijk overlast ondervinden van het nieuwe bedrijvenpark. Zowel de geluidhinder van verkeer en bedrijvigheid als de visuele hinder van bedrijfsgebouwen en verlichting moeten geminimaliseerd worden. De bouwhoogten en de verkeersafwikkeling op het bedrijvenpark zullen hierop afgestemd moeten worden.

Verder is veel aandacht nodig voor een groene inrichting en voor een afgewogen plaatsing van opgaande beplantingen in relatie tot zichtlijnen en ruimtebeleving.” (pag. 24)

“Kampenlandschap

Een van de duurzaamheidsdoelstellingen voor het bedrijvenpark is minimale verstoring van landschap, ...” (pag. 24)

Natuurfunctie

Een duurzaamheidsdoelstelling voor het bedrijvenpark is ook minimale aantasting van de bestaande natuurwaarden.” (pag. 24)

“In de richting van de A1 loopt de bouwhoogte getrapt op.” (pag. 30)

“Grondwal

De grondwal vormt over een lengte van circa 2 km de grens tussen het bedrijvenpark en de bufferzone. De hoogte bedraagt 4 m, de breedte circa 20 m. Aan de zijde van de bufferzone wordt de grondwal ingeplant met bomen en struiken. De hoogte van vier meter is genoeg om alle activiteiten die op het bedrijvenpark plaatsvinden vanuit de bufferzone volledig aan het zicht te onttrekken, ook in het begin als de beplanting op de wal nog moet uitgroeien.....

Door de beplanting zal de grondwal zich aan de zijde van de bufferzone als een gesloten bosrand manifesteren. Je zult niet verwachten dat hierachter een druk bedrijvenpark ligt.” (pag. 42)

In de als bijlage 21 hierbij gevoegde Toelichting op het Bestemmingsplan voor het bedrijventerrein A1 van 18 november 2009, is onder meer het volgende vastgelegd:

“De gemeenten Gorssel en Deventer hebben een bestuursakkoord gesloten waarin afspraken over de inhoud van het plan zijn vastgelegd.” (pag. 1)

“De duurzaamheidsdoelstelling voor Bedrijvenpark A1 is als volgt geformuleerd: Het ontwikkelen van een duurzaam bedrijventerrein uitgaande van verantwoord ruimtegebruik, het zoveel mogelijk voorkomen en beperken van milieuverontreiniging en –hinder en het gebruik van natuurlijke grond- en hulpstoffen. Voor de uitwerking van het Bedrijvenpark A1 betekent deze nevensdoelstelling:

- *Zo mogelijk beperken van het ruimtebeslag en behoud van bestaande functies en waarden;*
- *...*
- *...*
- *Minimale aantasting van de bestaande natuurwaarden;*
- *Minimale verstoring van landschap,*
- *Behoud kwaliteit leefmilieu voor omwonenden en recreanten, intern en extern;*
- *...*
- *...” (pag. 28)*

“De bufferzone tussen het nieuw te realiseren bedrijvenpark en het dorp Epse moet een afschermende werking hebben (tegen visuele, geluid-, licht- en verkeershinder).” (pag. 30)

“Het inrichtingsplan voor de bufferzone (inclusief ecologische verbindingzone) is, in opdracht van de gemeente Deventer en de gemeente Gorssel gezamenlijk en in samenwerking met onder andere omwonenden, uitgewerkt door het bureau VISTA, een bureau in landschapsarchitectuur. (VISTA, 2005) Dit plan waarborgt, naast een uitgebreid landschappelijk ontwerp voor de afschermende werking, een zorgvuldige inpassing van de ecologische verbindingzone kamsalamander.” (pag. 35)

“De grondwal volgt zoveel mogelijk de aanwezige lijnen in het landschap. Dit versterkt de visueel afschermende werking en vergroot de landschappelijke kwaliteit van de bufferzone.

Aan de zuidzijde van de bufferzone wordt een bomenrij aan de zijde van Epse met beplanting op de achtergrond aangebracht. Hierdoor is er vanaf de zuidzijde zo weinig mogelijk zicht op de bedrijven van het bedrijvenpark. Door deze inrichting van de bufferzone ontstaat een strikte scheiding tussen bedrijventerrein en het landelijk (woon)gebied van Epse.” (pag. 35)

“In het ruimtelijk ontwerp is het plangebied in een 6-tal (zie afbeelding 4.9) zones verdeeld met ieder een eigen functie en kenmerken, zoals de maximale toegestane bebouwingshoogtes.” (pag. 49)

“Het gebied aan weerszijden van de hoofdontsluitingsweg is benoemd als ‘het gebied rondom de hoofdontsluitingsweg’. Dit gebied vormt het gezicht van het gehele bedrijvenpark zowel intern als extern..... De hoogte van de bebouwing mag hier op de meeste plaatsen 20 m bedragen met incidenteel een hoogte van circa 30 m.

Deze hoogte refereert aan de hoogte van de bebouwing op het bedrijvenpark Kloosterlanden. Langs de rijksweg A1 dient bij de uitwerking van de gebouwde massa uitgegaan te worden van horizontaliteit omdat dit inspeelt op de dynamiek van de voorbijgaande auto's op de rijksweg A1.” (pag. 49)

“De houtwallen bestaan uit een opgaande beplanting (bomen) gecombineerd met lager groenstruweel. Dit principe zorgt ervoor dat het bedrijvenpark gemaskeerd wordt aan de zijde van Epse.” (pag. 51)

“De driehoek vormt een speciale plek in het bedrijvenpark. Het is namelijk het gezicht naar de snelweg en de stad Deventer.” (pag. 51)

“De bebouwingshoogte in dit gebied mag oplopen tot 30 m.” (pag.52)

“Door de bufferzone tussen Epse en het bedrijventerrein worden de besloten kenmerken van het landschap versterkt en worden landschappelijke effecten vanuit Epse gemitigeerd.” (pag. 60)

“Het negatieve effect dat mogelijk optreedt, is lichthinder voor fauna. In het voorkeursalternatief wordt echter al uitgegaan van aangepaste verlichting met speciale armaturen, waardoor de uitstraling naar de bufferzone en de Dortherbeek zoveel mogelijk vermeden wordt. In het MMA zijn in dit kader daarom geen aanvullende (mitigerende) maatregelen voorzien.” (pag. 62)

“Uitstraling van verlichting naar de omgeving heeft voor bepaalde dieren negatieve effecten. Onder andere door de toepassing van speciale armaturen kan de invloed hiervan naar de EHS beperkt blijven. De aanleg van beplante aarden wallen bij de bufferzone en de oostelijke ontsluiting zorgen voor een beperking van de lichteffecten.” (pag. 67)

Kort samengevat zijn in de hierboven genoemde documenten en meer in het bijzonder in de daaruit geciteerde passages de volgende voor de inwoners van Epse essentiële toezeggingen en afspraken vastgelegd, om de belangen van die inwoners veilig te stellen en te waarborgen:

- het bedrijventerrein zal effectief worden afgeschermd van de woonbebouwing, de natuur en het landschap in Epse;
- overlast voor inwoners van Epse, aantasting van het landschap en verstoring van natuurwaarden dienen zoveel mogelijk te worden voorkomen;
- de bouwhoogte van gebouwen op het bedrijventerrein mag vanaf de kant van Epse tot de A1 trapsgewijze oplopen tot maximaal 20 meter, met incidenteel een maximale hoogte van 30 meter;
- er zal een ruime bufferzone met grondwal en beplanting worden aangelegd tussen het bedrijventerrein en Epse om op die manier de beoogde effectieve afscherming van het bedrijventerrein daadwerkelijk te kunnen realiseren en om de bebouwing en de verlichting op het bedrijventerrein zoveel mogelijk aan het zicht vanuit Epse te onttrekken.

Zoals ook blijkt uit de toelichting op het Bestemmingsplan van het Bedrijventerrein A1 van 18 november 2009, heeft de gemeente Deventer zich tussen 1999 en 2009 volledig gebonden geacht en gehouden geweten aan de toezeggingen die aan de inwoners van Epse zijn gedaan ten tijde van de overdracht van de grond voor het bedrijventerrein door de gemeente Gorssel aan de gemeente Deventer en aan de afspraken die de bij de overdracht van de grond voor het bedrijventerrein betrokken bestuursorganen destijds op basis van die toezeggingen onderling hebben gemaakt.

Het bedrijventerrein zou, zoals gezegd, door een groene bufferzone effectief moeten worden afgeschermd van de woonbebouwing, de natuur en het landschap in Epse. Maar reclamezuilen van 50 en 60 meter hoog en daaraan opgehangen TV-schermen met een totale oppervlakte van meer dan 900 m² kunnen onmogelijk, en al helemaal niet effectief, door een groene bufferzone worden afgeschermd. De reclamezuilen en de daaraan opgehangen TV-schermen kunnen niet aan het zicht vanuit Epse worden onttrokken, maar dat was wel uitdrukkelijk de afspraak.

Daarom is de hoogte van bouwwerken, waaronder reclamemasten, op het bedrijventerrein A1 ook in het thans vigerende bestemmingsplan van het bedrijventerrein gelimiteerd gebleven tot 15 meter. Voor de hoogte van masten op de locatie bij de afrit Deventer (Centrum) geldt nog altijd een maximum van 8 meter. Het gebied van deze locatie behoort niet tot het bedrijventerrein A1, maar maakt wel deel uit van de grond die eind 1999 door de gemeente Gorssel is overgedragen aan de gemeente Deventer voor het doel van de aanleg van het bedrijventerrein A1. De toezeggingen die de gemeente Deventer eind 1999 heeft gedaan om de grond voor het bedrijventerrein A1 van de gemeente Gorssel te kunnen verkrijgen en ook de afspraken die de gemeente Deventer destijds daartoe met de gemeente Gorssel heeft gemaakt moeten dus naar onze mening van overeenkomstige toepassing worden geacht op deze locatie.

Ook was afgesproken dat overlast voor de inwoners van Epse, aantasting van het landschap en verstoring van natuurwaarden zoveel mogelijk voorkomen dienen te worden, maar ook aan al die afspraken gaat u volledig voorbij met het ontwerp besluit tot verlening van omgevingsvergunningen voor de bouw van reclamezuilen van respectievelijk 50 en 60 meter hoog op en bij het bedrijventerrein A1. Hierdoor schendt u het vertrouwensbeginsel, een van de belangrijkste beginselen van behoorlijk bestuur.

Conclusie

Het bovenstaande leidt tot de conclusie dat het ontwerp besluit tot verlening van omgevingsvergunningen voor de bouw en de exploitatie van twee megagrote reclamezuilen langs de A1 bij Epse door de gemeente Deventer is vastgesteld in strijd met het beginsel van een zorgvuldige belangenafweging en in strijd met het vertrouwensbeginsel.

Wij verzoeken u dan ook om alsnog tot een zorgvuldige afweging van alle in het geding zijnde belangen te komen en om de in 1999 door de gemeente Deventer gedane toezeggingen en door de gemeente Deventer gemaakte afspraken na te komen en derhalve om het ontwerp besluit in te trekken.

Hoogachtend,



dr. mr. A.A.Th.A. Cools
voorzitter



mr. M. van Erp-Noordenbos
secretaris-penningmeester

bijlagen

- bijlage 1 Brief van de Stichting Oud Deventer van 13 maart 2023
- bijlage 2 Omgevingsvisie Gelderland 2015
- bijlage 3 Advies van de Adviesraad Natuur en Milieu van de Gemeente Deventer, april 2022
- bijlage 4 Rapport “Geen reclame in het landschap”, College van Rijksadviseurs, oktober 2020
- bijlage 5 Rapportage Nader Ecologisch effecten-onderzoek plaatsing reclamemasten met zonnepark langs de snelweg A1 bij Deventer, juli 2022
- bijlage 6 Persoonlijke communicatie tussen dr. ir. K. Spoelstra en dr.mr. A.A.Th.A. Cools, mei 2022 en februari 2023
- bijlage 7 Aanvullend advies van de Adviesraad Natuur en Milieu van de Gemeente Deventer, februari 2023
- bijlage 8 Kaart van natuurgebieden in de omgeving van de locaties van de reclamezuilen
- bijlage 9 Beoordeling van Objecten langs Auto(snel)wegen, Rijkswaterstaat, 2019
- bijlage 10 Persoonlijk communicatie tussen mevr. E. Hazenberg, secretaris van de NSVV, en dr. mr. A.A.Th.A. Cools, februari 2023 en maart 2023
- bijlage 11 e-mail van Rijkswaterstaat aan de gemeente Deventer van 24 mei 2022
- bijlage 12 Factsheet Afleiding door reclame en voorlichting langs de weg, SWOV, 2012
- bijlage 13 Verkeersnet, augustus 2020
- bijlage 14 RTL Nieuws Verbied grote reclamezuilen langs de weg, VVN, augustus 2020
- bijlage 15 wet Wijziging van de grens tussen de gemeenten Deventer en Gorssel, tevens provinciegrens tussen Overijssel en Gelderland, van 22 december 1999
- bijlage 16 Memorie van Toelichting bij de hierboven genoemde wet (bijlage 9)
- bijlage 17 Bestuursakkoord van september 1999 tussen de gemeente Deventer en de toenmalig gemeente Gorssel (thans Lochem) inzake de ontwikkeling van een bedrijventerrein nabij Epse, ondertekend door B&W van Deventer, B&W van Gorssel, Gedeputeerde Staten van Overijssel en Gedeputeerde Staten van Gelderland
- bijlage 19 Addendum van december 2004, behorende bij het Bestuursakkoord (bijlage 11) en ondertekend door B&W van Deventer en B&W van Gorssel
- bijlage 19 Intentieverklaring inzake Epse-Noord van april 2000
- bijlage 20 Inrichtingsplan bufferzone van Vista, november 2004
- bijlage 21 Toelichting op het Bestemmingsplan voor het bedrijventerrein A1 van 18 november 2009