

ECLI	ECLI:NL:RVS:2023:3399
Datum uitspraak	6 september 2023
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 december 2021 heeft de raad van de gemeente Haaksbergen het bestemmingsplan "Stepelerveld, fase 1, partiële herziening Uitbreiding [bedrijf]" vastgesteld. Het plan voorziet in de uitbreiding van het bedrijf [bedrijf] Nederland B.V. dat is gevestigd op het bedrijventerrein Stepelerveld in Haaksbergen. De uitbreiding ziet specifiek op de mogelijkheid om een gebouw met een maximale toegestane bouwhoogte van 42 m te realiseren, een zogenaamde poedertoren. [appellant] woont en exploiteert een melkvee- en varkenshouderij aan de [locatie] te Haaksbergen. [appellant] vreest dat het bestreden plan zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van zijn woon-, leef- en werkklimaat.

Volledige tekst

202201298/1/R3.

Datum uitspraak: 6 september 2023

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

Het landbouwbedrijf van de Stille Maatschap tussen [appellant A], [appellant B] en [appellant C], gevestigd te Haaksbergen, en anderen, wonend te Haaksbergen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]),
appellanten,

en

de raad van de gemeente Haaksbergen,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Stepelerveld, fase 1, partiële herziening Uitbreiding [bedrijf]" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 augustus 2023, waar [appellant], vertegenwoordigd door [appellant B], bijgestaan door mr. C.C. Corsten en mr. J. Bruinsma, beiden advocaat te Utrecht, en de raad, vertegenwoordigd door H.M. Heukels en A. Schra, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting [bedrijf], vertegenwoordigd door ing. J.H.C. Gerfen en [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

1. Artikel 8:51d van de Awb luidt, voor zover thans van belang: "Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen."

Inleiding

2. Het plan voorziet in de uitbreiding van het [bedrijf] dat is gevestigd op het bedrijventerrein Stepelerveld in Haaksbergen. De uitbreiding ziet specifiek op de mogelijkheid om een gebouw met een maximale toegestane bouwhoogte van 42 m te realiseren, een zogenaamde poedertoren.

3. [appellant] woont en exploiteert een melkvee- en varkenshouderij aan de [locatie] te Haaksbergen. [appellant] vreest dat het bestreden plan zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van zijn woon-, leef- en werkklimaat.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Ruimtelijke aanvaardbaarheid

5. [appellant] voert aan dat de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het bestreden plan onvoldoende is gemotiveerd.

Zo is onvoldoende gemotiveerd in hoeverre de verhoging van de bestaande bouwhoogte naar 42 m in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. [appellant] vreest voor aantasting van zijn woon-, werk- en leefklimaat, omdat een gebouw met een maximale toegestane bouwhoogte van 42 m op een steenworp afstand van zijn gronden buitenproportioneel is. In dat kader wijst [appellant] erop dat op het industrieterrein dat is gesitueerd binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Industrie-West", vastgesteld op

22 december 2021, alleen hoogbouw in het midden van het industrieterrein is toegestaan. Ook voert [appellant] aan dat het aannemelijk is dat een verhoging van de maximale toegestane bouwhoogte milieu- en omgevingseffecten zal hebben. Op de zitting heeft [appellant] ten aanzien van dit laatste aspect gewezen op de mogelijke gevolgen van de poedertoren voor het geluid, externe veiligheid en stikstofdepositie. Volgens hem kan niet alleen worden volstaan met het opstellen van aanvullende beeldkwaliteitscriteria voor de landschappelijke inpassing. Op de zitting heeft [appellant] ook erop gewezen dat ten onrechte de eisen uit de beeldkwaliteitsparagraaf niet zijn gewaarborgd in de planregels.

5.1. De raad stelt zich in zijn verweerschrift op het standpunt dat met het bestreden plan de huidige bedrijfsbestemming binnen het plangebied niet verandert en dat een volledige afweging van allerlei milieu- en omgevingsaspecten al eerder is gedaan bij het vorige bestemmingsplan.

De raad erkent dat de bebouwingmogelijkheden binnen het plangebied zijn verruimd door een maximale bouwhoogte van 42 m toe te staan. Deze hoogte is nodig vanwege de specifieke bedrijfsactiviteit die hier is beoogd. De raad stelt dat juist vanwege deze bouwhoogte er reden is om aanvullende welstandscriteria op te stellen om ervoor te zorgen dat er een bedrijfsgebouw wordt gerealiseerd dat zowel op zichzelf als in relatie tot de omgeving komt te staan. Het betreft een locatie waarvoor een hoge ambitie voor de omgevingskwaliteit geldt en dit dient tot uiting te komen in de architectonische kwaliteit van het gebouw. De raad hecht daar veel waarde aan, omdat hij werkt aan een duurzame gebiedsontwikkeling waarbij de kwaliteit voorop staat. Volgens de raad is de uitbreiding is van het bestaande bedrijventerrein Stepelo niet te vergelijken met het door [appellant] genoemde industrieterrein. Dit omdat dat andere industrieterrein gedeeltelijk grenst aan woonwijken en in de nabijheid van andere burgerwoningen ligt. De ruimtelijke opgave van beide bedrijventerreinen is daarmee op geen enkele manier met elkaar te vergelijken.

5.2. Aan de gronden van het plangebied zijn de bestemming "Bedrijventerrein", de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 4.1" en de functieaanduiding "specifieke bouwaanduiding - poedertoren" toegekend.

Artikel 1.39 van de planregels luidt:

"poedertoren: bouwonderdeel van een productieproces, bestaande uit silo's, tussenweeg-, voormeng-, weeg- en/of menginstallaties die boven elkaar zijn gesitueerd, waarbij door middel van de zwaartekracht de poedervormige grondstoffen droog gemengd worden in de juiste samenstelling en verpakkingen, door gebruik te maken van afzak- en palletiseringsinstallaties. Voorbeelden van de gemengde producten zijn cement- of gipsgebonden reparatie- of egaliseermiddelen, waaronder begrepen poeder voor tegellijmen."

Artikel 3.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2', voor bedrijven tot en met categorie 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijventerreinen, die als bijlage bij deze regels is gevoegd;

b. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 4.1', voor bedrijven tot en met categorie 4.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten Bedrijventerreinen, die als bijlage bij deze regels is gevoegd;

[...]"

Artikel 3.2.1 van de planregels luidt:

"Voor bedrijfsgebouwen gelden de volgende regels:

- a. gebouwen dienen binnen het bouwvlak te worden opgericht;
- b. de bouwhoogte van een gebouw bedraagt maximaal 12 m
- c. in afwijking van het bepaalde onder b mag ter plaatse van de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - poedertoren' de bouwhoogte van de poedertoren over een oppervlakte van maximaal 1.000 m² niet meer bedragen dan 42 m;

[...]"

5.3. Het plan voorziet, als gezegd, in de realisering van een poedertoren binnen het plangebied en op het terrein van [bedrijf]. De ter plaatse geldende functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 4.1" is met dit bestemmingsplan niet gewijzigd. Wel is de functieaanduiding "specifieke bouwaanduiding - poedertoren" toegekend aan het gehele plangebied. Op grond van artikel 3.2.1, aanhef en onder c, van de planregels is binnen het plangebied een poedertoren met een maximaal toegestane bouwhoogte van 42 m en een maximaal oppervlak van 1.000 m² toegestaan. Op grond van het vorige bestemmingsplan "Bedrijventerrein Stepelerveld, fase 1", vastgesteld op 16 december 2015, was op grond van artikel 3.2.1, aanhef en lid c, van de planregels een maximale toegestane bouwhoogte van 12 m mogelijk voor bedrijfsgebouwen. Op grond van artikel 3.3.1, aanhef en onder a, van de planregels is het mogelijk om indien dit uit oogpunt van bedrijfsvoering dan wel architectuur noodzakelijk is, over een oppervlakte van niet meer dan 25% van de bebouwde oppervlakte de maximaal toegestane bouwhoogte te verhogen tot niet meer dan 16 m. Gelet op het vorenstaande voorziet het bestreden plan in een aanzienlijke verticale uitbreidingsmogelijkheid van ongeveer 26 m op een oppervlak van maximaal 1.000 m².

Milieu- en omgevingseffecten

5.4. Op de vraag aan de raad waarom hij de zojuist beschreven ontwikkeling uit ruimtelijk oogpunt aanvaardbaar acht heeft de raad volstaan met een verwijzing naar de bestaande rechten uit het voorheen geldende bestemmingsplan en de aan dat plan ten grondslag liggende onderzoeken. De Afdeling overweegt dat dit argument eraan voorbij gaat dat niet gebleken is dat er onderzoek is gedaan naar de mogelijke gevolgen van het bestreden plan met betrekking tot, bijvoorbeeld, de aspecten geluid en externe veiligheid. Zonder nadere motivering is niet op voorhand aannemelijk dat een verticale uitbreiding van de bestaande inrichting met een poedertoren ongeveer 26 m met een oppervlakte van ten hoogste 1.000 m², geen invloed heeft op de aspecten geluid en externe veiligheid ten opzichte van de voorheen bestemde situatie. Zo heeft de raad er op de zitting weliswaar op gewezen dat er een risicocontour van toepassing is op grond van artikel 3.6.1, aanhef en onder b, van de planregels, maar heeft de raad niet onderzocht of bij een maximale bouwhoogte van 42 m en oppervlak van 1.000 m² ook aan deze planregel kan worden voldaan. Gelet op de door [appellant] naar voren gebrachte bedenkingen had het op de weg van de raad gelegen om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de verticale uitbreidingsmogelijkheden nader te onderzoeken dan wel een lagere bouwhoogte vast te stellen.

Het betoog slaagt.

Stikstof

5.5. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

5.6. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appelland 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 degene die in (hoger) beroep komt.

5.7. Voor zover [appelland] in dit kader wijst op de mogelijke gevolgen voor de stikstofdepositie, stelt de Afdeling vast dat het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied "Buurserzand & Haaksbergerven" is gesitueerd op ongeveer 2 km van het perceel van [appelland].

Voor zover [appelland] als natuurlijk persoon deze grond aanvoert, is gelet op de afstand het belang bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woonomgeving in dit geval niet zo verweven met de algemene belangen die de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) beoogt te beschermen dat kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk strekken tot bescherming van hun belangen.

Voor zover [appelland] als maatschap deze grond heeft aanvoert, ziet de Afdeling ook aanleiding voor het tegenwerpen van het relativiteitsvereiste. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen, projecten of andere handelingen, die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, strekken kennelijk niet tot bescherming van bedrijfseconomische belangen. In de overzichtsuitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), heeft de Afdeling overwogen dat de bedrijfseconomische belangen van een appelland zo verweven kunnen zijn met het algemeen belang van het behoud van een goede staat van instandhouding van het betrokken Natura 2000-gebied, een belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van deze appelland. Geen verwevenheid wordt aangenomen wanneer de bedrijfsvoering niet beïnvloed wordt door de staat van instandhouding van het Natura 2000-gebied, bijvoorbeeld omdat de afstand tussen de bedrijfsgronden en het Natura 2000-gebied te groot is. Verwevenheid wordt ook niet aangenomen wanneer er een te ver verwijderd verband bestaat tussen het bedrijfseconomische belang en het belang van de natuurbescherming.

De Afdeling stelt vast dat [appelland] als maatschap niet heeft toegelicht of en zo ja waarom haar bedrijfseconomische belangen verweven zijn met het belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Blijkens het uittreksel van het handelsregister van de Kamer van Koophandel van [appelland] liggen haar activiteiten erin besloten tot het fokken en houden van melkvee en varkens. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de bedrijfseconomische belangen van de maatschap verweven zijn met het algemeen belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Dit betekent dat de materiële norm uit de Wnb waarop [appelland] zich beroept, niet strekt tot bescherming van haar belangen.

Ten aanzien van de stelling van [appelland] op zitting dat onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 15 februari 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:606](#), de relativiteit op dit punt niet

kan worden tegengeworpen, omdat zijn inspraakrechten zijn geschonden, overweegt de Afdeling als volgt. In overweging 7.8 van de uitspraak van de Afdeling van 15 februari 2023 ([ECLI:NL:RVS:2023:606](#)), is geoordeeld dat voortaan bij de toepassing van het relativiteitsvereiste aan de procedurele normen over het recht op inspraak zelfstandige betekenis toekomt en dat het gevolg daarvan is dat de Afdeling niet langer aan een belanghebbende en een niet-belanghebbende het relativiteitsvereiste zal tegenwerpen ten aanzien van een door hem ingeroepen procedurele norm over het recht op inspraak. [appellant] heeft ter zitting gesteld dat indien de raad een voortoets had gedaan, de conclusie was geweest dat significante gevolgen voor het nabijgelegen Natura 2000-gebied niet op voorhand kunnen worden uitgesloten. Er had dan ook een passende beoordeling moeten worden gemaakt en ter inzage worden gelegd en daarop had hij zijn inspraakrechten kunnen uitoefenen, aldus [appellant]. De Afdeling is van oordeel dat [appellant] hiermee een beroep doet op een materiële norm, namelijk dat er ten onrechte geen voortoets is gemaakt. Artikel 8:69a van de Awb staat daarom in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond. Overigens is er geen voortoets gemaakt en kon er dus ook eventueel geen passende beoordeling ter inzage worden gelegd, dus is er geen sprake van een schending van inspraakrechten. Voor zover [appellant] in zijn zienswijze heeft gewezen op de gevolgen van stikstofdepositie is daar door de raad in de nota van zienswijzen op gereageerd.

Beeldkwaliteitsparagraaf

5.8. Voor zover [appellant] erop wijst dat volgens hem niet enkel kan worden volstaan met de beeldkwaliteitsparagraaf voor de landschappelijke inpassing, overweegt de Afdeling dat zoals onder 5.4 is overwogen de raad de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de verticale uitbreidingsmogelijkheden nader dient te onderzoeken. Tijdens de zitting heeft de raad toegelicht dat de beeldparagraaf aanvullende welstandscriteria bevat. In paragraaf 4.2 van de plantoelichting staat over welstand het volgende: "Voor beeldkwaliteit wordt verwezen naar de geldende welstandsnota van de gemeente Haaksbergen. Aanvullend op deze nota wordt door Het Oversticht, specifiek voor de locatie van de poedertoren, een addendum op de welstandsnota opgesteld. Het gaat hier om een specifiek een beeldkwaliteitsplan voor de poedertoren. De nota is als Bijlage 1 bij deze toelichting gevoegd." De Afdeling ziet gelet op het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad deze aanvullende welstandscriteria niet mocht vaststellen.

Voor zover [appellant] stelt dat de eisen uit de beeldkwaliteitsparagraaf moeten worden gewaarborgd in de planregels, overweegt de Afdeling dat welstandseisen in beginsel niet ruimtelijk relevant zijn en opname daarvan in de planregels in beginsel dan ook strijd is met artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de in de beeldkwaliteitsparagraaf opgenomen gewenste welstandseisen over uitstraling en materiaalgebruik ruimtelijk relevant zijn. De raad heeft dan ook terecht afgezien van de opname van eisen hieromtrent in de planregels.

Het betoog faalt.

Conclusie

6. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van wat is overwogen onder 5.4 alsnog onderzoek te doen naar de mogelijke gevolgen van het bestreden plan met betrekking tot de aspecten geluid en externe veiligheid.

De raad dient de Afdeling en de andere partij de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen. Het door de raad te nemen gewijzigde of nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

7. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Haaksbergen op:

- om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak, met inachtneming van wat is overwogen onder 5.4 en 6 het daar omschreven gebrek in het besluit van de raad van de gemeente Haaksbergen van 22 december 2021 te herstellen, en;

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S.M.W. van Ewijk, griffier.

w.g. Minderhoud
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Ewijk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 september 2023

867