

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Filcom B.V., gevestigd te Papendrecht,
appellante,

en

de raad van de gemeente Maasgouw,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 juni 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Schipperdock Wessem" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Filcom beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Schipperdock B.V. (hierna: Schipperdock) heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Filcom en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 december 2020, waar Filcom, vertegenwoordigd door [REDACTED] en [REDACTED], beiden advocaat te Amsterdam, en [REDACTED], en de raad, vertegenwoordigd door [REDACTED], advocaat te Tilburg, [REDACTED] en [REDACTED] zijn verschenen. Voorts is Schipperdock verschenen, vertegenwoordigd door [REDACTED] en [REDACTED].

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in de realisatie van een jachthaven met bijbehorende voorzieningen op het adres Schipperveld 3 in Wessem. De bedrijfsbestemming voor dit perceel maakt een bedrijfsverzamelgebouw voor kleinschalige en aan de watersport gerelateerde servicebedrijven mogelijk, evenals een jachthaven met ligplaatsen en horeca en maximaal vier evenementen per jaar, met maximaal 1.000 bezoekers per evenement en voor maximaal vijf aaneengesloten dagen, inclusief opbouw en afbouw. Schipperdock is de exploitante van de jachthaven.

Filcom is een zandveredelingsbedrijf dat statutair is gevestigd in Papendrecht en een vestiging naast het plangebied heeft, aan de Maasdijk 5. Filcom is het niet eens met het plan, omdat zij vreest dat de jachthaven haar bedrijfsvoering zal beperken. Voor het plangebied was voorheen het bestemmingsplan "Land van Thorn", vastgesteld op 22 mei 2014, van toepassing. Dit laatste plan is blijven gelden voor het perceel van Filcom.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de

raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Verkeersveiligheid en parkeersituatie

3. Filcom betoogt dat onvoldoende rekening is gehouden met de gevolgen voor het verkeer van de activiteiten die het plan mogelijk maakt. Volgens Filcom is in dit opzicht onvoldoende onderzoek gedaan naar de combinatie van recreatie en evenementen met de al bestaande industriële bedrijvigheid. Eveneens is, zo stelt Filcom, de door de raad veronderstelde omvang van de parkeerbehoefte onvoldoende onderbouwd. Filcom betoogt dat er aannames zijn gedaan door de raad, zoals over het maximum aantal bezoekers en voertuigen bij evenementen. Filcom stelt verder nog dat er voor de aanvoer van grondstoffen en hulpstoffen dagelijks circa 40 vrachtwagens af- en aanrijden ten behoeve van haar bedrijf, wat niet te combineren is met half in de berm en half op de weg geparkeerde auto's ten behoeve van de jachthaven zoals die is voorzien in het plan.

3.1. De raad stelt dat het plan niet tot een onevenredige aantasting van de verkeersveiligheid en de parkeersituatie zal leiden. De raad betoogt hiertoe dat de plaatselijke ontsluitingsroute, de Waage Naak, een erftoegangsweg is in de bebouwde kom met een maximaal toegestane snelheid van 30 km/uur. De raad stelt dat de snelheid van het gemotoriseerd verkeer daadwerkelijk laag ligt en dat er overal oversteekbewegingen kunnen worden gemaakt, zowel op wegvakken als op kruispunten. Ter zitting heeft de raad er onder verwijzing naar de planregels op gewezen dat het aantal evenementen is beperkt tot ten hoogste vier per jaar. Voor parkeren zal dan moeten worden uitgeweken naar de omgeving. Omdat de evenementen waarschijnlijk in de zomer zullen plaatsvinden, zal de berm niet zo drassig zijn en is parkeren goed mogelijk.

3.2. Artikel 3.5.2, onder b, van de planregels, luidt:

"3.5.2 Evenementen

b. voor het gebied mag niet meer dan 4 maal per jaar een evenement worden georganiseerd, waarbij het maximaal aantal bezoekers per dag voor een evenement 1.000 bedraagt;"

3.3. Volgens de plantoelichting (paragraaf 5.3.1) is het verkeersbeleid grotendeels vastgelegd in het "Gemeentelijk Verkeers- en Vervoerplan, verkeersbeleid 2015-2025" (GVVP) dat is vastgesteld op 2 februari 2015. Verder is in de beoordelingsnotitie milieueffectenrapportage (hierna: de beoordelingsnotitie) die in opdracht van de raad door onderzoeksbureau Konijnenburg is uitgevoerd (bijlage 3 bij de plantoelichting), in paragraaf 3.2.4 een toelichting gegeven op de verkeersaantrekkende werking van de jachthaven. Hieruit komt naar voren dat voor de nieuwe functies het personenverkeer ongeveer 121 bewegingen extra per etmaal zal bedragen. Het vrachtverkeer zal ten opzichte van de huidige situatie sterk afnemen. Daarbij komen de verkeersbewegingen voor evenementen. Per evenement worden 250 voertuigen verwacht.

3.4. Over parkeren is in paragraaf 5.3.2 van de plantoelichting opgemerkt dat een deel van de bedrijfsactiviteiten die in het plan mogelijk worden gemaakt in het vorige plan "Land van Thorn" ook mogelijk waren, namelijk de bedrijfsfunctie, de ondergeschikte detailhandel en de kantoorfunctie. De jachthaven en de horeca-activiteiten zijn nieuwe functies. Voor het plan zullen met toepassing van artikel 15.2 van de planregels naar verwachting 86 nieuwe parkeerplaatsen op het terrein van SchippersDock moeten worden gerealiseerd. Tevens heeft adviesbureau Dux onderzoek gedaan naar de parkeersituatie in de directe omgeving. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het rapport "Parkeersituatie Schippersveld – Wessum" (hierna: het parkeerrapport) dat als bijlage 8 bij de plantoelichting is gevoegd. In dit onderzoek is gekeken naar de parkeercapaciteit binnen een loopafstand van 250 m rond Schippersveld 3 en de parkeerdruk rond Schippersveld 3, op een doordeweekse middag en op een zaterdagmiddag. Uit het parkeerrapport komt naar voren dat er voldoende mogelijkheden zijn om in openbaar gebied te parkeren, met de kanttekening dat parkeren in de berm bij slecht weer en drassigheid geen goede optie is. In het geluidsonderzoek van 26 oktober 2018 naar de evenementen, uitgevoerd door Econsultancy (bijlage 4 bij het plan), is over parkeren tijdens evenementen opgemerkt dat er per evenement 250 voertuigen worden verwacht. Deze voertuigen kunnen voor een parkeerplek uitwijken naar de omgeving, zodra de op het terrein zelf te realiseren parkeerplaatsen bezet zijn.

3.5. De Afdeling ziet, gelet op bovenstaande toelichting, in wat Filcom aanvoert geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de verwachte verkeersontwikkelingen en de parkeerbehoefte in het plan onvoldoende heeft onderbouwd. De enkele stelling dat er door de raad aannames zijn gedaan, bijvoorbeeld over het maximum aantal bezoekers, is daarvoor onvoldoende. Evenmin ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de ontwikkelingen niet leiden tot een onveilige verkeerssituatie. Hierbij acht de Afdeling van belang dat de Naage Waak een 30 km/uur weg is, waar het verkeer langzaam rijdt. Voor zover in het parkeeronderzoek een kanttekening is geplaatst bij het parkeren in de berm, overweegt de Afdeling als volgt. De situatie dat deels in de berm zal moeten worden geparkeerd, zal zich alleen voordoen in het geval van evenementen, die ten hoogste vier keer per jaar zullen plaatsvinden, zoals is bepaald in artikel 3.5.2, onder b, van de planregels. Gelet hierop heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat als gevolg van het plan geen aantasting plaatsvindt van de verkeersveiligheid en dat de parkeersituatie niet onevenredig verslechtert.

Het betoog faalt.

Onduidelijke planregel

4. Filcom betoogt dat de raad ten onrechte als onderdeel van haar motivering heeft opgenomen dat er slechts incidenteel in de jachthaven zal worden overnacht, en er daarom geen sprake is van verblijfsrecreatie. Volgens haar is de beperking van de overnachtingsmogelijkheden namelijk onvoldoende geborgd in de planregels, te weten artikel 1.37. Deze vage planregel leidt volgens Filcom tevens tot strijd met de rechtszekerheid. In plaats van een duidelijke bepaling in de planregels, is de raad van plan om

een overeenkomst met de exploitant te sluiten en op die manier het maximum aantal overnachtingen tot drie te beperken. Zelfs al zou de beperking van het aantal overnachtingen aldus zijn geregeld met de exploitant, dan biedt dit volgens Filcom nog steeds onvoldoende mogelijkheden om een beroep op te doen bij eventuele niet-naleving. Overigens blijkt uit bijlage 1 bij de toelichting expliciet dat de exploitant langdurig verblijf mogelijk wil maken, zo betoogt Filcom, een visie waar de raad zich bij lijkt aan te sluiten.

4.1. De raad stelt dat hij vrij is om het nachtverblijf op pleziervaartuigen te regelen zoals in het plan is gedaan. Met het regelen van een maximum aantal overnachtingen op een pleziervaartuig, verandert de conclusie dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat niet, aldus de raad. De raad stelt bewust niet te hebben gekozen voor de bestemming of functieaanduiding "verblijfsrecreatie". Op de gekozen manier is het overnachten op de boten duidelijk ondergeschikt gemaakt aan de recreatievaart en het dagverblijf. De maximalisering in de privaatrechtelijke overeenkomst is van een andere orde, aldus de raad, en staat op zichzelf los van de bestuursrechtelijke procedure.

4.2. De jachthaven heeft de enkelbestemming "Water – Riviergebonden" en de dubbelbestemming "Waterstaat – Waterbergend rivierbed", met de functieaanduidingen 'jachthaven' en 'schiphuis'.

Artikel 1.26 van de planregels luidt:

"jachthaven

haven met daarbij behorende grond waar de gelegenheid wordt gegeven voor het aanleggen, afmeren of afgemeerd houden van pleziervaartuigen alsmede het uitvoeren van refit, reparatie- en onderhoudswerkzaamheden aan pleziervaartuigen voor zover deze onderdeel vormen van het normale bedrijfsproces;"

Artikel 1.35 luidt:

"pleziervaartuig

een vaartuig dat, ongeacht het type of de wijze van voortstuwing, is bestemd voor recreatievaart, sportbeoefening of vrijetijdsbesteding met een romplengte van minimaal 2,50 m en maximaal 24 m;

Artikel 1.37 luidt:

"recreatievaart

het gebruik van vaarwegen met een recreatief doel, waaronder begrepen incidenteel nachtverblijf op pleziervaartuigen".

Artikel 4.1, aanhef onder c, luidt:

"De voor "Water - Riviergebonden" (WA-B) aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

c. uitsluitend ter plaatse van de functieaanduiding "jachthaven" (jh), een jachthaven;

[...]"

4.3. De Afdeling is van oordeel dat deze bepalingen voldoende duidelijk zijn. Hiertoe overweegt de Afdeling allereerst dat aan de jachthaven bewust geen aanduiding "verblijfsrecreatie" is toegekend. Verder overweegt de Afdeling dat artikel 4.1, aanhef en onder c van de planregels, gelezen in

combinatie met de artikelen 1.26, 1.35 en 1.37, voldoende duidelijk maakt dat in de jachthaven niet structureel en voor langere tijd mag worden overnacht op pleziervaartuigen. Voor een redelijke uitleg hiervan acht de Afdeling ook de gesloten overeenkomst van belang, waarin het aantal aaneengesloten nachten is gemaximeerd op drie. Ter zitting heeft de raad bevestigd dat het in de overeenkomst gaat om drie aaneengesloten nachten. Verder neemt de Afdeling in aanmerking dat ter zitting door SchippersDock is toegelicht dat de meeste booteigenaren in de directe omgeving wonen en niet willen blijven slapen in de jachthaven. Andere eigenaren komen met hun boot naar de haven als deze is beschadigd, en overnachten dan vaak slechts één nacht in afwachting van de reparatie. Verder zijn er nog booteigenaren die uit het buitenland komen, en ter voorbereiding van een lange boottocht door Nederland niet langer dan enkele nachten blijven slapen om voorbereidingen te treffen, voordat zij weer vertrekken. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt in strijd met het beginsel van rechtszekerheid is.

Het betoog faalt.

Stof en luchtkwaliteit

5. Filcom stelt dat er te weinig onderzoek is gedaan naar de stofemissie vanuit haar onderneming. Volgens Filcom zullen de booteigenaren en bezoekers van horeca en evenementen te maken krijgen met deze stofemissie, ook al opereert Filcom binnen de wettelijke normen. De raad heeft nagelaten hiernaar onderzoek te doen, aldus Filcom, en het is dus niet bekend hoeveel stof zich zal vormen op aangemeerde boten en op het terras. Het besluit is daarom volgens Filcom onzorgvuldig voorbereid. In aanvulling hierop stelt Filcom dat ten onrechte de luchtkwaliteit niet is onderzocht als het gaat om fijnstof.

5.1. De raad stelt dat voor de stofemissie onderzoek is uitgevoerd. Uit het onderzoek blijkt volgens de raad dat er mogelijk stofhinder zou kunnen ontstaan, maar dat de in het plan voorziene botenhuizen een afscherming vormen.

5.2. In opdracht van de raad heeft onderzoeksbureau DGMR onderzoek uitgevoerd naar de stofdepositie door Filcom. De Afdeling stelt vast dat dit onderzoek dateert van 30 september 2019. Dit betekent dat het onderzoek is uitgevoerd na de vaststelling van het plan. Omdat Filcom een zandveredelingsbedrijf exploiteert dat onmiddellijk naast het plangebied is gevestigd en er op het bedrijfsterrein grote partijen zand zijn opgeslagen, lag het naar het oordeel van de Afdeling op de weg van de raad een dergelijk onderzoek in een eerder stadium te laten uitvoeren. Vanwege het ontbreken van voorafgaand representatief onderzoek naar de stofemissies ter hoogte van de jachthaven, is het besluit van de raad, waarin ervan wordt uitgegaan dat wat betreft stofemissie in de jachthaven een goed verblijfsklimaat kan worden geborgd en er daarom sprake is van een goede ruimtelijke ordening, niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Het betoog slaagt.

5.3. Over de luchtkwaliteit overweegt de Afdeling als volgt. Zoals uit de plantoelichting naar voren komt is bij de voorbereiding van het plan een verkennend onderzoek uitgevoerd naar de luchtkwaliteit als gevolg van uitvoering van het plan. Uit dit verkennende onderzoek is naar voren gekomen dat de ontwikkelingen niet in betekenende mate zullen bijdragen aan de toename van fijnstof. Gelet op deze toelichting en met inachtneming van het feit dat het plangebied zich in een buitengebied bevindt, is de Afdeling van oordeel dat de raad in zoverre tot de conclusie mocht komen dat het aspect luchtkwaliteit niet aan het vaststellen van het plan in de weg staat. De Afdeling ziet in hetgeen Filcom aanvoert geen grond voor de veronderstelling dat de eigen bedrijfsvoering van Filcom zodanige gevolgen heeft voor de luchtkwaliteit in de omgeving dat de raad daarnaar in het kader van het vaststellen van dit plan nader onderzoek had behoren te doen.

Het betoog faalt.

Geluid

6. Filcom stelt dat er onvoldoende onderzoek is gedaan naar de gevolgen van geluidsemissie van Filcom voor de ligplaatsen en de horeca- en evenementenfunctie. Omdat het volgens Filcom niet zeker is dat het plan in overeenstemming met een goede ruimte ordening is vastgesteld, is het plan niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Verder stelt Filcom in dit verband dat het feit dat de raad heeft toegezegd dat er niet handhavend zal worden opgetreden zolang Filcom aan de milieuregels voldoet, geen garantie biedt. Filcom stelt dat niet bekend is hoe hoog de geluidswaarden zullen zijn bij de boten op de onoverdekte ligplaatsen, wat van belang is omdat op de ligplaatsen personen zullen verblijven en overnachten. Eveneens is dit van belang voor de horecafunctie en het terras van de jachthaven, aldus Filcom. Filcom betoogt dat de ligplaatsen, ook al worden deze niet aangemerkt als geluidsgevoelige objecten, desondanks bescherming tegen geluidhinder genieten in het kader van een goede ruimtelijke ordening, als in de jachthaven met regelmaat en gedurende langere tijd personen zullen verblijven. Filcom stelt dat de raad ten onrechte heeft gesteld dat het criterium van een goed woon- en leefklimaat niet van toepassing is op de situatie. Volgens Filcom is dit criterium van toepassing op alle terreinen waar personen verblijven, en had de raad dit mee moeten nemen in de motivering. De motivering van de raad dat de bestemming niet geluidsgevoelig is en daarom niet hoeft te worden onderzocht, is kortom volgens Filcom onvoldoende.

6.1. De raad stelt dat samen met een onderzoeksbureau is nagegaan of er sprake is van onaanvaardbare geluidhinder, en dat uit de resultaten van dit onderzoek, dat bij het verweerschrift is gevoegd, blijkt dat het geluid geen belemmering oplevert voor het gebruik van de jachthaven. Wat betreft geluid is er dus sprake van een goede ruimtelijke ordening en zal er geen belemmering optreden voor de bedrijfsvoering van Filcom, aldus de raad.

6.2. Tussen partijen is niet in geschil dat de tijdelijke ligplaatsen geen geluidsgevoelige objecten zijn in de zin van de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer en in zoverre niet worden beschermd. Desondanks dient binnen het kader van een goede ruimtelijke ordening rekening te worden gehouden

met de geluidsbelasting op de omgeving.

In het kader van een goede ruimtelijke ordening heeft de raad door Econsultancy onderzoek laten uitvoeren naar mogelijke geluidhinder van Filcom ter hoogte van de jachthaven. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in het geluidsrapport van 2 december 2019 (hierna: het geluidsrapport). De Afdeling stelt vast dat het onderzoek en dit geluidsrapport dateren van na de vaststelling van het bestemmingsplan. Omdat Filcom een bedrijf in milieucategorie 4.1 is en de ligplaatsen, waar ook incidenteel kan worden overnacht, direct naast het terrein van Filcom liggen, had de raad naar het oordeel van de Afdeling voorafgaand aan de vaststelling van het plan een geluidsonderzoek moeten laten uitvoeren. Vanwege het ontbreken van representatief onderzoek naar de geluidswaarden ter hoogte van de jachthaven, is het besluit van de raad, waarin er van wordt uitgegaan dat wat betreft geluid in de jachthaven een goed woon- en leefklimaat kan worden geborgd en er daarom sprake is van een goede ruimtelijke ordening, naar het oordeel van de Afdeling op dit punt niet zorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt.

Toegestane bedrijvigheid

7. Filcom betoogt dat het in strijd met een goede ruimtelijke ordening is dat binnen het plangebied een jachthaven mogelijk wordt gemaakt, terwijl er in dit gebied tevens zware bedrijvigheid tot en met milieucategorie 4.1 is toegestaan. De combinatie van bedrijvigheid tot en met milieucategorie 4.1 met de functies die het plan mogelijk maakt, is niet onderzocht, waardoor het plan volgens Filcom gebrekkig is. Voor zover de raad heeft gesteld dat in de planregels het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten in milieucategorie 4.1 wordt geschrapt voor zover er geen sprake is van nautische activiteiten, is dit volgens Filcom onvoldoende gewaarborgd.

7.1. De raad stelt dat het op veel plaatsen in Nederland niet ongebruikelijk is dat jachthavens zijn gelegen in de directe nabijheid van industrie. Bij wijze van voorbeeld verwijst de raad naar de uitspraak van de Afdeling van 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1010. De raad stelt dat de jachthaven wel te combineren is met de maximale milieucategorie 4.1 binnen het kader van een goede ruimtelijke ordening. Ook stelt de raad dat de activiteiten zijn bepaald en beperkt in de planregels, onder artikel 3.1, in verbinding met artikelen 1.26 en 1.38. De raad stelt verder dat er geen nieuw bedrijf wordt gevestigd op het terrein, waarvoor in de voorbereiding van het plan een onderzoek zou moeten worden uitgevoerd. Het gaat alleen om de functiewijziging van het bedrijf van exploitant, aldus de raad. Voor die functiewijziging is ter onderbouwing van de planologische regeling wel onderzoek verricht, zo stelt de raad.

7.2. Artikel 3.1 van de planregels luidt als volgt:

3.1 Bestemmingsomschrijving

“De voor “Bedrijventerrein” (BT) aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. een jachthaven;
- b. stalling van pleziervaartuigen;
- c. het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten die staan vermeld in de

categorieën 1 tot en met 4.1 van de Lijst van bedrijfsactiviteiten, zoals gegeven in Bijlage 1 van deze regels, met uitzondering ter plaatse van de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" ($b < 3.2$) waar alleen bedrijfsmatige activiteiten mogen worden uitgeoefend die staan vermeld in de categorieën 1 tot en met 3.2 van voornoemde Lijst van bedrijfsactiviteiten;

d. aan watersport of jachthaven gerelateerde detailhandel tot een maximaal bedrijfsvloeroppervlak van 50 m²;

e. verkoop en verhuur van pleziervaartuigen alsook de makelaardij in die goederen;

f. het houden van aan watersport gerelateerde cursussen en trainingen;

g. aan watersport gerelateerde volumineuze detailhandel;

h. evenementen gelieerd en ondergeschikt aan de watersport of de waterrecreatie;"

7.3. Artikel 8.1 onder a van de planregels van het bestemmingsplan "Land van Thorn" luidt als volgt:

"8.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten die staan vermeld in de categorieën 1 tot en met 4.1 van Bijlage 1 Lijst van bedrijfsactiviteiten; [...]"

7.4. De Afdeling stelt vast dat in het vorige plan "Land van Thorn" de toegestane milieucategorie 4.1 was. In het huidige plan is de milieucategorie opnieuw vastgesteld op categorie 4.1. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht, is verder de toegestane bedrijvigheid ingeperkt in de Staat van Bedrijfsactiviteiten, namelijk voor zover deze geen nautische activiteiten omvat. De verandering op het perceel van SchippersDock betreft een wijziging van de precieze functie en niet de vestiging van een nieuw bedrijf. In dit verband heeft de raad de beoordelingsnotitie laten opstellen, waarin is nagegaan wat de gevolgen van de desbetreffende wijziging zijn. Uit de beoordelingsnotitie komt naar voren dat de nieuwe functies op het terrein, namelijk horeca en evenementen, zodanig in de regels van het bestemmingsplan zijn ingeperkt dat ervan mag worden uitgegaan dat die functies verenigbaar zijn met de toegestane activiteiten van milieucategorie 4.1 in de nabije omgeving. De omstandigheid dat de planologische situatie slechts in beperkte mate is gewijzigd ten opzichte van het vorige plan en dat de raad de bedrijvigheid zoals hierboven beschreven heeft beperkt, neemt niet weg dat, zoals al is overwogen onder 5.2 en 6.2, de onderzoeken voor stof en geluid ontbraken bij de vaststelling van het besluit. Daardoor heeft de raad op het moment van het vaststellen van het plan niet goed kunnen beoordelen of de functies die dit plan mogelijk maakt, verenigbaar zijn met de activiteiten van milieucategorie 4.1 in de nabije omgeving. Het besluit is in dit opzicht dan ook niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Het betoog slaagt.

Uitbreidingsmogelijkheden en flexibiliteit bedrijfsvoering

8. Filcom betoogt dat bij de voorbereiding van het plan niet is onderzocht of Filcom door de realisatie van de jachthaven de gewenste

uitbreidingsmogelijkheden en de mogelijkheid van een flexibele bedrijfsvoering behoudt. Volgens Filcom worden met het plan functies mogelijk gemaakt die Filcom hinderen in het optimaliseren van de bedrijfsvoering. Filcom stelt dat bedrijven bij een bestemmingsplanwijziging redelijke uitbreidingsmogelijkheden moeten behouden. Voor zover de raad heeft gesteld dat er geen fysieke uitbreidingsmogelijkheid meer bestaat in de omgeving en dat op het terrein zelf uitbreiding wel mogelijk is maar dat die uitbreiding moet voldoen aan de milieueisen, miskent de raad volgens Filcom dat de exploitant en de gebruikers van de te realiseren functies gevolgen zullen ondervinden van andersoortige wijzigingen in de bedrijfsvoering van Filcom. Volgens Filcom is het van wezenlijk belang voor de economische en financiële gezondheid van haar bedrijf om de bedrijfsvoering te kunnen aanpassen en zo in te kunnen spelen op veranderingen op de markt en veranderingen in wet- en regelgeving, bijvoorbeeld als het gaat om de aanvoer van grondstoffen, zowel overdag als 's nachts, en de inrichting van het terrein.

8.1. De raad stelt dat de uitbreidingsmogelijkheden voor Filcom niet worden gewijzigd ten opzichte van die welke het bedrijf heeft volgens het voor Filcom geldende bestemmingsplan "Land van Thorn". Ruimtelijk veranderen de uitbreidingsmogelijkheden dus niet, en bovendien zou een uitbreiding moeten worden getoetst aan milieuwetgeving, wat buiten de reikwijdte van dit plan valt, aldus de raad. Daarbij is niet gebleken dat Filcom voor een uitbreiding meer ruimte nodig zal hebben dan nu het geval is. De raad merkt op dat eventuele klachten van gebruikers van de bezoekers van de jachthaven Filcom niet kunnen worden tegengeworpen, zolang zij opereert binnen de kaders van de wet- en regelgeving.

8.2. De Afdeling overweegt dat, voor zover Filcom betoogt dat zij door het plan kan worden belemmerd in haar bedrijfsvoering, de raad hieraan geen doorslaggevend gewicht heeft hoeven toekennen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in ruimtelijke en planologische zin de uitbreidingsmogelijkheden van Filcom in het plan niet veranderen ten opzichte van het vorige plan "Land van Thorn". Bovendien is de in het gebied van het bestemmingsplan "Schipperdock Wessem" toegestane bedrijvigheid, zoals overwogen onder 9.4, al ingeperkt in de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Eveneens acht de Afdeling van belang dat Filcom geen concrete uitbreidingsplannen heeft aangedragen waaruit zou blijken dat zij in de toekomst belemmerd wordt door de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkelingen. Bovendien is in het plan de laad- en loskade van Filcom naar het zuidoosten van het bedrijventerrein verplaatst. De laad- en losactiviteiten vinden nu dus op verdere afstand plaats van de jachthaven dan voorheen.

Het betoog faalt.

Stikstof

9. Filcom stelt dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar de stikstofdepositie als gevolg van de ontwikkeling en naar de vraag of er potentieel significante gevolgen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden zullen zijn.

9.1. De raad stelt dat het relativiteitsvereiste zoals vastgelegd in artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in de weg staat aan dit beroep op de Wet natuurbescherming, omdat de desbetreffende regels niet strekken tot de bescherming van belangen van Filcom. Volgens de raad zijn de belangen van Filcom immers bedrijfseconomisch en niet zodanig verweven met het belang van het behoud van een goede staat van instandhouding van Natura 2000-gebieden, dat moet worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wet natuurbescherming (Wnb) strekken tot bescherming van de belangen van Filcom (uitspraken van de Afdeling van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:349 en 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706). Filcom maakt geen gebruik van de gronden van het Natura 2000-gebied waarvoor de staat van instandhouding van dat gebied van belang is, aldus de raad.

9.2. 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."

9.3. 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 een 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 Filcom.

9.4. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden.

9.5. Filcom is eigenaar van gronden buiten de begrenzing van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied "Grensmaas" en voert ook buiten dat gebied haar bedrijfsactiviteiten uit. De afstand tussen het perceel en de dichtstbijzijnde grens van het Natura 2000-gebied bedraagt ongeveer 850 m. Filcom heeft een bedrijfseconomisch belang. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Deze bepalingen hebben niet tot doel de belangen gemoeid met de exploitatie van omliggende bedrijven als dat van Filcom te beschermen. Niet is gebleken dat de bedrijfseconomische belangen van Filcom verweven zijn met het belang bij bescherming van de natuurwaarden in het Natura 2000-gebied "Grensmaas". De conclusie is dan ook dat de bepalingen van de Wnb in dit geval kennelijk niet strekken tot bescherming van het belang van Filcom. Het betoog blijft daarom buiten verdere bespreking.

Het betoog faalt.

Economische uitvoerbaarheid

10. Filcom stelt dat het plan economisch niet uitvoerbaar is, omdat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun, aangezien vanuit de gemeente voor dit project een incidentele subsidie is verleend. De raad heeft in de nota van zienswijze ten onrechte overwogen dat dit bezwaar afstuit op het relativiteitsvereiste, aldus Filcom, omdat het relativiteitsvereiste alleen van toepassing is in beroepsprocedures, en niet in daaraan voorafgaande procedures, zoals in dit geval de zienswijzeprocedure. Het besluit is daarom in dit opzicht gebrekkig, aldus Filcom.

10.1. De raad stelt dat Filcom gelijk heeft dat het relativiteitsvereiste in de zienswijzeprocedure niet kan worden tegengeworpen, maar dat dit er niet aan in de weg staat dat het relativiteitsvereiste in beroep alsnog wordt tegengeworpen. De raad stelt daarom dat het beroep op artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (hierna: VWEU) afstuit op het relativiteitsvereiste zoals vastgelegd in artikel 8:69a van de Awb. Hiertoe betoogt de raad, onder verwijzing naar de uitspraak van 2 november 2016 van de Afdeling, ECLI:NL:RVS:2016:2892, dat Filcom geen beroep op artikel 108, derde lid, van het VWEU kan doen omdat - naar de uitleg van het Europese Hof van Justitie in zijn arrest van 13 januari 2005 (ECLI:EU:C:2005:10, onder 19) - Filcom geen concurrent is van de exploitant van de jachthaven en evenmin een rechtzoekende is die wordt onderworpen aan een heffing die integrerend deel uitmaakt van een steunmaatregel die in strijd met artikel 108, derde lid, van het VWEU tot uitvoer wordt gebracht.

10.2. De Afdeling stelt vast dat Filcom in haar zienswijze over het ontwerpplan heeft aangevoerd dat het plan economisch niet uitvoerbaar is omdat er sprake is van ongeoorloofde staatssteun. De raad heeft in de nota van zienswijze overwogen dat het relativiteitsvereiste aan de weg staat aan het eventueel erkennen van dat betoog. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in de uitspraken van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706 en 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2286, is artikel 8:69a van de Awb gericht tot de bestuursrechter en van toepassing op de fasen van beroep en hoger beroep. Het relativiteitsvereiste als bedoeld in artikel 8:69a van de Awb is in de bestuurlijke besluitvorming - zoals de zienswijzenfase, de bezwaarfase of de fase van administratief beroep - niet van toepassing. Omdat de raad het relativiteitsvereiste in de zienswijzeprocedure heeft tegengeworpen, is hij ten onrechte niet inhoudelijk op het bezwaar is ingegaan. Dit betekent dat het besluit in zoverre gebrekkig is en onvoldoende gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

Tussenconclusie

11. Het beroep is gegrond. Gelet op wat onder 5.2, 6.2, 7.4 en 10.2 is overwogen, dient het besluit van 6 juni 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Schipperdock Wessem" wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb te worden vernietigd.

12. Gelet op het feit dat de raad ter zitting alsnog is ingegaan op het aspect staatssteun en hij op grond van de onderzoeken die na de vaststelling van het bestemmingsplan zijn uitgevoerd heeft overwogen dat het plan in

overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en de toegestane bedrijvigheid verenigbaar is met milieucategorie 4.1, ziet de Afdeling aanleiding om te onderzoeken of de rechtsgevolgen van het besluit van 6 juni 2019 in stand kunnen blijven.

Stof

13. Filcom betoogt dat niet is gebleken dat het plan, wat betreft stofemissie, in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is. De raad wijst erop dat wat het aspect stofemissie betreft inmiddels onderzoek is uitgevoerd door DGMR Industrie. Uit dit onderzoek blijkt volgens de raad dat er mogelijk stofhinder zou kunnen ontstaan, maar dat de in het plan voorziene botenhuizen een afscherming vormen voor zowel de boten die zich in de botenhuizen bevinden als de boten die in de open lucht liggen. SchippersDock kan het terrein dus zodanig inrichten dat van onaanvaardbare stofhinder van Filcom geen sprake is, zo stelt de raad.

13.1. In het onderzoek is vermeld dat er in Nederland geen toetsingskader is voor de depositie van grof stof. Daarom is aangesloten bij de Duitse richtwaarde van 350 mg/m²/dag. Uit het onderzoek komt naar voren dat de berekende depositie ter plaatse van de nieuwe jachthaven hoger is dan deze richtwaarde. Dit houdt in dat in de toekomstige jachthaven, met name direct nabij de opslagvakken, in beginsel stofvorming kan optreden die als hinderlijk wordt ervaren. De mate van hinder hangt af van de opslaghoogte van het zand in relatie tot de hoogte van de keervakken en het daadwerkelijke gebruik van de strook direct langs de opslagvakken. Het gebruik als boothuis zal waarschijnlijk niet leiden tot hinder. Bij de stalling van vaartuigen in de open lucht zal dit eerder het geval zijn. In het onderzoek wordt daarom aanbevolen om de strook langs de opslagvakken uitsluitend als boothuis te gebruiken, meer specifiek met een hoogte van 8 m. Op die manier wordt een afscherming gecreëerd.

13.2. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de raad de ontwikkeling van de jachthaven vanwege de stofemissie onverenigbaar had moeten achten met de bedrijfsvoering van Filcom. Hierbij acht de Afdeling van belang dat, voor zover uit het onderzoek is gebleken dat er nabij de opslagvakken hinderlijke stofemissie kan ontstaan, dit kan worden verholpen door de bouw van boothuizen met een hoogte van 8 m, wat mogelijk is volgens artikel 3.2.4, onder c, van de planregels. De Afdeling neemt ook in aanmerking dat SchippersDock ter zitting heeft benadrukt dat de boothuizen er zo gauw mogelijk zullen komen, omdat dit voor de jachthaven een grote toegevoegde waarde heeft en er veel vraag naar is vanuit de markt. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan op dit punt in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is en dat het, mede gelet op de met de bouw van een botenhuis gemoeide belangen van SchippersDock zelf, niet noodzakelijk is hiervoor een zogenoemde voorwaardelijke verplichting op te nemen in de planregels.

Geluid

14. Filcom betoogt dat de resultaten van het geluidsonderzoek aantonen dat het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening is, omdat de geluidswaarden te hoog zijn. Bovendien is het onderzoek volgens Filcom gebrekkig, omdat het een heel kort rapport is waarin de methodologie, de resultaten en bepaalde cijfers ontbreken.

14.1. De raad heeft ter zitting toegelicht dat het onderzoek van 2 december 2019, uitgevoerd door Econsultancy, geen rapport is zoals dat zou worden gevoegd bij een vergunningaanvraag, maar een notitie. De raad stelt dat uit de berekeningen blijkt dat er een langtijdgemiddelde van ongeveer 65 dB(A) ter plaatse van de jachthaven is en dat de geluidswaarden aanvaardbaar zouden zijn voor woningen. Dit geldt logischerwijs ook voor de jachthaven, aangezien het daar gaat om recreatief en tijdelijk verblijf, aldus de raad.

14.2. De Afdeling stelt vast dat uit het onderzoek van 2 december 2019 naar voren komt dat in het plangebied 's nachts een geluidsbelasting van meer dan 45 dB(A) optreedt als gevolg van de bedrijfsvoering van Filcom. Direct naast de inrichting treedt een maximaal geluidsniveau op van circa 59 dB(A), halverwege de jachthaven van circa 66 dB(A). Op de grootste afstand tot de inrichting is een niveau van circa 62 dB(A) gemeten. De raad heeft de resultaten van dit onderzoek beoordeeld in het licht van het feit dat de jachthaven geen specifieke overnachtingshaven is, en het de vrije keus is van de bezoekers om er (zeer beperkt) de nacht door te brengen. Binnen dit kader heeft de raad overwogen dat in akoestisch opzicht een goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich, gelet op de hiervoor genoemde omstandigheden, in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen. In wat Filcom aanvoert ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek gebrekkig is of dat een meeromvattend onderzoek noodzakelijk was.

Toegestane bedrijvigheid

15. De Afdeling overweegt over de verenigbaarheid tussen de jachthaven en de milieucategorie 4.1 die in het plangebied geldt, als volgt. In aanmerking genomen dat uit de stof- en geluidsonderzoeken naar voren is gekomen dat in het plangebied een goede ruimtelijke ordening kan worden gewaarborgd, zoals besproken onder 13.2 en 14.2, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zou moeten concluderen dat deze functies niet met elkaar verenigbaar zijn.

Economische uitvoerbaarheid

16. Filcom heeft met juistheid betoogd dat de raad in de zienswijzenfase ten onrechte het relativiteitsvereiste tegen heeft geworpen waar het gaat om de beroepsgrond dat het plan economisch niet uitvoerbaar is vanwege ongeoorloofde staatssteun, en dat er daarom sprake is van een motiveringsgebrek. Na de vaststelling van het plan heeft de raad alsnog een standpunt ingenomen. Ter zitting heeft de raad een inhoudelijke reactie gegeven en toegelicht dat het om een subsidie van de provincie Limburg en

de gemeente gaat, en dat de ontwikkeling van het plan ook zonder deze subsidie door kan gaan. SchippersDock heeft dit ter zitting bevestigd.

16.1. De Afdeling overweegt dat de raad, gelet op de gegeven inhoudelijke reactie, heeft gedaan wat hij in de nota van zienswijze had moeten doen. Daarmee is deze fout hersteld.

Conclusie

17. De Afdeling ziet gelet op het voorgaande aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten.

18. De raad dient op de hierna te vermelden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Maasgouw tot vaststelling van het bestemmingsplan "Schipperdock Wessem";
- III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;
- IV. veroordeelt de raad van de gemeente Maasgouw tot vergoeding van bij Filcom B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € [redacted] (zegge: [redacted] euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat de raad van de gemeente Maasgouw aan Filcom B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € [redacted] (zegge: [redacted] euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en [redacted] en [redacted], leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Minderhoud
voorzitter

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 maart 2021

195-931.

Verzonden: 17 maart 2021