



Uitspraak 201509453/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 6 juli 2016

Tegen: de raad van de gemeente Haaksbergen

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Overijssel

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1869**

201509453/1/R1.

Datum uitspraak: 6 juli 2016

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Haaksbergen,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Haaksbergen,

en

de raad van de gemeente Haaksbergen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Haaksbergen, partiële herziening [locatie 1] en [locatie 2] en [locatie 3]" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellante sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 juni 2016, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. K.A. Luehof, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door N.M. Witbreuk en bijgestaan door mr. T. Pothast, en de raad, vertegenwoordigd door mr. J.A. Janssen, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Aanleiding

1. Het plan is vastgesteld naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 22 april 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:1261](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/zoeken-in-uitspraken/tekst-uitspraak.html?id=88257&print...), met betrekking tot het bestemmingsplan "Buitengebied Haaksbergen" (hierna: de uitspraak van 22 april 2015). In deze uitspraak heeft de Afdeling onder meer de aanduiding "wonen uitgesloten" voor het plandeel met de bestemming "Wonen" op het perceel [locatie 2] vernietigd alsmede het plandeel met de bestemming "Bedrijf" voor het perceel [locatie 3]. Daarbij heeft de Afdeling de raad de

opdracht gegeven om voor deze plandelen met inachtneming van de uitspraak binnen 26 weken na verzending van de uitspraak en zonder dat daarbij afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) hoeft te worden toegepast, een nieuw plan vast te stellen.

Het geschil

2. [appellant sub 1] is eigenaar van het perceel [locatie 2] en bewoner van de woning op dit perceel. Hij kan zich niet verenigen met de aanduiding "specifieke vorm van wonen uitgesloten - milieugevoelige functie" die de raad aan een deel van zijn perceel heeft toegekend. Volgens hem is onduidelijk welk gebruik binnen deze aanduiding is toegestaan gelet op de begripsomschrijving van "bijgebouw". Voorts kan hij zich niet verenigen met de bestemming "Bedrijf" voor het perceel [locatie 3] vanwege de verschillende bedrijven in milieucategorie 1 die zijn toegestaan.

[appellante sub 2] exploiteert een hoveniersbedrijf op het perceel [locatie 3]. Zij kan zich niet verenigen met de bestemming "Bedrijf" die aan haar perceel is toegekend voor zover slechts bedrijven in milieucategorie 1 zijn toegestaan. Zij wenst de mogelijkheid om op haar perceel tevens bedrijven in milieucategorie 2 te kunnen vestigen.

De uitspraak van 22 april 2015

3. In het bestemmingsplan "Buitengebied Haaksbergen" was aan het perceel van [appellant sub 1] de bestemming "Wonen" toegekend met de aanduiding "wonen uitgesloten" voor een gedeelte ten noorden van het perceel. Ter plaatse van de aanduiding "wonen uitgesloten" waren op grond van de planregels geen woningen toegestaan. Omdat bijgebouwen ter plaatse van deze aanduiding wel waren toegestaan en in de omschrijving van "bijgebouw" was opgenomen dat deze in functioneel opzicht niet ondergeschikt behoeven te zijn aan het hoofdgebouw, oordeelde de Afdeling in de uitspraak van 22 april 2015 op het beroep van [appellant sub 1] dat dit tot gevolg heeft dat niet is uitgesloten dat op gronden met de aanduiding "wonen uitgesloten" bijgebouwen worden opgericht die geen deel uitmaken van het "woonhuis", maar die niettemin in gebruik genomen kunnen worden voor een milieugevoelige functie. Omdat de raad had beoogd om op gronden met de bestemming "Wonen", die binnen de zone van 10 m tot het perceel [locatie 3] zijn gesitueerd, het oprichten van gebouwen die in gebruik genomen kunnen worden voor een milieugevoelige functie uit te sluiten, oordeelde de Afdeling dat het plan in zoverre was vastgesteld in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

De Afdeling heeft vervolgens de aanduiding "wonen uitgesloten" vernietigd.

4. Aan het perceel [locatie 3] was in het plan "Buitengebied Haaksbergen" de bestemming "Bedrijf" toegekend met onder meer de aanduiding "hovenier". Op grond van deze bestemming en aanduiding waren een hoveniersbedrijf toegestaan met een bestaande oppervlakte van 210 m² alsmede verschillende specifiek genoemde bedrijven zoals agrarisch verwante bedrijven en ambachtelijke bedrijven waaronder een dakdekker. Voorts waren andere bedrijven toegestaan voor zover die in ruimtelijk en functioneel opzicht met de specifiek genoemde bedrijven kunnen worden gelijk gesteld en die in de bij het plan behorende "Staat van bedrijfsactiviteiten" zijn vermeld als milieucategorie 1 of 2, dan wel naar hun gevolgen voor de omgeving daarmee gelijk kunnen worden gesteld. In de uitspraak van 22 april 2015 heeft de Afdeling overwogen dat voor "plantsoenendiensten en hovenierbedrijven met een brutovloeroppervlakte van 500 m² of minder" in de brochure "Bedrijven en milieuzonering 2009" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) een afstand van 30 m wordt aanbevolen tot milieugevoelige bestemmingen en dat binnen een gebied met functiemenging op grond van de VNG-brochure in beginsel kan worden volstaan met een afstand van 10 m. In de door de raad gegeven toelichting omtrent de situering van het perceel [locatie 3] zag de Afdeling onvoldoende grond voor het oordeel dat de omgeving kan worden aangemerkt als een gebied met functiemenging. Ten aanzien van het hoveniersbedrijf en andere bedrijven oordeelde de Afdeling dat de aanbevolen richtafstand van 30 m ten opzichte van het perceel van [appellant sub 1] niet werd behaald en dat de raad de gevolgen van deze bedrijvigheid voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van het perceel van [appellant sub 1] niet heeft betrokken in de belangenafweging.

In aansluiting hierop oordeelde de Afdeling dat de toegekende uitbreidingsmogelijkheid voor het bestaande hoveniersbedrijf naar maximaal 420 m² na toepassing van de afwijkingsbevoegdheid evenmin in overeenstemming was met de aanbevolen richtafstand van 30 m in de VNG-brochure. Daarbij oordeelde de

Afdeling dat de raad ten onrechte de beoordeling van de planologische aanvaardbaarheid van de afwijkingsbevoegdheid had doorgeschoven naar het moment dat hieraan toepassing wordt gegeven, omdat met het opnemen van de afwijkingsbevoegdheid de toegekende uitbreidingsmogelijkheid in beginsel planologisch aanvaardbaar moet worden geacht.

De Afdeling vernietigde de bestemming "Bedrijf" die was toegekend aan het perceel [locatie 3].

De beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2]

[locatie 2]

5. [appellant sub 1] betoogt dat met de aanduiding "specifieke vorm van wonen uitgesloten - milieu gevoelige functie" in samenhang met de definitie van "bijgebouw" nog steeds onduidelijk is welk gebruik is toegestaan. Daartoe voert hij aan dat op grond van de planregels binnen de aanduiding "specifieke vorm van wonen uitgesloten - milieu gevoelige functie" geen milieugevoelige functies zijn toegestaan, terwijl het wel is toegestaan om bijgebouwen op te richten die in functioneel opzicht niet ondergeschikt hoeven te zijn aan het hoofdgebouw.

6. De raad stelt dat op het perceel bijgebouwen mogen worden opgericht maar dat voor het noordelijke deel van het perceel van [appellant sub 1], waaraan de aanduiding "specifieke vorm van wonen uitgesloten - milieu gevoelige functie" is toegekend, specifiek geldt dat het gebruik van bijgebouwen voor milieugevoelige functies is uitgesloten. Het gebruik van bijgebouwen voor bijvoorbeeld een woonfunctie is binnen deze aanduiding derhalve niet toegestaan, aldus de raad.

7. Aan het perceel [locatie 2] is de bestemming "Wonen" toegekend met de aanduiding "specifieke vorm van wonen uitgesloten - milieu gevoelige functie" voor het noordelijke deel van het perceel, te weten binnen de zone van 10 m tot de grens met het perceel aan de [locatie 3].

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, onder a, van de planregels zijn de gronden met de bestemming "Wonen" - voor zover van belang - bestemd voor:

a. wonen, al dan niet in combinatie met ruimte voor een aan huis verbonden beroep, met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen uitgesloten - milieu gevoelige functie" geen milieugevoelige functies zijn toegestaan.

Ingevolge artikel 1, lid 1.21 wordt onder "bijgebouw" verstaan: een op zichzelf staand, al dan niet vrijstaand gebouw, dat door de vorm onderscheiden kan worden van het hoofdgebouw en dat in architectonisch opzicht ondergeschikt is aan het hoofdgebouw. Functionele ondergeschiktheid is niet vereist.

8. De Afdeling overweegt dat op de gronden met de aanduiding "specifieke vorm van wonen uitgesloten - milieu gevoelige functie" de bouw van bijgebouwen niet is uitgesloten, maar dat het op grond van het bepaalde in artikel 5, lid 5.1, onder a, van de planregels niet is toegestaan deze te gebruiken ten behoeve van milieugevoelige functies. Dat in de begripsomschrijving van "bijgebouw" is bepaald dat bijgebouwen niet ondergeschikt hoeven te zijn aan de functie van het hoofdgebouw, maakt dit niet anders. Daartoe overweegt de Afdeling dat waar in de planregels de term "bijgebouw" wordt gehanteerd, voor de uitleg ervan in beginsel moet worden uitgegaan van de omschrijving in artikel 1, lid 1.21, van de planregels, maar de raad kan er om ruimtelijke redenen voor kiezen het gebruik van bijgebouwen nader te reguleren. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de planregeling ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen uitgesloten - milieu gevoelige functie" rechtsonzeker is. Dit betoog van [appellant sub 1] faalt.

[locatie 3]

9. [appellant sub 1] betoogt dat aan het perceel [locatie 3] ten onrechte de bestemming "Bedrijf" is toegekend. Weliswaar is bepaald dat uitsluitend bedrijven in milieucategorie 1 zijn toegestaan, maar aan de keuze om naast het bestaande hoveniersbedrijf andere bedrijven toe te staan heeft de raad volgens [appellant sub 1] geen belangenafweging ten grondslag gelegd. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat de raad voor de aanvaardbaarheid van de bestemming "Bedrijf" wijst op de aan te houden afstand van 10 m, maar nu sprake

is van een nieuwe situatie dient de raad de ruimtelijke situatie volgens haar opnieuw te beoordelen. Verder betoogt [appellant sub 1] dat hij op zijn perceel tot aan de erfgrans bebouwing mag realiseren, hetgeen eveneens een belemmering oplevert voor het toekennen van de bestemming "Bedrijf".

10. [appellante sub 2] kan zich niet verenigen met de bestemming "Bedrijf" voor zover slechts bedrijven in milieucategorie 1 zijn toegestaan.

Volgens [appellante sub 2] kan de omgeving rond haar perceel als een gebied met functiemenging worden aangemerkt, zodat bedrijven in milieucategorie 1 en 2 aanvaardbaar zijn. Daartoe wijst zij erop dat de nabijgelegen gronden verschillende bestemmingen hebben, zoals "Wonen", "Verkeer-spoorverkeer", "Agrarisch-gemengd", "Bedrijven" en "Sport". In de directe nabijheid van het perceel liggen een spoorweg, een doorgaande weg en diverse bedrijven en op 100 m afstand ligt een perceel met de bestemming "Bedrijf", waar een groot autobedrijf is gevestigd, aldus [appellante sub 2]

Voorts betoogt [appellante sub 2] dat de raad de afwijkingsbevoegdheid die in het bestemmingsplan "Buitengebied Haaksbergen" aan haar perceel was toegekend en waarmee haar bedrijf kon uitbreiden, zonder nadere motivering heeft geschrapt. In dat verband wijst [appellante sub 2] erop dat de raad zich blijkens de uitspraak van 22 april 2015 nog op het standpunt stelde dat de aanwezigheid van niet-agrarische bedrijven van belang is voor de ontwikkeling van het buitengebied en dat het gewenst is aan bestaande bedrijven uitbreidingsmogelijkheden te bieden.

11. De raad stelt dat met het opnemen van de voorwaarde dat uitsluitend bedrijven in milieucategorie 1 zijn toegestaan, waarvan de aan te houden afstand tot milieugevoelige functies minimaal 10 m moet bedragen, is gewaarborgd dat in milieutechnische zin geen verslechtering optreedt ter plaatse van het perceel aan de [locatie 2] indien voor het hoveniersbedrijf een ander bedrijf in de plaats komt.

Ten aanzien van het betoog van [appellante sub 2] dat ten onrechte geen bedrijven in milieucategorie 2 zijn toegestaan, stelt de raad dat het bestaande hoveniersbedrijf als zodanig is bestemd en dat als hiervoor een ander bedrijf in de plaats komt de milieutechnische situatie niet mag verslechteren. Om die reden zijn slechts bedrijven toegestaan in milieucategorie 1, omdat voor die bedrijven eenzelfde richtafstand geldt en daarvan dezelfde milieutechnische gevolgen worden ondervonden als vanwege het hoveniersbedrijf. De vraag naar de kwalificatie van het gebied als bedoeld in de VNG-brochure acht de raad gelet daarop niet relevant.

Voorts heeft de raad bij de vaststelling van het plan besloten om aan het bedrijf geen uitbreidingsmogelijkheden toe te kennen. Daartoe wijst de raad op de ligging van het hoveniersbedrijf, dat het bedrijf in het bestemmingsplan "Buitengebied", vastgesteld op 29 november 2000, evenmin uitbreidingsmogelijkheden had en dat niet is gebleken van concrete uitbreidingsplannen.

12. Aan de gronden op het perceel [locatie 3] is de bestemming "Bedrijf" toegekend met, voor zover van belang, de aanduiding "hovenier".

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels zijn de voor "Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor:

a. uitsluitend aan de [locatie 1] bedrijven die hierna zijn vermeld:

1. ambachtelijke landbouwproductenverwerkende bedrijven, zoals een wijnmakerij, zuivelmakerij, slachterij en imkerij;
2. aan agrarische functies verwante bedrijven, zoals een paardenpension;
3. fouragehandel, hoefsmederij en hoveniers- en boomverzorgingsbedrijven;
4. ambachtelijke bedrijven, zoals een dakdekker, rietdekker, schildersbedrijf, meubelmaker, installatiebedrijf;
5. opslag- en stallingsbedrijven;
6. zakelijke dienstverlening, zoals een adviesbureau of een computerservicebureau;

b. andere bedrijven die in ruimtelijk en functioneel opzicht met de hiervoor genoemde gelijk kunnen worden gesteld en die in de Bijlage 1 Staat van bedrijfsactiviteiten zijn vermeld als milieucategorie 1 of 2, dan wel naar hun gevolgen voor de omgeving daarmee gelijk kunnen worden gesteld, met dien verstande dat in het bestemmingsvlak aan de [locatie 3] uitsluitend bedrijven in milieucategorie 1 zijn toegestaan waarvan de grootste afstand, genoemd in Bijlage 1 Staat van bedrijfsactiviteiten niet meer bedraagt dan 10 m;

c. voor zover de bestemmingsvlakken zijn gelegen op de volgende adressen, de daarbij vermelde bedrijfsactiviteiten:

d. (...)

e. ter plaatse van de aanduiding "hovenier" een hoveniersbedrijf;

(...)

13. Met betrekking tot het betoog van [appellant sub 1] dat het gebruik van de gronden met de bestemming "Bedrijf" wordt beperkt omdat hij op grond van het plan bebouwing mag realiseren tot op de erfgrens, overweegt de Afdeling dat binnen de aanduiding "specifieke vorm van wonen uitgesloten - milieu gevoelige functie" - die loopt tot 10 m vanaf de erfgrens met het perceel [locatie 3] - de bebouwing niet voor milieugevoelige functies mag worden gebruikt. Uitgaande van de stelling van [appellant sub 1] dat hij bebouwing mag realiseren tot op de erfgrens, bestaat gelet op deze aanduiding geen aanleiding voor het oordeel dat het gebruik van deze bebouwing ertoe kan leiden dat de bestemming "Bedrijf" op het perceel [locatie 3] niet uitvoerbaar is. Dit betoog van [appellant sub 1] faalt.

14. Wat betreft de beroepsgronden van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] over de toegestane bedrijfsactiviteiten op het perceel aan de [locatie 3], stelt de Afdeling allereerst vast dat deze geen betrekking hebben op de aanduiding "hovenier", waarmee het bestaande hoveniersbedrijf als zodanig is bestemd. [appellant sub 1] heeft wel bezwaar tegen de mogelijkheid om naast een hoveniersbedrijf andere bedrijven in milieucategorie 1 te kunnen vestigen, terwijl [appellante sub 2] de mogelijkheid wenst om naast bedrijven in milieucategorie 1 ook bedrijven in milieucategorie 2 op het perceel te vestigen. De raad heeft aan zijn keuze voor de bestemming ten grondslag gelegd dat hij het aanvaardbaar acht dat zich op het perceel andere bedrijven vestigen dan het hoveniersbedrijf maar dat de gevolgen wat betreft milieuhinder met het oog op de woonbestemming niet mogen toenemen. Nu het hoveniersbedrijf valt in milieucategorie 1, waarvoor een richtafstand van 10 m geldt ten opzichte van milieugevoelige functies, heeft de raad deze categorie bedrijven met bijbehorende aanbevolen richtafstand aanvaardbaar geacht.

Het betoog van [appellant sub 1] dat de raad geen belangenafweging ten grondslag heeft gelegd aan zijn keuze om naast het hoveniersbedrijf andere bedrijven in milieucategorie 1 toe te staan slaagt niet, nu de raad blijkens het vorenstaande de milieutechnische situatie als uitgangspunt heeft genomen. Hieronder vallen blijkens de Staat van bedrijfsactiviteiten - die onderdeel uitmaakt van de planregels - de aspecten geur, stof, geluid en gevaar. [appellant sub 1] heeft niet nader onderbouwd welke aspecten volgens hem nog ontbreken in de belangenafweging.

Ten aanzien van het betoog van [appellante sub 2] dat de raad gelet op de kwalificatie van het gebied als een gebied met functiemenging tevens bedrijven in milieucategorie 2 mogelijk had moeten maken, overweegt de Afdeling dat de raad bij zijn keuze heeft betrokken dat voor bedrijven in milieucategorie 2 een richtafstand van 30 m moet worden aangehouden. Ongeacht de vraag of ten opzichte van het perceel van [appellant sub 1] aan deze afstand kan worden voldaan omdat deze afstand in gemengd gebied mag worden verlaagd tot 10 m, acht de raad een toename van de milieuhinder met het oog op de aangrenzende woonbestemming ongewenst. De Afdeling acht dit standpunt van de raad niet onredelijk. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen volstaan met het toestaan van bedrijven in milieucategorie 1.

15. Over het betoog van [appellante sub 2] dat de raad ten onrechte niet heeft voorzien in een afwijkingsbevoegdheid waarmee haar bedrijf kan uitbreiden, overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat het beleid om niet agrarisch bedrijven in het buitengebied uitbreidingsmogelijkheden te bieden niet is verlaten. De raad heeft bij de vaststelling van het plan de ruimtelijke situatie evenwel opnieuw beoordeeld, waarbij hij tot de conclusie is gekomen dat het met het oog op omliggende woonbebouwing in dit

geval onwenselijk is het bedrijf uitbreidingsmogelijkheden te bieden. Daarbij komt, aldus de raad, dat niet is gebleken dat het bedrijf concrete uitbreidingsplannen heeft. In hetgeen [appellante sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit standpunt van de raad onredelijk is. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid kunnen afzien van het toekennen van uitbreidingsmogelijkheden door middel van een afwijkingsbevoegdheid in de planregels.

Conclusie

16. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 2] ongegrond.

Proceskosten

17. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J.J.M. Pans, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C.C.V. Fenwick, griffier.

w.g. Pans w.g. Fenwick
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2016

608.