

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid  
Transportbedrijf Louis Wittendorp B.V., gevestigd te Klazienaveen,  
gemeente Emmen,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Rademakers  
Gieterij B.V., gevestigd te Klazienaveen, gemeente Emmen,
3. C. Suelman, wonend te Klazienaveen, gemeente Emmen,  
appellanten,

en

de raad van de gemeente Emmen,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 19 december 2013, kenmerk RA13.0099, heeft de raad het bestemmingsplan "Klazienaveen" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Wittendorp, Rademakers en Suelman beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

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

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 december 2014, waar Wittendorp, vertegenwoordigd door ir. K.V. van der Nat, Rademakers, vertegenwoordigd door J.H. Buurman, bijgestaan door mr. N.J. van Paridon, Suelman, bijgestaan door M. Beek, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M. Groenewegen en B. Derksen, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

### Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. Het plan is in overwegende mate een beheersplan voor de kern Klazienaveen. Het doel van dit plan is het actualiseren van het geldende planologische regime, waarbij het vastleggen van de bestaande situatie het belangrijkste uitgangspunt is.

### **Het beroep van Wittendorp**

3. Het beroep van Wittendorp is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein – Klazienaveen" dat betrekking heeft op het perceel Energiestraat 15 te Klazienaveen. Wittendorp exploiteert ter plaatse een transport- en aannemersbedrijf. Wittendorp betoogt dat het plan leidt tot beperkingen voor haar bedrijfsvoering. Hiertoe voert zij aan dat de maximaal toegestane milieucategorie lager is dan de milieucategorie die op grond van het voorheen geldende plan was toegestaan en dat voor activiteiten in een hogere milieucategorie dan het plan toestaat een milieuvergunning is

verleend. Verder voert Wittendorp aan dat niet alle bedrijfsactiviteiten worden genoemd in de Staat van inrichtingen "Bedrijventerrein Klazienaveen". Wittendorp acht het niet acceptabel een binnenplanse afwijkingsprocedure te moeten doorlopen als zij niet in de Staat van inrichtingen genoemde activiteiten wenst te ontplooiën, terwijl dat op grond van het voorheen geldende plan niet nodig was. Volgens Wittendorp dient het plan voldoende ruimte te bieden om de bedrijfsactiviteiten te kunnen aanpassen aan de continu veranderende marktvraag.

Verder richt het beroep zich tegen het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein – Klazienaveen" en de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein – Wittendorp" dat betrekking heeft op het oostelijke deel van het perceel Energiestraat 15. Wittendorp betoogt dat de bestaande bedrijfsactiviteiten op het desbetreffende deel van het perceel Energiestraat 15 door deze aanduiding weliswaar zijn toegestaan, maar dat een ongewenste koppeling is gemaakt met de milieuv vergunning, omdat dit ertoe leidt dat bij een gewijzigde bedrijfsvoering een ruimtelijke procedure doorlopen moet worden. Daarnaast is deze aanduiding volgens Wittendorp ten onrechte niet toegekend aan het deel van het perceel waar activiteiten tot en met milieucategorie 4.2 worden uitgeoefend. Het breken van puin en het zeven van grond vindt onder meer aan de zuidwestzijde van het perceel plaats, aldus Wittendorp.

3.1. De raad stelt dat niet is beoogd de bestaande gebruiksmogelijkheden van Wittendorp in te perken, maar de verouderde milieucategorieën uit het voorheen geldende plan in dit plan om te zetten naar milieucategorieën die overeenkomen met de brochure "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009 van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) met de daarbij behorende maatgevende afstanden tot de gevels van woningen. Volgens de raad is er daarbij van uitgegaan dat het gebied is aan te merken als een "gemengd gebied" in de zin van de VNG-brochure en rekening is gehouden met de zowel ten noorden, westen als ten zuiden van het perceel van Wittendorp aanwezige woningen. De raad wijst er op dat die woningen ook ten tijde van het voorheen geldende plan reeds beperkingen met zich brachten, waardoor de mogelijkheden die dat vorige plan bood niet volledig benut konden worden. Dat een milieuv vergunning is verleend voor het gebruik van een puinbreker betekent volgens de raad niet dat activiteiten uit een daarmee vergelijkbare milieucategorie in het algemeen kunnen worden toegestaan. De raad stelt verder dat het opnemen van andere activiteiten in de Staat van inrichtingen "Bedrijventerrein – Klazienaveen" een verruiming ten opzichte van het vorige plan zou betekenen, hetgeen niet past bij het conserverende karakter van het plan. De binnenplanse afwijkingsmogelijkheid waarborgt volgens de raad dat de belangen van omwonenden betrokken worden bij de besluitvorming. De raad stelt dat bovendien niet duidelijk uit de zienswijze was af te leiden welke activiteiten volgens Wittendorp precies ontbreken in de Staat van inrichtingen "Bedrijventerrein – Klazienaveen".

De raad stelt voorts dat de bestaande vergunde activiteiten die op het oostelijke deel van het perceel plaatsvinden als zodanig zijn bestemd door een koppeling aan te brengen met de aan Wittendorp verleende

milieuvergunning. Op grond daarvan is ook het gebruik van de puinbreker toegestaan, aldus de raad.

3.2. Het noordwestelijk gelegen deel van het perceel Energiestraat 15 heeft de bestemming "Bedrijventerrein – Klazienaveen". Het zuidwestelijk gelegen deel van dit perceel heeft de bestemming "Bedrijventerrein – Klazienaveen" en de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2". Aan het oostelijke deel van het perceel is de bestemming "Bedrijventerrein – Klazienaveen", de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein – wittendorp" en deels de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" toegekend.

Ingevolge artikel 17, lid 17.1, van de planregels zijn de voor "Bedrijventerrein" [lees: "Bedrijventerrein – Klazienaveen"] aangewezen gronden bestemd voor:

- a. bedrijven in de milieucategorieën tot en met 3.1, zoals bedoeld in de bijgevoegde Staat van inrichtingen "Bedrijventerrein Klazienaveen", Bijlage 3. Uitgezonderd zijn de risicovolle inrichtingen met een plaatsgebonden risicocontour van 10-6 / jaar en vuurwerkbedrijven;
- c. in afwijking van het bepaalde in artikel 17.1 onder a. zijn ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" tevens bedrijven tot en met milieucategorie 3.2 toegestaan;
- d. in afwijking van het bepaalde in 17.1 onder a. zijn ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein – wittendorp" tevens de bestaande bedrijfsactiviteiten toegestaan.

Ingevolge artikel 1, lid 1.31, wordt verstaan onder "bestaand": bestaand ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan.

In paragraaf 5.4.2.4 van de plantoelichting is vermeld dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein – wittendorp" de bestaande bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan die op basis van de huidige inzichten vallen in milieucategorie 4.1 of hoger, zoals omschreven in de milieuvergunning van de gevestigde onderneming. Het ter plaatse gevestigde bedrijf houdt zich in hoofdzaak bezig met het op- en overslaan en bewerken van bedrijfsafvalstoffen uit de bouwsector. Ook het overdekt ompakken van houtskool is toegestaan. Teneinde een goed woon- en leefklimaat te borgen, zijn enkele specifieke gebruiksregels toegevoegd, aldus de plantoelichting.

3.3. Voorheen gold ter plaatse van het westelijke deel van het perceel Energiestraat 15 het bestemmingsplan "Klazienaveen, bedrijventerrein" van 29 september 1988. Op grond van dit bestemmingsplan was aan de gronden ten noorden van de Energiestraat de bestemming "Bedrijfsdoeleinden 3" toegekend en aan de gronden ten zuiden daarvan de bestemming "Bedrijfsdoeleinden 4". Ingevolge artikel 2.2, eerste lid, van de voorschriften waren de op de kaart voor bedrijfsdoeleinden, categorieën BD 3 en BD 4 aangewezen gronden bestemd voor industriële, ambachtelijke, handels- en vervoersbedrijven, uitgezonderd detailhandels- en hinderwetvergunningplichtige bedrijven en bedrijven vallende onder het Besluit categorie A-inrichtingen Wet geluidhinder, en bedrijven genoemd in de categorieën 1 t/m 4, uitgezonderd detailhandelsbedrijven en bedrijven

vallende onder het Besluit categorie A-inrichtingen Wet geluidhinder, van de bij de voorschriften behorende "staat van inrichtingen". Volgens de staat van inrichtingen werd in dit plan bij bedrijven in milieucategorie 3 een minimumafstand van 40 m tot woonwijken gehanteerd en bij bedrijven in milieucategorie 4 minimaal 100 m.

Ter plaatse van het oostelijke deel van het perceel Energiestraat 15 gold voorheen het bestemmingsplan "Klazienaveen, uitbreiding bedrijventerrein" van 29 oktober 1998. Op grond van dit bestemmingsplan was aan de gronden ten noorden van de Energiestraat de bestemming "Bedrijfsdoeleinden 3" toegekend en ten zuiden daarvan de bestemming "Bedrijfsdoeleinden 4". Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de voorschriften waren de op de kaart voor bedrijfsdoeleinden, categorieën BD3 en BD4 aangewezen gronden bestemd voor industriële-, ambachtelijke-, handels- en vervoersbedrijven, uitgezonderd detailhandelsbedrijven, genoemd in de categorieën 1 t/m 3 van de bij deze voorschriften behorende "staat van inrichtingen", waarvan de bedrijven behorend tot de categorieën 1, 2 en 3 in het op de kaart met BD3 en BD4 aangegeven bebouwingsoppervlak waren toegestaan en bedrijven behorend tot categorie 4 uitsluitend na verkregen vrijstelling van burgemeester en wethouders binnen het op de kaart met BD4 aangegeven bebouwingsoppervlak waren toegestaan, met dien verstande, dat:

(...)

g. de in de aanhef genoemde vrijstelling eerst kan worden verleend na afweging van alle in aanmerking komende belangen, waaronder uitdrukkelijk milieubelangen en belangen van omwonenden zijn mede begrepen.

In de staat van inrichtingen bij dit bestemmingsplan worden dezelfde minimumafstanden genoemd als in de staat van inrichtingen van het bestemmingsplan "Klazienaveen, bedrijventerrein".

3.4. Bij besluit van 25 februari 2010 is aan Wittendorp een milieuvergunning verleend voor het op- en overslaan van afvalstoffen, het sorteren van bouw- en sloopafval, het opslaan van materieel, het opslaan van diverse soorten hout, houtskool, actieve kool, cement, zwarte grond, zand en uitgewerkte compost, het produceren van beton, het breken van steen, het shredderen van hout, het uitzeven van grond, het in werking hebben van twee wasplaatsen, een pompinstallatie en een weegbrug en onderhouds- en herstelwerkzaamheden in een werkplaats.

3.5. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. In het onderhavige geval heeft de raad beoogd de bestaande legale bedrijfsactiviteiten van Wittendorp als zodanig te bestemmen, daarbij rekening houdend met de in de nabijheid gesitueerde woningen, en vanwege de aanwezigheid van die woningen geen ruimte te bieden voor een uitbreiding van de activiteiten. Dit uitgangspunt acht de Afdeling niet onredelijk. In geschil is of de bestaande bedrijfsactiviteiten, waarvoor een milieuvergunning is verleend, als zodanig zijn bestemd gelet op de maximaal toegestane milieucategorieën, de Staat van inrichtingen "Bedrijventerrein Klazienaveen" en de aanduiding "specifieke

vorm van bedrijventerrein – wittendorp”. De Afdeling overweegt daarover het volgende.

3.5.1. Zoals onder 3.2 is overwogen, is het perceel Energiestraat 15 wat betreft de planologische mogelijkheden te onderscheiden in vier delen. Op het noordwestelijke deel van het perceel zijn bedrijven tot en met milieucategorie 3.1 uit de Staat van inrichtingen “Bedrijventerrein Klazienaveen” toegestaan. Ter zitting heeft Wittendorp toegelicht dat dit deel van het perceel overwegend wordt gebruikt voor de opslag van de in de milieuvergunning genoemde stoffen en materialen in de aanwezige loods. Op dit deel van het perceel bevinden zich ook werkplaatsen. Volgens Wittendorp is onder meer de opslag van turf en houtskool ten onrechte niet mogelijk op dit deel van het perceel, omdat deze bedrijvigheid niet genoemd is in de Staat van inrichtingen “Bedrijventerrein Klazienaveen”. Een “vertaling” van de op dit deel van het perceel op grond van het voorheen geldende plan toegestane milieucategorie 3 uit de staat van inrichtingen bij dat plan had er voorts volgens Wittendorp toe moeten leiden dat hier milieucategorie 3.2 is toegestaan, nu de raad is uitgegaan van het omgevingstype “gemengd gebied” als bedoeld in de VNG-brochure. Zoals onder 3.3 is overwogen, diende op grond van het voorheen geldende plan een minimumafstand van 40 m te worden gehanteerd tussen bedrijven in milieucategorie 3 en woonwijken. Volgens de VNG-brochure geldt in geval van de toepasselijkheid van een gemengd gebied, hetgeen niet in geschil is, bij bedrijven in milieucategorie 3.1 een richtafstand van 30 m en bij bedrijven in milieucategorie 3.2 een richtafstand van 50 m. Een een-op-een “vertaling” van milieucategorie 3 uit het voorheen geldende plan naar de milieucategorieën met de daarbij behorende richtafstanden uit de VNG-brochure is derhalve niet mogelijk. Omdat de afstand tussen de gronden met de bestemming “Bedrijventerrein – Klazienaveen” en de dichtstbijzijnde woning, zoals ter zitting is vastgesteld, ongeveer 40 m bedraagt, en aan de richtafstand die behoort bij milieucategorie 3.2 derhalve niet wordt voldaan, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat maximaal bedrijvigheid in milieucategorie 3.1 kan worden toegestaan op dit deel van het perceel.

In de Staat van inrichtingen “Bedrijventerrein Klazienaveen” komen echter niet alle bedrijfsactiviteiten voor die Wittendorp op dit deel van het perceel uitoefent. Anders dan de raad ter zitting heeft gesteld kunnen niet alle bedrijfsactiviteiten worden geschaard onder de categorie “groothandel en handelsbemiddeling” op pagina 3 van de Staat van inrichtingen “Bedrijventerrein Klazienaveen”, omdat niet alle stoffen en materialen die ter plaatse worden opgeslagen onder deze categorie worden genoemd. Voorts komen de in een werkplaats plaatsvindende onderhouds- en herstelwerkzaamheden niet voor in deze Staat van inrichtingen. Daardoor zijn deze bedrijfsactiviteiten ter plaatse, anders dan de raad heeft beoogd, niet toegestaan op dit deel van het perceel. De Afdeling ziet dan ook aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 17, lid 17.1, aanhef en onder a, van de planregels en de Staat van inrichtingen “Bedrijventerrein Klazienaveen” is genomen in strijd met de bij de voorbereiding van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

3.5.2. Op het zuidwestelijke en zuidoostelijke deel van het perceel zijn naast activiteiten tot en met milieucategorie 3.1 bedrijfsactiviteiten tot en met milieucategorie 3.2 toegestaan. De raad heeft hiermee beoogd om de bestaande activiteiten als zodanig te bestemmen. Wittendorp heeft ter zitting onweersproken gesteld dat op deze zuidelijke delen van het perceel onder meer afval wordt gesorteerd, containers, turf en houtskool worden opgeslagen en incidenteel gebruik wordt gemaakt van een puinbreker. In artikel 17, lid 17.1, onder c, van de planregels is geen verwijzing opgenomen naar de Staat van inrichtingen "Bedrijventerrein Klazienaveen" of de VNG-brochure. Hierdoor is onduidelijk welke bedrijfsactiviteiten in milieucategorie 3.2 op deze delen van het perceel met de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" zijn toegestaan. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dit betreft het plandeel met de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" dat betrekking heeft op het perceel Energiestraat 15, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is genomen. Het betoog slaagt.

3.5.3. Op de oostelijke delen van het perceel Energiestraat 15 met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein – wittendorp" zijn voorts op grond van artikel 17, lid 17.1, onder d, van de planregels de bestaande bedrijfsactiviteiten toegestaan. In paragraaf 5.4.2.4 van de plantoelichting is in dit kader weliswaar verwezen naar "de milieuvergunning van de gevestigde onderneming", maar aan de plantoelichting komt geen bindende betekenis toe. Anders dan Wittendorp stelt is in de planregels geen directe koppeling gemaakt met de milieuvergunning van 25 februari 2010. In zoverre mist het betoog derhalve feitelijke grondslag.

Ter zitting heeft Wittendorp aangevoerd dat de hiervoor bedoelde planregeling onvoldoende rechtszekerheid biedt. De Afdeling overweegt hierover het volgende. De raad heeft beoogd de bestaande bedrijfsactiviteiten die op grond van de voornoemde milieuvergunning zijn toegestaan op de oostelijke delen van het perceel als zodanig te bestemmen. Naar het oordeel van de Afdeling is onduidelijk wat moet worden verstaan onder "bestaande bedrijfsactiviteiten" als bedoeld in artikel 17, lid 17.1, onder d, van de planregels, omdat niet duidelijk is van welk moment daarbij is uitgegaan. In artikel 1, lid 1.31, van de planregels is weliswaar bepaald dat onder "bestaand" moet worden verstaan "bestaand ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan", maar dit biedt naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende duidelijkheid, reeds omdat hiermee geen inzicht wordt geboden in de bestaande activiteiten van Wittendorp ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerpplan. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dit betreft het plandeel met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijventerrein – wittendorp" in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is genomen. Het betoog slaagt ook in zoverre.

3.6. Met het oog op finale geschilbeslechting overweegt de Afdeling als volgt over het gebruik van de puinbreker op de zuidelijke delen van het perceel. Ter zitting is toegelicht dat Wittendorp zowel op het zuidwestelijke als op het zuidoostelijke deel van het perceel incidenteel gebruik maakt van een mobiele puinbreker. Deze puinbreker bevindt zich niet voortdurend op

het perceel en de puinbreker wordt niet steeds op dezelfde locatie op het perceel geplaatst als deze wordt gebruikt. De raad heeft ter zitting toegelicht dat is beoogd het bestaande gebruik van de puinbreker zoals is toegestaan op grond van de voornoemde milieuvergunning als zodanig te bestemmen. Volgens de raad behoort dit gebruik niet per definitie tot milieucategorie 4.2, waartoe een puinbrekerij volgens de VNG-brochure behoort, maar is met de "vertaling" van milieucategorie 4 met de daarbij behorende afstand van 100 m tot woningen uit het voorheen geldende plan naar milieucategorie 3.2 uit het onderhavige plan het gebruik van de puinbreker als zodanig bestemd.

Volgens de VNG-brochure geldt in geval van de toepasselijkheid van een gemengd gebied bij bedrijven in milieucategorie 4.1 een richtafstand van 100 m. De door de raad beoogde "vertaling" van de milieucategorie met de daarbij behorende afstand van 100 m uit het voorheen geldende plan had er derhalve toe moeten leiden dat ter plaatse van dit deel van het perceel bedrijvigheid in maximaal milieucategorie 4.1 is toegestaan. Voorts behoort het gebruik van een puinbreker volgens de VNG-brochure tot milieucategorie 4.2, met een daarbij behorende richtafstand in een gemengd gebied van 200 m, en heeft de raad onvoldoende onderbouwd dat het specifieke gebruik van een puinbreker door Wittendorp tot een lagere milieucategorie behoort en op grond daarvan als zodanig is bestemd. Daarnaast is het gebruik van de puinbreker, zoals dit is toegestaan op grond van de milieuvergunning, niet beschreven in de Staat van inrichtingen "Bedrijventerrein Klazienaveen". Nu de raad heeft beoogd het bestaande gebruik van de puinbreker op het zuidwestelijke en zuidoostelijke deel van het perceel als zodanig te bestemmen, maar dit gebruik gelet op het voorgaande niet is toegestaan, althans dat gelet op hetgeen is overwogen onder 3.5 onduidelijk is of dit is toegestaan, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en in strijd met de bij de voorbereiding van een besluit te betrachten zorgvuldigheid is genomen. Het betoog slaagt.

3.7. Gelet op het voorgaande wordt niet toegekomen aan hetgeen Wittendorp heeft aangevoerd over de in artikel 17, lid 17.6.1, van de planregels neergelegde afwijkingsbevoegdheid.

#### **Het beroep van Rademakers**

##### *Bestemming "Bedrijf - Rademakers"*

4. Rademakers, die op het perceel Langestraat 12 te Klazienaveen een ijzergieterij exploiteert, kan zich niet verenigen met de bestemming "Bedrijf - Rademakers" die aan haar perceel is toegekend. Volgens Rademakers is ten onrechte niet in het plan opgenomen dat op haar perceel bedrijfsactiviteiten die behoren tot maximaal milieucategorie 5.1 uit de VNG-brochure zijn toegestaan. De huidige bedrijfsactiviteiten waarvoor een milieuvergunning is verleend vallen in deze milieucategorie, aldus Rademakers. De "bijbehorende activiteiten" van het bedrijf zijn voorts volgens Rademakers in de planregels te beperkt omschreven. Verder kan volgens Rademakers door het toekennen van de bestemming "Bedrijf - Rademakers" uitsluitend het bedrijf met de naam Rademakers op het perceel



worden geëxploiteerd. Dit levert onder meer een grote beperking op in geval van verkoop van het perceel en zal de verkoopwaarde van het perceel negatief beïnvloeden. Het beroep van Rademakers is verder gericht tegen de afwijkingsbevoegdheden van artikel 15, lid 15.4.1 en 15.6.1, van de planregels.

4.1. Aan het perceel Langestraat 12 is de bestemming "Bedrijf - Rademakers" toegekend.

Ingevolge artikel 15, lid 15.1, van de planregels zijn de voor "Bedrijf - Rademakers" aangewezen gronden bestemd voor:

a. ijzer-, staal- en non-ferrometaalgieterijen/-smelterijen met een productiecapaciteit van meer dan 4.000 ton per jaar met bijbehorende activiteiten, waaronder het stralen van metaaloppervlakten (Rademakers gieterij B.V.);

b. bedrijven tot en met milieucategorie 3.2, zoals bedoeld in de bijgevoegde Staat van inrichtingen "Bedrijventerreinen Pollux en Bedrijvenpark A37", Bijlage 4, met uitzondering van bedrijven met een plaatsgebonden risicocontour van  $10^{-6}$ /jaar;

(...).

4.2. De raad stelt dat niet is beoogd om uitsluitend het bedrijf van Rademakers op het perceel Langestraat 12 toe te staan, maar om alleen bepaalde gieterijen en smelterijen met bijbehorende activiteiten mogelijk te maken. De raad stelt in te kunnen stemmen met een aanpassing van artikel 15, lid 15.1, onder a, van de planregels voor zover daarin de naam "Rademakers" en "Rademakers Gieterij B.V." voorkomt. Voorts stelt de raad dat in artikel 15, lid 15.1, onder b, van de planregels abusievelijk is verwezen naar de Staat van inrichtingen "Bedrijventerreinen Pollux en Bedrijvenpark A37" en dat in plaats daarvan in dit artikellid verwezen had moeten worden naar de VNG-brochure. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij bij het nemen van het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover de naam "Rademakers", "Rademakers Gieterij B.V." en de Staat van inrichtingen "Bedrijventerreinen Pollux en Bedrijvenpark A37" voorkomen in artikel 15, lid 15.1, onder a en b, van de planregels, is genomen in strijd met de ingevolge artikel 3:2 van de Awb bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het betoog slaagt.

4.3. Over het gebruik van de term "bijbehorende activiteiten" in artikel 15, lid 15.1, onder a, van de planregels heeft de raad ter zitting onder verwijzing naar een brief aan Rademakers van 7 oktober 2014 toegelicht dat het "stralen van metaaloppervlakten" uit dit artikellid is bedoeld als voorbeeld van een bijbehorende activiteit. Daaronder wordt volgens de raad ook verstaan het lakken, lassen, bewerken, polijsten, assembleren en monteren van gietstukken, al dan niet met andere materialen. Volgens de raad is beoogd activiteiten die typisch zijn voor een ijzergieterij toe te staan. In hetgeen Rademakers heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat hetgeen de raad heeft beoogd niet duidelijk in het

voornoemde artikellid tot uitdrukking is gebracht. In de planregels is niet beschreven wat onder bij ijzer-, staal- en non-ferrometaalgieterijen/-smelterijen behorende activiteiten wordt verstaan. Rademakers stelt terecht dat het noemen van één voorbeeld van zo'n activiteit geen helderheid biedt. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de zinsnede "bijbehorende activiteiten, waaronder het stralen van metaaloppervlakten" in artikel 15, lid 15.1, onder a, van de planregels, in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is genomen. Het betoog slaagt.

4.4. Voor zover Rademakers betoogt dat bedrijven tot en met milieucategorie 5.1 van de VNG-brochure toegelaten hadden moeten worden op grond van artikel 15, lid 15.1, onder b, van de planregels, overweegt de Afdeling met het oog op finale geschilbeslechting het volgende. De raad heeft beoogd om de op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied gemeente Emmen" uit 1987 maximaal toegestane milieucategorieën met de daarbij behorende maatgevende afstand tot woningen te vertalen in de huidige milieucategorieën uit de VNG-brochure. De Afdeling acht dit uitgangspunt niet onredelijk. Aan het perceel van Rademakers is in het bestemmingsplan "Buitengebied gemeente Emmen" de bestemming "Bedrijfsdoeleinden – industriële bedrijven" toegekend. Ingevolge artikel 2.22 van de planvoorschriften zijn op het perceel, naast een ijzergieterij, industriële bedrijven tot en met milieucategorie 4 van de bij de voorschriften behorende Staat van Inrichtingen toegestaan. De raad heeft onweersproken gesteld dat hierbij een maatgevende afstand tot woningen geldt van 100 m. Dit komt overeen met de afstand die volgens de VNG-brochure wordt aanbevolen bij bedrijven in milieucategorie 3.2. Bij bedrijven in milieucategorie 5.1 wordt in de VNG-brochure een afstand tot woningen van 500 m aanbevolen. De raad heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat, naast een los van milieucategorieën op grond van artikel 15, lid 15.1, onder a, van de planregels toegestane ijzergieterij, bedrijven tot en met maximaal milieucategorie 3.2 van de VNG-brochure kunnen worden toegelaten. Het betoog faalt in zoverre.

4.5. Gelet op hetgeen in 4.2 en 4.3 is overwogen, wordt niet toegekomen aan hetgeen Rademakers heeft aangevoerd over de in artikel 15, lid 15.4.1 en 15.6.1, van de planregels neergelegde afwijkingsbevoegdheden van het college van burgemeester en wethouders. Met het oog op finale geschilbeslechting wordt hierna wel ingegaan op het beroep van Rademakers, voor zover dit is gericht tegen het toekennen van de dubbelbestemming "Waarde – Archeologie 4" en de omvang van het bouwvlak.

#### *Dubbelbestemming "Waarde – Archeologie 4"*

5. Rademakers kan zich niet verenigen met de aan haar bedrijfsperceel toegekende dubbelbestemming "Waarde – Archeologie 4". Rademakers betoogt dat uit door haar verricht bodemonderzoek blijkt dat ter plaatse geen archeologische waarden aanwezig zijn. Er is dan ook volgens Rademakers geen reden om beperkingen te stellen aan het gebruik van de gronden in

verband met archeologische waarden. Volgens Rademakers nemen de kosten onevenredig toe als voor een bouwactiviteit een archeologisch rapport moet worden opgesteld en leidt dit tot onnodige vertraging.

5.1. Ingevolge artikel 59, lid 59.1, van de planregels zijn de voor "Waarde - Archeologie 4" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor:

- a. terreinen van middelhoge of hoge archeologische verwachtingen;
- b. bescherming en veiligstelling van de vastgestelde archeologische waarde (...).

Ingevolge lid 59.2, onder 1, legt de aanvrager van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk die betrekking heeft op gronden met deze bestemming een rapport over waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkt de aanvraag zal worden verstoord in voldoende mate is vastgesteld.

5.2. Volgens de plantoelichting heeft de raad op 30 mei 2013 de Beleidsnota archeologie 2013-2018 (hierna: de beleidsnota) met de daarbij behorende archeologische beleidsadvieskaart vastgesteld. In de toelichting op de concept archeologische beleidskaart is vermeld dat voor de inventarisatie van archeologische waarden en verwachtingen diverse soorten bronnen zijn gebruikt, waaronder bodemkaarten, historische kaarten, reeds bekende archeologische gegevens en overige historische informatie. Ter zitting is vastgesteld dat het perceel van Rademakers op de archeologische beleidskaart is aangeduid als "Waarde 4". Gronden die als zodanig zijn aangeduid behoren volgens de beleidsnota tot zones die op grond van landschappelijke kenmerken een hoge tot middelhoge verwachting hebben op het aantreffen van intacte sporen en vondsten. Deze zones worden gekenmerkt door een - al dan niet verscholen onder het huidige maaiveld - redelijk gaaf landschap met dekzandruggen en dekzandkoppen. Delen van dit landschap kunnen bovendien zijn afgedekt door esdekken.

De archeologische waarden en verwachtingen uit de beleidsnota zijn vertaald in de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 4", zodat daarmee bij ruimtelijke ontwikkelingen rekening gehouden kan worden. Het toekennen van de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 4" is in overeenstemming met de beleidsnota. In hetgeen Rademakers heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat bij ruimtelijke ontwikkelingen op de desbetreffende gronden rekening gehouden moet worden met archeologische waarden of verwachtingen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad heeft toegelicht dat het bedrijf is gelegen op de flank van de Hondsrug, waar een middelhoge tot hoge verwachting bestaat op het aantreffen van archeologische waarden. Rademakers heeft de stelling dat ter plaatse geen archeologische waarden zijn gesignaleerd niet onderbouwd met rapportages van bodemonderzoeken waaruit dat blijkt. Voorts heeft de raad gesteld dat bij de toepassing van artikel 59, lid 59.2, onder 1, van de planregels rekening gehouden wordt met de feitelijke situatie op het betreffende perceel en dat geen verder onderzoek vereist zal worden als direct of uit een verkennend onderzoek blijkt dat ter plaatse geen intacte bodem meer aanwezig is. De raad heeft ter

zitting toegelicht dat onder een rapport als bedoeld in voornoemd artikellid mede wordt verstaan een verklaring of document waaruit blijkt dat de grond ter plaatse op een zodanige wijze is geroerd dat aldaar geen archeologische waarden meer aanwezig kunnen zijn. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de planregeling onevenredig bezwarend is voor Rademakers. Het betoog faalt.

#### *Omvang van het bouwvlak*

6. Het beroep van Rademakers richt zich daarnaast tegen de omvang van het toegekende bouwvlak op het perceel Langestraat 12. Volgens Rademakers is de ter plaatse aanwezige geluidwal ten onrechte buiten het bouwvlak gehouden. Dit leidt er volgens Rademakers toe dat het bouwvlak is verkleind ten opzichte van het vorige plan, waardoor zij onnodig wordt beperkt in de mogelijkheden de bedrijfsbebouwing uit te breiden.

6.1. De raad stelt dat ten tijde van de vaststelling van het plan geen concrete plannen bekend waren voor andere activiteiten ter plaatse van de geluidwal, zodat geen aanleiding bestond die gronden binnen het bouwvlak te laten vallen.

6.2. Ter zitting is vastgesteld dat het bouwvlak is verkleind ten opzichte van het bouwvlak in het bestemmingsplan "Buitengebied gemeente Emmen". In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Vast staat dat op het desbetreffende deel van het perceel geen bedrijfsbebouwing aanwezig is, maar een geluidwal die op grond van artikel 15, lid 15.2.2, onder e, van de planregels gehandhaafd dient te blijven. Door het toekennen van de aanduiding "geluidwal" is de geluidwal als zodanig bestemd.

Over het betoog van Rademakers dat de desbetreffende gronden in de toekomst benut moeten kunnen worden voor het uitbreiden van de bedrijfsbebouwing, overweegt de Afdeling als volgt. In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. Door Rademakers zijn geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat ten tijde van de vaststelling van het plan reeds een concreet voornemen bestond voor de uitbreiding van de bedrijfsbebouwing waarmee de raad rekening had moeten houden. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onder deze omstandigheden niet in redelijkheid heeft kunnen uitgaan van de bestaande situatie en de geluidwal als zodanig heeft kunnen bestemmen. Het betoog faalt.

## Het beroep van Suelman

7. Het beroep van Suelman is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden – kleinschalige veenontginningen" en de gebiedsaanduiding "geluidzone – industrie" dat betrekking heeft op het perceel ten zuiden van het perceel Derksweg 56. Suelman betoogt dat het plan een wijzigingsbevoegdheid had moeten bevatten op grond waarvan op het desbetreffende perceel ten zuiden van de bestaande woning drie nieuwe woningen kunnen worden toegestaan. Volgens Suelman is de geluidbelasting ter plaatse acceptabel en leidt dit niet tot aantasting van het woon- en leefklimaat. Suelman wenst dit aan te tonen met een akoestisch onderzoek. Suelman is zich ervan bewust dat de locatie niet voldoet aan de beleidsnotitie "Bouwen in de Linten" van de raad van 7 juli 2005 (hierna: de beleidsnotitie), maar stelt dat woningbouw voor zijn drie kinderen desondanks mogelijk moet zijn. Ter zitting heeft Suelman toegelicht dat het perceel geen doorzicht naar een open gebied geeft, maar uitzicht op woningen. Voor het overige verwijst Suelman naar de zienswijze die over het ontwerpplan naar voren is gebracht.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het vanuit ruimtelijke overwegingen ongewenst is om woningen aan dit open gebied toe te voegen. Volgens de raad bevinden de woningen waar Suelman op doelt zich op een afstand van ongeveer 500 m van het perceel van Suelman, zodat ter plaatse een open doorzicht bestaat. Er is geen aanleiding om af te wijken van de beleidsnotitie, aldus de raad. Voorts wijst de raad er op dat het bij geluidhinder niet gaat om de perceptie van de bewoner of eigenaar, maar om objectieve normen. Op basis daarvan is het niet mogelijk om drie nieuwe woningen op het perceel toe te staan. De raad stelt verder dat de nieuwe woningen kunnen leiden tot beperkingen voor de bedrijfsvoering van Rademakers en dat daaraan bij de belangenafweging een groter gewicht is toegekend.

7.2. Over de stedenbouwkundige inpasbaarheid van drie woningen overweegt de Afdeling als volgt. In de beleidsnotitie is vermeld welke delen van linten in aanmerking komen voor de toevoeging van woningbouw en aan welke randvoorwaarden een locatie moet voldoen om bebouwd te kunnen worden. Het onbebouwde perceel van Suelman is in de beleidsnotitie aangemerkt als "te handhaven open ruimte in dorpsgerelateerd lint", omdat de open ruimte ter plaatse breder is dan 40 m. Dit betekent dat deze open ruimte volgens de beleidsnotitie onbebouwd dient te blijven. Niet in geschil is dat het toevoegen van woningen aan dit deel van de Derksweg in strijd is met dit beleid. De dichtstbijzijnde woningen ten oosten van het perceel van Suelman bevinden zich, zoals de raad heeft gesteld, op een afstand van ongeveer 500 m. In hetgeen Suelman naar voren heeft gebracht, heeft de raad gelet hierop in redelijkheid geen aanleiding behoeven te zien om in dit geval af te wijken van het beleid. Het betoog faalt.

7.3. Over de inpasbaarheid van drie woningen in verband met geluidhinder, wordt als volgt overwogen. Het perceel van Suelman bevindt zich op een afstand van ongeveer 30 m van het bedrijfsperceel van

Rademakers. Het perceel van Suelman bevindt zich in de geluidzone van dit bedrijf. Dit betekent gelet op het bepaalde in artikel 62, lid 62.1.1, van de planregels dat hier geen nieuwe bouwwerken mogen worden gebouwd ten behoeve van geluidgevoelige functies. Suelman heeft niet aangevoerd dat de geluidzone onjuist is vastgesteld. De Afdeling acht het door de raad aan het plan ten grondslag gelegde uitgangspunt om geen nieuwe geluidgevoelige objecten binnen de geluidzone toe te staan niet onredelijk, enerzijds vanwege de te verwachten geluidbelasting op die woningen en anderzijds omdat nieuwbouw van woningen binnen de geluidzone kan leiden tot verdergaande beperkingen voor Rademakers dan de bestaande woningen binnen de geluidzone. De Afdeling ziet in het aangevoerde voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de raad voor het perceel van Suelman een uitzondering op dit uitgangspunt had moeten maken. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat aansluiting moet worden gezocht bij objectieve normen die voortvloeien uit de Wet geluidhinder en dat de perceptie van de geluidhinder van Suelman zelf of zijn kinderen niet relevant is. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de bouw van nieuwe woningen binnen de geluidzone ongewenst is. De raad heeft in redelijkheid kunnen afzien van het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid op grond waarvan dit kan worden toegestaan. Het betoog faalt.

7.4. Suelman heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Suelman heeft in het beroepschrift, noch ter zitting, redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist is.

### **Conclusie**

8. In hetgeen Wittendorp heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein – Klazienaveen" dat betrekking heeft op het perceel Energiestraat 15 is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb en met het rechtszekerheidsbeginsel. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

9. In hetgeen Rademakers heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Bedrijf – Rademakers" dat betrekking heeft op het perceel Langestraat 12 is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb en het rechtszekerheidsbeginsel. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

9.1. Voor zover de raad en Rademakers de Afdeling hebben verzocht om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien, overweegt de Afdeling dat niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden hierdoor niet in hun belangen zouden kunnen worden geschaad. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen ruimte

om zelf in de zaak te voorzien. De Afdeling ziet evenmin aanleiding om, zoals Rademakers heeft verzocht, toepassing te geven aan de bestuurlijke lus als bedoeld in artikel 8:51d van de Awb, omdat zij toepassing van afdeling 3.4 van de Awb in dit geval noodzakelijk acht en niet is uit te sluiten dat belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen onevenredig kunnen worden benadeeld.

10. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor de vernietigde plandelen met inachtneming van deze uitspraak een nieuw plan vast te stellen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit dient overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

11. Gelet op het voorgaande is het beroep van Suelman ongegrond.

### **Proceskosten**

12. De raad dient ten aanzien van Wittendorp op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. De opgegeven kosten voor een deskundige komen niet voor vergoeding in aanmerking, omdat, zoals ter zitting is toegelicht, deze kosten geen betrekking hebben op een deskundigenrapport, maar op het opstellen van het ingediende beroepschrift. Daarnaast is geen deskundige aangemeld overeenkomstig artikel 8:60, vierde lid, van de Awb.

De raad dient voorts op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van Rademakers te worden veroordeeld. De opgegeven verletkosten komen niet voor vergoeding in aanmerking nu deze niet met stukken nader zijn onderbouwd. De Afdeling zal bij het vaststellen van de verletkosten daarom uitgaan van een forfaitair maximaal uurtarief van € 7,00 en van een forfaitair aantal uren van 6, zodat de verletkosten worden gesteld op € 42,00.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat ten aanzien van Suelman geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Transportbedrijf Louis Wittendorp B.V. en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Rademakers Gieterij B.V. gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Emmen van 19 december 2013, kenmerk RA13.0099, waarbij het bestemmingsplan "Klazienaveen" is vastgesteld,
  - a. voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijventerrein – Klazienaveen" dat betrekking heeft op het perceel Energiestraat 15;
  - b. voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijf – Rademakers" dat betrekking heeft op het perceel Langestraat 12;
- III. draagt de raad van de gemeente Emmen op om binnen 52 weken na de verzending van deze uitspraak en met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen ten aanzien van de in dictumonderdeel II. a en b genoemde plandelen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV. verklaart het beroep van C. Suelman ongegrond;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Emmen tot vergoeding van de bij appellanten in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van:
  - a. € 989,34 (zegge: negenhonderdnegenentachtig euro en vierendertig cent), waarvan een bedrag van € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Transportbedrijf Louis Wittendorp B.V.;
  - b. € 1.043,34 (zegge: duizenddrieënveertig euro en vierendertig cent), waarvan een bedrag van € 980,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Rademakers Gieterij B.V.;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Emmen aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van:
  - a. € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Transportbedrijf Louis Wittendorp B.V.;
  - b. € 165,00 (zegge: honderdvijfenzestig euro) voor de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Rademakers Gieterij B.V..



Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. K.M. Gerkema, griffier.

w.g. Hoekstra  
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Gerkema  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2015

472-780.

Verzonden: 11 maart 2015