

## Uitspraak 201901863/1/R1

|                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|-------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI:             | ECLI:NL:RVS:2020:959                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Datum uitspraak:  | 1 april 2020                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| Inhoudsindicatie: | <p>Bij besluit van 13 december 2018 heeft de raad van de gemeente Epe het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen gemeente Epe" vastgesteld. Het bestemmingsplan is een actualisering van de juridisch-planologische regimes voor de bedrijventerreinen Kweekweg (Epe) en Eekterveld (Vaassen). In het bestemmingsplan is rondom het bedrijventerrein Kweekweg een geluidzone opgenomen. Ook is in het bestemmingsplan voor dit bedrijventerrein een zogeheten geluidruimteverdeelpplan opgenomen. Hierin wordt de beschikbare geluidruimte binnen de vastgestelde maximaal toelaatbare geluidbelastingen over de bedrijfspercelen verdeeld. Het bedrijf van [appellante sub 1] is gevestigd op het bedrijventerrein Kweekweg. De bedrijven van [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 6] zijn gevestigd op het bedrijventerrein Eekterveld. Zij vrezen alle dat zij worden beperkt in hun bedrijfsvoering als gevolg van het bestemmingsplan.</p> |

 eerste aanleg - meervoudig

 ro - gelderland

### Volledige tekst

201901863/1/R1.

Datum uitspraak: 1 april 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Epe,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Vaassen, gemeente Epe, en andere, (hierna: [appellante sub 2] en andere)
3. [appellante sub 3], gevestigd te Vaassen, gemeente Epe,
4. [appellante sub 4], gevestigd te Vaassen, gemeente Epe,
5. [appellante sub 5A] en Onroerend-Goed Exploitiatiemaatschappij "Pisces" B.V., beide gevestigd te Vaassen, gemeente Epe,
6. [appellante sub 6], gevestigd te Vaassen, gemeente Epe,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Epe,

verweerder.

## Procesverloop

Bij besluit van 13 december 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen gemeente Epe" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1], [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 6] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad, [appellante sub 1] en [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 6] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 februari 2020, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. P.J.G. Poels, advocaat te Nijmegen en [gemachtigde B], [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces, [appellante sub 6], alle vertegenwoordigd door mr. S. Maakal en mr. A. van Lohuizen, beiden advocaat te Heerenveen, en de raad, vertegenwoordigd door ir. J.C. van Bolderen, H.A. Naijen en O. Cevaal-Douma, zijn verschenen.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het bestemmingsplan is een actualisering van de juridisch-planologische regimes voor de bedrijventerreinen Kweekweg (Epe) en Eekterveld (Vaassen). In het bestemmingsplan is rondom het bedrijventerrein Kweekweg een geluidzone opgenomen. Ook is in het bestemmingsplan voor dit bedrijventerrein een zogeheten geluidruimteverdeelpuntenplan opgenomen. Hierin wordt de beschikbare geluidruimte binnen de vastgestelde maximaal toelaatbare geluidbelastingen over de bedrijfspercelen verdeeld. Het bedrijf van [appellante sub 1] is gevestigd op het bedrijventerrein Kweekweg. De bedrijven van [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 6] zijn gevestigd op het bedrijventerrein Eekterveld. Zij vrezen alle dat zij worden beperkt in hun bedrijfsvoering als gevolg van het bestemmingsplan.

### 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 bestemmingsplan 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 bestemmingsplan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening

### Volgorde van behandeling van de beroepen

3. De Afdeling zal eerst de beroepen van [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces en van [appellante sub 6] behandelen (onder 4-24). Daarna zal de Afdeling het beroep van [appellante sub 1] behandelen (onder 25-29).

De beroepen van [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 6]

### Intrekking beroepsgronden

4. [appellante sub 2] en andere en [appellante sub 5A] en Pisces hebben op de zitting hun beroepsgrond over de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/132/EG, PB L376/36). ingetrokken. [appellante sub 4] heeft haar beroepsgrond over de Dienstenrichtlijn op de zitting ingetrokken wat betreft de percelen [locatie 1] en [locatie 2]. Verder hebben [appellante sub 5A] en Pisces hun beroep ingetrokken wat betreft het perceel [locatie 3].

### Conclusie

5. De Afdeling is van oordeel dat de beroepen van [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 6] gegrond zijn. De Afdeling zal hierna eerst kort bespreken wat voor bedrijven zij exploiteren of op hun percelen gevestigd zijn. Daarna zal zij aan de hand van de bespreking van hun beroepsgronden motiveren hoe zij tot dit oordeel is gekomen. Daarbij zal de Afdeling hun betogen in de navolgende volgorde behandelen:

- de betogen van appellanten over artikel 4, lid 4.6.3, van de planregels (onder 11-11.2);

- de betogen van appellanten over lid 4.6.4 (onder 12-12.1);
- de betogen van appellanten over lid 4.7, onder c (onder 13-13.3);
- de betogen van [appellante sub 3], [appellante sub 6] en [appellante sub 4] over de handel in caravans, boten en soortgelijke goederen (onder 14-14.3);
- de betogen van [appellante sub 3], [appellante sub 6] en [appellante sub 4] over de Dienstenrichtlijn (onder 15-15.6);
- de betogen van appellanten over de overige toegestane bedrijfsactiviteiten op hun percelen. De Afdeling zal deze betogen over de overige toegestane bedrijfsactiviteiten per appellant afzonderlijk behandelen:
  - a. [appellante sub 3] (onder 17-17.4);
  - b. [appellante sub 6] (onder 18-18.3);
  - c. [appellante sub 5A] en Pisces (onder 19-19.3);
  - d. [appellante sub 4] (onder 20-20.5);
  - e. [appellante sub 2] en andere (onder 21-21.3);
- de betogen van [appellante sub 3] en [appellante sub 6] over de bouwvlakken op hun percelen (onder 22-22.2);
- de betogen van [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 2] en andere over hun bedrijfswoningen (onder 23-23.2).

Vervolgens zal de Afdeling bespreken wat de gevolgen van de geconstateerde gebreken voor het plan zijn (onder 24).

#### Bedrijven appellanten

##### Bedrijf van [appellante sub 3]

6. [appellante sub 3] exploiteert op het perceel [locatie 4] te Vaassen een bedrijf dat zich onder meer richt op de handel in en reparatie van personenauto's en lichte bedrijfsauto's, carrosserieherstel en het wassen van auto's.

##### Bedrijf van [appellante sub 6]

7. [appellante sub 6] exploiteert op het perceel [locatie 5] te Vaassen een bedrijf dat zich onder meer richt op de handel in en reparatie van personenauto's en lichte bedrijfsauto's.

##### Bedrijf van [appellante sub 5A] en Pisces

8. [appellante sub 5A] exploiteert op het perceel [locatie 6] te Vaassen een bedrijf dat zich richt op de installatie van koel- en klimaatinstallaties in bestel- en vrachtwagens van transportbedrijven die kippen vervoeren. Pisces is de eigenaar van het perceel.

##### Bedrijven op de gronden van [appellante sub 4]

9. [appellante sub 4] is eigenaar van de percelen [locatie 1] en [locatie 2] en [locatie 7] te Vaassen. [appellante sub 5A] heeft de percelen [locatie 1] en [locatie 2] gebruikt voor haar bedrijf op het perceel [locatie 6] en [appellante sub 4] verhuurt op dit moment deze percelen aan een onderneming die zich richt op de exploitatie van amusements- en speelautomaten en een autobedrijf. Het perceel [locatie 7] verhuurt [appellante sub 4] aan het autobedrijf HSV Auto's.

##### Bedrijven van [appellante sub 2] en andere

10. [appellante sub 2] en andere exploiteren een aantal bedrijven op de gronden aan de [locatie 8]. Zij richten zich op de vervaardiging van metaalwaren met behulp van zogeheten excenterpersen, het maken van plaatwerk met behulp van lasersnijden en oppervlaktebehandelingen, assemblage van producten en vervaardiging van gereedschap.

##### Artikel 4, lid 4.6.3, van de planregels

11. [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 6] betogen dat artikel 4, lid 4.6.3, van de planregels rechtsonzeker is. Daarin is bepaald dat het bevoegd gezag met een omgevingsvergunning kan afwijken van het bepaalde in artikel 4, lid 4.1 ten behoeve van de vestiging van bedrijven die in de Staat van Bedrijfsactiviteiten vermeld zijn in één hogere categorie dan

de toegelaten categorieën, mits de bedrijven naar hun aard en invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn met de in lid 1 genoemde toegelaten bedrijven. Volgens hen is niet duidelijk welke bedrijven worden bedoeld met de in lid 1 genoemde bedrijven.

11.1. De raad heeft in het bestemmingsplan door middel van verschillende soorten aanduidingen aangegeven welke bedrijven zijn toegestaan op gronden. De raad heeft onder meer gebruik gemaakt van de algemene aanduidingen "bedrijf tot en met categorie ..." waarbij de laagste categorie 2 en de hoogste categorie 4.1 is. In artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, van de planregels is bepaald dat ter plaatse van deze aanduidingen bedrijven uit de Staat van Bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan die behoren tot de categorie die in de aanduiding staat vermeld of een lagere categorie.

De raad heeft ook gebruik gemaakt van de functieaanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - sbi-code". De raad heeft deze aanduidingen toegekend aan gronden waarop bedrijven zijn gevestigd die van een hogere categorie zijn dan is toegestaan op grond van de ter plaatse toegekende algemene aanduiding. In lid 4.1, aanhef en onder b, is bepaald dat ter plaatse van de toegekende functieaanduiding ook de specifieke bedrijven zijn toegestaan die bij die functieaanduiding behoren.

11.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad het bestemmingsplan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft vastgesteld, omdat hij niet heeft bereikt wat hij heeft beoogd. De zinsnede "in lid 1 genoemde toegelaten bedrijven" doelt op alle bedrijven die op grond van artikel 4, lid 4.1, van de planregels zijn toegestaan. De raad heeft op de zitting echter toegelicht dat hij met de zinsnede alleen heeft bedoeld de bedrijven aan te duiden die zijn toegestaan op grond van artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a.

De betogen slagen.

Artikel 4, lid 4.6.4, van de planregels

12. [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en Pisces [appellante sub 6] betogen dat artikel 4, lid 4.6.4, van de planregels rechtsonzeker is. Daarin is bepaald dat de vestiging van bedrijven die niet in de Staat van Bedrijfsactiviteiten vermeld zijn, maar naar hun aard en invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn met de in artikel 4, lid 1 genoemde toegelaten bedrijven, is toegestaan.

12.1. De Afdeling is van oordeel dat artikel 4, lid 4.6.4, van de planregels in strijd is met de rechtszekerheid, wat de raad ook op de zitting heeft erkend. Zoals de Afdeling onder 4.2 van haar uitspraak van 19 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2652](#) heeft overwogen, is het criterium of een bedrijf naar zijn aard en invloed op de omgeving gelijk te stellen is met een toegelaten bedrijf niet geschikt om zonder nadere objectivering te worden opgenomen in de beschrijving van een bestemming die bij recht wordt toegestaan. De realisering van een bestemming wordt daarmee afhankelijk gesteld van een nadere afweging die al bij de rechtstreekse bestemming had moeten worden gemaakt, gelet op de rechtszekerheid en de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan. Daarbij is van belang dat de planregels niet beschrijven onder welke voorwaarden een bedrijf naar aard en invloed gelijk kan worden gesteld met een toegelaten bedrijf. Bovendien gaat het in dit geval om bedrijven die niet zijn vermeld in de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Op basis van de planregels is het dan ook onzeker welke bedrijven zich op gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" kunnen vestigen.

De betogen slagen.

Artikel 4, lid 4.7, onder c, van de planregels

13. [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 6] betogen dat de mogelijkheden op hun percelen kunnen worden ingeperkt als gevolg van artikel 4, lid 4.7, onder c, van de planregels, waardoor hun gronden in waarde zullen verminderen. Volgens hen is deze bepaling een uitsterfregeling en dient deze bepaling geen ruimtelijk relevant doel.

13.1. Volgens de raad dient artikel 4, lid 4.7, onder c, van de planregels een ruimtelijk relevant doel. In het bestemmingsplan zijn de bestaande legale bedrijfsfuncties die wat betreft milieucategorie zwaarder zijn dan op basis van de algemene milieuzonering wenselijk is, als zodanig bestemd via een specifieke aanduiding. Met het oog op de potentiële hinder van een dergelijke milieubelastende activiteit op een gevoelige functie kan het echter wenselijk zijn om die functie niet langer toe te staan zodra vaststaat dat deze gedurende langere tijd niet langer meer voorkomt op een perceel.

13.2. In artikel 4, lid 4.7, aanhef en onder c, van de planregels is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders het bestemmingsplan kunnen wijzigen in die zin dat de functieaanduiding als bedoeld in artikel 4, lid 4.1, onder b op een perceel komt te vervallen, met dien verstande dat dit niet eerder mag gebeuren dan 2 jaar nadat vast is komen te staan dat die specifieke vorm van bedrijf niet langer voorkomt op dat perceel.

13.3. De Afdeling overweegt dat artikel 4, lid 4.7, aanhef en onder c, van de planregels geen uitsterfregeling is, maar een wijzigingsbevoegdheid. Deze wijzigingsbevoegdheid dient een ruimtelijk relevant doel, namelijk het belang van een goed woon- en leefklimaat van omwonenden. De raad heeft in redelijkheid ervan uit kunnen gaan dat deze wijzigingsbevoegdheid niet zal leiden tot een ernstige aantasting van de mogelijkheden op de gronden van [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3], [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 6]. De wijzigingsbevoegdheid kan immers pas worden toegepast nadat 2 jaar is verstreken sinds is komen vast te staan dat die specifieke vorm van bedrijf niet langer voorkomt op dat perceel. De raad heeft in redelijkheid ervan uit kunnen gaan dat dit voldoende tijd is om een opvolger te vinden in geval van een bedrijfsbeëindiging. Bovendien is het college niet verplicht om gebruik te maken van de wijzigingsbevoegdheid na de termijn van 2 jaar. Ook na afloop van deze termijn zal het college nog steeds de betrokken belangen moeten afwegen en rekening moeten houden met de specifieke omstandigheden van het geval bij de beoordeling of het gebruik zal maken van deze wijzigingsbevoegdheid.

De betogen slagen niet.

Handel in caravans en boten

14. [appellante sub 3] en [appellante sub 6] betogen dat de handel in caravans en boten en soortgelijke goederen, zoals trailers en campers, ten onrechte niet bij recht is toegestaan op hun percelen. Zij stellen dat zij wel handelen in deze goederen. [appellante sub 4] betoogt dat op het perceel [locatie 6] ten onrechte de handel in boten en caravans en soortgelijke goederen niet is toegestaan, terwijl deze handel wel plaatsvindt op het perceel en in het ontwerp ook was toegestaan op het perceel.

14.1. De raad betwist dat op de percelen van [appellante sub 3], [appellante sub 6] en [appellante sub 4] de handel in caravans en boten en soortgelijke goederen plaatsvindt.

14.2. De Afdeling is van oordeel dat het niet in strijd is met de rechtszekerheid om de handel in caravans en boten en soortgelijke goederen niet bij recht toe te staan op de percelen van [appellante sub 3], [appellante sub 6] en [appellante sub 4]. Uit een oogpunt van rechtszekerheid hoeft namelijk alleen bestaand legaal gebruik in beginsel als zodanig te worden bestemd. [appellante sub 3], [appellante sub 6] en [appellante sub 4] hebben niet aannemelijk gemaakt door middel van bijvoorbeeld foto's dat op hun percelen de handel in caravans, boten en soortgelijke goederen plaatsvindt.

De betogen slagen niet.

14.3. Het voorgaande neemt niet weg dat het niet bij recht toestaan van de handel in caravans, boten en soortgelijke goederen om een andere reden onrechtmatig kan zijn. De Afdeling zal hieronder beoordelen of het niet toestaan van andere vormen van handel met een groot ruimtebeslag, waaronder de handel in caravans, boten en soortgelijke goederen, in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn.

Dienstenrichtlijn

15. [appellante sub 3], [appellante sub 4] en [appellante sub 6] betogen dat het bestemmingsplan in strijd is met de Dienstenrichtlijn. Volgens hen zijn de rechtstreekse mogelijkheden voor detailhandel op hun percelen ten onrechte beperkt tot de handel in auto's en motorfietsen. Deze beperking is volgens hen in strijd met het vereiste van evenredigheid in artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn. [appellante sub 3], [appellante sub 4] en [appellante sub 6] willen dat ook andere vormen van detailhandel met een groot ruimtebeslag worden toegestaan op hun percelen. Het gaat hen daarbij niet alleen om detailhandel in andere volumineuze goederen dan auto's en motorfietsen, maar ook om andere vormen van detailhandel met een groot ruimtebeslag.

15.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bestemmingsplan niet in strijd is met de Dienstenrichtlijn. De raad wijst erop dat [appellante sub 3], [appellante sub 4] en [appellante sub 6] in de besluitvormingsfase geen concreet initiatief kenbaar hebben gemaakt waaruit blijkt welke vormen van detailhandel zij willen exploiteren. Verder voldoet de planregeling voor de gronden van [appellante sub 3], [appellante sub 4], en [appellante sub 6] volgens de raad aan de vereisten van noodzakelijkheid en evenredigheid. Deze planregeling is noodzakelijk om de vitaliteit in de centra van Epe en Vaassen te waarborgen. De raad stelt dat elke mogelijkheid om detailhandel buiten het kernwinkelgebied mogelijk te maken kan leiden tot ontwrichting van de detailhandelsstructuur en daarmee tot leegstand in de centra en afname van de vitaliteit. Nieuwe winkels buiten het kernwinkelgebied worden daarom niet toegestaan. Daarnaast is zelfstandige detailhandel volgens de raad niet passend op bedrijventerreinen vanwege de verkeersaantrekkende werking daarvan en de parkeervraag. Ook zou de eventuele vestiging van zelfstandige detailhandel ten koste kunnen gaan van de beperkte ruimte aan bedrijfskavels binnen de gemeente.

15.2. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn luidt als volgt:

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

2. De lidstaten onderzoeken of de toegang tot of de uitoefening van een dienstenactiviteit in hun rechtsstelsel afhankelijk wordt gesteld van de volgende niet-discriminerende eisen:

a) kwantitatieve of territoriale beperkingen, met name in de vorm van beperkingen op basis van de bevolkingsomvang of een geografische minimumafstand tussen de dienstverrichters;

[...]

3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt."

15.3. Artikel 15 van de Dienstenrichtlijn is niet omgezet in nationaal recht. Zoals het Hof van Justitie in zijn arrest van 30 januari 2018, *Visser Vastgoed*, ECLI:EU:C:2018:44, heeft geoordeeld, heeft artikel 15 echter rechtstreekse werking voor zover het de lidstaten in het eerste lid, tweede volzin, een onvoorwaardelijke en voldoende nauwkeurige verplichting oplegt om hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan te passen om deze in overeenstemming te brengen met de in het derde lid ervan bedoelde voorwaarden. Dat betekent dat in dit geval rechtstreeks aan die voorwaarden kan worden getoetst, voor zover dat nodig is in het licht van wat is aangevoerd. Het Hof van Justitie heeft verder bij het arrest van 30 januari 2018 voor recht verklaard dat de activiteit "detailhandel in goederen" is aan te merken als een dienst in de zin van de Dienstenrichtlijn. Tevens is voor recht verklaard dat de bepalingen van hoofdstuk III van de Dienstenrichtlijn mede van toepassing zijn op een zuiver interne situatie als hier aan de orde, waarbij alle relevante aspecten zich binnen één lidstaat afspelen.

15.4. Vast staat dat [appellante sub 3], [appellante sub 4] en [appellante sub 6] dienstverrichters als bedoeld in de Dienstenrichtlijn zijn. Zij kunnen zich daarom beroepen op de Dienstenrichtlijn. Daarvoor is niet vereist dat zij in de besluitvormingsfase al een concreet initiatief voor het verrichten van een dienst die zij nu nog niet uitoefenen kenbaar hebben gemaakt bij het gemeentebestuur. Voldoende is dat aannemelijk is dat zij de gronden willen gebruiken voor andere vormen van (grootschalige) detailhandel. Het is aannemelijk dat [appellante sub 3], [appellante sub 4] en [appellante sub 6] hun percelen willen gebruiken voor de handel in caravans en boten en soortgelijke goederen. Ook staat vast dat de beperking van de mogelijkheden van detailhandel op de gronden van [appellante sub 3], [appellante sub 4] en [appellante sub 6] tot handel in auto's en motorfietsen een eis is als bedoeld in artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn. Verder is tussen partijen niet in geschil dat deze eis niet in strijd is met het discriminatieverbod en dat de doelen die de raad nastreeft met deze eis dwingende redenen van algemeen belang vormen.

15.5. De Afdeling overweegt dat het op de weg ligt van degene die een beroep doet op de Dienstenrichtlijn om te beargumenteren dat sprake is van een eis die een beperking oplevert. Dat hebben [appellante sub 3], [appellante sub 4] en [appellante sub 6] gedaan. Het ligt vervolgens op de weg van de raad om bij de beslissing over de vaststelling van een bestemmingsplan dan wel over de weigering om een planregel te herzien, te onderbouwen dat die eis in overeenstemming is met de Dienstenrichtlijn.

15.6. De Afdeling is van oordeel dat de raad niet heeft onderbouwd dat de eis die [appellante sub 3], [appellante sub 4] en [appellante sub 6] bestrijden in overeenstemming is met het vereiste van evenredigheid in artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn. Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie kan worden afgeleid dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. In haar tussenuitspraak van 20 juni 2018, *ECLI:NL:RVS:2018:2062*, heeft de Afdeling dit met name afgeleid uit de arresten van 24 maart 2011, *Commissie/Spanje*, ECLI:EU:C:2011:172, 23 december 2015, *The Scotch Whisky Association e.a.* EU:C:2015:845 en 19 oktober 2016, *Deutsche Parkinson Vereinigung eV*, ECLI:EU:C:2016:776. De analyse met specifieke gegevens moet de nationale rechterlijke instantie, die moet toetsen of de betrokken regeling rechtmatig is, in staat stellen objectief te beoordelen of het overgelegde bewijs redelijkerwijs tot het oordeel kan leiden dat de gekozen middelen geschikt zijn om de beoogde doelstellingen te bereiken en of deze

doelstellingen ook kunnen worden bereikt met maatregelen die het vrije verkeer van diensten minder beperken. Daarbij kan een bestuursorgaan zich ter onderbouwing niet uitsluitend beroepen op algemene ervaringsregels, zonder daarnaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van - in dit geval - mogelijkheden voor detailhandel met een groot ruimtebeslag op de doelen die de raad nastreeft, aannemelijk worden gemaakt. De raad heeft op de zitting erkend dat hij geen analyse met specifieke onderzoeksgegevens of andere gegevens heeft verricht. Als gevolg daarvan kan de Afdeling nu niet beoordelen of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de opgenomen planregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt.

De betogen slagen.

Toegestane bedrijfsactiviteiten

16. De Afdeling spreekt hierna over de bedrijfsactiviteiten van appellanten. De Afdeling doelt daarmee niet op de handel in caravans, boten en soortgelijke goederen.

[appellante sub 3]

Zijn de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 3] als zodanig bestemd?

17. [appellante sub 3] betoogt dat in het bestemmingsplan ten onrechte een deel van haar bedrijfsactiviteiten, waaronder carrosserieherstel, niet als zodanig is bestemd. Volgens haar staat slechts een deel van haar bedrijfsactiviteiten vermeld in de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage bij de planregels hoort. De raad had volgens [appellante sub 3] op haar perceel een groot aantal activiteiten moeten toestaan die in categorie 45 van de "Standaard Bedrijfs Indeling 2008" (hierna: SBI 2008) van het Centraal Bureau voor de Statistiek staan vermeld. Ook had de raad volgens haar de reparatie van boten moeten toestaan op haar perceel.

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bestaande bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 3] als zodanig zijn bestemd.

17.2. Het perceel van [appellante sub 3] heeft in het bestemmingsplan de bestemming "Bedrijventerrein". Het grootste deel van het perceel heeft de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1". Een klein deel van het perceel heeft de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2". Het gehele perceel heeft de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - sbi45204".

Ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1" zijn bedrijven behorende tot milieucategorieën 1 tot en met 3.1 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten toegestaan. Ter plaatse van de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" zijn bedrijven behorende tot milieucategorieën 1 tot en met 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten toegestaan. Ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - sbi45204" zijn autoplaatwerkerijen toegestaan.

17.3. De Afdeling is van oordeel dat uit de planregels voldoende duidelijk volgt dat de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 3] als zodanig zijn bestemd, met uitzondering van de bedrijfsactiviteit carrosserieherstel. De meeste door [appellante sub 3] gestelde bedrijfsactiviteiten hebben in de SBI 2008 één van de hoofdcodes 451, 452, 453 en 454 of de subcodes die daaronder vallen. In de Staat van Bedrijfsactiviteiten staan bij de bedrijfsactiviteit handel in auto's en motorfietsen, reparatie- en servicestations de SBI 2008-codes 451, 452 en 454 vermeld. Bij de bedrijfsactiviteit autowasserijen staat de SBI-code 45205 vermeld en bij handel in auto- en motorfietsonderdelen- en accessoires de SBI 2008-code 453. Deze activiteiten zijn ingedeeld als activiteiten van categorie 2. Bij het opstellen van de Staat van Bedrijfsactiviteiten heeft de raad aangesloten bij de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" uit 2009. Op pagina 76 daarvan staat dat op de voorbeeld-Staat van Bedrijfsactiviteiten de bedrijfstypen geclusterd zijn waar dat zinvol is. Subgroepen zijn alleen vermeld indien de richtafstanden en milieuaspecten onderling verschillen. Dat betekent in beginsel dat bedrijfsactiviteiten met één van deze SBI 2008-codes of de subcodes die daaronder vallen, zoals de reparatie van caravans en trailers, mogen worden uitgeoefend op gronden waarop bedrijven van categorie 2 zijn toegestaan, ook al staan deze niet uitdrukkelijk vermeld in de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Dat geldt niet als de bedrijfsactiviteit in de Staat van Bedrijfsactiviteiten in een andere categorie is ingedeeld of als in het bestemmingsplan een aparte regeling is opgenomen voor de bedrijfsactiviteit. Zo is de handel in caravans, boten en soortgelijke goederen alleen bij recht toegestaan ter plaatse van de aanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - retailpark" en "specifieke vorm van detailhandel - ABC". De reparatie van houten boten is ook toegestaan op het perceel van [appellante sub 3], omdat deze activiteit in de Staat van Bedrijfsactiviteiten is ingedeeld in categorie 3.1.

Het betoog slaagt niet op dit punt.

17.4. De Afdeling is echter van oordeel dat de bedrijfsactiviteit carrosserieherstel niet als zodanig is bestemd, zodat het bestemmingsplan op dit punt is vastgesteld in strijd met de vereiste zorgvuldigheid. De raad heeft op de zitting naar voren gebracht dat carrosserieherstel volgens hem kan worden onderverdeeld in de activiteiten autoplaatwerkerij, autospuitinrichting en autobekleiderij. Een autoplaatwerkerij is toegestaan op het gehele perceel van [appellante sub 3] door middel van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - sbi45204" en de activiteiten autospuitinrichting en autobekleiderij zijn in de Staat van Bedrijfsactiviteiten ingedeeld in categorie 3.1 respectievelijk categorie 1. In het bestemmingsplan is echter een specifieke functieaanduiding opgenomen voor carrosserieherstel. Dat betekent dat carrosserieherstel als een andere bedrijfsactiviteit moet worden aangemerkt dan autoplaatwerkerij, autospuitinrichting en autobekleiderij, zodat carrosserieherstel op gronden met de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1" alleen is toegestaan ter plaatse van de specifieke functieaanduiding voor carrosserieherstel. Die aanduiding is niet toegekend aan het perceel van [appellante sub 3].

Het betoog slaagt op dit punt.

[appellante sub 6]

Zijn de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 6] als zodanig bestemd?

18. [appellante sub 6] betoogt dat in het bestemmingsplan ten onrechte een deel van haar bedrijfsactiviteiten niet als zodanig is bestemd. Volgens haar staat slechts een deel van haar bedrijfsactiviteiten vermeld in de Staat van Bedrijfsactiviteiten die als bijlage bij de planregels hoort. De raad had volgens haar op haar perceel een groot aantal activiteiten moeten toestaan die in categorie 45 van de SBI 2008 staan vermeld.

18.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 6] als zodanig zijn bestemd.

18.2. Het perceel van [appellante sub 6] heeft in het bestemmingsplan de bestemming "Bedrijventerrein". Een gedeelte van het perceel heeft de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1". Het andere gedeelte heeft de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2".

18.3. De Afdeling is van oordeel dat uit de planregels voldoende duidelijk volgt dat de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 6] als zodanig zijn bestemd. De bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 6] hebben in de SBI 2008 één van de hoofdcodes 451, 452, 453 en 454 of de subcodes die daaronder vallen en kunnen worden aangemerkt als bedrijfsactiviteiten van categorie 2. Zoals onder 17.3 is overwogen, mogen in beginsel bedrijfsactiviteiten met één van deze SBI 2008-codes of de subcodes die daaronder vallen worden uitgeoefend op gronden waarop bedrijven van categorie 2 zijn toegestaan, ook al staan deze niet uitdrukkelijk vermeld in de Staat van Bedrijfsactiviteiten.

Het betoog slaagt niet.

[appellante sub 5A] en Pisces

Zijn de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 5A] als zodanig bestemd?

19. [appellante sub 5A] en Pisces betogen dat het bedrijf van [appellante sub 5A] niet als zodanig is bestemd. Volgens hen is de bedrijfsactiviteit carrosserieherstel ten onrechte niet als zodanig bestemd. Ook stellen zij dat [appellante sub 5A] niet alleen de bedrijfsactiviteit carrosserieherstel uitoefent, maar ook de bedrijfsactiviteit carrosseriebouw. Zij hebben toegelicht dat [appellante sub 5A] als carrosseriefabriek is opgericht en dat bij [appellante sub 5A] vracht- en bestelwagens worden aangeleverd, waarvoor zij vervolgens de carrosserie met de benodigde koel- en klimaatinstallaties (in)bouwt. In de Staat van Bedrijfsactiviteiten is een carrosseriefabriek ingedeeld in categorie 4.1.

19.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bedrijf van [appellante sub 5A] als zodanig is bestemd. Volgens de raad oefent [appellante sub 5A] niet de bedrijfsactiviteit carrosseriebouw uit en kan haar bedrijf niet als een carrosseriefabriek worden aangemerkt. De raad wijst daarbij op een controle verslag van een bezoek van de Omgevingsdienst Veluwe IJssel op 5 oktober 2018. In dat controleverslag wordt geconcludeerd dat [appellante sub 5A] de bedrijfsactiviteit carrosserieherstel uitoefent. Volgens het controleverslag is het bedrijf van [appellante sub 5A] een carrosseriebedrijf van vrachtwagens (service/onderhoud/inbouw/koeling). Hiertoe vindt metaalbewerking en minimale houtbewerking plaats. Ook vindt opslag van koudemiddelen en gasflessen en opslag in een bovengrondse dieseltank plaats.

19.2. Het perceel heeft in het bestemmingsplan de bestemming "Bedrijventerrein". Een gedeelte van het perceel heeft de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1". Het andere gedeelte van het perceel heeft de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2". Het gehele perceel heeft de functieaanduiding

"specifieke vorm van bedrijf - sbi45204".

19.3. De Afdeling is van oordeel dat de planregeling voor het perceel van [appellante sub 5A] en Pisces in strijd is met de rechtszekerheid, omdat op basis daarvan niet kan worden geconcludeerd dat het bedrijf van [appellante sub 5A] als zodanig is bestemd. Tussen partijen is niet in geschil dat [appellante sub 5A] in ieder geval de bedrijfsactiviteit carrosserieherstel uitoefent. Evenals de Afdeling onder 17.4 over het perceel van [appellante sub 3] heeft overwogen, is onduidelijk of carrosserieherstel als zodanig is bestemd op het perceel van [appellante sub 5A]. Tussen partijen bestaat wel discussie over de vraag of [appellante sub 5A] daarnaast de bedrijfsactiviteit carrosseriebouw uitoefent. De Afdeling kan op basis van de dossierstukken en wat op de zitting naar voren is gebracht niet vaststellen of [appellante sub 5A] deze bedrijfsactiviteit uitoefent. Uit het controleverslag van de Omgevingsdienst Veluwe IJssel volgt wel dat [appellante sub 5A] meer doet dan alleen de bedrijfsactiviteit carrosserieherstel. In het controleverslag staat niet alleen dat [appellante sub 5A] service en onderhoud aan vrachtwagens verricht, maar ook inbouw. Indien deze bedrijfsactiviteit niet als carrosseriebouw kan worden aangemerkt, had de raad deze bedrijfsactiviteit door middel van een specifieke functieaanduiding als zodanig moeten bestemmen.

Het betoog slaagt.

[appellante sub 4]

Had de raad de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 5A] moeten toestaan op de percelen van [appellante sub 4]?

20. [appellante sub 4] betoogt dat op haar percelen ten onrechte niet de bedrijfsactiviteiten zijn toegestaan die [appellante sub 5A] uitoefent op het perceel [locatie 6]. [appellante sub 4] wil de mogelijkheid behouden dat [appellante sub 5A] deze percelen weer mag gebruiken voor haar bedrijfsvoering, omdat [appellante sub 5A] anders geen mogelijkheid heeft om haar bedrijfsvoering uit te breiden. Volgens [appellante sub 4] parkeert [appellante sub 5A] op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] momenteel vrachtwagens, omdat zij daarvoor geen ruimte heeft op haar eigen terrein. Het stallen van vrachtwagens is in de Staat van Bedrijfsactiviteiten ingedeeld in categorie 3.2.

20.1. De raad acht het niet wenselijk om de toegestane milieucategorie op de percelen van [appellante sub 5A] te verhogen, omdat vlakbij deze percelen burgerwoningen staan.

20.2. De percelen [locatie 1] en [locatie 2] hebben in het bestemmingsplan de bestemming "Bedrijventerrein". Een gedeelte van de percelen heeft de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 2". Het andere gedeelte heeft de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1".

Ook het perceel [locatie 7] heeft in het bestemmingsplan de bestemming "Bedrijventerrein". Een gedeelte van het perceel heeft de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1". Het andere gedeelte heeft de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2".

20.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid een zwaarder gewicht heeft kunnen toekennen aan het belang van het behoud van een goed woon- en leefklimaat bij de nabijgelegen burgerwoningen dan aan het belang van [appellante sub 4] om de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 5A] toe te staan op haar percelen. Haar percelen liggen namelijk op korte afstand van burgerwoningen. De afstand van de percelen [locatie 1] en [locatie 2] tot nabijgelegen burgerwoningen is ongeveer 15 m en de afstand van het perceel [locatie 7] tot een nabijgelegen burgerwoning is ongeveer 40 m.

Het betoog slaagt niet.

Zijn de bedrijfsactiviteiten van HSV Auto's als zodanig bestemd?

20.4. [appellante sub 4] betoogt dat ten onrechte niet alle bedrijfsactiviteiten van HSV Auto's op het perceel [locatie 6] als zodanig zijn bestemd. Volgens haar had de raad de activiteiten moeten toestaan die in categorie 45 van SBI 2008 staan vermeld voor zover deze niet hoger zijn ingedeeld dan categorie 3.2. Ook had de raad volgens haar op het perceel de opslag van caravans/campers en de reparatie van boten moeten toestaan.

20.5. De Afdeling stelt vast dat de activiteiten die in categorie 45 van de SBI 2008 staan vermeld zijn toegestaan op het perceel. Zoals onder 17.3 is overwogen, mogen in beginsel bedrijfsactiviteiten met één van de SBI 2008 hoofdcodes 451, 452, 453 en 454 of de subcodes die daaronder vallen, zoals de reparatie van caravans en trailers, worden uitgeoefend op gronden waarop bedrijven van categorie 2 zijn toegestaan, ook al staan deze niet uitdrukkelijk vermeld in de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Ook bedrijfsactiviteiten met één van deze hoofdcodes of subcodes die in categorie 3.1 of 3.2 zijn ingedeeld mogen worden uitgeoefend op (een gedeelte) van het perceel. Verder is de reparatie van houten boten toegestaan op het perceel van [appellante sub 3], omdat deze activiteit in de Staat van Bedrijfsactiviteiten is ingedeeld in categorie 3.1. Tot slot is ook de

opslag van caravans en campers als zodanig bestemd op het perceel. Deze bedrijfsactiviteit kan worden aangemerkt als de verhuur van opslagruimte en autoparkeerterreinen die in de Staat van Bedrijfsactiviteiten zijn ingedeeld in categorie 2. De raad heeft dit bevestigd.

Het betoog slaagt niet.

[appellante sub 2] en andere

Zijn de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 2] en andere als zodanig bestemd?

21. [appellante sub 2] en andere betogen dat hun bedrijfsactiviteiten ten onrechte niet als zodanig zijn bestemd. Zij stellen dat zij een aantal bedrijfsactiviteiten van categorie 3.2 en 4.1 uitoefenen op gronden waar alleen bedrijfsactiviteiten van een lagere bedrijfscategorie zijn toegestaan. Volgens [appellante sub 2] en andere had de raad op die gronden bedrijfsactiviteiten tot en met categorie 3.2 respectievelijk 4.1 moeten toestaan, of op zijn minst specifieke aanduidingen aan haar gronden had moeten toekennen om die bedrijfsactiviteiten toe te staan. Dat is volgens hen niet bezwaarlijk, omdat in de omgeving andere bedrijven gevestigd zijn die veel overlast veroorzaken.

21.1. Volgens de raad zijn de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 2] en andere die bij het gemeentebestuur bekend waren als zodanig bestemd. Wellicht zijn niet al hun bedrijfsactiviteiten als zodanig bestemd. [appellante sub 2] en andere oefenen mogelijk bedrijfsactiviteiten van categorie 3.2 en 4.1 uit op gronden waar alleen bedrijfsactiviteiten van een lagere bedrijfscategorie zijn toegestaan. Dat is volgens de raad in dat geval echter te wijten aan [appellante sub 2] en andere. Zij hebben namelijk een aantal wijzigingen doorgevoerd in hun bedrijfsvoering zonder dat te melden aan het gemeentebestuur, zodat de raad daarmee geen rekening kon houden bij de vaststelling van het bestemmingsplan.

21.2. De gronden van [appellante sub 2] en andere hebben in het bestemmingsplan de bestemming "Bedrijventerrein". De gronden hebben voor een deel de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.1", voor een deel de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" en voor een deel de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 4.1". Daarnaast hebben de gronden voor een deel de aanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - sbi251.1" en/of "specifieke vorm van bedrijf - sbi255".

21.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad het bestemmingsplan op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft voorbereid en vastgesteld.

In de eerste plaats heeft de raad niet bereikt wat hij heeft beoogd, te weten, de perswerkzaamheden van [appellante sub 2] en andere als zodanig te bestemmen door middel van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - sbi255". Ter plaatse van deze aanduiding zijn smederijen, lasinrichtingen, bankwerkerijen en soortgelijke bedrijven toegestaan. Dergelijke bedrijven zijn in de Staat van Bedrijfsactiviteiten ingedeeld in categorie 3.2. Perswerkzaamheden vallen daar niet onder, omdat persbedrijven in de Staat van Bedrijfsactiviteiten zijn ingedeeld in categorie 4.1. Ook heeft de raad beoogd om de vervaardiging van gereedschap en de vervaardiging van overige machines en apparaten voor algemeen gebruik als zodanig te bestemmen door middel van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - sbi251.1". Ter plaatse van deze aanduiding zijn constructiewerkplaatsen in een gesloten gebouw tot en met milieucategorie 3.2 toegestaan. Vervaardiging van gereedschap en de vervaardiging van overige machines en apparaten voor algemeen gebruik vallen daar niet onder, omdat deze een andere SBI-code 2008 hebben dan constructiewerkplaatsen in een gesloten gebouw tot en met milieucategorie 3.2 (SBI 2008-code 251.1). De vervaardiging van gereedschap heeft de SBI 2008-code 2573 en de vervaardiging van overige machines en apparaten voor algemeen gebruik heeft de SBI 2008-code 2829.

In de tweede plaats heeft de raad onvoldoende onderzocht op welke gronden de verschillende bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 2] en andere plaatsvinden. [appellante sub 2] en andere hebben in hun zienswijze aangevoerd dat niet al hun bedrijfsactiviteiten als zodanig waren bestemd in het ontwerp. Daarbij hebben zij vermeld welke bedrijfsactiviteiten zij verrichten en op welke kadastrale percelen hun verschillende bedrijven zijn gevestigd. Naar aanleiding daarvan had de raad moeten onderzoeken of de informatie over de bedrijfsactiviteiten van [appellante sub 2] waarop het ontwerp was gebaseerd nog actueel was. De raad heeft dat niet gedaan.

Het betoog slaagt.

Bouwvlakken [appellante sub 3] en [appellante sub 6]

22. [appellante sub 3] en [appellante sub 6] betogen dat een gedeelte van de bebouwing op hun percelen niet in de bouwvlakken is opgenomen waardoor deze onder het overgangsrecht is gebracht. Ter onderbouwing hebben zij afbeeldingen van de website ruimtelijkeplannen.nl met als achtergrond een luchtfoto overgelegd.

22.1. Volgens de raad ligt de gehele bebouwing van [appellante sub 3] en [appellante sub 6] binnen de bouwvlakken op hun percelen. Deze bebouwing is met bouwvergunningen opgericht toen het bestemmingsplan "Eekterveld 1997" nog gold en sindsdien zijn de bouwvlakken op hun percelen niet gewijzigd. De raad heeft afbeeldingen van de gemeentelijke GIS-viewer met als achtergrond een luchtfoto overgelegd waarop volgens de raad te zien valt dat de bebouwing binnen de bouwvlakken ligt. De raad heeft ook naar voren gebracht dat op basis van luchtfoto's niet kan worden vastgesteld dat de bebouwing buiten de bouwvlakken ligt. Luchtfoto's worden volgens de raad onder een bepaalde hoek gemaakt waardoor deze de situatie op de grond niet geheel correct weergeven. Volgens de raad kan alleen op basis van kadastrale inmetingen worden vastgesteld of bebouwing buiten het bouwvlak ligt.

22.2. De Afdeling is van oordeel dat het bestemmingsplan op dit punt is vastgesteld in strijd met de rechtszekerheid, omdat niet vast is komen te staan dat de bebouwing van [appellante sub 3] en [appellante sub 6] volledig binnen de bouwvlakken op hun percelen ligt. Op de door [appellante sub 3] en [appellante sub 6] overgelegde afbeeldingen van ruimtelijkeplannen.nl is te zien dat een deel van de bebouwing op hun percelen buiten het bouwvlak ligt. Ook op de door raad overgelegde afbeeldingen valt te zien dat een deel van de bebouwing buiten de bouwvlakken ligt, anders dan de raad stelt. Als de stelling van de raad dat luchtfoto's de situatie op de grond niet geheel correct weergeven juist is, had de raad op een andere wijze aannemelijk moeten maken dat de bebouwing van [appellante sub 3] en [appellante sub 6] binnen de bouwvlakken ligt. De raad heeft dat niet gedaan.

De betogen slagen.

Bedrijfswoningen [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 2] en andere

23. [appellante sub 5A] en Pisces betogen dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft verricht naar de mate van geluidbelasting op de bestaande, legale bedrijfswoning van [appellante sub 5A] op het perceel [locatie 9]. Zij vrezen dat deze woning hun exploitatiemogelijkheden zal belemmeren.

Ook [appellante sub 2] en andere betogen dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft verricht naar de mate van geluidbelasting op hun bestaande, legale bedrijfswoning op het perceel [locatie 10]. Zij vrezen dat deze woning hun exploitatiemogelijkheden zal belemmeren.

23.1. Volgens de raad zal de bedrijfswoning van [appellante sub 5A] de exploitatiemogelijkheden van [appellante sub 5A] en Pisces niet belemmeren. Ook de bedrijfswoning van [appellante sub 2] en andere zal volgens de raad niet leiden tot een belemmering van de exploitatiemogelijkheden van hun eigen bedrijven. Verder zijn er volgens de raad geen redenen om aan te nemen dat er een relevante wijziging van de omstandigheden heeft plaatsgevonden waardoor deze bedrijfswoningen niet meer in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening.

23.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad in redelijkheid de bedrijfswoning van [appellante sub 5A] en de bedrijfswoning van [appellante sub 2] en andere als zodanig heeft kunnen bestemmen. In beginsel moet legaal bestaande bebouwing immers als zodanig in het bestemmingsplan worden bestemd. Daarvan kan worden afgezien indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij een nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 2] en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat aan deze voorwaarden is voldaan. Wat betreft [appellante sub 5A] en Pisces is daarbij van belang dat de Afdeling in de uitspraak van 16 februari 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP4733](#) over het voorheen geldende bestemmingsplan heeft geoordeeld dat de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de geluidbelasting op de woning van [appellante sub 5A] aanvaardbaar is. Wat betreft [appellante sub 2] en anderen is van belang dat in de plantoelichting van het voorheen geldende bestemmingsplan staat dat is onderzocht of voor de bedrijfswoningen op het bedrijventerrein een acceptabel leefklimaat kan worden gegarandeerd. In dat onderzoek is volgens de plantoelichting geconcludeerd dat aan de voorkeursgrenswaarde wordt voldaan, zodat bij de woningen een acceptabel leefklimaat is gegarandeerd. [appellante sub 5A] en Pisces en [appellante sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat de omstandigheden zodanig zijn gewijzigd dat de raad ervan uit had moeten gaan dat de geluidbelasting op hun bedrijfswoningen niet langer aanvaardbaar is. Verder zullen hun bedrijfswoningen de bedrijfsvoering van hun eigen bedrijven niet belemmeren. Deze woningen worden in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en het Activiteitenbesluit milieubeheer niet beschermd tegen overlast van hun eigen bedrijven, omdat deze woningen tot hun eigen inrichtingen behoren.

De betogen slagen niet.

Gevolgen voor het bestemmingsplan

24. De Afdeling zal de plandelen voor de percelen van [appellante sub 2] en andere, [appellante sub 3] en andere, [appellante sub 4], [appellante sub 5A] en andere en [appellante sub 6] en andere, met uitzondering van het plandeel voor de percelen [locatie 1] en [locatie 2], vernietigen vanwege strijd met artikel 15, derde lid, onder c, van de Dienstenrichtlijn, artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en de rechtszekerheid. Als gevolg daarvan zullen voor deze percelen weer de voorheen geldende bestemmingsplannen en de daarin opgenomen voorschriften gelden.

Het beroep van [appellante sub 1]

Het bedrijf van [appellante sub 1]

25. [appellante sub 1] exploiteert op het perceel [locatie 11] te Epe een bedrijf dat gespecialiseerd is in onder andere kraanverhuur, afvalinzameling, grondwerk, sloopwerk, transport, zand en grind. Zij is van mening dat de geluidzonering rondom het bedrijventerrein en het daaraan verbonden geluidruimteverdeelpuntenplan onvoldoende ruimte bieden voor uitbreiding van bedrijvigheid. [appellante sub 1] wil haar bedrijf uitbreiden door vaker puin te breken.

25.1. Het perceel heeft in het bestemmingsplan de bestemming "Bedrijventerrein" met onder meer de aanduidingen "overige zone - geluidgezoneerd industrieterrein", "bedrijf tot en met categorie 3.2" en "specifieke vorm van bedrijf - sbi383202". In artikel 4, lid 4.1, onder b, van de planregels is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - sbi383202" puinbrekerijen en malerijen, gedurende maximaal 12 maal per jaar en gedurende maximaal één etmaal per keer zijn toegestaan.

Conclusie

26. De Afdeling is van oordeel dat het beroep van [appellante sub 1] gegrond is, omdat de raad het bestemmingsplan heeft vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb wat betreft de geluidzonering rondom het bedrijventerrein Kweekweg. De Afdeling zal hierna eerst bespreken hoe zij tot dit oordeel is gekomen aan de hand van het beroep van [appellante sub 1]. De Afdeling zal daarna bespreken wat de gevolgen van het geconstateerde gebrek voor het bestemmingsplan zijn.

Noodzaak geluidzone

27. [appellante sub 1] betoogt dat er geen noodzaak bestaat voor een geluidzone rondom het bedrijventerrein Kweekweg, omdat op het bedrijventerrein geen zogeheten grote lawaaimakers meer zijn toegestaan. Dit zijn inrichtingen die in onderdeel D van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) zijn aangewezen als inrichtingen die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken. Zij wijst er daarbij op dat op het grootste deel van het bedrijventerrein alleen bedrijven tot en met categorie 3.2 zijn toegestaan.

27.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er een verplichting is om een geluidzone rondom een bedrijventerrein op te nemen, zodra een bestemming voor grote lawaaimakers aan het terrein wordt toegekend of de vestiging van grote lawaaimakers niet uitdrukkelijk is uitgesloten. De raad wijst daarbij op de uitspraak van de Afdeling van 4 april 2007, [ECLI:NL:RVS:2007:BA2260](#). Volgens de raad is de vestiging van grote lawaaimakers op het bedrijventerrein Kweekweg niet uitdrukkelijk uitgesloten in de planregels, zodat hij verplicht was een geluidzone rondom het bedrijventerrein op te nemen. Verder is volgens de raad een grote lawaaimaker die bij recht is toegestaan een inrichting voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van glas of glazen voorwerpen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 10.000 kg per uur of meer. Deze inrichting staat vermeld in het eerste lid, onder g, van onderdeel D van bijlage I van het Bor. De raad stelt dat een dergelijke inrichting overeenkomt met een inrichting voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van glas of glazen voorwerpen met een capaciteit van minder dan 5.000 ton per jaar die als bedrijf van categorie 3.2 staat vermeld in de Staat van Bedrijfsactiviteiten. Ook zijn volgens de raad andere soorten grote lawaaimakers bij recht toegestaan, ook al zijn deze niet vermeld in de Staat van Bedrijfsactiviteiten. De raad wijst daarbij op artikel 4, lid 4.6.4, van de planregels. Tot slot kan volgens de raad een grote lawaaimaker worden toegestaan door middel van de afwijkingsbevoegdheid in artikel 4, lid 4.6.3, van de planregels. Het gaat daarbij om een inrichting voor het vervaardigen van papier of celstof met een capaciteit ten aanzien daarvan van 3.000 kg per uur of meer. Deze inrichting staat vermeld in het eerste lid, onder l, van onderdeel D van bijlage I van het Bor en is in de Staat van Bedrijfsactiviteiten ingedeeld in categorie 4.1. De raad acht niet uitgesloten dat een grote lawaaimaker naar aard en invloed gelijk kan worden gesteld met een bedrijf dat geen grote lawaaimaker is, indien maatregelen tegen de geluidbelasting worden genomen. Of dergelijke maatregelen haalbaar zijn, moet in de praktijk blijken.

27.2. In het document "Geluidreductieplan industrieterrein Kweekweg te Epe" van 13 augustus 2015 van de Omgevingsdienst Veluwe IJssel staat dat op 20 mei 1992 een zonebesluit op grond van de Wgh is genomen voor het bedrijventerrein Kweekweg vanwege de aanwezigheid van een betoncentrale. Deze betoncentrale is inmiddels niet meer aanwezig, maar de vestiging van grote lawaaimakers is ter plaatse niet uitgesloten. In

2008 is voor de gronden van het bedrijventerrein inclusief de uitbreiding bij Hammershoek en aan de zuid- en oostzijde van het oorspronkelijke bedrijventerrein het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Kweekweg" vastgesteld. In dat bestemmingsplan waren ter plaatse van de bestemming Bedrijf, met uitzondering van de locatie van de voormalige betoncentrale met de aanduiding "beSBI266.1", geluidhinderlijke inrichtingen uitgesloten.

27.3. Het bedrijventerrein Kweekweg heeft in het bestemmingsplan de functieaanduiding "overige zone - geluidgezoneerd industrieterrein". Rondom het bedrijventerrein is een geluidzone opgenomen. In het bestemmingsplan is op het bedrijventerrein ten noorden van de Oenerweg bedrijvigheid tot en met milieucategorie 2 toegestaan. Ten zuiden van de Oenerweg is bedrijvigheid tot ten hoogste milieucategorie 3.2 toegestaan. Ook zijn ter plaatse van specifieke functieaanduidingen bedrijven toegestaan die een hogere categorie dan 3.2 hebben tot ten hoogste categorie 4.2.

Artikel 4, lid 4.6.3, van de planregels luidt: "Het bevoegd gezag kan met een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 4.1 ten behoeve van de vestiging van bedrijven die in de Staat van Bedrijfsactiviteiten vermeld zijn in één hogere categorie dan de toegelaten categorieën, mits de bedrijven naar hun aard en invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn met de in lid 1 genoemde toegelaten bedrijven."

Lid 4.6.4 luidt: "De vestiging van bedrijven die niet in de Staat van Bedrijfsactiviteiten vermeld zijn, maar naar hun aard en invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn met de in lid 1 genoemde toegelaten bedrijven, is toegestaan."

27.4. In artikel 40 van de Wgh is het volgende bepaald: "Indien bij de vaststelling van een bestemmingsplan aan gronden een zodanige bestemming wordt gegeven dat daardoor een industrieterrein ontstaat, wordt daarbij tevens een rond het betrokken terrein gelegen zone vastgesteld, waarbuiten de geluidsbelasting vanwege dat terrein de waarde van 50 dB(A) niet te boven mag gaan."

In artikel 41, eerste lid, is het volgende bepaald: "Een krachtens artikel 40 vastgestelde zone kan uitsluitend worden gewijzigd of opgeheven bij vaststelling of wijziging van een bestemmingsplan, met dien verstande dat opheffing alleen kan plaatsvinden wanneer de bestemming van het betrokken terrein zodanig is gewijzigd dat het geen industrieterrein meer is."

In artikel 42, eerste lid, is het volgende bepaald: "Bij het voorbereiden van de vaststelling of wijziging van een zone, wordt vanwege burgemeester en wethouders een akoestisch onderzoek ingesteld naar: [...]"

In artikel 54 is het volgende bepaald: "De artikelen 41 tot en met 43 en 47 zijn van overeenkomstige toepassing op het wijzigen of opheffen van een bestaande zone."

In artikel 1 is industrieterrein als volgt omschreven: "terrein waaraan in hoofdzaak een bestemming is gegeven voor de vestiging van inrichtingen en waarvan de bestemming voor het gehele terrein of een gedeelte daarvan de mogelijkheid insluit van vestiging van inrichtingen, behorende tot een bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorie van inrichtingen, die in belangrijke mate geluidhinder kunnen veroorzaken;"

27.5. De Afdeling is van oordeel dat de raad het bestemmingsplan niet met de vereiste zorgvuldigheid heeft vastgesteld wat betreft de geluidzone, omdat hij ten onrechte ervan uit is gegaan dat hij verplicht was de geluidzone rondom het bedrijventerrein Kweekweg te handhaven. Op grond van de Wgh is een raad verplicht om een bestaande geluidzone rondom een bedrijventerrein te handhaven, indien de bestemming voor het gehele terrein of een gedeelte daarvan de vestiging van grote lawaaimakers insluit. De term "insluit" betekent dat een grote lawaaimaker planologisch mogelijk moet zijn. Dat volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling van 4 april 2007. Onder 2.4.2 van die uitspraak is overwogen dat de vestiging van grote lawaaimakers is toegestaan, omdat de vestiging daarvan niet uitdrukkelijk is uitgesloten. Het bestemmingsplan maakt op het bedrijventerrein Kweekweg geen grote lawaaimakers mogelijk. Het is niet in geschil dat de bedrijven die door middel van de specifieke functieaanduidingen mogelijk zijn gemaakt geen grote lawaaimakers zijn. Ook op grond van artikel 4, lid 4.1, aanhef en a, van de planregels worden geen grote lawaaimakers mogelijk gemaakt, omdat op grond van deze bepaling alleen bedrijven van categorie 3.2 zijn toegestaan. Anders dan de raad stelt, is op grond van deze bepaling geen inrichting voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van glas of glazen voorwerpen met een capaciteit van 10.000 kg per uur of meer toegestaan. Een dergelijke inrichting komt niet overeen met een inrichting voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van glas of glazen voorwerpen met een capaciteit van minder dan 5.000 ton per jaar, die in de Staat van Bedrijfsactiviteiten is ingedeeld in categorie 3.2. Een inrichting voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van glas of glazen voorwerpen met een capaciteit van 10.000 kg per uur of meer heeft namelijk een jaarlijkse capaciteit die groter is dan 5.000 ton. Ook artikel 4, leden 4.6.3 en 4.6.4, van de planregels maken geen grote lawaaimakers mogelijk. Een grote lawaaimaker is naar zijn aard niet gelijk te stellen met een bedrijf dat geen grote

lawaaimaker is. Bovendien mocht de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan geen rekening houden met lid 4.6.4. Het is immers in strijd met de rechtszekerheid om bij recht bedrijven toe te staan waarvan de realisering afhankelijk is van een nadere afweging, zoals de Afdeling onder 12.1 heeft overwogen.

Het betoog slaagt.

Gevolgen voor het bestemmingsplan

28. De Afdeling kan niet volstaan met alleen een vernietiging van de geluidzone rondom het bedrijventerrein Kweekweg, omdat bij opheffing van een bestaande geluidzone een akoestisch onderzoek moet worden ingesteld op grond van artikel 42, gelezen in samenhang met artikel 54, van de Wgh. De Afdeling zal daarom niet alleen de plandelen met de aanduiding "geluidzone - industrie" vernietigen, maar ook de plandelen met de aanduiding "overige zone - geluidgezoneerd industrieterrein". Als gevolg daarvan zullen weer de voorheen geldende bestemmingsplannen en het zonebesluit van 20 mei 1992 gelden voor het bedrijventerrein Kweekweg en de omringende gronden.

29. De Afdeling zal de overige beroepsgronden van [appellante sub 1] niet bespreken, omdat dat niet nodig is. De strekking van deze beroepsgronden is dat in het geluidruimteverdeelpplan onvoldoende geluidruimte is opgenomen voor haar bedrijf en dat in het bestemmingsplan ten onrechte is bepaald dat puinbreken maximaal 12 maal per jaar is toegestaan op haar perceel. Als gevolg van de vernietiging zoals hiervoor is uiteengezet, gelden ook het

geluidruimteverdeelpplan en de bepaling over het puinbreken niet meer.

Opdracht

30. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

Proceskosten

31. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. De beroepen van [appellante sub 3] en [appellante sub 6] moeten op grond van artikel 3, eerste lid, van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de toepassing van artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van Besluit proceskosten bestuursrecht als één zaak worden beschouwd. Hun beroepen zijn gelijktijdig behandeld en zij zijn bijgestaan door personen die deel uitmaken van hetzelfde samenwerkingsverband en van wie de werkzaamheden in deze twee beroepen nagenoeg identiek konden zijn.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Epe van 13 december 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Bedrijventerreinen gemeente Epe" wat betreft:

a. de plandelen met de bestemming "Bedrijventerrein" voor de volgende percelen:

- [locatie 4] ([appellante sub 3]);

- [locatie 5] ([appellante sub 6]);

- [locatie 6] ([appellante sub 5A] en Pisces);

- [locatie 7] ([appellante sub 4]);

- de kadastrale percelen gemeente Vaassen, sectie H, met de nummers 2248, 2274, 2954, 2957, 2958, 3140, 3141, 3292, 3306, 3307, 3480, 3481, 3482, 3483 en 3957 ([appellante sub 2] en andere);

b. de plandelen met de aanduiding "geluidzone - industrie" ([appellante sub 1]);

c. de plandelen met de aanduiding "overige zone - geluidgezoneerd industrieterrein" ([appellante sub 1]);

III. draagt de raad van de gemeente Epe op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde bestemmingsplan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Epe tot vergoeding van in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten ten aanzien van:

- [appellante sub 1] tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- [appellante sub 2] en andere tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- [appellante sub 3] tot een bedrag van € 525,00 (zegge: vijfhonderdvijfentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- [appellante sub 4] tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- [appellante sub 5A] en Onroerend-Goed Exploitatiemaatschappij "Pisces" B.V. tot een bedrag van € 1.050,00 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- [appellante sub 6] tot een bedrag van € 525,00 (zegge: vijfhonderdvijfentwintig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Epe aan de hierna genoemde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor [appellante sub 1];
- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor [appellante sub 2] en andere, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor [appellante sub 3];
- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor [appellante sub 4];
- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor [appellante sub 5A] en Onroerend-Goed Exploitatiemaatschappij "Pisces" B.V., met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor [appellante sub 6]

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. H.C.P. Venema en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 1 april 2020

703.