

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3751
Datum uitspraak	14 december 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 oktober 2019 heeft de raad van de gemeente Hof van Twente het bestemmingsplan "Buitengebied Hof van Twente, Blokstegenweg 3/3a" vastgesteld. Het plan maakt op het perceel Blokstegenweg 3/3a te Ambt Delden de exploitatie van een opslag van windmolenonderdelen en een aannemersbedrijf, de verbouwing van een bedrijfswoning en de bouw van een schuur mogelijk. Twentevis exploiteerde ter plaatse een viskwekerij in de aanwezige bedrijfsbebouwing. Nadat [partij] eigenaar van het perceel was geworden, heeft hij de daarover met Twentevis gesloten huurovereenkomst beëindigd. Omdat Twentevis haar bedrijfsvoering op het perceel wil hervatten, heeft zij civiele procedures tegen [partij] in gang gezet. Twentevis en de stichting en anderen kunnen zich niet verenigen met het plan. Twentevis wil voorkomen dat met het plan de mogelijkheid voor de exploitatie van een viskwekerij op het perceel verval.

Volledige tekst

201909073/1/R3.

Datum uitspraak: 14 december 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. Twentevis Visverkoop B.V. en anderen (hierna: gezamenlijk en in enkelvoud: Twentevis), gevestigd te Ambt Delden, gemeente Hof van Twente,
2. Stichting Leefbaar Buitengebied, gevestigd te Geerdijk, gemeente Twenterand, en anderen (hierna: de stichting en anderen),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Hof van Twente,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 oktober 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Hof van Twente, Blokstegenweg 3/3a" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Twentevis en de stichting en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 januari 2022, waar Twentevis en de stichting en anderen, vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, [gemachtigden], en de raad, vertegenwoordigd door M. Nieboer en E. Beermink, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij] als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan maakt op het perceel Blokstegenweg 3/3a te Ambt Delden de exploitatie van een opslag van windmolenonderdelen en een aannemersbedrijf, de verbouwing van een bedrijfswoning en de bouw van een schuur mogelijk. Daarom is aan de desbetreffende gronden grotendeels de bestemming "Bedrijf" met de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - overige bedrijvigheid' en gedeeltelijk ook de aanduiding 'opslag' toegekend.

Twentevis exploiteerde ter plaatse een viskwekerij in de aanwezige bedrijfsbebouwing. Nadat [partij] eigenaar van het perceel was geworden, heeft hij de daarover met Twentevis gesloten huurovereenkomst beëindigd. Omdat Twentevis haar bedrijfsvoering op het perceel wil hervatten, heeft zij civiele procedures tegen [partij] in gang gezet.

Twentevis en de stichting en anderen kunnen zich niet verenigen met het plan. Twentevis wil voorkomen dat met het plan de mogelijkheid voor de exploitatie van een viskwekerij op het perceel vervalst. De stichting en anderen vrezen dat als gevolg van het plan onaanvaardbare milieuhinder en schade aan de natuur in de omgeving van het perceel zal ontstaan.

De stichting en anderen laten in beroep weliswaar de term bedrijfswoning vallen, maar voeren daarover geen betoog in hun gronden van beroep of op de zitting. Daarom is dit niet een beroepsgrond van de stichting en anderen.

2. De relevante planregels zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Ontvankelijkheid

3. De raad stelt dat het beroep van de stichting en anderen, voor zover ingesteld door [persoon A] en [persoon B] niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Zij hebben geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht en niet is gebleken dat hen dit redelijkerwijs niet kan worden verweten.

3.1. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb staat dat onder belanghebbende wordt verstaan

degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 staat dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid. In artikel 3:15, eerste lid, van de Awb staat dat belanghebbenden bij het bestuursorgaan naar keuze schriftelijk of mondeling hun zienswijze over het ontwerp naar voren kunnen brengen. Volgens het tweede lid van dit artikel kan bij wettelijk voorschrift of door het bestuursorgaan worden bepaald dat ook aan anderen de gelegenheid moet worden geboden hun zienswijze naar voren te brengen.

In artikel 6:13 van de Awb, voor zover hier van belang, staat dat geen beroep bij de bestuursrechter kan worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

In artikel 3.8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet ruimtelijke ordening staat dat op de voorbereiding bij een bestemmingsplan afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is, met dien verstande dat door een ieder zienswijzen over het ontwerp bij de gemeenteraad naar voren kunnen worden gebracht.

3.2. [persoon A] heeft binnen de daarvoor gestelde termijn geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht en niet is gebleken dat hem dit redelijkerwijs niet kan worden verweten.

[persoon B] heeft binnen deze termijn de raad bij brief van 9 januari 2019 verzocht om geen medewerking te verlenen aan de herziening en hem een termijn te geven voor de gronden van een zienswijze. Dit kenbaar maken van niet nader toegelichte bezwaren is onvoldoende om een zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 van de Awb naar voren te brengen (uitspraak van de Afdeling van 16 december 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BK6777](#)). Vervolgens is [persoon B] in de gelegenheid gesteld om uiterlijk 23 januari 2019 zijn bezwaren van gronden te voorzien, waarvan hij geen gebruik heeft gemaakt. Daarom heeft [persoon B] geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht en is niet gebleken dat hem dit redelijkerwijs niet kan worden verweten.

3.3. Gelet op artikel 6:13 van de Awb zou het beroep van de stichting en anderen, voor zover ingesteld door [persoon A] en [persoon B], niet-ontvankelijk moeten worden verklaard. De Afdeling heeft echter haar jurisprudentie over de ontvankelijkheid van beroepen tegen omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb, gewijzigd. Aanleiding daarvoor was het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, [ECLI:EU:C:2021:7](#). Aan belanghebbenden wordt in omgevingsrechtelijke zaken niet langer tegengeworpen dat zij geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit (uitspraak van de Afdeling van 14 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:786](#)). Voor niet-belanghebbenden geldt dat ook zij beroep kunnen instellen tegen omgevingsrechtelijke besluiten, mits zij een zienswijze over het ontwerpbesluit naar voren hebben gebracht of ingeval hen niet kan worden verweten dat zij dit hebben nagelaten (uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#)). Dit betekent dus dat bij omgevingsrechtelijke besluiten die zijn voorbereid met afdeling 3.4 van de Awb, artikel 6:13 van de Awb alleen nog wordt tegengeworpen aan niet-belanghebbenden die verwijtbaar geen zienswijze naar voren hebben gebracht over het ontwerpbesluit. Voor het antwoord op de vraag of de beroepen van de hiervoor genoemde personen ontvankelijk zijn, is dus beslissend of zij belanghebbenden zijn.

3.4. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning - toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit.

[persoon A] en [persoon B] wonen op een afstand van ongeveer 420 m van het plangebied. Gezien deze afstand en bij afwezigheid van omstandigheden die tot een ander oordeel zouden moeten leiden, is niet aannemelijk dat zij feitelijke gevolgen van enige betekenis zullen ondervinden van de met het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ruimtelijke ontwikkeling. Zij zijn daarom geen belanghebbenden bij het bestreden besluit.

3.5. Het beroep van de stichting en anderen is niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door [persoon A] en [persoon B].

Bestuurlijke lus

4. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Toetsingskader

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

Evenredigheid en uitvoerbaarheid

6. Twentevis betoogt dat in het plan de viskwekerij, in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, ten onrechte is weg bestemd. Hij voert aan dat de uitkomst van de lopende civiele procedure met [partij] over dit gebruik van de locatie nog onzeker is.

6.1. De stelling van de raad dat [partij] de huurovereenkomst met Twentevis al in augustus 2017 heeft beëindigd en Twentevis voor de vaststelling van het plan de locatie heeft ontruimd, is niet weersproken. Verder is op de zitting gebleken dat Twentevis inmiddels de bedrijfsvoering op andere locaties binnen de gemeente Hof van Twente heeft voortgezet en evidente privaatrechtelijke belemmeringen voor de realisering van het voorziene gebruik ontbreken. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan, voor zover het betreft het gebruik van het perceel, in strijd met artikel 3:4, tweede lid, van de Awb heeft vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Planregeling voor bedrijfswoning

7. Twentevis betoogt dat artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels ten onrechte een bedrijfswoning op het perceel mogelijk maakt. Door de lange leegstand van de aanwezige woning, was onder het vorige bestemmingsplan een bedrijfswoning op het perceel niet toegestaan.

7.1. Artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder b, van de planregels bij het vorige bestemmingsplan

staat op het perceel het bestaande en legale aantal bedrijfswoning(en) toe. De begrippen "bestaande" en "legaal" gaan niet over het feitelijk gebruik van een woning, maar over het toegestane gebruik ervan. Feitelijke leegstand van een woning kan daarom het toegestane gebruik niet wijzigen. Daarom bestaat geen grond om aan te nemen dat het vorige bestemmingsplan geen bedrijfswoning op het perceel toestond. Omdat verder niet is gebleken van gewijzigde omstandigheden of nieuwe planologische inzichten die zich daartegen verzetten, heeft de raad in het plan opnieuw een bedrijfswoning op het perceel mogelijk kunnen maken.

Het betoog slaagt niet.

8. Twentevis betogen dat de omschrijving van het begrip "bedrijfswoning" in artikel 1, lid 1.21, van de planregels kan leiden tot een veel ruimer gebruik van de bedrijfswoning dan is beoogd.

8.1. De raad heeft aangegeven dat deze omschrijving bij nader inzien niet juist is. Daaruit blijkt namelijk onvoldoende dat er - zoals ook door de raad is bedoeld - een voldoende functionele band moet zijn tussen de persoon, die de bedrijfswoning al dan niet met zijn huishouden bewoont, en het bedrijf, de instelling of de voorziening op het perceel waarop de bedrijfswoning zich bevindt. Anders dan Twentevis wenst vindt de raad echter het vereiste dat een bedrijfswoning noodzakelijk moet zijn, vanwege de technologische ontwikkelingen een te hoge drempel. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

Planregeling voor opslag van windmolenonderdelen en aannemersbedrijf

9. De stichting en anderen betogen dat artikel 4, lid 4.1, onder a en c, van de planregels voor meerderlei uitleg vatbaar is, aangezien niet duidelijk is wat onder a met 'overige bedrijvigheid' en onder c met 'buitenopslag' is bedoeld.

9.1. Uit de nadere specificering van een opslag van windmolenonderdelen en een aannemersbedrijf onder a, volgt dat met overige bedrijvigheid is bedoeld niet-agrarische bedrijvigheid in die specifieke vormen. Verder is onder c bedoeld buitenopslag voor die bedrijvigheid, aangezien op de desbetreffende gronden dezelfde bedrijvigheid is toegestaan en geen nadere beperking is aangebracht. De raad heeft op de zitting bevestigd dat deze duiding overeenkomt met zijn bedoeling. Daarom bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 4, lid 4.1, onder a en c, van de planregels onvoldoende rechtszekerheid biedt.

Het betoog slaagt niet.

10. De stichting en anderen betogen dat artikel 4, lid 4.3, onder 4.3.2, van de planregels ten onrechte een maximaal 10 m hoge buitenopslag toestaat op de gronden met de aanduiding "opslag". Volgens hen kan dit leiden tot een onaanvaardbare aantasting van de landschappelijke waarden in de omgeving.

10.1. De raad acht de maximaal toegestane hoogte van opslag op de gronden aanvaardbaar. Het vorige bestemmingsplan begrenste de hoogte van de opslag daar niet. Ook bevat artikel 4, lid 4.3, onder 4.3.3, van de planregels een voorwaardelijke verplichting om de landschapsmaatregelen en de landschappelijke inrichting van nieuwe landschappelijke en groene elementen die zijn aangegeven in het landschapsplan/erfinrichtingsplan, uit te voeren

en deze ook in stand te houden. Hiermee wordt in het bijzonder beoogd windmolenonderdelen die buiten de bedrijfsbebouwing mogen worden opgeslagen, zoveel mogelijk aan het zicht te onttrekken en in zoverre tot een goede landschappelijke inpassing te komen.

10.2. Het is juist dat het vorige bestemmingsplan buitenopslag met een onbeperkte hoogte toestond. Artikel 5, lid 5.1, onder c, van de planregels van dat plan maakt op het perceel namelijk buitenopslag mogelijk op het achtererfgebied. Als een achtererfgebied in de zin van artikel 1, lid 1.8 van dezelfde planregels kwalificeren zich grotendeels ook de gronden met de aanduiding 'opslag' in het voorliggende bestemmingsplan.

Niettemin heeft de raad niet aannemelijk gemaakt dat de uitvoering en instandhouding van het landschapsplan/erfinrichtingsplan leiden tot de door de raad voorgestane goede landschappelijke inpassing van de in het plan voorziene bedrijvigheid, in het bijzonder voor zover daarmee is beoogd de opslag van windmolenonderdelen tot 10 m hoog zoveel mogelijk aan het zicht te onttrekken. Het landschapsplan/ erfinrichtingsplan voorziet namelijk alleen in de handhaving van een bestaande houtwalstructuur en de verdichting van een bestaande singel met streekeigen bosplantsoen, die volgens de raad niet hoger zijn dan 3 m. Omdat de raad ook niet anderszins heeft onderbouwd hoe de buitenopslag aan het zicht wordt onttrokken, is het bestreden besluit op dit punt niet deugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

11. De stichting en anderen betogen dat de toegestane opslag van windmolenonderdelen niet uitvoerbaar is, omdat voor de door [partij] beoogde import van windmolenonderdelen geen toestemming is verleend op grond van Verordening (EG) 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen.

11.1. De vragen of voor de import van windmolenonderdelen toestemming op grond van de genoemde verordening nodig is en zo ja, of deze kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een daarvoor bedoelde afzonderlijke procedure. Deze vragen staan nu niet ter beoordeling. Ook hebben de stichting en anderen niet gesteld, laat staan aannemelijk gemaakt, dat verlening van een eventueel benodigde toestemming op voorhand is uitgesloten. Daarom heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat de genoemde verordening op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

Nieuwe stedelijke ontwikkeling

12. Twentevis betoogt dat het plan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) is vastgesteld. De raad heeft namelijk nagelaten in de plantoelichting een beschrijving of motivering te geven voor de in het plan toegestane functiewijziging die van zodanige aard en omvang is dat deze kwalificeert als een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

12.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), overweging 7.2) voorziet een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het voorgaande planologische regime geen nieuw ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een functiewijziging, in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken indien de betrokken functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft dat desalniettemin sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Daarbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de in het

bestemmingsplan voorziene functie en die van de functie waarin het vorige bestemmingsplan voorzag.

12.2. Mede gelet op wat onder 9.1 is overwogen, voorziet het plan in een bedrijf dat zich richt op de opslag van windmolenonderdelen en een aannemersbedrijf kleiner dan 1.000 m². Het vorige bestemmingsplan voorzag op grond van artikel 5, lid 5.1, onder a, onder 2, van de desbetreffende planregels in samenhang met de bijbehorende bijlage 4, in een bedrijf gespecialiseerd in vishandel, kweek en opslag van vis, verstrekken van informatie en het geven van rondleidingen, met een totale oppervlakte tot 3.100 m². Het plan voorziet daarom ten opzichte van het vorige bestemmingsplan in een functiewijziging. Om te beoordelen of hiermee naar aard en omvang sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling, moet de ruimtelijke uitstraling van deze functiewijziging worden gezien. Het plan staat geen nieuw planologisch ruimtebeslag en geen uitbreiding van de bebouwingsmogelijkheden toe, omdat de oppervlakten van het bestemmingsvlak "Bedrijf" en bouwvlak kleiner zijn dan de desbetreffende oppervlakten in het vorige bestemmingsplan. Verder is overwogen onder 11.2 dat ook het vorige bestemmingsplan al buitenopslag met een onbepaalde hoogte op het perceel toestond. Onder deze omstandigheden heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de functiewijziging niet van zodanige aard en omvang is dat gesproken kan worden van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Het betoog slaagt niet.

Milieueffectrapportage (hierna: mer)

13. Twentevis betoogt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen mer-beoordeling hoeft plaats te vinden. Het plan voorziet namelijk in een activiteit als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 (stedelijk ontwikkelingsproject) of 11.3 (industrieterrein) van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer.

13.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer uitspraak van 15 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:694](#), overweging 13.4), hangt het antwoord op de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer af van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer de aard en omvang van de voorziene stedelijke ontwikkeling een rol spelen. Uit deze uitspraak volgt ook dat het antwoord op de vraag of een activiteit kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, niet afhankelijk is van het antwoord op de vraag of per saldo aanzienlijke negatieve gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

In dit geval wijzigt weliswaar het gebruik van het perceel door de realisering van het plan, maar dat betekent niet dat deze wijziging een stedelijke ontwikkeling is als bedoeld in kolom I van categorie 11.2, van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. Daarbij is van belang dat de functiewijziging niet gepaard gaat met een uitbreiding van bebouwing op het perceel. Verder verschilt het beoogde gebruik van het perceel in planologisch opzicht niet zodanig van het op grond van het bestemmingsplan toegestane gebruik dat om die reden sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject.

13.2. Daarnaast heeft Twentevis de stelling dat, anders dan in het gangbare taalgebruik, de in het plan beoogde bedrijvigheid op het perceel moet worden aangemerkt als industrie, niet gestaafd.

13.3. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat geen mer-beoordeling hoeft plaats te vinden.

Het betoog slaagt niet.

Provinciale regelgeving

14. Twentevis betoogt dat het plan in strijd met artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening Overijssel 2017 (hierna: de Omgevingsverordening) is vastgesteld, omdat er geen goede sociaaleconomische of maatschappelijke redenen zijn voor het toestaan van de in het plan voorziene ontwikkelingen.

14.1. Artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening luidt:

"Lid 1

Bestemmingsplannen voor de Groene Omgeving kunnen - met in achtneming van het bepaalde in artikel 2.1.3 en artikel 2.1.4 en het bepaalde in artikel 2.1.5 - voorzien in nieuwvestiging en grootschalige uitbreidingen van bestaande functies in de Groene Omgeving, uitsluitend indien hier sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen voor zijn én er is aangetoond dat het verlies aan ecologische en/of landschappelijke waarden in voldoende mate wordt gecompenseerd door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving.

[...]

Lid 3

In aanvulling op het gestelde onder 1 geldt voor nieuwe ontwikkelingen die plaatsvinden op gronden die vallen binnen het ontwikkelingsperspectief Ondernemen met Natuur en Water en die niet zijn aangeduid als Natuurnetwerk Nederland (NNN, voorheen EHS), de voorwaarde dat de compensatie door investeringen ter versterking van ruimtelijke kwaliteit in de omgeving gericht dienen te zijn op de versterking van de kwaliteit van natuur, water en landschap."

14.2. Vaststaat dat het perceel deel uitmaakt van de Groene Omgeving in de zin van de Omgevingsverordening. Voordat de Afdeling kan toekomen aan de vraag naar de sociaaleconomische en/of maatschappelijke redenen van de voorziene ontwikkelingen moet zij de vraag beantwoorden of deze ontwikkelingen zijn aan te merken als nieuwvestiging of grootschalige uitbreidingen van bestaande functies. Aangezien het plan, zoals overwogen onder 13.2, voorziet in een naar aard en omvang beperkte functiewijziging, kunnen de ontwikkelingen niet als zodanig worden aangemerkt.

Verder heeft de raad toegelicht dat het plan niet voorziet in bouw mogelijkheden op de gronden van het plangebied die in de Omgevingsverordening zijn aangeduid als het ontwikkelingsperspectief "Ondernemen met natuur en water buiten het Natuurnetwerk Nederland". Ook heeft de raad aangegeven dat de gronden van het plangebied die behoren tot het Natuurnetwerk Nederland, zijn bestemd als "Agrarisch met waarden", waarop geen bebouwing is voorzien. Twentevis heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze toelichting respectievelijk mededeling onjuist zouden zijn, en ook anderszins is dat niet gebleken.

De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Provinciaal beleid

15. Twentevis betoogt dat het plan in strijd is met het provinciaal beleid verwoord in paragraaf 8.1.1.2 van de Omgevingsvisie Overijssel 2017 (hierna: de Omgevingsvisie).

15.1. De raad heeft er terecht op gewezen dat de gronden met de bestemming "Bedrijf" in de Omgevingsvisie zijn aangeduid als ontwikkelingsperspectief "Wonen en werken in het kleinschalige mixlandschap". Daarop is paragraaf 8.1.3 van de Omgevingsvisie van toepassing. Het betoog van Twentevis berust daarom op een onjuiste feitelijke grondslag.

Het betoog slaagt niet.

Afstandsnorm; geluid

16. Twentevis betoogt dat de raad bij de in het plan toegestane bedrijvigheid ten onrechte de afstandsnorm heeft aangehouden die die behoort bij milieucategorie 2 bedrijvigheid in de zin van de brochure Bedrijven en Milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten 2009 (hierna: de VNG-brochure), omdat het plan op het perceel de reparatie/opslag van windmolenonderdelen mogelijk maakt en deze werkzaamheden en de daarmee verband houdende vervoersbewegingen (geluids)overlast veroorzaken die behoren bij een zwaardere categorie dan categorie 2.

16.1. De raad heeft toegelicht dat artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, van de planregels uitsluitend de opslag van windmolenonderdelen toestaat en dus niet de reparatie daarvan. Gelet ook op de omvang van het bedrijfsperceel van 3.100 m² en de maximale toegestane bruto vloeroppervlakte voor het aannemersbedrijf van 1.000 m², heeft de raad bij toegestane bedrijvigheid de afstandsnorm behorende bij categorie 2 bedrijvigheid in de zin van de VNG-brochure kunnen hanteren.

Het betoog slaagt niet.

17. Twentevis en de stichting en anderen betogen dat de in het plan voorziene bedrijvigheid leidt tot onaantvaardbare geluidhinder, omdat het aan het plan ten grondslag gelegde rapport "Akoestisch onderzoek BS Green Group Blokstegenweg 3a te Azelo" van 18 oktober 2018 van Munsterhuis Geluidsadvies (hierna: het akoestisch onderzoek) geen rekening houdt met de cumulatieve geluidbelasting en de maximaal toegestane mogelijkheden.

17.1. In paragraaf 4 van het akoestisch onderzoek zijn de bedrijfsactiviteiten van de opslag van windmolenonderdelen beschreven en in paragraaf 5 de bedrijfsactiviteiten van het aannemersbedrijf. Daarbij is voor beide bedrijven uitgegaan van de geluidbronnen die aanwezig zijn op het bedrijfsterrein, en de voertuigbewegingen die beide bedrijven genereren. Uiteindelijk is op basis van de onderzoeksbevindingen onder andere geconcludeerd dat de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer niet worden overschreden.

17.2. Hoewel Twentevis en de stichting en anderen terecht hebben betoogd dat uit het akoestisch onderzoek niet blijkt van onderzoek naar de cumulatieve geluidsbelasting, behoeft dit niet te leiden tot gegrondverklaring van het beroep. Zij hebben geen concrete aanknopingspunten naar voren gebracht die erop wijzen dat, ondanks het onder 19.1 genoemde maximale geluidniveau in de dagperiode van beide bedrijfsactiviteiten en de aangehouden afstand in overeenstemming met de VNG-brochure, de cumulatieve geluidsbelasting die grenswaarde voor het maximale geluidniveau in de dagperiode zal overschrijden.

Twentevis en de stichting en anderen hebben verder niet concreet gemaakt waarom in het akoestisch onderzoek niet is uitgegaan van een representatieve bedrijfssituatie.

Het betoog slaagt niet.

18. Twentevis betoogt dat het plan in strijd is met het gemeentelijk geluidbeleid zoals verwoord in de "Nota gemeentelijk geluidbeleid Hof van Twente 2013-2020", omdat de raad heeft erkend dat bij een representatieve bedrijfssituatie de in dit beleid opgenomen streefwaarde van 55 dB(A) voor het maximale geluidniveau in de dagperiode wordt overschreden.

18.1. In het akoestisch onderzoek is vermeld dat ter plaatse van de nabijgelegen woningen het maximale geluidniveau in de dagperiode 61 dB(A) bedraagt, waarbij de telescoopkraan en personenauto de maatgevende bronnen zijn. Dit geluidniveau is volgens de nota van zienswijzen een overschrijding van de streefwaarde van 55 dB(A) voor het maximale geluidniveau in de dagperiode zoals opgenomen in het gemeentelijk geluidbeleid. In de nota is wel aangegeven dat bij de desbetreffende geluidbronnen geen verdergaande technische of organisatorische maatregelen kunnen worden getroffen om de nadelige milieugevolgen te beperken en daarom verdergaande geluidreducerende maatregelen in redelijkheid niet haalbaar zijn. Ook is erop gewezen dat 61 dB(A) geen overschrijding is van de grenswaarde van 70 dB(A) voor het maximale geluidniveau in de dagperiode zoals opgenomen in het gemeentelijk geluidbeleid.

18.2. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich bij de vaststelling van het plan niet heeft mogen baseren op het akoestisch onderzoek.

Het betoog slaagt niet.

Stikstof

19. De stichting en anderen betogen dat de raad onvoldoende heeft onderzocht of de opslag van windmolenonderdelen en het aannemersbedrijf zullen leiden tot een significante toename van stikstofuitstoot die de natuurlijke kenmerken van nabijgelegen Natura 2000-gebieden zullen kunnen aantasten.

19.1. De raad heeft het rapport "Aerius berekening Blokstegenweg 3, Ambt Delden" van oktober 2019 van BJZ.nu (hierna: de Aerius-berekening) overgelegd. Hierin is blijkens hoofdstuk 2 ervan bezien of de in het plan voorziene ontwikkelingen leiden tot significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden ten aanzien van stikstof. De stikstofuitstoot tijdens de gebruiksfase van het nieuwe bedrijfsperceel is berekend, waarbij is uitgegaan van de werktuigen die op het bedrijf worden gebruikt, en de hoeveelheid verkeer die de betrokken bedrijven genereren. In de Aerius-berekening is op basis van die gegevens geconcludeerd dat voor zowel de aanlegfase als de gebruiksfase geen sprake is van rekenresultaten hoger dan 0,00 mol/ha/j, waarmee geen sprake is van een stikstofuitstoot met significant negatief effect op Natura 2000-gebieden.

19.2. De stichting en anderen hebben geen concrete argumenten aangevoerd waaruit kan worden geconcludeerd dat de bevindingen in de Aerius-berekening zodanige gebreken vertonen dat de raad zich daarop niet heeft kunnen baseren.

Het betoog slaagt niet.

Bodem

20. Twentevis betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is vanwege ernstige bodemverontreiniging op het perceel. Hiervoor verwijst zij naar het rapport "Bodemonderzoek Blokstegenweg 3 te Ambt Delden" van 12 oktober 2018 van Kruse Milieu en Advies (hierna:

het bodemonderzoek), dat aan het plan ten grondslag is gelegd.

20.1. In het bodemonderzoek op pagina 9 is vermeld dat een risicoanalyse is uitgevoerd om te bepalen of er een noodzaak tot sanering is. Geconcludeerd is dat er sprake is van ernstige verontreiniging, maar dat de locatie niet met spoed hoeft te worden gesaneerd.

De raad heeft erop gewezen dat het bodemonderzoek gaat over dat deel van het plan waar slechts de buitenopslag is voorzien. Het plan voorziet daar niet in bouwmogelijkheden voor bedrijfsbebouwing. Daarom stelt de raad dat een verontreiniging van die gronden niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan. In het betoog van Twentevis hierover ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand had moeten inzien dat de aanwezige bodemverontreiniging aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog slaagt niet.

Conclusies en proceskosten

21. Gelet op wat Twentevis heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover dat gaat over artikel 1, lid 1.21, van de planregels, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep van Twentevis is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre moet worden vernietigd.

De raad heeft verzocht artikel 1, lid 1.21, van de planregels te wijzigen in de tekst die hij in meer recente bestemmingsplannen hanteert. De Afdeling volgt dat verzoek en zal met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb op na te melden wijze zelf in de zaak voorzien en bepalen dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het bestreden besluit, voor zover dit is vernietigd. Daarbij is van belang dat niet aannemelijk is dat derde-belanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Bro, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

De raad moet de proceskosten van Twentevis vergoeden.

22. Gelet op wat onder 10.2 over het beroep van de stichting en anderen is overwogen, is de conclusie dat de raad het bestreden besluit, voor zover het betreft de vaststelling van artikel 4, lid 4.3.2, van de planregels, heeft genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat is overwogen onder 10.2 alsnog te motiveren hoe de buitenopslag aan het zicht wordt onttrokken, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen.

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

In de einduitspraak zal worden beslist over de vergoeding van de proceskosten en het griffierecht van de stichting en anderen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van Twentevis Visverkoop B.V. en anderen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Hof van Twente van 15 oktober 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Hof van Twente, Blokstegenweg 3/3a", voor zover het betreft artikel 1, lid 1.21, van de planregels;

III. bepaalt dat artikel 1, lid 1.21, van de planregels komt te luiden:

"Bedrijfswoning

een woning in of bij een gebouw of op een terrein, die hoort bij en waarvan (een lid van) het huishouden functioneel gebonden is aan een bedrijf, instelling of voorziening in dat gebouw of op dat terrein;"

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. draagt de raad van de gemeente Hof van Twente op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II, III en IV, worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. draagt de raad van de gemeente Hof van Twente op om:

a. binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat onder 22 is overwogen het gebrek in het besluit van 15 oktober 2019 te herstellen of in plaats daarvan een gewijzigd besluit te nemen en

b. de uitkomst aan de Afdeling en de andere partijen mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Hof van Twente tot vergoeding van bij Twentevis Visverkoop B.V. en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Hof van Twente aan Twentevis Visverkoop B.V. en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 vergoedt, waarbij betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. Schueler, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.A. Snijders, griffier.

w.g. Schueler
voorzitter

w.g. Snijders
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 14 december 2022

BIJLAGE

Planregels bestemmingsplan "Buitengebied Hof van Twente"

Artikel 1.8

achtererfgebied

erf aan de achterkant en de niet naar openbaar toegankelijk gebied gekeerde zijkant, op meer dan 1 m van de voorkant van het hoofdgebouw;

Artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder b en c

De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...];

b. het bestaande en legale aantal bedrijfswoning(en), waarbij inwoning is toegestaan, met dien verstande dat voor zover binnen een bouwperceel de aanduiding 'bedrijfswoning' is opgenomen, de bedrijfswoning uitsluitend ter plaatse van de aanduiding is toegestaan;

c. opslag is toegestaan op het achtererf gebied en ter plaatse van de aanduiding 'opslag';

Planregels bestemmingsplan "Buitengebied Hof van Twente, Blokstegenweg 3/3a"

Artikel 1, lid 1.21

bedrijfswoning

een woning in of bij een gebouw of op een terrein, die hoort bij en functioneel gebonden is aan een bedrijf, instelling of voorziening in dat gebouw of op dat terrein;

Artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a tot en met c

De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijven ter plaatse van de aanduidingen 'specifieke vorm van bedrijf - overige bedrijvigheid': de ter plaatse gevestigde overige bedrijvigheid gespecificeerd met een bedrijfsvoering van opslag van windmolenonderdelen en een aannemersbedrijf kleiner dan 1000 m² bvo;

b. maximaal 1 bedrijfswoning, waarbij inwoning is toegestaan;

c. buitenopslag is uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'opslag';

Artikel 4, lid 4.3, onder 4.3.2 en 4.3.3

4.3.2 Opslag

De maximale hoogte van opslag ter plaatse van de aanduiding 'opslag' bedraagt 10 meter.

4.3.3 Voorwaardelijke verplichting

a. Tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en bouwwerken ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - voorwaardelijke verplichting 1' overeenkomstig de in lid 4.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in Bijlage 1 opgenomen landschapsplan of ruimtelijk kwaliteitsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing.

b. In afwijking van het bepaalde onder a mogen gronden en bouwwerken ter plaatse van het perceel Blokstegenweg 3/3a te Ambt Delden overeenkomstig de bestemming worden gebruikt onder de voorwaarde dat binnen twee jaar na het tijdstip van onherroepelijk worden van het bestemmingsplan geheel uitvoering is gegeven aan de landschappelijke inrichting van de in Bijlage 1 aangegeven nieuwe landschappelijke en groene elementen.