



4439200

GRF



Provinciale Staten van
de provincie Noord-Brabant
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch

Ruimtelijke Ontwikkeling

Raadhuislaan 2, Oss
Telefoon 14 0412
Fax [0412] 64 26 05
E-mail gemeente@oss.nl
www.oss.nl

Postbus 5
5340 BA Oss

Wilt u bij uw reactie de
datum van deze brief en
ons kenmerk vermelden?

Datum	Ons kenmerk	Behandeld door	Doorkiesnummer
20 december 2018	3665309	C. Aarns	
Onderwerp			Aantal bijlagen
mestbewerking Elzenburg - beroep tegen reactieve aanwijzing provincie			1



Geachte Statenleden,

Ter kennisname stuur ik u hierbij het door de gemeente Oss bij de Raad van State ingestelde beroep (zonder bijlagen). Het beroep is gericht tegen de reactieve aanwijzing van de provincie Noord-Brabant tegen het bestemmingsplan van de gemeente Oss 'Partiële herziening 3 Bedrijventerreinen Elzenburg-De Geer-Oss-2011'. Dit bestemmingsplan beoogt de vestiging van grootschalige mestbewerkingsbedrijven op deze bedrijventerreinen uit te sluiten. Tegelijkertijd met het beroep heeft de gemeente Oss een verzoek om voorlopige voorziening ingediend bij de Raad van State.

Hoogachtend,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Oss
Namens dezen,

Mr. J. van der Schoot, Wethouder Ruimtelijke Ontwikkeling, c.a.

Hekkelman Advocaten N.V.
Prins Bernhardstraat 1
6521 AA Nijmegen
www.hekkelman.nl

Postbus 1094
6501 BB Nijmegen
T 024 - 382 83 84
advocatuur@hekkelman.nl



AANTEKENEN

Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Tevens per fax : 070 - 365 13 80

Nijmegen, 14 december 2018

Ons kenmerk
Oss/ Mestfabriek Elzenburg
20181313 - 1575112/3 - TL/

Telefoonnummer
024 - 382 83 38

E-mail
t.lam@hekkelman.nl

Faxnummer
024 - 382 83 88

Betreft
Beroep reactieve aanwijzing

BEROEPSCHRIFT

Hoogedelgestreng college,

Als advocaat-gemachtigde van de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Oss (hierna tezamen: '*de gemeenteraad*') stel ik hierbij beroep in tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant (hierna: '*gedeputeerde staten*') van 23 oktober 2018 om een reactieve aanwijzing te geven tegen het bestemmingsplan "Partiële herziening 3, Bedrijventerreinen Elzenburg-De Geer-Oss-2011" dat op 20 september 2018 is vastgesteld (hierna: '*Partiële herziening 3*'). De reactieve aanwijzing is op 7 november 2018 in de Staatscourant bekendgemaakt (**Bijlage 1**), zodat het beroep tijdig is ingediend.

De gemeenteraad is het niet eens met de reactieve aanwijzing. Hierna zal nader worden toegelicht waarom de reactieve aanwijzing in strijd is met de wet en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De gemeenteraad verzoekt de Afdeling de reactieve aanwijzing te vernietigen.

Dit beroepschrift is als volgt opgebouwd:

1. Inleiding
 - 1.1 Inhoud bestemmingsplan
 - 1.2 Aanleiding bestemmingsplanwijziging
 - 1.3 Inhoud reactieve aanwijzing
 - 1.4 Omgevingsvergunning voor mestbewerking
2. Bevoegdheid tot geven van reactieve aanwijzing
 - 2.1 Eis van subsidiariteit
 - 2.2 Noodzakelijkheid
 - 2.3 Exceptieve toetsing
3. Goede ruimtelijke ordening
 - 3.1 Zorgvuldigheidsbeginsel
 - 3.2 Milieueffectrapportage
 - 3.3 Aanvaardbaar woon- en leefklimaat
 - 3.4 Bedrijventerrein De Geer
4. Gelijkheidsbeginsel
5. Afsluiting

1. Inleiding

De gemeenteraad staat voor de belangen van een goede ruimtelijke ordening en de belangen van de inwoners van Oss en de in Oss gevestigde bedrijven bij een aanvaardbaar woon- en bedrijfsklimaat. De reactieve aanwijzing waardoor het bestemmingsplan is getroffen, heeft tot gevolg dat zich op de bedrijventerreinen Elzenburg en De Geer in Oss mestbewerkingsbedrijven kunnen vestigen. Het aantal mestbewerkingsbedrijven dat zich kan vestigen en de hoeveelheid te bewerken mest, is niet beperkt. Daardoor kan, en zal indien zich daadwerkelijk meerdere mestbewerkingsbedrijven vestigen, een volstrekt onaanvaardbare situatie ontstaan die zal leiden tot zeer aanzienlijke maatschappelijke angst en onrust. GS gaan volledig voorbij aan die gevolgen. In dit beroepschrift zal ik het standpunt van de gemeenteraad nader toelichten. De gemeenteraad heeft zijn standpunt in een brief van 25 oktober 2018 aan GS verwoord. Deze brief wordt overgelegd als **Bijlage 2**. Daar komt nog bij dat de gemeenteraad anders dan GS van oordeel is dat de mestproblematiek veel beter in de directe omgeving van de agrarische bedrijven die de mest produceren kan worden ver- en bewerkt. Het beleid van GS dat bewerking op bedrijventerreinen zou moeten plaatsvinden wordt niet gesteund door een groot aantal Brabantse gemeenten en ontbeert bovendien een deugdelijke onderbouwing. Ook aan dit aspect besteed ik hierna aandacht.

Bovendien heeft er over locatiebeleid ten aanzien van mestbewerkingsbedrijven voorafgaand aan de reactieve aanwijzing in het geheel géén overleg met de gemeente Oss en/of met andere Brabantse gemeenten plaatsgevonden. Die dialoog wordt nu pas gevoerd. Hiervoor verwijs ik naar de Statenmededeling van 2 oktober 2018 (**Bijlage 3**). Van vastgesteld en/of gedragen beleid is daardoor geen sprake. De reactieve aanwijzing kan ook om die reden niet in stand blijven. Ook dit aspect wordt hierna uitgewerkt.

In het vervolg van deze inleiding zet ik eerst de inhoud van het bestemmingsplan, de inhoud en gevolgen van de reactieve aanwijzing en de feiten uit een eerdere procedure tegen de omgevingsvergunning milieu voor een mestbewerkingsbedrijf uiteen. In de daarop volgende paragrafen worden de beroepsgronden uiteen gezet.

1.1 Inhoud bestemmingsplan

De gemeenteraad heeft op 20 september 2018 besloten tot vaststelling van het bestemmingsplan "Partiële herziening 3, Bedrijventerreinen Elzenburg-De Geer-Oss-2011". Dit bestemmingsplan sluit de vestiging van mestbewerkingsbedrijven in het plangebied uit. Dit blijkt uit de artikelen 3 en 4 van de planregels en de milieuzoneringslijst die als bijlage 1 aan de planregels is toegevoegd:

Artikel 3 bepaalt:

"Aan artikel 3.1 onder a (van het moederplan, toevoeging TL) wordt toegevoegd een sublid 6. luidende als volgt: mestbewerkingsbedrijven niet zijn toegestaan."

Artikel 4 regelt het volgende:

"De milieuzoneringslijst behorende bij het bestemmingsplan Bedrijventerreinen Elzenburg-De Geer-Oss-2011 wordt gewijzigd in die zin dat:

RWZI's en gierverwerkingsinricht., met afdekking voorbezinktanks met SBI-code 3700, nummer A0 waaronder;

- < 100.000 i.e. met SBI-code 3700, nummer A1;

- 100.000 - 300.000 i.e. met SBI-code 3700, nummer A2;

- >= 300.000 i.e. met SBI-code 3700, nummer A3;

en

- mestverwerking/korrelfabrieken met SBI-code 382, nummer A1 zijn doorgehaald."

In bijlage 1 Milieuzoneringslijst is de doorhaling die in artikel 4 wordt genoemd, geëffectueerd.

De definitie van het begrip 'mestbewerking' is vastgelegd in artikel 1.3 van de planregels:

"de toepassing van basistechnieken of combinaties daarvan met als doel de aard, samenstelling of hoedanigheid van dierlijke mest te wijzigen, zoals droging, bezinking, (co)vergisting, scheiding, hygiëniseren of indamping van mest."

1.2 Aanleiding bestemmingsplanwijziging

De aanleiding voor de vaststelling van "Partiële herziening 3" is gelegen in de gewijzigde vaststelling van de Verordening ruimte, actualisatie 2017.¹ Als gevolg van deze wijziging is het provinciale verbod tot vestiging van mestbewerkingsbedrijven op middelzware en zware bedrijventerreinen geschrapt. Dat vestiging van een mestbewerkingsbedrijf onder

¹ Zoals vastgesteld door provinciale staten op 8 juli 2017.

vigeur van de Verordening ruimte 2014 niet rechtstreeks was toegestaan, blijkt uit artikel 4.7 lid 1 van de Verordening ruimte 2014:

"1. Een bestemmingsplan gelegen in bestaand stedelijk gebied sluit de vestiging, de uitbreiding en toename van de bestaande bebouwing van mestbewerking uit."
(onderstreping, TL).

Omdat met de mogelijkheid van vestiging van een mestbewerkingsbedrijf op het onderhavige bedrijventerrein géén rekening is gehouden bij de voorbereiding en vaststelling van bestemmingsplan 'Bedrijventerreinen Elzenburg-De Geer-Oss-2011'², heeft de gemeenteraad daaromtrent alsnog een afweging gemaakt en in het belang van een goede ruimtelijke ordening besloten om de betreffende vestigingsmogelijkheid planologisch uit te sluiten.

Aan dat besluit is een zorgvuldig doorlopen proces voorafgegaan. Op 20 september 2017 heeft de gemeenteraad een voorbereidingsbesluit genomen.³ Vanwege de enorme impact die een grootschalig mestbewerkingsbedrijf op de (wijde) omgeving kan hebben en vanwege de grote maatschappelijke onrust die kan ontstaan, is vervolgens besloten om in een nota uitgangspunten te formuleren voor de vestiging van grootschalige mestbewerkingsbedrijven op bedrijventerreinen. De Nota van Uitgangspunten is op 25 januari 2018 vastgesteld (**Bijlage 4**). De nota legt voorwaarden vast waaronder de gemeente medewerking wil verlenen aan de vestiging van een mestbewerkingsbedrijf op bedrijventerreinen. Een aantal van deze uitgangspunten, waaronder het zekerstellen van het doorlopen van een volledige m.e.r.-procedure, kan niet worden gegarandeerd indien een mestbewerkingsbedrijf bij recht wordt toegestaan.

Vervolgens is nader afgewogen of vestiging van een mestbewerkingsbedrijf uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is. Vanwege de ligging van de Osse bedrijventerreinen ten opzichte van woonbebouwing, natuur en andere gevoelige functies en infrastructuur heeft de gemeenteraad geoordeeld dat dat niet het geval is.

1.3 Inhoud reactieve aanwijzing

GS hebben op 23 oktober 2018 besloten een reactieve aanwijzing te geven ten aanzien van het bestemmingsplan "Partiële herziening 3", overeenkomstig artikel 3.8, zesde lid, van de Wro. De aanwijzing heeft betrekking op de artikelen 3 en 4 alsmede op bijlage 1 bij de regels. Als gevolg van de reactieve aanwijzing zijn de betreffende regels en de bijlage niet in werking getreden.⁴

GS motiveren de reactieve aanwijzing door te verwijzen naar het provinciale mestbeleid 2017 Noord-Brabant en de mogelijkheden die het moederplan bood. Volgens GS zijn alle noodzakelijke onderzoeken in het kader van het bestemmingsplan 'Bedrijventerreinen Elzenburg-De Geer-Oss 2011' uitgevoerd, inclusief onderzoek naar de ligging van het bedrijventerrein ten opzichte van gevoelige functies en infrastructuur. Daarbij is de

² Zie toelichting bij het bestemmingsplan "Partiële herziening 3", p. 7.

³ D.d. 20 september 2017, NL.IMRO.0828.VBbedrijventerrnoss-VG01.

⁴ Zie reactieve aanwijzing, NL.IMRO.9930.ra0828PH3Elzenburg-va01, p. 5.

gemeenteraad volgens GS tot een afgewogen oordeel gekomen over de bestemmingen met de daarbij behorende toegestane milieucategorie, waartoe ook mestbewerkingsbedrijven behoren.

1.4 Omgevingsvergunning voor mestbewerking

GS hebben eerder een omgevingsvergunning eerste fase voor het veranderen van een inrichting (revisievergunning)⁵ met onder meer een biomassacentrale en een installatie voor het be- en verwerken van mest, verleend voor een locatie op het bedrijventerrein Elzenburg. De rechtbank Oost-Brabant heeft dit besluit vernietigd bij uitspraak van 29 augustus 2017 (**Bijlage 5**).⁶ Het besluit van GS is onder meer vernietigd vanwege het ontbreken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit,⁷ het gebrek aan overtuiging dat de installatie kan voldoen aan het voorschrift ter beperking van geuroverlast,⁸ alsmede vanwege een onjuiste toepassing van de 'Beleidsregel industriële geur Noord-Brabant' ten aanzien van de kwalificatie van geurgevoelige objecten op adres Ossestraat 13/15.⁹ Nadat GS aanvankelijk hoger beroep hadden ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank, is dit hoger beroep ingetrokken en is de uitspraak van de rechtbank in hoger beroep in stand gebleven (**Bijlage 6**).¹⁰

2. Bevoegdheid tot geven van reactieve aanwijzing

De bevoegdheid tot het geven van een reactieve aanwijzing is vastgelegd in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro. Op grond van deze artikelen mag een reactieve aanwijzing slechts gegeven worden als:

- provinciale belangen de aanwijzing noodzakelijk maken én
- is gebleken dat geen gebruik kan worden gemaakt van andere (proactieve) bevoegdheden om het provinciale belang te beschermen.

In onderstaande subparagrafen ga ik in op de eis van subsidiariteit, het noodzakelijkheids-criterium en op de provinciale regels en beleid, die volgens de gemeenteraad onverbindend zijn. Volgens de gemeenteraad wordt niet aan de wettelijke vereisten voldaan, waardoor de reactieve aanwijzing niet in stand kan blijven.

2.1 Eis van subsidiariteit

Uit de parlementaire geschiedenis van de Wro blijkt dat de reactieve aanwijzing als een ultimum remedium dient te worden beschouwd.¹¹ Slechts indien de inzet van andere, proactieve instrumenten in de ruimtelijke ordening niet kan leiden tot het bereiken van het provinciale doel, kan een reactieve aanwijzing worden gegeven.

⁵ Zie artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wabo.

⁶ Rechtbank Oost-Brabant, 29 augustus 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:4560.

⁷ Zie r.o. 7.1 t/m 7.5.

⁸ Zie r.o. 16.

⁹ Zie r.o. 18.

¹⁰ AbRS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3857.

¹¹ Zie de Vierde NvW, *Kamerstukken II* 2004/05, 28 916, nr. 15 (Wro) en de MvA, *Kamerstukken I* 2007/08, 30 938, nr. C (Invoeringswet).

GS beschikken, naast de verordenende bevoegdheid¹², over de bevoegdheid om een proactieve aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro te geven alsmede om een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, van de Wro vast te stellen. Het inzetten van deze bevoegdheden ligt in het bijzonder voor de hand als het gaat om het actief mogelijk maken van ontwikkelingen die het provinciebestuur met het oog op een goede ruimtelijke ordening wenselijk of noodzakelijk acht.¹³

Precies op het punt van het actief mogelijk maken van ruimtelijke ontwikkelingen in relatie tot de inzet van een reactieve aanwijzing wringt de schoen: met de onderhavige reactieve aanwijzing is het niet zo dat GS een ongewenste ruimtelijke ontwikkeling vanwege strijd met provinciale regelgeving of beleid tracht tegen te gaan. Integendeel, in dit concrete geval wensen GS door het geven van een reactieve aanwijzing een mestbewerkingsbedrijf proactief mogelijk te maken, waarbij de gemeenteraad feitelijk geen beleidsvrijheid meer toekomt. Daarvoor is de reactieve aanwijzingsbevoegdheid niet gegeven.¹⁴

Uit de motivering van de reactieve aanwijzing blijkt bovendien in het geheel niet dat GS de inzet van andere instrumenten hebben overwogen. Artikel 3.8, zesde lid, van de Wro verplicht GS om te motiveren dat er geen andere proactieve instrumenten konden worden ingezet om het provinciale belang te beschermen. GS geven ter motivering van de toepassing van de reactieve aanwijzing het volgende aan:

*"Daarbij zien wij de 'reactieve aanwijzing' als een slagvaardig en effectief middel om inwerkingtreding van een bestemmingsplan(onderdeel) tegen te houden wegens strijdigheid met het provinciaal beleid.
Wij achten ons bevoegd om, indien het provinciaal belang dat vergt, de reactieve aanwijzing in te zetten."*¹⁵.

Een nadere motivering waarom GS niet door middel van een ander in de Wro gegeven instrument bewerkstelligen dat zich op de beide bedrijventerreinen een mestbewerkingsbedrijf kan vestigen, ontbreekt.

GS geven aan dat er zowel maatschappelijk als politiek in toenemende mate weerstand tegen de vestiging van installaties voor mestfabrieken binnen gemeentegrenzen optreedt, waarbij vaak NIMBY-overwegingen een rol spelen. Juist deze argumenten pleiten voor het gebruiken van andere instrumenten, zoals de proactieve aanwijzing of het inpassingsplan en maken te meer duidelijk dat GS de reactieve aanwijzing niet mochten geven.

¹² Zie artikel 4.1 lid 1 Wro.

¹³ Zie H. Doornhof en C.N.J. Kortmann, 'De reactieve aanwijzing', BR 2011/128.

¹⁴ Dit blijkt uit de Memorie van Toelichting, *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 51.

¹⁵ Zie reactieve aanwijzing, p. 4.

GS hebben niet afgewogen waarom het met de reactieve aanwijzing nagestreefde doel niet door middel van de inzet van andere instrumenten kon worden bereikt. Daarom is er in strijd met het motiveringsvereiste gehandeld. Aangezien GS een bepaalde door de gemeente als ongewenst bestempelde ontwikkeling mogelijk wensen te maken, hadden GS een proactieve aanwijzing kunnen geven of deze vestiging door middel van een inpassingsplan mogelijk moeten maken.

2.2 Noodzakelijkheid

De gemeenteraad is bekend met de vaste rechtspraak van uw Afdeling dat een provinciaal belang wordt aangenomen als sprake is van een belang dat zich leent voor de behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten. Daar voegt uw Afdeling aan toe dat het hierbij niet hoeft te gaan om 'zwaarwegende belangen'.¹⁶ Naast het bestaan van een provinciaal belang is bovendien vereist dat het provinciale belang een aanwijzing noodzakelijk maakt. Die noodzaak is doorgaans gegeven indien het risico bestaat dat – op basis van een bestemmingsplan – kan worden afgeweken van een provinciale verordening.

In dit geval ontbreekt de noodzaak tot het geven van een reactieve aanwijzing. GS leggen aan de reactieve aanwijzing ten grondslag dat het mede gelet op de Meststoffenwet van belang is dat er voldoende bewerkingcapaciteit beschikbaar komt. GS verwijzen verder naar het bestuursakkoord 'Beweging in Brabant' (2015-2019) en de notitie 'Versnelling transitie veehouderij' van 13 juni 2017.

GS geven aan dat er sprake is van een provinciaal belang, omdat de problematiek op het gebied van mestbewerking gemeentegrensoverschrijdend is. De reactieve aanwijzing is in het bijzonder gegeven omdat het bestemmingsplan "Partiële herziening 3" in strijd zou zijn met de Verordening ruimte, actualisatie 2017 waarin het hierboven genoemde beleid vertaald zou zijn.¹⁷

Geen strijd met regelgeving en beleid

Dat er op het gebied van mestbewerking sprake kan zijn van een provinciaal belang bestrijdt de gemeenteraad niet. Onjuist is evenwel de stelling van GS dat er sprake is van strijd met provinciale regelgeving en provinciaal beleid.

Provinciale staten hebben rechtstreeks werkende regels vastgelegd de thans geldende Verordening Ruimte. Artikel 34 van de Verordening luidt als volgt:

'Tot het tijdstip dat een bestemmingsplan in overeenstemming is met artikel 6.3, vierde lid, artikel 6.4, vierde lid, artikel 7.3, vierde lid, artikel 7.11, tweede lid en artikel 25.1, derde lid, geldt dat een toename van de bestaande gebruiksoppervlakte van bebouwing voor mestbewerking alleen is toegestaan als wordt voldaan aan de voorwaarden van:

¹⁶ Zie bijv. AbRS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4732.

¹⁷ Zo geeft de provincie aan, zie reactieve aanwijzing, p. 6.

- a. artikel 6.3, vierde lid, of
 - b. artikel 7.3, vierde lid, of
 - c. artikel 7.11, tweede lid.
2. In afwijking van het bepaalde in artikel 2, derde lid, wordt onder de bestaande gebruiksoppervlakte van bebouwing voor mestbewerking in het eerste lid, verstaan de gebruiksoppervlakte die:
- a. op 13 juni 2017 legaal aanwezig of in uitvoering was; of
 - b. mag worden gebouwd krachtens een vóór 13 juni 2017 verleende vergunning.¹

Uit de formulering van bovenstaande rechtstreeks werkende regel, blijkt niet van enige territoriale beperking. Het bestemmingsplan is bovendien niet in strijd met de artikelen 6.3, vierde lid, 6.4, vierde lid, 7.3, vierde lid, 7.11, tweede lid en 25.1, derde lid van de Verordening, waar artikel 34 van de Verordening naar verwijst, noch met andere bepalingen van de Verordening. Dat betekent dat het bestemmingsplan dat door de reactieve aanwijzing is getroffen, niet in strijd met de Verordening is vastgesteld.

Het beleid waar de reactieve aanwijzing op gebaseerd is, is vertaald in de geldende verordening; er is aldus naar oordeel van de gemeenteraad ook geen sprake van strijd met het provinciale beleid.

Aangezien het bestemmingsplan niet in strijd met de Verordening of het provinciaal beleid is vastgesteld, ontbreekt de vereiste noodzaak tot het geven van een reactieve aanwijzing.

2.3 Exceptieve toetsing

GS zijn volledig voorbij gegaan aan het gemeentelijk belang om nadelige milieugevolgen vanwege mestbewerkingsbedrijven voor haar inwoners en in de gemeente gevestigde bedrijven te voorkomen. Dat klemmt temeer, omdat aan de provinciale opvatting dat mestbewerkingsbedrijven niet langer thuis horen in het buitengebied, maar op bedrijventerreinen, geen enkel onderzoek, laat staan: een deugdelijk onderzoek, ten grondslag ligt. De provinciale regels die mestbewerking van mest van derden in het buitengebied uitsluiten, zijn dus niet gemotiveerd en dienen vanwege het ontbreken van die motivering onverbindend verklaard te worden, althans buiten toepassing te blijven.¹⁸

De regels uit de Verordening ruimte, actualisatie 2017, die mestbewerking van mest van derden in het buitengebied uitsluiten¹⁹, zijn onvoldoende gemotiveerd en dienen daarom onverbindend verklaard te worden, althans buiten toepassing te blijven.

¹⁸ Conclusie A-G Widdershoven, 22 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3557.

¹⁹ Te weten artikel 6.3, vierde lid, artikel 6.4, vierde lid, artikel 7.3, vierde lid, artikel 7.11, tweede lid en artikel 25.1, derde lid alsmede artikel 34 Verordening ruimte, actualisatie 2017.

3. Goede ruimtelijke ordening

Voor het vaststellen van een bestemmingsplan geldt de eis van een goede ruimtelijke ordening van artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. De gemeenteraad heeft beleidsvrijheid bij het maken van ruimtelijke keuzes, zolang hogere regelgeving die beleidsvrijheid niet beperkt. Het is primair de gemeenteraad die aan de hand van beleidsopvattingen bepaalt op welke locatie een bestemming aanvaardbaar is en waar niet.

Planologisch was een mestbewerkingsbedrijf onder de Verordening ruimte 2014 op grond van artikel 4.7 van die verordening niet rechtstreeks mogelijk op bedrijventerreinen in de provincie Noord-Brabant. Na de inwerkingtreding van de Verordening leek een mestbewerkingsbedrijf planologisch wel mogelijk te zijn c.q. worden.²⁰ Door middel van het bestemmingsplan heeft de gemeenteraad beoogd om de planologische mogelijkheden voor mestbewerkingsbedrijven op de bedrijventerreinen Elzenburg en de Geer praktisch ongewijzigd te laten ten opzichte van de planologische mogelijkheden die er waren onder de vigeur van de Verordening ruimte 2014. Aan het bestemmingsplan heeft de gemeenteraad de Nota van Uitgangspunten mestbewerking, die als bijlage bij de plantoelichting is gevoegd, ten grondslag gelegd.

In de navolgende subparagrafen wordt nader toegelicht waarom de reactieve aanwijzing naar oordeel van de gemeenteraad niet voldoet aan de eis dat sprake moet zijn van een goede ruimtelijke ordening.

3.1 Zorgvuldigheidsbeginsel

Aangezien de reactieve aanwijzing activiteiten mogelijk maakt die de gemeenteraad in het belang van een goede ruimtelijke ordening wil verbieden, ligt het op de weg van GS om te onderbouwen dat het ter plaatse toestaan van mestbewerkingsbedrijven in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

GS verwijzen in de motivering van het bestreden besluit naar de plantoelichting bij het bestemmingsplan 'Elzenburg-De Geer-Oss-2011'. Naar oordeel van GS zijn bestaande en omliggende functies destijds nadrukkelijk betrokken bij de afweging om bedrijven tot en met milieucategorie 6 toe laten:

*"Wij hebben geconstateerd dat alle noodzakelijke onderzoeken in het kader van het vigerend bestemmingsplan 'Bedrijventerreinen Elzenburg-De Geer-Oss-2011' zijn verricht inclusief onderzoek naar de ligging van het bedrijventerrein ten opzichte van andere gevoelige functies en infrastructuur. Daarmee is wel degelijk tot een afgewogen oordeel gekomen over de opgenomen bestemmingen met de daarbij toegestane milieucategorie."*²¹.

Een verwijzing naar een plantoelichting uit 2011 kan de reactieve aanwijzing om meerdere redenen niet dragen.

²⁰ Al blijkt dit niet direct uit artikel 34 van de Verordening, dat ook geldt voor bedrijventerreinen, omdat er geen territoriale afbakening is gemaakt.

²¹ Reactieve aanwijzing, p. 8.

In de eerste plaats is onjuist dat bedrijven tot en met milieucategorie 6 zijn toegestaan. Het bestemmingsplan maakt bedrijven tot maximaal milieucategorie 5 mogelijk.

In de tweede plaats is de motivering een herhaling van de zienswijzen die GS tegen het ontwerpbestemmingsplan ingediend hebben. GS gaan er volledig aan voorbij dat in de nota van zienswijzen (**Bijlage 7**) de zienswijzen van GS weerlegd zijn. GS zetten in de reactieve aanwijzing niet uiteen waarom deze weerlegging ondeugdelijk zou zijn.

In de derde plaats blijkt uit de plantoelichting 2011, in het bijzonder uit bijlage 4 – Milieuonderzoeken Elzenburg en De Geer (**Bijlage 8**), dat bij het geuronderzoek enkel de aanwezige bedrijven en de daarbij betrokken geurhinder alsmede de op dat moment aanwezige gevoelige objecten zijn betrokken. Een beoordeling van de ruimtelijke gevolgen van mestbewerkingsbedrijven, die vanwege de reactieve aanwijzing planologisch op alle locaties met de bestemming 'Bedrijven 1' toegestaan zijn, heeft niet plaatsgevonden. Evenmin zijn mogelijke cumulatieve effecten van de vestiging van meer dan één mestbewerkingsbedrijf onderzocht,²² terwijl het aantal mestbewerkingsbedrijven dat zich kan vestigen niet is beperkt. Ook ontbreekt onderzoek naar de cumulatie van geurhinder van mestbewerkingsbedrijven met andere op het industrieterrein gevestigde bedrijven.

In de vierde plaats blijkt uit vaste rechtspraak van uw Afdeling dat (ook) in het kader van de vaststelling van een conserverend bestemmingsplan moet worden onderzocht of continuering van de bestaande, maar nog niet verwezenlijkte bestemmingen, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.²³ Wat voor een conserverend bestemmingsplan geldt, gaat ook op voor de onderhavige reactieve aanwijzing. GS hadden moeten onderzoeken of het planologisch mogelijk maken van mestbewerkingsbedrijven op de onderhavige bedrijventerreinen, waarbij het aantal bedrijven en de hoeveelheid te bewerken mest niet is beperkt, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Een verwijzing naar de plantoelichting van het bestemmingsplan dat op 7 april 2011 is vastgesteld, volstaat niet. GS hadden alle relevante aspecten zoals geur, geluid, verkeer, MER, gezondheidseffecten etc. moeten onderzoeken, waarbij geldt dat de maximale planologische mogelijkheden voorwerp van onderzoek dienen te zijn.

Dat mestbewerkingsbedrijven niet zonder meer inpasbaar zijn, blijkt overigens ook uit In de – hierboven aangehaalde - uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 29 augustus 2017,²⁴ die – zoals hierboven vermeld – in stand is gebleven bij de Afdeling.²⁵

²² Zie voor de cumulatieve effecten paragraaf 3.3 van dit beroepschrift.

²³ Zie bijvoorbeeld AbRS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3404.

²⁴ Rechtbank Oost-Brabant, 29 augustus 2017, ECLI:NL:RBOBR:2017:4560.

²⁵ AbRS 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3857.

GS hadden moeten onderzoeken of de ontwikkelingen die door middel van de reactieve aanwijzing mogelijk worden gemaakt in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Een verwijzing naar een plantoelichting uit 2011 volstaat niet.

3.2 Milieueffectrapportage

Uit de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 29 augustus 2017 blijkt dat er een mer-beoordelingsbesluit in verband met het in die procedure bestreden besluit genomen had moeten worden. Dat dit vereiste tevens geldt ten aanzien van onderhavige reactieve aanwijzing, leid ik af uit de Bijlage, behorend bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: 'Besluit MER'), onderdeel A:

1. *"In deze bijlage wordt verstaan onder plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening: een plan als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, en artikel 3.1, derde lid, van de Wro – met uitzondering van een plan dat zijn grondslag vindt in een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° van de Wabo – en met inbegrip van:*
 - a. *Een inpassingsplan (...)*
 - b. *Voor zover het plan wordt genoemd in kolom 3 van de onderdelen C onderscheidenlijk D: 1° een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid van die wet, tenzij die volgt uit een aanwijzing ingevolge artikel 4.4, eerste lid, onder c, van die wet, welke een concrete locatie aanwijst, waarvan niet kan worden afgeweken,".*

Nu er feitelijk sprake is van dezelfde situatie als wanneer provinciale staten een inpassingsplan vaststellen om een ruimtelijke ontwikkeling mogelijk te maken, is een mer-beoordelingsbesluit vereist. Bovendien is het nemen van een mer-beoordelingsbesluit eveneens vereist in geval sprake is van een aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro die een concrete locatie aanwijst waarvan niet kan worden afgeweken.

Volledigheidshalve merk ik op dat er voor de bedrijventerreinen niet eerder een m.e.r.-procedure is doorlopen.

Gedeputeerde staten hebben ten onrechte geen m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen.

3.3 Aanvaardbaar woon- en leefklimaat

Bij het nemen van een planologisch besluit dienen de geldende milieukwaliteitseisen in elk geval in acht genomen worden. Tevens dienen de mogelijke gevolgen voor het woon- en leefklimaat te worden meegewogen. Als er geen sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, dan is er geen sprake van een goede ruimtelijke ordening.²⁶

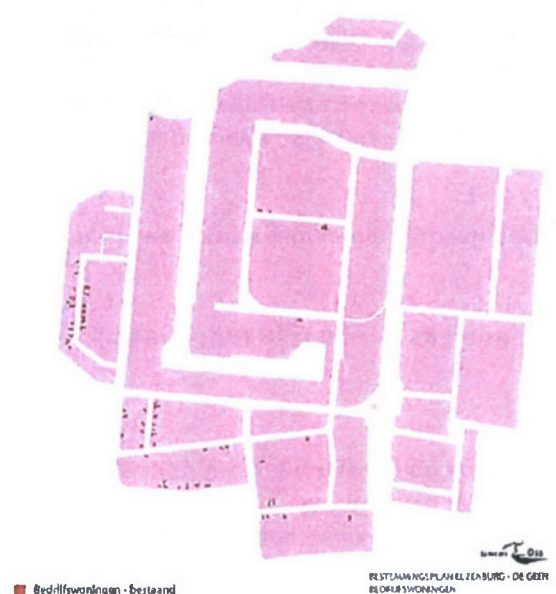
Naar oordeel van de gemeenteraad is er als gevolg van de reactieve aanwijzing om meerdere redenen géén sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

²⁶ Bijv. AbRS 13 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1978 en AbRS 27 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3542.

In de eerste plaats blijkt uit het advies van Witteveen + Bos van 23 december 2016, dat als bijlage 1b bij de nota van zienswijzen bij het bestemmingsplan is gevoegd en ook uit de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 29 augustus 2017, dat het object aan Ossestraat 13/15 een geurgevoelig object is. Op grond van het advies en de uitspraak dient dit object te worden gecategoriseerd in de 'omgevingscategorie beperkt', zoals bedoeld in de beleidsregel "Beleidsregel industriële geur Noord-Brabant 2018".²⁷ Uit het advies blijkt dat er op deze locatie een overschrijding van de richtwaarde plaatsvindt, alsmede van de grenswaarde wanneer wordt uitgegaan van een hedonische weegfactor voor de mestverwerking van $F=0,5$.²⁸ Reeds op grond hiervan is er sprake van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

Met de kennis van nu over de aard en de schaal van mestbewerkingsbedrijven die zich hier mogelijk willen vestigen en de huidige milieu hygiënische inzichten is duidelijk dat het bij rechte toestaan van mestbewerkingsbedrijven op bedrijventerrein Elzenburg en De Geer in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In de tweede plaats is als gevolg van de reactieve aanwijzing ter plaatse van de op de bedrijventerreinen aanwezige bedrijfswoningen geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat gewaarborgd. Deze bedrijfswoningen zijn geurgevoelige objecten, die eenzelfde bescherming toekomt als burgerwoningen. Deze bescherming dient in het ruimtelijke ordeningsspoor gewaarborgd te worden.



Overzicht aanwezige bedrijfswoningen in het plangebied²⁹

²⁷ Beleidsregel van GS houdende regels omtrent geur 'Beleidsregel industriële geur Noord-Brabant 2018', d.d. 25 april 2018.

²⁸ Zie advies Witteveen + Bos d.d. 23 december 2016, hoofdstuk 3 en bijlagen I en II.

²⁹ Bron: toelichting bestemmingsplan "Elzenburg-de Geer-Oss-2011", p. 35.

GS hebben de aanwezige bedrijfswoningen niet in de belangenafweging betrokken.

In de derde plaats is er bij het geven van de reactieve aanwijzing geen rekening gehouden met cumulatieve effecten die ontstaan als zich meerdere mestbewerkingsbedrijven zouden vestigen. Nogmaals, er is geen maximum gesteld aan het aantal mestbewerkingsbedrijven dat zich in het plangebied kan vestigen. GS hebben niet onderbouwd dat er ondanks mogelijke cumulatieve effecten die kunnen optreden, sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Daar komt nog bij dat de hoeveelheid mest die bewerkt kan worden niet is gemaximeerd.

De reactieve aanwijzing is in strijd met de goede ruimtelijke ordening. GS hebben niet onderzocht dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd.

3.4 Bedrijventerrein de Geer

Naast hetgeen hierboven in algemene zin naar voren is gebracht ten aanzien van het woon- en leefklimaat waarmee de reactieve aanwijzing in strijd is, besteed ik nog aandacht aan de inpasbaarheid van een mestbewerkingsbedrijf op bedrijventerrein De Geer. Dit is het oostelijke gedeelte van het plangebied.



Hierboven de verbeelding van het plangebied; nummers 6 en 7 behoren tot 'De Geer'.

Dit bedrijventerrein is ongeschikt als locatie voor een mestbewerkingsbedrijf vanwege het type bedrijven en de gewenste ruimtelijke uitstraling op dit bedrijventerrein. Een mestbewerkingsbedrijf past niet binnen het profiel van dit bedrijventerrein. De Geer is om deze reden geen geschikte locatie voor de vestiging van een mestbewerkingsbedrijf.

De reactieve aanwijzing is specifiek voor (het deel van het) bedrijventerrein 'De Geer', in strijd met de goede ruimtelijke ordening, omdat een mestbewerkingsbedrijf niet past bij het streven om dit bedrijventerrein te (her)ontwikkeling tot een duurzaam bedrijventerrein.

4. Gelijkheidsbeginsel

De reactieve aanwijzing is in strijd met het gelijkheidsbeginsel, omdat GS elders in de provincie accepteren dat mestbewerkingsbedrijven op nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen wordt uitgesloten.

Als voorbeelden noem ik het bestemmingsplan "Bedrijvenpark Laarakker Noord", dat is vastgesteld op 25 september 2017 door de gemeenteraad van de gemeente Cuijk³⁰:



Uitsnede plankaart bestemmingsplan Bedrijvenpark Laarakker Noord

Artikel 4.5.8 aanhef en sub b van de planregels bepaalt dat het gebruik van de gronden ten behoeve van mestbewerking in strijd is met de planregels.

En ook het bestemmingsplan "Duurzaam Industriepark Cranendonck", dat is vastgesteld op 19 september 2017 door de gemeenteraad van de gemeente Cranendonck³¹:

³⁰ NL.IMRO.1684.15bplaarakkernoord-VA01.

³¹ NL.IMRO.1706.BPDIC7501-VAST.



Uitsnede plankaart bestemmingsplan Duurzaam Industriepark Cranendonck

Artikel 3.5.3, aanhef en sub g van de planregels sluit vestiging van mestbewerkingsbedrijven uit.

Tegen deze bestemmingsplannen hebben GS géén zienswijzen ingediend, noch is er een reactieve **aanwijzing** gegeven. Niet valt in te zien, zowel in relatie tot het gelijkheidsbeginsel als in relatie tot het provinciale belang, dat GS in die gevallen geen provinciaal belang aanwezig achtten, terwijl daarvan bij het Osse bestemmingsplan wel sprake is. In dit verband is nog relevant te vermelden dat de genoemde bestemmingsplannen vergelijkbare milieucategorieën toestaan.

De reactieve aanwijzing is in strijd met het gelijkheidsbeginsel gegeven.

5. Afsluiting

Ik verzoek u het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit te vernietigen.

Voorts verzoek ik u gedeputeerde staten te veroordelen in de kosten die cliënt in verband met de behandeling van dit beroep heeft moeten maken.

Hoogachtend,
Hekkelman Advocaten N.V.


T.E.P.A. Lam
advocaat