

Principestandpunt GS ten aanzien van het voornemen om grootschalige mestverwerking op het bedrijventerrein Heesch West uit te sluiten

Aanleiding/knelpunt

Heesch West is het nieuwe regionale bedrijventerrein in voorbereiding voor de regio Den Bosch – Oss. Het doel is hier de grootschalige en zwaardere bedrijvigheid te vestigen. Profiel: marktonderzoek naar verwachting 1 hha en groeter ...Vanwege het snel gegroeide tekort aan ook kleinere kavels voor de regionale verplaatsers is ook 0,5 ha mogelijk en farmaceutische industrie. Van belang voor de toekomst is de specifieke aandacht voor de opvang van de circulaire industrie. Provincie is altijd intensief betrokken geweest bij de plannen. Eerst vanwege de koppeling aan de financiering van A57, in een later fase om de vernieuwde duurzame aanpak en de optimale inpassing van de logistiek te stimuleren. De GR heeft een zelfstandige verantwoordelijkheid in dit ontwikkeltraject, maar de provincie heeft zowel vanuit stimulerend van innovatieve aanpak en vanuit rol als bevoegd gezag in het planproces geïnvesteerd. Samengewerkt aan oplossing Stikstofproblematiek. Duurzaam plan als alle details worden opgelost mee worden ingestemd. Er restte echter het punt van de mestverwerking waarop De GR HW en deelnemende gemeenten en de provincie tot op dit moment fundamenteel van mening verschilden.

In de aanloop van het traject hebben de gemeente Oss, Den Bosch en Bernheze zich geconformeerd aan het plan-mer Mest. Heesch West is daarin een van de vele potentiële locaties voor de verwerking van mest. Achtergrond daarvan was het vigerende provinciaal mestbeleid dat beoogt mestbewerkingsbedrijven op daartoe geschikte zware en goed ontsloten bedrijventerreinen op afstand van grote bewoningsconcentraties mogelijk te maken en mogelijk te houden. Dit wordt voornamelijk de beste manier gevonden om tegelijkertijd de algehele milieubelasting te verlagen en de kwaliteit van de mestverwerking te verbeteren.

De gemeenten hebben echter voor afronding van een provinciaal en regionaal standpunt over de mestverwerkingslocaties besloten deze discussie niet af te wachten en bij voorbaat de mogelijkheid van mestverwerking al uit het ontwerp-bestemmingsplan te schrappen. De gemeenten hebben hier vanuit hun standpunt zeer begrijpelijke procesmatige en inhoudelijke argumenten voor. Het bestuur van de GR/deelnemende gemeenten zijn hierop aangesproken en erover geïnformeerd dat in deze fase van de besluitvorming van het mestbeleid geen uitzonderingen gemaakt konden worden. Een belangrijk argument is dat dit immers tot precedentwerking bij andere potentiële mestverwerkingslocaties kan leiden.

Gemeenten wilden en konden het bestemmingsplan hier niet meer op aanpassen. Bij het terinzagelegging van het ontwerp bestemmingsplan in juli-augustus van dit jaar is dan ook een formele zienswijze ingebracht. Provincie stelt hierin dat ...

Daarop heeft de GR de provincie verzocht op basis van de specifieke omstandigheden van Heesch West toch een uitzondering te maken en hierover met de GR in overleg te blijven. In de db overleg van 22-22-2 heeft met gedeputeerde Ronnens toegezegd in GS een integrale afweging voor te leggen en de verschillende belangen integraal tegen elkaar af te wegen.

is afgesproken GS op basis van de verschillende overwegingen een van zowel ruimtelijke als mestbeleid, als de argumenten van de GR een bij GS een principieel standpunt te

In het recente verleden heeft de provincie dan ook door middel van een reactieve aanwijzing ingegrepen daar waar de gemeente de eerder aanwezige mogelijkheid tot mestverwerking uit het bestemmingsplan wilde verwijderen (Oss, 2019).

De Raad van State heeft naar aanleiding van een tegen de reactieve zienswijze ingestelde beroep gesteld dat de provincie gemachtigd is tot een dergelijke actie, omdat de provincie onderbouwd heeft dat het beschikbaar houden van locaties voor grootschalige mestbewerking op daarvoor geschikte bedrijventerreinen van provinciaal belang is. Het vigerende provinciale mestbeleid ziet mestbewerking als een industriële activiteit die thuishoort op bedrijventerreinen waar middelzware tot zware milieucategorieën zijn toegestaan, wat ook is vertaald in de actualisatie uit 2017 van de Verordening ruimte 2014. Het plan staat volgens het college aan het realiseren van het provinciaal beleid in de weg omdat het ertoe strekt dat een geschikte locatie voor mestbewerking op een bedrijventerrein verdwijnt. Uit artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro volgt dat het college bevoegd is een reactieve aanwijzing te geven, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van die gronden of het bestreden besluit anderszins in overeenstemming is met het recht.

provinciaal belang is, bepalend of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.

5.3. Het college heeft uiteengezet dat de provincie Noord-Brabant (hierna: de provincie) met het oog op de mestverwerkingsplicht op grond van de Meststoffenwet al in de Verordening ruimte 2014 heeft ingezet op mestbewerking in bestaand stedelijk gebied door in het tweede lid van artikel 4.7 van de Verordening ruimte 2014 in afwijking van het eerste lid de vestiging van, uitbreiding van of toename van de bestaande bebouwingsoppervlakte van mestbewerking mogelijk te maken onder de daar vermelde voorwaarden. Uit de toelichting op artikel 4.7 volgt dat in de provincie uitbreiding van de mestbewerkingscapaciteit nodig is, dat sturing op provinciaal niveau gewenst is en dat daarom in de Verordening ruimte 2014 regels zijn opgenomen over mestbewerking in bestaand stedelijk gebied op bedrijventerreinen. Mestbewerkers worden ook al jarenlang op bedrijventerreinen gevestigd, zoals bijvoorbeeld in Moerdijk.

Vervolgens is mede op basis van de dialoog Brabants mestbeleid gevoerd door burgers, veehouders, milieubeschermers, gezondheidsdeskundigen, financiers, gemeenten en waterschappen, de notitie Versnelling transitie veehouderij vastgesteld. Hierin is overwogen dat mestbewerking in geval van mest afkomstig van meerdere locaties een industriële activiteit is die vanuit een goede ruimtelijke ordening en zorgvuldig ruimtegebruik thuis hoort op een daarvoor geschikt bedrijventerrein. Bij bedrijventerreinen kan een goede afweging worden gemaakt over aspecten als logistiek, infrastructuur en ligging ten opzichte van kwetsbare functies als wonen, zo volgt uit de notitie. Verder is toegelicht dat juist bij de ontwikkeling van bedrijventerreinen uitgebreide onderzoeken worden gedaan en geborgd wordt dat overlast en hinder naar de omgeving zoveel mogelijk worden ingeperkt. Bovendien zijn bedrijventerreinen goed ontsloten en liggen die op afstand van woongebieden, aldus de notitie. De uitkomsten hiervan hebben de basis gevormd voor de actualisatie uit 2017 van de Verordening ruimte 2014. Dat is gedaan door artikel 4.7 te laten vervallen, waarmee mestbewerking in stedelijk gebied niet langer onder voorwaarden maar rechtstreeks is toegestaan, net als andere industriële activiteiten.

5.4. Het college heeft het uitgangspunt dat locaties voor grootschalige mestbewerking op daarvoor geschikte bedrijventerreinen binnen bestaand stedelijk gebied beschikbaar zijn en moeten blijven om te voorzien in voldoende mestbewerkingscapaciteit aangeduid als het provinciaal belang dat het geven van een reactieve aanwijzing noodzakelijk maakt. Niet valt in te zien dat het college zich niet in redelijkheid dit belang heeft kunnen aantrekken. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het belang om te voorzien in voldoende mestbewerkingscapaciteit op daarvoor geschikte, schaarse locaties de grenzen van de afzonderlijke gemeentelijke gebieden overschrijdt, en zowel zijn grondslag vindt in provinciaal mestbeleid als ook in de actualisatie uit 2017 van de Verordening ruimte 2014 door daarin mestbewerkingsbedrijven ook zonder daaraan voorwaarden te verbinden op

industrieterreinen in bestaand stedelijk gebied mogelijk te maken.

5.5. Ten aanzien van het betoog van het gemeentebestuur dat de regels uit de Verordening ruimte Noord-Brabant die bewerking van mest van derden in het buitengebied uitsluiten onvoldoende gemotiveerd zijn, overweegt de Afdeling het volgende. Tegen een algemeen verbindend voorschrift staat volgens artikel 8:3, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep open. Dit betekent echter niet dat artikelen uit de Verordening ruimte Noord-Brabant in het geheel niet kunnen worden getoetst. De verbindendheid kan aan de orde komen via de exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zodanig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De Afdeling stelt vast dat schending van de artikelen 6.3, vierde lid, 6.4, vierde lid, 7.3, vierde lid, 7.11, tweede lid, 25.1, derde lid en 34 van de Verordening ruimte Noord-Brabant niet ten grondslag is gelegd aan de reactieve aanwijzing. De betogen falen reeds daarom.

Gelijkheidsbeginsel

6. Het gemeentebestuur betoogt dat de reactieve aanwijzing in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, omdat het college elders in de provincie

accepteert dat mestbewerkingsbedrijven op nieuw te ontwikkelen bedrijventerreinen met vergelijkbare milieucategorieën worden uitgesloten.

Het gemeentebestuur wijst op het bestemmingsplan "Duurzaam Industriepark Cranendonck", dat is vastgesteld op 19 september 2017 door de gemeenteraad van Cranendonck en het bestemmingsplan "Bedrijvenpark Laarakker Noord", dat is vastgesteld op 25 september 2017 door de gemeenteraad van Cuijk. Het gemeentebestuur voert daartoe aan dat niet valt in te zien dat het college in die gevallen geen provinciaal belang aanwezig acht terwijl daarvan bij dit plan wel sprake is.

6.1. Over de door het gemeentebestuur gemaakte vergelijking met de bestemmingsplannen van de gemeenten Cranendonck en Cuijk overweegt de Afdeling dat deze plannen met ingang van 23 december 2016 en 21 mei 2017 in ontwerp ter inzage hebben gelegen. Het college heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat deze situaties verschillen van de aan de orde zijnde situatie, omdat de aangehaalde bestemmingsplannen beide in ontwerp ter inzage hebben gelegen **voorafgaand aan de vaststelling van de Verordening ruimte Noord-Brabant met de actualisatie uit 2017** die op 15 juli 2017 in werking is getreden en waarbij artikel 4.7 is komen te vervallen. Er kon voorafgaand aan het vaststellen van die beide plannen daardoor geen sprake zijn van het indienen van zienswijzen door het college met het doel om de betreffende bedrijfsterreinen beschikbaar te houden voor de rechtstreekse vestiging van, uitbreiding van of toename van de bestaande bebouwing voor mestbewerking omdat artikel 4.7, eerste lid, van de Verordening ruimte 2014 daar destijds niet in voorzag. En dat betekende in procedurele zin dat aan de in artikel 3.8, vierde lid, van de Wro gestelde voorwaarde met betrekking tot het vooraf indienen van een zienswijze niet was voldaan. In materiële zin ontbrak destijds een provinciaal belang dat, gelet op het destijds geldende artikel 4.7, eerste lid van de Verordening ruimte 2014 een aanwijzing zou kunnen rechtvaardigen. Gelet

hierop heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de beide door het gemeentebestuur genoemde situaties niet overeenkomen met de thans in Oss aan de orde zijnde situatie. Het gelijkheidsbeginsel staat niet aan het geven van de reactieve aanwijzing in de weg.

Noodzaak reactieve aanwijzing

7. ^{5.1.2.e} ^{5.1.2.e} en anderen en het gemeentebestuur betogen dat de noodzaak voor de reactieve aanwijzing niet is gemotiveerd en dat er in het bestreden besluit geen zorgvuldige afweging van de betrokken belangen heeft plaatsgevonden.

7.1. Of het provinciaal belang het geven van een reactieve aanwijzing noodzakelijk maakt, behelst een bevoegdheid met beleidsruimte, waarbij het college een zorgvuldige afweging dient te maken van de betrokken belangen.

7.2. Het college heeft omtrent de noodzaak uiteengezet dat in Noord-Brabant sprake is van een gebrek aan mestbewerkingscapaciteit en sprake is van een groot mestoverschot. De behoefte aan locaties is groot en er zijn weinig locaties beschikbaar. De behoefte zal naar verwachting ook toenemen in de komende jaren. Het behoud van de locatie waar het plan op ziet is, aldus het college, nodig om te kunnen voldoen aan de doelstellingen die zijn geformuleerd in provinciaal beleid en de Meststoffenwet. Verder heeft het college gesteld dat het bedrijventerrein Elzenburg zeer geschikt is
201810045/1/R2 7 21 oktober 2020

voor mestbewerking omdat voor zover het betreft gronden met de bestemming "Bedrijf-1", die gronden reeds bestemd zijn voor bedrijven die vallen in de zwaardere milieucategorieën 3 tot en met 5 en daarmee ruimte bieden voor mestbewerking. Het bedrijventerrein beschikt bovendien over goede ontsluitingsmogelijkheden via de weg, het spoor en het water. De ligging van het bedrijventerrein en, meer in het bijzonder, de gedeelten die zijn bestemd voor bedrijven in de milieucategorieën 3 tot en met 5 is gunstig gelet op de afstand tot woningen en omwonenden. Het gemeentebestuur heeft bovendien in het verleden onderkend dat het bedrijventerrein op zichzelf geschikt is voor mestbewerking, door voor de gronden met de

bestemming "Bedrijf-1" de betreffende activiteit op te nemen in de Milieuzoneringslijst die behoort bij het moederplan. 5.1.2.e 5.1.2.e en anderen en het gemeentebestuur hebben niet aannemelijk gemaakt dat het voorafgaande niet juist is. Het college heeft bij de belangenafweging de voorgaande aspecten betrokken en ook in aanmerking genomen dat op de gronden waaraan in het moederplan de bestemming "Bedrijf-1" is toegekend ook zonder de reactieve aanwijzing vrijwel alle bedrijven in de categorieën 3 tot en met 5 van de milieuzoneringslijst kunnen worden gevestigd.

7.3. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het college de reactieve aanwijzing noodzakelijk heeft kunnen achten ter bescherming van provinciale belangen.

Inzet van andere bevoegdheden

8. Het gemeentebestuur, 5.1.2.e 5.1.2.e en anderen en 5.1.2.e en anderen betogen dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het betrokken provinciaal belang niet door de inzet van andere bevoegdheden kan worden beschermd. Het college had voor een proactieve aanwijzing als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro of een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26, eerste lid, van de Wro moeten kiezen omdat het gaat om het actief mogelijk maken van ontwikkelingen die het provinciebestuur met het oog op een goede ruimtelijke ontwikkeling wenselijk of noodzakelijk acht.

8.1. Uit artikel 3.8, zesde lid, van de Wro volgt dat in de redengeving van de reactieve aanwijzing moet worden aangegeven waarom het betrokken nationale of provinciale belang niet met de inzet van de andere aan het college van gedeputeerde staten toekomende bevoegdheden kan worden beschermd.

De wetgever heeft hierbij gedoeld op de zogenoemde verzwaarde motiveringsplicht waarbij uitgelegd moet worden waarom het college ter bescherming van het betrokken belang geen gebruik heeft gemaakt van andere wettelijke bevoegdheden die de Wro biedt, zoals de proactieve aanwijzing, de algemene regels en het inpassingsplan.

8.2. In de parlementaire geschiedenis van de Wro (Kamerstukken II 2004/05, 28 916, nr. 15) is het volgende opgenomen:

"Daarnaast bestaat echter in de praktijk behoefte aan een expliciete, efficiënte mogelijkheid voor de provincie en het Rijk om de inwerkingtreding van een vastgesteld gemeentelijk bestemmingsplan ter bescherming van 201810045/1/R2 8 21 oktober 2020 bovengemeentelijke belangen te blokkeren zonder daar zelf een eigen bestemmingsplanwijziging voor in de plaats te stellen. Het gaat om de gevallen waarin provincie of Rijk uit een oogpunt van een provinciaal of nationaal belang bezwaar hebben tegen (een onderdeel van) het nieuw vastgestelde bestemmingsplan (of projectbesluit) dan wel zij de geldende bestemming willen voortzetten."

8.3. In de uitspraken van de Afdeling van 2 februari 2011, ECLI:NL:RVS:BP2846, en van 15 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:6Q1865, heeft de Afdeling overwogen dat een proactieve aanwijzing of een inpassingsplan in de rede ligt voor ontwikkelingen die het provinciebestuur met het oog op een goede ruimtelijke ordening wenselijk of noodzakelijk acht. Dit zijn geen andere bevoegdheden die het bij de reactieve aanwijzing betrokken provinciaal belang konden beschermen, maar bevoegdheden die de provincie kan inzetten als zij zelf iets mogelijk wil maken in plaats van bevoegdheden om met het provinciaal belang strijdige onderdelen van een bestemmingsplan te blokkeren.

8.4. Uit de uitspraak van de Afdeling van 27 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW9565, volgt dat overwegingen dat een reactieve aanwijzing eenvoudiger, sneller en duidelijker is dan het in procedure brengen van een inpassingsplan of provinciaal projectbesluit ook een rol kunnen spelen bij de keuze voor de reactieve aanwijzing boven andere instrumenten.

8.5. Het college heeft afgewogen welk instrument het meest recht doet aan de situatie. In tegenstelling tot hetgeen door het gemeentebestuur,

5.1.2.e 5.1.2.e en anderen en 5.1.2.e en anderen is betoogd, ligt de vaststelling van een inpassingsplan niet voor de hand. Het college wil niet

planologische medewerking verlenen aan de vestiging van een mestbewerkingsbedrijf op een concrete locatie op Elzenburg maar de planologische mogelijkheid van een dergelijke activiteit op Elzenburg in algemene zin laten voortbestaan, zonder daar een eigen planregeling voor in de plaats te stellen. Om diezelfde reden ligt een proactieve aanwijzing niet voor de hand. Er hoeft in dit geval geen nieuw plan te worden vastgesteld omdat het moederplan de gewenste ontwikkeling mogelijk maakt. Dat een reactieve aanwijzing kan worden gegeven om een vigerende bestemming te behouden, volgt uit de hierboven onder 8.2 beschreven parlementaire geschiedenis van de Wro (Kamerstukken II 2004/05, 28.916, nr. 15).

Anders dan in de beroepen wordt gesteld, is de reactieve aanwijzing gegeven met het oogmerk om een ongewenste ruimtelijke ontwikkeling tegen te gaan, te weten het neutraliseren van het verbod tot vestiging van een mestbewerkingsbedrijf op Elzenburg.

Voorts heeft het college terecht gesteld dat het instrument van de reactieve aanwijzing in dit geval niet alleen het meest passende, maar ook het meest efficiënte middel is. Het vaststellen van een inpassingsplan of het geven van een proactieve aanwijzing zou voor onnodige vertraging zorgen. Onnodig, omdat in het moederplan al recht wordt gedaan aan het provinciaal belang. Met de reactieve aanwijzing herleeft het relevante deel daarvan, zodat geen verdere planvorming nodig is.

201810045/1/R2 9 21 oktober 2020

8.6. Gelet op deze overwegingen is de Afdeling van oordeel dat het college voldoende draagkrachtig heeft gemotiveerd dat en waarom het college tot de conclusie is gekomen dat het betrokken provinciaal belang niet met de inzet van andere bevoegdheden diende te worden beschermd. De betogen falen.