

## Uitspraak 201306630/5/R3

Datum van uitspraak: woensdag 4 februari 2015

Tegen: de raad van de gemeente Weert

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

Bij deze uitspraak is een persbericht uitgebracht.

201306630/5/R3.

Datum uitspraak: 4 februari 2015

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te Weert, en anderen,

en

de raad van de gemeente Weert,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 26 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2011" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en anderen en [belanghebbende] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 augustus 2014, waar [appellante] en anderen, vertegenwoordigd door mr. P.P.A. Bodden, advocaat te Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.J. Jans, ing. M.W. Arts en J.J.M. Truijen, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], bijgestaan door mr. P.R. Botman, advocaat te Tilburg, gehoord.

### Overwegingen

1. Ter zitting is het beroep ingetrokken voor zover ingesteld door anderen dan [appellante].

2. [appellante] exploiteert een varkenshouderij op het perceel [locatie 1] te Weert. Het beroep richt zich tegen de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige agrarische bedrijfswoning" die is toegekend aan het perceel [locatie 2] te Weert. Volgens [appellante] kan de toegekende aanduiding niet het door de raad beoogde effect hebben, te weten dat het laten bewonen van de bedrijfswoning door een derde geen effecten heeft voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de inrichting van [appellante]. [appellante] betoogt dat de luchtkwaliteit overeenkomstig bijlage III bij de Richtlijn 2008/50/EG van de Raad van 20 mei 2008 betreffende

de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (hierna: de Richtlijn) ook dient te worden beoordeeld ter plaatse van de woning op het perceel [locatie 2]. De raad heeft zich dit volgens [appellante] evenwel ten onrechte niet gerealiseerd.

Voorts stelt [appellante] zich op het standpunt dat geen beleid is geformuleerd ten aanzien van het toekennen van dit soort aanduidingen en dat geen volledige belangenafweging heeft plaatsgevonden. Bij het toekennen van de aanduiding is volgens [appellante] geen rekening gehouden met haar belang.

#### Relativiteit

3. [belanghebbende] betoogt dat gelet op artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) hetgeen [appellante] heeft aangevoerd met betrekking tot het voldoen aan de luchtkwaliteitseisen ter plaatse van de woning van [belanghebbende], niet kan leiden tot vernietiging van het plan, nu die luchtkwaliteitseisen betrekking hebben op de gezondheidsbelangen van [belanghebbende] en niet de belangen van [appellante] beogen te beschermen.

3.1. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

3.2. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

De Afdeling overweegt dat de beroepsgrond van [appellante] betrekking heeft op de luchtkwaliteitseisen in de Richtlijn, die zijn geïmplementeerd in titel 5.2 van de Wet milieubeheer en bijlage 2 bij die wet. De bepalingen van deze titel bevatten milieukwaliteitseisen ten aanzien van de luchtkwaliteit, waaraan onder meer moet worden voldaan bij de uitoefening van de bevoegdheid tot de verlening van een omgevingsvergunning voor activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Deze bepalingen beogen weliswaar in het bijzonder de belangen van de menselijke gezondheid en het milieu te beschermen, doch niet kan worden geoordeeld dat deze normen er kennelijk niet ook toe strekken de belangen te beschermen van diegenen die activiteiten verrichten die invloed kunnen hebben op de luchtkwaliteit. Daartoe is van belang dat uit de considerans bij de Richtlijn kan worden afgeleid dat het niet de bedoeling van de Richtlijn is iedere uitstoot van schadelijke luchtverontreinigende stoffen onmogelijk te maken. Gezien het vorenstaande kan niet worden geoordeeld dat de ingeroepen normen er kennelijk niet toe strekken de belangen te beschermen van [appellante]. Artikel 8:69a van de Awb staat dan ook niet aan een mogelijke vernietiging van het bestreden besluit in de weg.

Het betoog van de raad faalt.

#### Inhoudelijk

4. De raad stelt zich op het standpunt dat het toekennen van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige agrarische bedrijfswoning" geen belemmeringen vanwege het aspect luchtkwaliteit met zich kan brengen voor de ontwikkeling van de inrichting van [appellante]. Volgens hem maakt de woning op het perceel [locatie 2], gelet op artikel 1.1a, eerste lid, van de Wabo en de toegekende aanduiding, deel uit van de inrichting van [appellante] en zal de luchtkwaliteit daarom ter plaatse van die woning niet beoordeeld hoeven worden. Voorts heeft volgens hem bij het toekennen van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige agrarische bedrijfswoning" geen onzorgvuldige belangenafweging plaatsgevonden.

4.1. Ingevolge artikel 2, aanhef en onder 1, van de Richtlijn wordt voor de toepassing van deze richtlijn verstaan onder lucht: de buitenlucht in de troposfeer, met uitsluiting van plaatsen als gedefinieerd in Richtlijn 89/654/EEG waarop bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn en waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, zorgen de lidstaten ervoor, dat de niveaus van zwaveldioxide, PM10, lood en koolmonoxide in de lucht in de gehele zones en agglomeraties de in bijlage XI vastgestelde grenswaarden niet overschrijden. Wat stikstofdioxide en benzeen betreft, mogen de in bijlage XI genoemde grenswaarden vanaf de daar genoemde data niet worden overschreden. De naleving van deze voorschriften wordt beoordeeld overeenkomstig bijlage III.

Ingevolge bijlage III, onder A, onder 1, bij de Richtlijn geschiedt de beoordeling van de luchtkwaliteit in alle zones en agglomeraties.

Ingevolge het bepaalde onder A, onder 2, vindt op de volgende locaties geen beoordeling plaats van de naleving van de grenswaarden met het oog op de bescherming van de menselijke gezondheid:

- a. locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;
- b. overeenkomstig artikel 2, lid 1, op bedrijfsterreinen of terreinen van industriële inrichtingen, waarop alle relevante bepalingen inzake gezondheid en veiligheid op het werk gelden;
- c. op de rijbaan van wegen; en op de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

Ingevolge artikel 2 van de Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 wordt in de zin van deze richtlijn verstaan onder arbeidsplaats, elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft.

Ingevolge artikel 5.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer zijn deze titel (bevattende de luchtkwaliteitseisen), bijlage 2 en de op deze titel berustende bepalingen niet van toepassing op plaatsen als gedefinieerd in artikel 2 van de Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 betreffende minimumvoorschriften inzake veiligheid en gezondheid voor arbeidsplaatsen (PbEG L 393), op welke plaatsen bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op de arbeidsplaats van toepassing zijn en waartoe leden van het publiek gewoonlijk geen toegang hebben.

Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, maken bestuursorganen bij de uitoefening van een in het tweede lid bedoelde bevoegdheid of toepassing van een daar bedoeld wettelijk voorschrift, welke uitoefening of toepassing gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, gebruik van een of meer van de volgende gronden en maken daarbij aannemelijk:

- a. dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet leidt tot het overschrijden, of tot het op of na het tijdstip van ingang waarschijnlijk overschrijden, van een in bijlage 2 opgenomen grenswaarde;
- b. dat, met inachtneming van het vijfde lid en de krachtens dat lid gestelde regels:
  - 1°. de concentratie in de buitenlucht van de desbetreffende stof als gevolg van die uitoefening of toepassing per saldo verbetert of ten minste gelijk blijft, of
  - 2°. bij een beperkte toename van de concentratie van de desbetreffende stof, door een met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregel of een door die uitoefening of toepassing optredend effect, de luchtkwaliteit per saldo verbetert;
- c. dat een uitoefening of toepassing, rekening houdend met de effecten op de luchtkwaliteit van onlosmakelijk met die uitoefening of toepassing samenhangende maatregelen ter verbetering van de luchtkwaliteit, niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 een grenswaarde is opgenomen;

d. dat een uitoefening dan wel toepassing is genoemd of beschreven in, dan wel betrekking heeft op, een ontwikkeling of voorgenomen besluit welke is genoemd of beschreven in, dan wel past binnen of in elk geval niet in strijd is met een op grond van artikel 5.12, eerste lid, of artikel 5.13, eerste lid, vastgesteld programma.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder g, sub 1°, van dat artikel zijn de in het eerste lid bedoelde bevoegdheden of wettelijke voorschriften de bevoegdheden en wettelijke voorschriften, bedoeld in artikel 2.4 van de Wabo, voor zover die bevoegdheid betrekking heeft op activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van die wet.

Ingevolge artikel 5.19, eerste lid, vindt het beoordelen van de luchtkwaliteit overeenkomstig de bij of krachtens deze paragraaf gestelde regels plaats in alle agglomeraties en zones, aangewezen krachtens artikel 5.22.

Ingevolge het tweede lid van dit artikel vindt in afwijking van het eerste lid op de volgende locaties geen beoordeling van de luchtkwaliteit plaats met betrekking tot luchtkwaliteitseisen voor de bescherming van de gezondheid van de mens, opgenomen in bijlage 2:

- a. locaties die zich bevinden in gebieden waartoe leden van het publiek geen toegang hebben en waar geen vaste bewoning is;
- b. terreinen waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van toepassing zijn;
- c. de rijbaan van wegen en de middenberm van wegen, tenzij voetgangers normaliter toegang tot de middenberm hebben.

Ingevolge artikel 1.1a, eerste lid, van de Wabo wordt een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een landbouwinrichting, die op grond van het bestemmingsplan door een derde bewoond mag worden, met betrekking tot die inrichting voor de toepassing van deze wet en de daarop berustende bepalingen beschouwd als onderdeel van die inrichting, tenzij bij of krachtens deze wet anders is bepaald.

5. Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Agrarisch Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. een agrarisch bedrijf met de daarbij behorende voorzieningen, met een geheel of in hoofdzaak grondgebonden agrarische bedrijfsvoering, waarbij per (gekoppeld) bouwvlak niet meer dan één bedrijf is toegestaan;
- b. agrarisch grondgebruik;
- c. behoud en ontwikkeling van de bestaande landschappelijke karakteristiek;
- d. het aantal op de verbeelding aangeduide bedrijfswoningen; er is één bedrijfswoning toegestaan ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning", er is geen bedrijfswoning toegestaan ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning uitgesloten"; indien er méér dan een bedrijfswoning is toegestaan is het maximaal aantal bedrijfswoningen aangegeven via een aanduiding, bij een gekoppeld bouwvlak is uitwisseling van bedrijfswoningen tussen de bouwvlakken mogelijk, met dien verstande dat het maximaal aantal toegestane bedrijfswoningen niet wordt overschreden.

Ingevolge lid 4.5.1 wordt onder gebruiken en/of laten gebruiken in strijd met het bestemmingsplan ten minste verstaan het gebruik van gronden en opstallen:

(...);

aa. voor bewoning van de bedrijfswoning door derden uitgezonderd ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige agrarische bedrijfswoning";

(...).

6. Aan het perceel [locatie 2] is in het plan de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige agrarische bedrijfswoning" toegekend. Op dit perceel staat een woning die in eigendom toebehoort aan [belanghebbende] en door haar wordt bewoond. Zij heeft geen bindingen met de inrichting van [appellante].

Zoals hiervoor overwogen onder 3.2 is de Richtlijn geïmplementeerd in titel 5.2 van de Wet milieubeheer en bijlage 2 bij die wet. Uit artikel 5.16 van die wet volgt dat bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor activiteiten met betrekking tot een inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder e, van de Wabo die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, in het kader van een beoordeling van die luchtkwaliteit gebruik dient te worden gemaakt van een of meer van de in het eerste lid genoemde gronden en daarbij aannemelijk dient te worden gemaakt hetgeen onder de desbetreffende gronden is vermeld. In artikel 5.19, eerste en tweede lid, van die wet is bepaald op welke plaatsen een beoordeling van de luchtkwaliteit plaats te vinden. In beginsel dient de luchtkwaliteit in alle agglomeraties en zones beoordeeld te worden. Ingevolge artikel 5.19, tweede lid, onder b, vindt geen beoordeling plaats op terreinen waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van toepassing zijn. De vraag is of het perceel [locatie 2], waarop de woning van [belanghebbende] staat, valt onder deze uitzondering op het uitgangspunt dat de luchtkwaliteit op iedere plaats beoordeeld dient te worden.

Vooropgesteld dient te worden dat artikel 1.1a van de Wabo een bepaling betreft die ziet op de omvang van een inrichting voor de toepassing van die wet en de daarop rustende bepalingen. Dat een bedrijfswoning, zoals in dit geval, op grond van het bestemmingsplan door een derde bewoond mag worden en daarom voor de toepassing van de Wabo en de daarop rustende bepalingen wordt beschouwd als onderdeel van die inrichting, staat los van de vraag of ingevolge artikel 5.19, tweede lid, van de Wet milieubeheer de luchtkwaliteit ter plaatse van het perceel waarop die woning staat al dan niet moet worden beoordeeld. Naar het oordeel van de Afdeling kan het perceel waarop een voormalige agrarische bedrijfswoning staat die door een derde mag worden bewoond, niet worden aangemerkt als een terrein waarop een of meer inrichtingen zijn gelegen, waar bepalingen betreffende gezondheid en veiligheid op arbeidsplaatsen als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van toepassing zijn. Een dergelijk perceel kan immers niet worden aangemerkt als een arbeidsplaats als bedoeld in artikel 5.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Een dergelijke plaats is in artikel 2 van de Richtlijn 89/654/EEG van de Raad van 30 november 1989 gedefinieerd als elke plaats die bestemd is als locatie voor werkplekken in gebouwen van de onderneming en/of inrichting, met inbegrip van elke andere plaats op het terrein van de onderneming en/of inrichting waartoe de werknemer in het kader van zijn werk toegang heeft. Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat bij de eventuele verlening van een omgevingsvergunning voor de inrichting van [appellante] die gevolgen kan hebben voor de luchtkwaliteit, die luchtkwaliteit niet beoordeeld zal hoeven te worden ter plaatse van het perceel [locatie 2] en dat de toekenning van de bestreden aanduiding daarom geen gevolgen zal hebben voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de inrichting. Aan het vorenstaande doet niet af dat in de Memorie van Toelichting op de Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en enkele andere wetten om de planologische status van gronden en opstellen bepalend te laten zijn voor de mate van milieubescherming alsmede om de positie van agrarische bedrijfswoningen aan te passen (plattelandswoningen) (Kamerstukken II, 2011-12, 33 078, nr. 3, p. 5) is vermeld dat als een voormalige bedrijfswoning in juridisch-planologisch opzicht nog deel uitmaakt van het bijbehorende bedrijf, deze voormalige bedrijfswoning niet wordt beschermd tegen de emissie van fijn stof vanuit dat "eigen" bedrijf. Daarmee wordt het bepaalde in artikel 5.19, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer immers miskend.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom, gelet op de belangen van [appellante], de toekenning van de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige agrarische bedrijfswoning" aan het perceel [locatie 2] strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt.

7. In hetgeen [appellante] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover het betreft de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige agrarische bedrijfswoning" voor het perceel [locatie 2] te Weert, is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Gelet op het vorengaande behoeven de overige gronden geen bespreking meer.

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

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Weert van 26 juni 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2011", voor zover het betreft de aanduiding "specifieke vorm van wonen - voormalige agrarische bedrijfswoning" voor het perceel [locatie 2] te Weert;

III. draagt de raad van de gemeente Weert op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl);

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Weert tot vergoeding van bij [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 980,00 (zegge: negenhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Weert aan [appellante] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J.A. Hagen en mr. J. Hoekstra, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Lap  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 februari 2015