

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:4605

Datum uitspraak

5 augustus 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 21 maart 2023 heeft de raad van de gemeente Peel en Maas het bestemmingsplan "Maasbreeseweg 55 te Helden" gewijzigd vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt de uitbreiding van het bedrijventerrein van Panningen mogelijk en biedt planologische ruimte voor diverse bedrijvigheid in de milieucategorieën 1, 2 en 3 op het perceel van een voormalige glastuinbouwlocatie met bedrijfswoning. Het plangebied ligt op de hoek van de Maasbreeseweg en Loo in Helden-Panningen, aangrenzend aan de oostzijde van het bestaande bedrijventerrein "Panningen". De locatie van de vroegere bedrijfswoning van het glastuinbouwbedrijf heeft in het plan een woonbestemming gekregen. Het gedeelte van het plangebied dat een bedrijfsbestemming heeft gekregen, heeft drie bouwvlakken. Initiatiefnemer van de herontwikkeling is [gemachtigde A], die haar bouwbedrijf naar het plangebied heeft verplaatst. De op 21 maart 2023 verleende omgevingsvergunning maakt de bouw van haar bedrijfsgebouw op het meest noordelijk gelegen bouwvlak mogelijk. Dit gebouw is inmiddels in gebruik ten behoeve van het bouwbedrijf.

Volledige tekst

202303235/1/R1.

Datum uitspraak: 5 augustus 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], beiden wonend in Helden, gemeente Peel en Maas, en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], beiden wonend in Panningen, gemeente Peel en

Maas,
appellanten,
en

1. de raad van de gemeente Peel en Maas,
2. het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 21 maart 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Maasbreeseweg 55 te Helden" gewijzigd vastgesteld.

Bij besluit van 21 maart 2023 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een loods aan de Maasbreeseweg 55/57 in Helden.

Deze besluiten zijn gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met toepassing van artikel 3.30 van de Wet ruimtelijke ordening.

Tegen beide besluiten hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad en het college hebben een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 8 maart 2024 heeft het college zijn besluit van 21 maart 2023 gewijzigd. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben hiertegen een zienswijze naar voren gebracht.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 2 juli 2026, waar [appellant sub 1] en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. J.H.D. Elings, advocaat in Tilburg, en de raad en het college, beide vertegenwoordigd door mr. N.J.A.G. Alofs en I.H.E. Korten-Hanssen, zijn verschenen. Verder is op de zitting [partij], vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door [gemachtigde B], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 1 juli 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

2. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 22 juni 2021. Dat betekent dat in

dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.
Omschrijving bestemmingsplan en omgevingsvergunning

3. Het bestemmingsplan maakt de uitbreiding van het bedrijventerrein van Panningen mogelijk en biedt planologische ruimte voor diverse bedrijvigheid in de milieucategorieën 1, 2 en 3 op het perceel van een voormalige glastuinbouwlocatie met bedrijfswoning. Het plangebied ligt op de hoek van de Maasbreeseweg en Loo in Helden-Panningen, aangrenzend aan de oostzijde van het bestaande bedrijventerrein "Panningen". De locatie van de vroegere bedrijfswoning van het glastuinbouwbedrijf heeft in het plan een woonbestemming gekregen. Het gedeelte van het plangebied dat een bedrijfsbestemming heeft gekregen, heeft drie bouwvlakken. Initiatiefnemer van de herontwikkeling is [gemachtigde A], die haar bouwbedrijf naar het plangebied heeft verplaatst.

De op 21 maart 2023 verleende omgevingsvergunning maakt de bouw van haar bedrijfsgebouw op het meest noordelijk gelegen bouwvlak mogelijk. Dit gebouw is inmiddels in gebruik ten behoeve van het bouwbedrijf. Het is de bedoeling dat naast het bouwbedrijf van [gemachtigde A] zich nog twee bedrijven in het plangebied vestigen. Het college heeft inmiddels op 14 augustus 2023 een omgevingsvergunning verleend voor de nieuwbouw van een tweede bedrijfspand. Die vergunning staat in deze procedure niet ter beoordeling.

De wijziging van de omgevingsvergunning van 21 maart 2023 heeft betrekking op het vervangen van een muur bij de vergunde loods door een hek, waardoor een aantal parkeerplaatsen op het zij-/achterterrein bereikbaar wordt.

De raad en het college hebben op 8 oktober 2019 al een bestemmingsplan vastgesteld en een omgevingsvergunning verleend voor dezelfde ontwikkeling die de nu voorliggende besluiten mogelijk maken. Daartegen heeft onder anderen [appellant sub 1] beroep ingesteld. In haar uitspraak van 28 april 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:892](#), heeft de Afdeling dit bestemmingsplan en deze omgevingsvergunning vernietigd.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen aan [locatie 1] in Helden respectievelijk [locatie 2] in Panningen. Hun percelen liggen op ongeveer 80 en 60 m ten noorden van het plangebied. Zij vrezen dat de voorziene ontwikkeling in het plangebied hun woon- en leefklimaat zal aantasten.

4. Onder het vorige planologische regime had de planlocatie de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw". Binnen dat plan waren op die locatie een glastuinbouwbedrijf en een bedrijfswoning mogelijk. Op het perceel waren bebouwing ten behoeve van een glastuinbouwbedrijf en de bedrijfswoning aanwezig.

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.

Intrekking

6. Op de zitting hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hun beroepsgrond dat artikel

12.2.2 van de planregels een omissie bevat en hun beroepsgronden over sociale veiligheid, stof- en geurhinder en uitzicht ingetrokken.

Gronden beroep

Ladder voor duurzame verstedelijking

7. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plan niet voldoet aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Zij hebben hierover aangevoerd dat met de verwijzing naar het rapport "Onderzoek Ladder voor duurzame verstedelijking Maasbreeuweg 55 te Helden" van Pouderoyen Tonnaer, gedateerd 31 januari 2023, in de plantoelichting niet deugdelijk is gemotiveerd dat er een actuele regionale behoefte bestaat aan het voorziene bedrijventerrein. Ook is in het rapport niet inzichtelijk gemaakt dat de voorziene nieuwe stedelijke ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden gerealiseerd. Verder kan volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geen enkel gewicht toekomen aan de resultaten van het door Pouderoyen Tonnaer uitgevoerde onderzoek, omdat daarbij verouderde gegevens zijn gebruikt. De markt verandert vaak en dus was een actuele beoordeling nodig op het moment van het vaststellen van het bestemmingsplan. Ook is in het rapport van een te groot ruimtebeslag uitgegaan, wat alleen is gedaan om te bewerkstelligen dat er geen inpassing van het bedrijventerrein binnen bestaand stedelijk gebied mogelijk is vanwege de benodigde omvang, zo brengen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] naar voren. In dat verband betogen zij dat alleen de nieuwe bouwvlakken behoren tot een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Er had daarom onderzocht en beoordeeld moeten worden of de voorziene 5.975 m² aan nieuwe bedrijfsbebouwing binnen bestaand stedelijk gebied kan worden ingepast. De resterende 10.025 m², die de parkeerplekken, buitenopslag en infrastructuur omvat, betreft geen nieuwe stedelijke ontwikkeling en in zoverre hoeft in het kader van de zogenoemde laddertoets dus ook geen invulling binnen bestaand stedelijk gebied te worden gezocht voor dit oppervlakte. Ook stellen zij dat in het onderzoek van Pouderoyen Tonnaer - en het rapport van Aelmans Rentmeesters en Makelaarskantoor (hierna: Aelmans) waarop het onderzoek van Pouderoyen Tonnaer is gebaseerd - niet is te lezen of per afzonderlijk bouwvlak ruimte is binnen bestaand stedelijk gebied. Volgens hen kunnen de kavels apart op andere bouwgrond worden ingepast. Zo is op de locaties Soerendonck 2 in Neer, Groot Egtenrayseweg 60 en Celsiusweg 16 in Venlo en Zonneveld 7 in Maasbree voldoende ruimte. De motivering van de raad dat die locaties niet geschikt zouden zijn vanwege de infrastructuur of de bestemming, is volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] onjuist, aangezien ook voor de voorliggende locatie de infrastructuur en de bestemming moeten worden aangepast.

Tot slot voeren zij aan dat Aelmans en Pouderoyen Tonnaer van verschillende marktregio's uitgaan, namelijk 10 km respectievelijk 8 km en dat Pouderoyen Tonnaer dus van een te beperkte marktregio is uitgegaan.

7.1. In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is de ladder voor duurzame verstedelijking opgenomen. Daarin is bepaald: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Artikel 1.1.1, eerste lid, van het Bro luidt: "In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

i. stedelijke ontwikkeling: ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen."

7.2. Met partijen is de Afdeling van oordeel dat de in het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling tot bedrijventerrein een nieuwe stedelijke ontwikkeling is als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder i, van het Bro. Daarom moet de ladder voor duurzame verstedelijking worden doorlopen. In de plantoelichting heeft de raad in paragraaf 3.1.2 met verwijzing naar het hiervoor genoemde rapport van Pouderoyen Tonnaer van 31 januari 2023 vermeld dat het planvoornemen voldoet aan de uitgangspunten van de ladder voor duurzame verstedelijking, dat er sprake is van een actuele behoefte en dat er geen mogelijkheden zijn om de ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren.

7.3. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat in het ladderonderzoek vanwege de infrastructuur, zoals parkeerplaatsen en toegangswegen, en buitenopslagterreinen van een te groot ruimtebeslag is uitgegaan. Die faciliteiten zijn namelijk nodig voor de bedrijven. In het ladderonderzoek is daarom terecht niet alleen gekeken naar de omvang van de bouwvlakken. Verder heeft het onderzoek van Pouderoyen Tonnaer naar de mogelijkheden om de voorziene ontwikkeling binnen bestaand stedelijk gebied te realiseren, zich naar het oordeel van de Afdeling niet beperkt tot de inpassing van het bedrijventerrein als een aaneengesloten geheel. In het onderzoek is ook betrokken of voor de afzonderlijke bedrijfsbebouwing ruimte aanwezig is in de vorm van kavels of beschikbare bedrijfsruimte, zoals kan worden opgemaakt uit de bij het rapport behorende marktanalyse van 17 juni 2021 van Aelmans. De Afdeling ziet in wat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd ook geen aanleiding voor het oordeel dat de door Pouderoyen Tonnaer gebruikte gegevens uit 2021 niet meer representatief zijn en daarom niet mochten worden gebruikt bij het ladderonderzoek. Daarbij is het rapport van Aelmans op 25 mei 2022 geactualiseerd, zodat geen grond bestaat voor het oordeel dat de raad op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan is uitgegaan van te oude gegevens.

7.4. De Afdeling oordeelt echter wel dat bij het onderzoek naar alternatieve locaties voor de ontwikkeling binnen stedelijk gebied van een te beperkt zoekgebied is uitgegaan. Het rapport van Pouderoyen Tonnaer bevat de resultaten van een ruimtelijk-functioneel onderzoek, waarbij zowel de kwantitatieve als kwalitatieve behoefte aan de voorgenomen ontwikkeling is onderzocht binnen het ruimtelijk verzorgingsgebied. In het rapport is ervan uitgegaan dat het plangebied ruimte biedt voor lokale bedrijven. In het verlengde daarvan is in het rapport gemotiveerd uiteengezet dat de markt voor bedrijfsruimten in Peel en Maas kleinschalig en lokaal gericht is. Daarom is in dit onderzoek voor de marktregio (het ruimtelijk verzorgingsgebied) uitgegaan van het grondgebied binnen een straal van 7,5 tot 8 km rondom het bedrijventerrein van Panningen. De kavels die [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben genoemd liggen buiten die straal van 7,5 tot 8 km. Maar het bestemmingsplan staat er niet aan in de weg dat zich in het plangebied ook niet-lokale bedrijven kunnen vestigen die hun werkzaamheden uitvoeren in een groter verzorgingsgebied dan binnen een straal van 7,5 tot 8 km.

Verder voorziet het plan niet alleen in huisvesting van het bedrijf van [partij], maar ook in nog twee andere bouwvlakken, waar twee andere bedrijven zijn toegestaan. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben terecht aangevoerd dat de raad had moeten beoordelen of het ruimtebeslag van drie afzonderlijke bedrijven ergens anders kon worden gevonden. [appellant

sub 1] en [appellant sub 2] hebben gewezen op drie percelen die wat betreft milieucategorie en omvang in ieder geval één bedrijf zouden kunnen huisvesten. Die locaties zijn alleen afgewezen vanwege de omstandigheid dat die buiten de marktregio van [partij] liggen, maar van deze marktregio kon, zoals hiervoor is overwogen, niet worden uitgegaan.

Het voorgaande leidt de Afdeling tot de slotsom dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het besluit in zoverre in overstemming is met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

Het betoog slaagt.

Provinciaal beleid en regelgeving

8. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de in het bestemmingsplan mogelijk gemaakte ontwikkeling in strijd is met het provinciaal beleid en de provinciale regelgeving. Zij hebben gemotiveerd aangevoerd dat het gaat om uitbreiding van een bestaand bedrijventerrein en dat dit in strijd is met zowel het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2014 (POL2014) als de Provinciale Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening Limburg 2014. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen verder dat op grond van artikel 2.2.3 van de Omgevingsverordening uit de plantoelichting moet blijken of monumentale panden kunnen worden hergebruikt.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen ten aanzien van het POL2014 dat uit het REBIS-systeem volgt dat in 2013 het plangebied een agrarische bestemming had en dus geen bedrijventerrein was. Om toch in nieuwe initiatieven of uitbreidingen van bedrijventerrein te voorzien, moet onder meer sprake zijn van een aangetoonde behoefte. Daarvan is volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet gebleken. Zij wijzen er ook op dat in paragraaf 9.1 van de Provinciale Omgevingsvisie staat dat er voldoende voorraad is voor de aankomende 10 jaar.

8.1. Artikel 2.2.3, eerste lid, van de Omgevingsverordening luidt: "Een ruimtelijk plan dat voorziet in het toestaan van nieuwe functies(s) betreft daarbij tevens de mogelijkheid om deze functies(s) in leegstaande monumentale gebouwen onder te brengen."

Artikel 2.4.5, eerste lid, van de Omgevingsverordening luidt: "Een ruimtelijk plan voor een gebied gelegen in de regio Noord-Limburg voorziet niet in de toevoeging van vestigingsmogelijkheden voor bedrijventerreinen aan de bestaande voorraad bedrijventerreinen alsmede aan de bestaande planvoorraad bedrijventerreinen anders dan in overeenstemming met de thematische principes zoals beschreven in paragraaf 5.2 van het POL2014, de regionale visie Bedrijventerreinen Noord-Limburg en de bestuursafspraken regionale uitwerking POL2014 voor de regio Noord-Limburg, zoals verwoord in de bij deze paragraaf behorende bijlage 1."

In artikel 2.4.1 is "bestaande voorraad" omschreven als: "het geheel van fysiek aanwezige bebouwing en voorzieningen".

In artikel 2.4.1 is "bestaande planvoorraad" omschreven als "mogelijkheden voor bebouwing en voorzieningen die zijn opgenomen in vastgestelde ruimtelijke plannen, en die nog niet zijn gerealiseerd."

8.2. Niet in geschil is dat het POL2014 op het moment van de vaststelling van het plan vervangen was door de Provinciale Omgevingsvisie van 25 oktober 2021. Omdat in artikel 2.4.5 van de Verordening is verwezen naar het POL2014, moet het plan ook aan de principes van dit beleidsdocument voldoen.

8.3. In de Omgevingsvisie is het perceel aangemerkt als bedrijventerrein. De Afdeling volgt

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet in hun betoog dat aan deze aanduiding als bedrijventerrein geen enkel gewicht kan worden toegekend, omdat die aanduiding alleen maar is opgenomen omdat dat in 2008 tussen de provincie en de gemeente is afgesproken en niet omdat de locatie daarvoor geschikt is. De Afdeling ziet ook geen reden om aan te nemen dat de in het provinciaal beleid opgenomen kwalificatie als bedrijventerrein een vergissing is. Vast staat dat het perceel als bedrijventerrein is opgenomen in het zogenoemde REBIS-systeem, een provinciaal informatiesysteem met informatie over alle bedrijfsterreinen in Limburg. De raad heeft daarover toegelicht dat dit systeem jaarlijks wordt geüpdatet. Ook het feit dat de raad de beoogde invulling van het perceel als bedrijventerrein op meerdere overlegmomenten heeft afgestemd met de provincie en de provincie met die ontwikkeling heeft ingestemd, duidt erop dat de realisering van een bedrijventerrein in lijn is met het provinciaal beleid en er van een vergissing geen sprake is.

8.4. In paragraaf 5.2.3 van het POL2014 zijn enkele principes opgenomen voor nieuwe terreinen of uitbreiding van bestaande terreinen. Die luiden als volgt: "Nieuwe terreinen of uitbreidingen van bestaande terreinen zijn mogelijk als:

- er binnen de bestaande voorraad geen geschikte ruimte meer is;
- deze toevoeging additionele kwaliteit toevoegt aan het regionale aanbod. In de regionale visies moet hier uitwerking aan gegeven worden. Dit geldt voor nieuwe terreinen en grotere uitbreidingen van bestaande bedrijventerreinen;
- beperkte uitbreiding van bestaande terreinen (kavelniveau). Voor reeds op het terrein gevestigde bedrijven of lokale, solitair gevestigde bedrijven is onder voorwaarden mogelijk, via maatwerk en met een goede onderbouwing;
- de ontwikkeling past binnen de geformuleerde algemene verstedelijkingsprincipes (zie hoofdstuk 3), waaronder de ladder van duurzame verstedelijking en de voorkeur voor gebruik van leegstaande (beeldbepalende en monumentale) panden;
- er tegelijkertijd elders in de regio bestaande voorraad of harde plannen (in vergelijkbare omvang) uit de markt worden genomen;
- hierover overeenstemming is bereikt in het regionaal programmeringsoverleg werklocaties."

8.5. Zoals de Afdeling hiervoor onder 7.4 heeft overwogen, heeft de raad onvoldoende inzichtelijk gemaakt of is voldaan aan de ladder van duurzame verstedelijking. Ook heeft de raad niet onderzocht of gebruik kon worden gemaakt van leegstaande (beeldbepalende en monumentale) panden. Daarom is niet voldaan aan het eerste en vierde principe van de hierboven genoemde principes en aan artikel 2.2.3, eerste lid, van de Omgevingsverordening. Al om die reden slaagt het betoog. Daarbij overweegt de Afdeling nog dat de raad ook niet overtuigend heeft gemotiveerd dat is voldaan aan het derde, vijfde en zesde principe.

Het betoog slaagt.

Gemeentelijk beleid

9. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plan in strijd is met het gemeentelijke beleid. Zij voeren aan dat het plan in strijd is met de gemeentelijke notitie "Bedrijventerreinen Peel en Maas" en dat in die notitie het perceel Maasbreeseweg 55 ten onrechte is aangemerkt als bedrijventerrein. Dat is volgens hen niet houdbaar na de vernietiging van het bestemmingsplan uit 2021 door de Afdeling. Bovendien is het volgens hen mogelijk dat in strijd met de beleidsnotitie zich een bedrijf dat groter is dan een bedrijf behorend tot de categorie midden- en kleinbedrijf gaat vestigen op de locatie. Verder is het

plan volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] in strijd met de Omgevingsvisie Peel en Maas, de Structuurvisie Kern en Bedrijventerreinen en de beleidsnotitie "nieuwe denkrichting Vrijkomende (Agrarische) Bebouwing (VAB)" (hierna: de beleidsnotitie).

9.1. De Afdeling overweegt dat niet is in te zien waarom het plangebied in de in 2021 vastgestelde "Notitie bedrijventerrein Peel en Maas" niet als bestaand bedrijventerrein mocht worden aangemerkt. Met betrekking tot de Structuurvisie Kern en Bedrijventerreinen en de Omgevingsvisie Peel en Maas, die beide inzetten op herstructurering boven uitbreiding van bedrijventerreinen, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar wat zij hiervoor over artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro heeft overwogen, dat ook dit betoog slaagt. Over de beleidsnotitie overweegt de Afdeling dat in artikel 2 daarvan is vermeld: "Het VAB beleid is alleen van toepassing voor die locaties met een agrarische bouwkwavel/bestemming, waar ook een bedrijfswoning aanwezig is. Omdat de bedrijfswoning binnen de nieuwe bestemming, zoals een bedrijfsbestemming, een bedrijfswoning blijft, blijft er een koppeling tussen de woning en het nieuwe bedrijf." De raad heeft in de nota van zienswijzen toegelicht dat het beleid niet op deze concrete situatie van toepassing is, omdat in dit geval geen sprake is van hergebruik van bestaande bebouwing en herstructurering van een agrarische locatie, maar van de sloop en herbesteding van een agrarische locatie. De Afdeling ziet in het aangevoerde door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geen grond voor het oordeel dat het standpunt van de raad niet kan worden gevolgd. Verder wijst de Afdeling erop dat de bedrijfswoning niet langer gekoppeld is aan de bedrijfsbestemming. Het perceel met de woning heeft namelijk een woonbestemming gekregen.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Geluid

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] vrezen dat de voorziene ontwikkeling binnen het plangebied tot geluidsoverlast zal leiden. Zij hebben er in dit verband op gewezen dat uit tabel 10 van het geluidsonderzoek blijkt dat in de gecumuleerde geluidsbelasting sprake is van 50 dB(A) voor de woning van [appellant sub 2] en 49 dB(A) voor de woning van [appellant sub 1]. Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wordt er voor hun woningen niet voldaan aan de grenswaarden van het Activiteitenbesluit milieubeheer, zodat er geen sprake is van een goed woon- en leefklimaat.

10.1. In paragraaf 5.3 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect geluid. Daarin is met verwijzing naar het rapport "Akoestisch onderzoek Industrielawaai, Maasbreeseweg 55 Helden" van 24 januari 2023, opgesteld door Aelmans Ruimte, Omgeving en Milieu B.V (hierna: het geluidrapport) geconcludeerd dat sprake is van een acceptabele situatie. In het geluidrapport is aan de hand van het stappenplan in de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) uit 2009 getoetst of het beoogde bedrijventerrein in de omgeving kan worden ingepast. Omdat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet hebben aangevoerd wat er niet deugt aan het akoestisch onderzoek en zij ook geen tegenrapport van een deskundige hebben overgelegd, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet op dit geluidrapport heeft mogen baseren.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

11. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] vrezen dat de beoogde ontwikkeling in het plangebied tot parkeeroverlast zal leiden. Zij voeren aan dat het plangebied onvoldoende ruimte biedt voor de aanleg van de benodigde 170 parkeerplaatsen en dat daardoor het plan

niet uitvoerbaar is. Zij voeren daartoe aan dat het landschapsplan bindend is voorgeschreven in artikel 3.4.2 van de planregels, zodat afwijken daarvan niet mogelijk is. In dat landschapsplan is een bepaalde muur omschreven als onderdeel van de landschappelijke inpassing. Maar die muur voorkomt dat een deel van de parkeerplekken openbaar toegankelijk is. Die parkeerplekken mogen daarom niet meetellen in het voorzien in de parkeerbehoefte, waardoor al een tekort van 59 parkeerplekken ontstaat. Verder wijzen zij erop dat een aantal parkeerplekken moeilijk bereikbaar zal zijn en dat enkele bomen, die volgens het landschapsplan geplant moeten worden, in de weg zullen staan voor de parkeerplekken, zodat ook die niet bruikbaar zijn.

11.1. Artikel 3.4.2 van de planregels luidt: "Het gebruiken en (doen) gebruiken van de gebouwen en gronden ten behoeve van de bestemming bedrijf (rekening houdend met de in het inrichtingsplan opgenomen fasering) is slechts toegestaan nadat de landschappelijke inpassing en de architectonische maatregelen, zoals bedoeld in het inrichtingsplan, dat als bijlage 2 bij deze regels is gevoegd, is uitgevoerd en in stand wordt gehouden."

Artikel 12.2.2 van de planregels luidt: "Een bouwplan dient te voorzien in voldoende parkeermogelijkheden. De parkeerbehoefte wordt bepaald op de wijze zoals beschreven in de Nota Parkeernormen, tenzij er een ontheffing is verleend op grond van hoofdstuk vier van de Nota Parkeernormen."

11.2. De Afdeling overweegt dat in paragraaf 5.9.2 van de plantoelichting uiteen is gezet dat de benodigde parkeercapaciteit op grond van de Nota Parkeernormen is vastgesteld op 145 parkeerplaatsen. Dat benodigde aantal is niet in geschil.

In het plangebied is volgens de raad ruimte voor ongeveer 170 parkeerplaatsen. Hij heeft voor de situering van de parkeerplaatsen gewezen op een inrichtingstekening in het bij de plantoelichting behorende landschapsplan.

11.3. De Afdeling overweegt dat in het landschapsplan is beschreven dat het bedrijfsgebouw wordt omgeven door een gesloten muur met overkapping aan de buitenkant van het terrein. De door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] bedoelde muur die is vervangen door een hek, bevindt zich niet aan de buitenkant van het terrein. Verder is deze specifieke muur niet voorgeschreven door middel van een tekening bij het landschapsplan of anderszins. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de muur geen essentieel onderdeel van het landschapsplan is. Het vervangen of weglaten van de muur is dan ook niet in strijd met het landschapsplan en daarmee het bestemmingsplan.

Over het betoog dat parkeerplekken niet of moeilijk bereikbaar zullen zijn door de ligging van sommige parkeervakken en door enkele bomen overweegt de Afdeling dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] met dat betoog niet hebben onderbouwd dat die belemmeringen ertoe leiden dat het plan onvoldoende ruimte biedt om de benodigde 145 parkeerplaatsen aan te leggen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie bestemmingsplan

12. Het beroep tegen het bestemmingsplan is gegrond. Het bestreden besluit waarbij het plan is vastgesteld moet wegens strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht worden vernietigd.

Gronden tegen de omgevingsvergunning

Wijziging van ondergeschikte aard

13. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de muur een aanzienlijke architectonische waarde had en een gesloten kraag vormde tussen het bedrijfsgebouw en de buitenopslag van het terrein. Zij wijzen erop dat de muur vanuit landschappelijk en architectonisch oogpunt blijkbaar van wezenlijk belang is geacht. Door deze te vervangen door een hek is die wijziging niet van ondergeschikte aard en had de omgevingsvergunning niet gewijzigd mogen worden.

13.1. De Afdeling leidt uit de tekeningen behorende bij de omgevingsvergunning af dat de muur die is vervangen door een hek, alleen als afscheiding naar de parkeerplaatsen aan de linkerzijde van het gebouw diende. De muur vormde geen architectonisch onderdeel van de overkapping aan de buitenkant van het terrein. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college redelijkerwijs mogen menen dat de vervanging van de muur door een hek daarom een wijziging van ondergeschikte aard betrof, waarvoor geen nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning had hoeven te worden ingediend.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie omgevingsvergunning

14. De omgevingsvergunning is gecoördineerd met de vaststelling van het bestemmingsplan tot stand gekomen. Omdat het bestemmingsplan het toetsingskader heeft gevormd voor de omgevingsvergunning en dat bestemmingsplan naar aanleiding van de beroepen moet worden vernietigd, moet ook het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning en het besluit tot de wijziging daarvan worden vernietigd.

Overschrijding redelijke termijn

15. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben de Afdeling verzocht om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijk termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

15.1. De redelijke termijn is overschreden als de duur van de totale procedure te lang is. Voor een procedure als deze die uit één rechterlijke instantie bestaat zonder voorafgaande bezwaarprocedure, is in beginsel een totale lengte van ten hoogste twee jaar redelijk. De termijn begint op het moment van ontvangst van het beroepsschrift door de Afdeling.

15.2. De Afdeling heeft het beroepsschrift van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] ontvangen op 25 mei 2023. De redelijke termijn is in deze procedure dus met één jaar en 2 maanden overschreden.

De Afdeling hanteert een forfaitaire vergoeding van € 500,00 per half jaar waarmee de redelijke termijn is overschreden. Daarmee wordt de schadevergoeding vastgesteld op € 1.500,00.

Proceskosten

16. De raad en het college moeten de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Peel en Maas van 21 maart 2023, waarbij het bestemmingsplan "Maasbreeseweg 55 te Helden" is vastgesteld en de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Peel en Maas van 8 maart 2024 en 21 maart 2023;

III. wijst het verzoek om schadevergoeding toe;

IV. veroordeelt de Staat der Nederlanden (de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) om aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] een schadevergoeding van € 1.500,00 te betalen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat aan zijn verplichting heeft voldaan;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Peel en Maas tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas gezamenlijk aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht van € 184,00 vergoeden, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen de Staat aan zijn verplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Van Helvoort
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 augustus 2026

361