

ECLI:NL:RVS:2020:2566

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	28-10-2020
Datum publicatie	28-10-2020
Zaaknummer	201903074/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 27 februari 2019 hebben provinciale staten van Overijssel het provinciaal inpassingsplan "Locatie Elhorst-Vloedbelt" vastgesteld. Op de locatie Elhorst-Vloedbelt gelegen in Zenderen exploiteert Twence een afvalverwerkingsinstallatie. Op basis van een in 2007 verleende milieuvergunning bestaat de mogelijkheid om 190.000 ton afval per jaar te storten, zo staat in de plantoelichting. De vergunde aanvoer van afval is volgens de plantoelichting jaarlijks 19.000 vrachten met gemiddeld acht vrachten per uur. Om de mestverwerkingsinstallatie alsnog planologisch mogelijk te maken, hebben provinciale staten het in deze procedure bestreden inpassingsplan vastgesteld. Dit inpassingsplan staat de verwerking van maximaal 250.000 ton varkensmest per jaar toe, aangevoerd door maximaal 12.000 vrachtwagens per jaar. Vanwege de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie is in het inpassingsplan de capaciteit van de bestaande stortplaats verlaagd van 190.000 ton afval per jaar naar 95.000 ton afval per jaar.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2020/496 Milieurecht Totaal 2020/7188 JOM 2020/583
--------------	---

Uitspraak

201903074/1/R3.

Datum uitspraak: 28 oktober 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. Stichting Behoud Elhorst/Vloedbelt en Stichting Gemeenschapsbelangen Zenderen, beide gevestigd te Zenderen, gemeente Borne (hierna: de stichtingen),
2. [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C], allen wonend te Zenderen, gemeente Borne (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),
3. het college van burgemeester en wethouders van Borne en de raad van de gemeente Borne (hierna: burgemeester en wethouders en de raad),
4. Stichting Leefbaar Buitengebied, gevestigd te Geerdijk, gemeente Twenterand, [appellant sub 4A]

en [appellant sub 4B], beiden wonend te Almelo (hierna tezamen: Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4]),

en

1. provinciale staten van Overijssel,
2. het college van gedeputeerde staten van Overijssel,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 27 februari 2019 hebben provinciale staten het provinciaal inpassingsplan "Locatie Elhorst-Vloedbelt" vastgesteld.

Bij besluit van 28 februari 2019 hebben gedeputeerde staten aan Twence Holding B.V. (hierna: Twence) een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, onder 2 en 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor het bouwen van een mestverwerkingsinstallatie en de realisatie en exploitatie van een installatie voor de verwerking van maximaal 250.000 ton mest per jaar door scheiding en vergisting en het verlagen van de jaarcapaciteit voor stort en tijdelijke opslag tot 95.000 ton per jaar op het perceel Almelsestraat 3 te Zenderen.

De besluiten van 27 en 28 februari 2019 zijn met toepassing van artikel 3.33 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) gecoördineerd voorbereid.

Tegen deze besluiten hebben de stichtingen, [appellant sub 2], burgemeester en wethouders en de raad en Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] beroep ingesteld.

Bij besluit van 19 november 2019 hebben gedeputeerde staten aan Twence een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, en artikel 3.10, derde lid, van de Wabo verleend voor het milieuneutraal veranderen van de inrichting aan de Almelsestraat 3 te Zenderen. De stichtingen, [appellant sub 2], burgemeester en wethouders en de raad en Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] hebben schriftelijk gereageerd op dit besluit.

Provinciale staten en gedeputeerde staten hebben gezamenlijk een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld heeft Twence een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De stichtingen, [appellant sub 2], Twence en provinciale staten en gedeputeerde staten hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 juli 2020, waar zijn verschenen:

- de stichtingen, vertegenwoordigd door [gemachtigde A];
- [appellant sub 2A], bijgestaan door [gemachtigde B];
- burgemeester en wethouders en de raad, vertegenwoordigd door mr. A. Otten en mr. S. Jurriën;
- Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4], vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp;
- provinciale staten en gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. E.C. Eggink en mr. M.W. Bethlehem.

Voorts is ter zitting Twence, vertegenwoordigd door [gemachtigde C], [gemachtigde D] en mr. M.H. Blokvoort, advocaat te Deventer, als partij gehoord.

Overwegingen

INLEIDING

1. Op de locatie Elhorst-Vloedbelt gelegen in Zenderen exploiteert Twence een afvalverwerkingsinrichting. Op basis van een in 2007 verleende milieuvergunning bestaat de mogelijkheid om 190.000 ton afval per jaar te storten, zo staat in de plantoelichting. De vergunde aanvoer van afval is volgens de plantoelichting jaarlijks 19.000 vrachten met gemiddeld acht vrachten per uur.
2. Twence wenst op de locatie Elhorst-Vloedbelt een mestverwerkingsinstallatie te realiseren. Gedeputeerde staten hebben hiervoor al eerder, namelijk in 2016, een omgevingsvergunning verleend. Dit besluit heeft de Afdeling vernietigd in haar uitspraken van 18 oktober 2017,

ECLI:NL:RVS:2017:2816 en ECLI:NL:RVS:2017:2817, omdat de omgevingsvergunning in strijd was met het ten tijde van de vergunningverlening geldende bestemmingsplan "Buitengebied Borne" uit 2004. De Afdeling heeft onder meer overwogen dat dit plan op de locatie Elhorst-Vloedbelt geen verwerking van mest mogelijk maakte.

3. Om de mestverwerkingsinstallatie alsnog planologisch mogelijk te maken, hebben provinciale staten het in deze procedure bestreden inpassingsplan vastgesteld. Dit inpassingsplan staat de verwerking van maximaal 250.000 ton varkensmest per jaar toe, aangevoerd door maximaal 12.000 vrachtwagens per jaar. Vanwege de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie is in het inpassingsplan de capaciteit van de bestaande stortplaats verlaagd van 190.000 ton afval per jaar naar 95.000 ton afval per jaar. Het aantal vrachtwagens afval is verlaagd van 19.000 vrachten naar 7.000 vrachten per jaar.

4. Over de reden voor de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie is in de plantoelichting vermeld dat de regio Oost-Nederland een mestoverschot heeft van ruim 1 miljoen ton mest per jaar. Met de mestverwerkingsinstallatie met een capaciteit van 250.000 ton mest per jaar kan volgens de plantoelichting ongeveer een kwart van het mestprobleem worden verholpen. Daarnaast staat in de plantoelichting dat de installatie mest scheidt in fosfaat- en kaliummeststoffen, ammoniakwater, schoon water en biogas en dat dit hoogwaardige producten zijn die allemaal een nuttige toepassing hebben. Verder draagt de productie van biogas volgens de plantoelichting bij aan een duurzame energieopwekking.

5. Ter uitvoering van het inpassingsplan hebben gedeputeerde staten op 28 februari 2019 een omgevingsvergunning verleend voor de realisatie en exploitatie van de mestverwerkingsinstallatie voor de verwerking van maximaal 250.000 ton mest per jaar door scheiding en vergisting en het verlagen van de jaarcapaciteit voor stort en tijdelijke opslag tot 95.000 ton per jaar.

6. Bij besluit van 19 november 2019 hebben gedeputeerde staten een omgevingsvergunning verleend voor het milieuneutraal veranderen van de mestverwerkingsinstallatie. Deze omgevingsvergunning is een besluit tot wijziging van het oorspronkelijke bestreden besluit van 28 februari 2019 en is onderdeel van dit geding (artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, hierna: Awb). De beroepen zijn van rechtswege gericht tegen de gewijzigde omgevingsvergunning.

DE APPELLANTEN, INCLUSIEF ONTVANKELIJKHEID

7. Beroepschriften zijn ingediend door drie stichtingen: Stichting Behoud Elhorst/Vloedbelt, Stichting Gemeenschapsbelangen Zenderen en Stichting Leefbaar Buitengebied.

Stichting Behoud Elhorst/Vloedbelt heeft ten doel het bevorderen van het behoud van het gebied Elhorst/Vloedbelt te Zenderen als agrarisch, recreatief en natuurlijk landschap, in ieders belang en ten behoeve van het woon- en leefklimaat van de Zenderense bevolking in het bijzonder. Ook heeft de stichting ten doel het beschermen van de kwaliteit van de Natura 2000-gebieden, de natuur, het landschap en milieu en voorts al hetgeen met een en ander rechtstreeks of zijdelings verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn, alles in de ruimste zin van het woord, zowel betrekking hebbende op de omliggende gebieden als in de daarvoor in aanmerking komende Natura 2000-gebieden en beschermde natuurmonumenten.

Stichting Gemeenschapsbelangen Zenderen heeft ten doel het bevorderen en behartigen van de belangen van de Zenderense gemeenschap op maatschappelijk, recreatief en cultureel gebied, ruimtelijk en infrastructureel gebied, milieugebied, zulks in de meest ruime zin van het woord.

Stichting Leefbaar Buitengebied heeft ten doel het bevorderen van evenwicht tussen de diverse gebruiksfuncties in het buitengebied en in het stedelijk gebied met daarbij speciale zorg voor de natuur, het water, het landschap, mens, dier en het milieu in zowel het buitengebied als het stedelijk gebied, waaronder onder andere begrepen:

- het behoud, de bescherming en verbetering van de kwaliteit en diversiteit van de natuur, het drinkwater en het milieu;

- het stimuleren en verbeteren van leeftijdsbestendige woongebieden, met de daarbij behorende infrastructurele voorzieningen en recreatiemogelijkheden;

- bescherming van de gezondheid en belangen van mens en dier;
- het behoud van het agrarisch landschap, onder meer ten behoeve van de voedselvoorziening;
- behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
- het nemen van maatregelen om het hoofd te bieden aan lokale, regionale of mondiale milieuproblemen;
- het stimuleren en verbeteren van het verlagen van de geluidsbelasting in geluidsgevoelige objecten, en het verrichten van al hetgeen met het vorenstaande verband houdt of daartoe bevorderlijk kan zijn.

De stichtingen kunnen zich niet verenigen met de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie vanwege de negatieve gevolgen die deze installatie volgens hen heeft voor de bewoners van Zenderen en voor het natuur, het landschap en het milieu.

8. Burgemeester en wethouders en de raad van de gemeente Borne hebben beroep ingesteld omdat zij zich niet kunnen verenigen met de keuze van provinciale staten om voor de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie een provinciaal inpassingsplan vast te stellen. Volgens hen had de planvaststelling ook op gemeentelijk niveau kunnen plaatsvinden, waarbij beter rekening had kunnen worden gehouden met het gemeentelijk beleid en de belangen van de inwoners van Zenderen.

9. Beroepschriften zijn tot slot ook ingediend door enkele natuurlijke personen: de familie [appellant sub 2] en de heer en mevrouw [appellant sub 4].

9.1. Wat betreft de beroepen van de natuurlijke personen ziet de Afdeling aanleiding in te gaan op de ontvankelijkheid.

Uitsluitend belanghebbenden kunnen op grond van artikel 8:1 van de Awb tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

9.2. De familie [appellant sub 2] woont in de kern van Zenderen aan de [locatie 1]. Hun woning bevindt zich op ongeveer 800 m van de grens van het plangebied en op ongeveer 1,2 km van het deel van het plangebied waar de mestverwerkingsinstallatie is mogelijk gemaakt. De familie heeft vanaf hun perceel geen zicht op het plangebied. Ook komt het verkeer van en naar het plangebied niet langs de woning van de familie. De Afdeling acht gelet hierop en op de genoemde afstanden niet aannemelijk dat de familie feitelijke gevolgen van enige betekenis zal ondervinden van de mestverwerkingsinstallatie en de stortplaats. De omstandigheden die [appellant sub 2A] ter zitting genoemd heeft waarom zij en haar familie menen belanghebbenden te zijn bij de bestreden besluiten, zoals de wens om Zenderen leefbaar te houden voor de jongere generatie, zijn belangen die zich onvoldoende onderscheiden van de belangen van willekeurige anderen en zijn daarom geen persoonlijke belangen.

De Afdeling concludeert dat [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C] geen belanghebbenden zijn bij de bestreden besluiten en dat hun beroep daarom niet-ontvankelijk is.

9.3. De heer en mevrouw [appellant sub 4] zijn naar het oordeel van de Afdeling wel belanghebbenden bij de bestreden besluiten, omdat zij in het buitengebied van Almelo in de nabijheid van het plangebied wonen. Daarbij spelen een paar factoren een rol. Het gaat om een relatief open gebied tussen hun perceel en het plangebied. De afstand is ongeveer 300 tot 400 m. Ten slotte is van belang de aard van de activiteiten die het plan mogelijk maakt. Alles bij elkaar is het niet uitgesloten dat zij feitelijke gevolgen van enige betekenis zullen ondervinden van de mogelijk gemaakte ruimtelijke ontwikkelingen.

OPZET VAN DE UITSPRAAK

10. De Afdeling zal de beroepsgronden van de stichtingen, burgemeester en wethouders en de raad en Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] gezamenlijk per onderwerp bespreken. Daarbij zal als eerste worden ingegaan op de algemene procedurele beroepsgronden. Vervolgens komen de beroepsgronden gericht tegen het provinciaal inpassingsplan aan de orde en tot slot de beroepsgronden gericht tegen de verleende omgevingsvergunningen.

ALGEMENE PROCEDURELE BEROEPSGRONDEN

Kennisgeving en terinzagelegging

Publicatiewijze kennisgeving

11. De stichtingen wijzen erop dat in het ontwerp voor de omgevingsvergunning is vermeld dat de kennisgeving wordt gepubliceerd in verschillende dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen. Volgens de stichtingen is de kennisgeving van de ontwerpbesluiten ten onrechte niet in alle genoemde bladen gepubliceerd, waardoor de kennisgeving niet al diegenen heeft bereikt die naar verwachting zienswijzen over de ontwerpbesluiten naar voren wilden brengen.

11.1. Uit artikel 3:33, vierde lid, gelezen in samenhang met artikel 3:31, derde lid, van de Wro volgt dat op de voorbereiding van de gecoördineerde besluiten afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is.

11.2. In artikel 2:14, tweede lid, van de Awb is bepaald dat de verzending van berichten die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, niet uitsluitend elektronisch geschiedt, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

In artikel 3:12, eerste lid, is bepaald dat het bestuursorgaan voorafgaand aan de terinzagelegging in een of meer dag-, nieuws-, of huis-aan-huisbladen of op een andere geschikte wijze kennis geeft van het ontwerp.

11.3. Gelet op artikel 2:14, tweede lid, en artikel 3:12, eerste lid, van de Awb, gelezen in onderlinge samenhang, moet van een ontwerpbesluit op ten minste één geschikte analoge wijze als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, kennis worden gegeven, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. In dit geval is in de Verordening elektronische kennisgeving provincie Overijssel 2017 (hierna: de Verordening) bepaald dat het mogelijk is berichten van het provinciebestuur die niet tot een of meer geadresseerden zijn gericht, uitsluitend elektronisch te verzenden. Die Verordening is een wettelijk voorschrift. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen kan een kennisgeving via het internet een geschikte wijze van kennisgeving als bedoeld in artikel 3:12, eerste lid, van de Awb zijn. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:355, overweging 5.4. Dat volgens de stichtingen niet iedereen over een computer beschikt, laat onverlet dat de Awb voorziet in de mogelijkheid van elektronische bekendmaking.

11.4. De kennisgeving van de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten is overeenkomstig de Verordening gepubliceerd op de website www.officielebekendmakingen.nl in zowel het Provinciaal blad als in de Staatscourant. Gelet hierop heeft de elektronische kennisgeving van de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten op de wettelijk voorgeschreven wijze plaatsgevonden. De door de stichtingen gewenste kennisgevingen in de dag-, nieuws-, en huis-aan-huisbladen zijn in dit geval wettelijk niet verplicht, maar extra voorlichting. Het betoog van de stichtingen dat de kennisgeving van de ontwerpbesluiten ook had moeten plaatsvinden in alle in het ontwerpbesluit vermelde dag-, nieuws-, en huis-aan-huisbladen, slaagt dan ook niet.

11.5. Omdat in dit geval geen wettelijke verplichting bestond de kennisgeving te publiceren in een dag-, nieuws- of huis-aan-huisblad, laat de Afdeling de betogen van de stichtingen over het verspreidingsgebied van het huis-aan-huisblad de Bornse Courant, waarin de kennisgeving als attenderingsservice ook is geplaatst, en de datum waarop de kennisgeving van de ontwerpbesluiten in de Bornse Courant is geplaatst, buiten inhoudelijke bespreking.

Inhoud kennisgeving

12. De stichtingen betogen dat in de kennisgeving van de ontwerpbesluiten als locatie van de mestverwerkingsinstallatie ten onrechte Almelo is vermeld in plaats van de gemeente Borne.

12.1. In artikel 3:12, eerste lid, van de Awb is bepaald dat in de kennisgeving de zakelijke inhoud van ontwerpbesluit moet worden vermeld. De inhoud van de kennisgeving moet in ieder geval zo zijn dat alle potentiële zienswijzegerechtigden redelijkerwijs in staat zijn om te beoordelen of het te nemen besluit voor hen relevant kan zijn.

12.2. Anders dan de stichtingen stellen, is in de kennisgevingen van de ontwerpbesluiten in de Staatscourant en het Provinciaal blad geen onjuiste locatie voor de mestverwerkingsinstallatie vermeld. Dat dit volgens de stichtingen wel het geval is in het digitale attenderingsbericht dat zij over de kennisgeving van de ontwerpbesluiten hebben ontvangen, betekent niet dat potentiële

zienswijzegerechtigden hiermee op het verkeerde been zouden zijn gezet. Ook in het door de stichtingen overgelegde attenderingsbericht is in de titel vermeld dat een ontwerp-inpassingsplan en ontwerp-omgevingsvergunning ter inzage zijn gelegd voor de mestverwerkingsinstallatie Twence in Zenderen. Het betoog slaagt daarom niet.

13. De stichtingen wijzen erop dat de ontwerpbesluiten opnieuw ter inzage zijn gelegd vanaf 9 november 2018. Volgens hen is in de kennisgeving van deze nieuwe terinzagelegging ten onrechte niet vermeld dat een ieder een zienswijze naar voren kan brengen over het ontwerpbesluit.

13.1. Als gevolg van enkele wijzigingen zijn de ontwerpbesluiten vanaf 9 november 2018 opnieuw ter inzage gelegd. In de kennisgeving van deze nieuwe terinzagelegging in de Staatscourant en het Provinciaal blad is vermeld dat tijdens de terinzagelegging een ieder kan reageren op de ontwerpbesluiten. De stelling van de stichtingen dat in de kennisgeving de indruk zou zijn gewekt dat de zienswijzemoogelijkheid niet door een ieder kan worden benut, is dan ook onjuist.

Het betoog slaagt niet.

14. De stichtingen betogen dat in een persbericht over de nieuwe terinzagelegging van de ontwerpbesluiten ten onrechte is vermeld dat de stukken ter inzage liggen vanaf 8 november 2018 en niet vanaf 9 november 2018. Ook is volgens de stichtingen in het persbericht ten onrechte niet vermeld dat mede naar aanleiding van enkele ingediende zienswijzen is besloten de ontwerpbesluiten aan te passen en opnieuw ter inzage te leggen.

14.1. Het door de stichtingen overgelegde persbericht is uitsluitend als attenderingsservice bedoeld en vormt geen wettelijk verplichte kennisgeving. De omstandigheid dat in het persbericht abusievelijk is vermeld dat de stukken ter inzage liggen vanaf 8 november 2018 en niet vanaf 9 november 2018 heeft niet tot gevolg dat potentiële zienswijzegerechtigden op het verkeerde been zijn gezet en heeft ook niet tot gevolg dat zij in hun mogelijkheden voor het naar voren brengen van een zienswijze zijn beperkt. Ook ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor het oordeel dat potentiële zienswijzegerechtigden om een andere reden als gevolg van het persbericht op het verkeerde been zouden zijn gezet. Zo is in het persbericht expliciet vermeld dat de ontwerpbesluiten vanwege doorgevoerde wijzigingen opnieuw ter inzage worden gelegd. De Afdeling ziet in de betogen van de stichtingen over het persbericht dan ook geen reden om tot vernietiging van de vastgestelde besluiten over te gaan.

De betogen slagen niet.

15. De stichtingen betogen verder dat onduidelijkheid bestond over de vraag of degenen die tijdens de eerste terinzagelegging van de ontwerpbesluiten al een zienswijze naar voren hebben gebracht, de zienswijze volledig opnieuw moesten indienen of konden volstaan met een aanvullende zienswijze. Zij hebben geen brief ontvangen naar aanleiding van hun eerdere zienswijze, waarin dit is toegelicht, aldus de stichtingen. Zij betogen in dit verband dat in de kennisgeving van de nieuwe terinzagelegging ook had moeten worden vermeld welke wijzigingen in welke stukken hebben plaatsgevonden om te voorkomen dat alle stukken opnieuw moesten worden bekeken. Dit had volgens de stichtingen ook gekund door de wijzigingen in een aparte nota van antwoord toe te lichten. Dat dit niet is gebeurd, is volgens hen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel.

Ook burgemeester en wethouders en de raad betogen dat onduidelijkheid bestond over de wijzigingen die in de opnieuw ter inzage gelegde ontwerpbesluiten waren doorgevoerd. Volgens hen hadden provinciale staten na de eerste zienswijzenronde een afzonderlijke antwoordnota moeten opstellen en daarin de wijzigingen moeten toelichten.

15.1. Er bestaat geen wettelijke verplichting om in de kennisgeving van de tweede terinzagelegging van de ontwerpbesluiten te vermelden dat degenen die tijdens de eerste terinzagelegging al een zienswijze naar voren hebben gebracht dit niet opnieuw hoeven te doen, dan wel zich kunnen beperken tot de wijzigingen in de nieuwe ontwerpbesluiten die aanleiding geven voor een aanvullende reactie. Indien hierover bij de stichtingen onduidelijkheid bestond, hadden zij voor nadere informatie contact kunnen opnemen met de in de kennisgeving vermelde contactpersoon bij de provincie.

Ook is niet wettelijk vereist dat in de kennisgeving dan wel in een aparte nota van antwoord wordt vermeld welke wijzigingen zijn doorgevoerd in vergelijking met de eerdere terinzagelegging.

Zienswijzegerechtigden hebben onder meer uit de plandoelichting bij de tweede terinzagelegging, waaronder paragraaf 4.2 van de plandoelichting, kunnen afleiden om welke wijzigingen het gaat. Daarnaast hadden zij ook bij onduidelijkheid op dit punt zo nodig contact kunnen opnemen met de in de kennisgeving vermelde contactpersoon bij de provincie. Dat het burgers en andere betrokkenen moeilijk valt precies uit te zoeken wat er gewijzigd is, is begrijpelijk, maar dat is nog geen reden om het bestuursorgaan verplicht te achten dat uit te leggen.

De betogen slagen niet.

Terinzagelegging

- Plaats van de terinzagelegging

16. De stichtingen betogen dat de eerste ontwerpbesluiten met de daarop betrekking hebbende stukken, zoals die vanaf 9 augustus 2018 ter inzage hebben gelegen, ten onrechte niet ter inzage zijn gelegd in de gemeentehuizen van Borne en Almelo. Tijdens de nieuwe terinzagelegging van de ontwerpbesluiten vanaf 9 november 2018 hebben de stukken volgens de stichtingen wel ter inzage gelegen in het gemeentehuis van Borne, maar ten onrechte niet in het gemeentehuis van Almelo.

Ook Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] hebben een beroepsgrond naar voren gebracht over de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten. Volgens hen lagen de stukken tijdens de ontwerpfase niet ter inzage in het provinciehuis en werd de inzage van de stukken op het gemeentehuis van Borne geweigerd, waardoor zij zijn belemmerd in de mogelijkheid een volledig onderbouwde zienswijze naar voren te brengen.

16.1. In artikel 3:11, eerste lid, van de Awb is bepaald dat het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage legt.

16.2. In de kennisgeving van de ontwerpbesluiten die vanaf 9 augustus 2018 ter inzage zijn gelegd, is vermeld dat de stukken tijdens de zienswijzentermijn kunnen worden ingezien in het provinciehuis in Zwolle. In de kennisgeving van de tweede terinzagelegging vanaf 9 november 2018 is vermeld dat de stukken tijdens de zienswijzentermijn kunnen worden ingezien in het provinciehuis en het gemeentehuis van Borne.

16.3. De stichtingen bestrijden niet dat de ontwerpbesluiten met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage hebben gelegen in het provinciehuis. Zij wensen dat de stukken daarnaast ook ter inzage waren gelegd in de gemeentehuizen van de gemeenten Borne en/of Almelo. Hiervoor bestaat op grond van artikel 3:11, eerste lid, van de Awb echter geen wettelijke verplichting.

De Afdeling ziet daarnaast geen aanleiding Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] te volgen in hun stelling dat de ontwerpbesluiten met de daarop betrekking hebbende stukken op geen enkele locatie ter inzage hebben gelegen. Verweerders hebben in het verweerschrift en ter zitting gesteld dat de stukken tijdens de zienswijzenperiode in ieder geval wel ter inzage hebben gelegen in het provinciehuis. Ter zitting heeft Twence verklaard dat zij, vanwege een vergelijkbare beroepsgrond in de vorige procedure over de verleende omgevingsvergunning voor de mestverwerkingsinstallatie, tijdens de zienswijzeperiode heeft gecontroleerd en ook geconstateerd dat de stukken ter inzage waren gelegd. Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] hebben onvoldoende twijfel gezaaid over de juistheid hiervan. Daarbij wijst de Afdeling erop dat ook de stichtingen niet bestrijden dat de stukken wel ter inzage hebben gelegen in het provinciehuis. De Afdeling acht de verklaring van verweerders geloofwaardig.

De betogen slagen niet.

- Ter inzage te leggen stukken

17. De stichtingen betogen dat tijdens de tweede terinzagelegging van de ontwerpbesluiten in het gemeentehuis van Borne de vergunningaanvraag niet ter inzage was gelegd. De stichtingen hebben hierbij een verklaring overgelegd van [persoon] waarin dit wordt bevestigd.

17.1. De keuze van gedeputeerde staten om de stukken tijdens de tweede terinzagelegging van de ontwerpbesluiten niet alleen in het provinciehuis maar ook in het gemeentehuis van de gemeente Borne ter inzage te leggen, heeft tot gevolg dat op beide plaatsen het volledige ontwerp met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het

ontwerp, ter inzage hadden moeten worden gelegd. De vergunningaanvraag is een stuk dat redelijkerwijs nodig is voor de beoordeling van het ontwerpbesluit. De omstandigheid dat de vergunningaanvraag volgens de stichtingen niet in het gemeentehuis van de gemeente Borne ter inzage was gelegd, betekent - anders dan de stichtingen veronderstellen - echter niet dat sprake is van een gebrek dat tot vernietiging van het bestreden besluit moet leiden. Een dergelijk gebrek kan namelijk met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd als belanghebbenden door dit gebrek niet zijn benadeeld. De stichtingen hebben zich in de zienswijzeprocedure gemotiveerd gericht tegen het ontwerpbesluit. In de beroepsprocedure tegen de verleende vergunning hebben de stichtingen kennis kunnen nemen van de aanvraag. Gelet op de gronden van beroep en hetgeen ter zitting naar voren is gebracht, is aannemelijk dat zij door het achterwege blijven van de terinzagelegging van de aanvraag niet zijn benadeeld.

18. Volgens de stichtingen waren ook de stukken over het coördinatiebesluit en de eerdere versie van het milieueffectrapport (hierna: MER) van 3 juli 2018, alle aanvullingen op het MER en de toetsingsadviezen van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie voor de m.e.r.) ten onrechte niet ter inzage gelegd tijdens de tweede zienswijzeperiode.

18.1. In de kennisgeving van de tweede terinzagelegging van de ontwerpbesluiten is vermeld dat provinciale staten op 18 juli 2018 hebben besloten de procedures om te komen tot een inpassingsplan en de omgevingsvergunning voor de mestverwerkingsinstallatie van Twence te coördineren op grond van artikel 3.33 van de Wro. De stukken over dit coördinatiebesluit zijn openbaar en konden bijvoorbeeld online worden geraadpleegd. Deze stukken behoeften niet met de ontwerpbesluiten ter inzage te worden gelegd.

Dit geldt ook voor de eerdere versie van het MER van 3 juli 2018. Bij de tweede terinzagelegging van de ontwerpbesluiten is bij de toelichting op het ontwerp inpassingsplan de op dat moment actuele versie van het MER gevoegd van 23 oktober 2018. De eerdere versie van het MER van 3 juli 2018 is openbaar en kon desgewenst bijvoorbeeld online worden geraadpleegd.

18.2. Ook de aanvullingen op het MER en de toetsingsadviezen voor de Commissie voor de m.e.r. zijn openbaar. Bij de tweede terinzagelegging van de ontwerpbesluiten is de eerste aanvulling op het MER van 30 oktober 2018 bij de plantoelichting gevoegd. Het betoog van de stichtingen komt erop neer dat zij van mening zijn dat ook de tweede aanvulling op het MER en alle toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. bij de ontwerpbesluiten ter inzage hadden moeten worden gelegd. Deze stukken waren op dat moment echter nog niet opgesteld. Anders dan de stichtingen veronderstellen, waren gedeputeerde staten niet verplicht te wachten met de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten totdat de tweede aanvulling op het MER en alle toetsingsadviezen van de Commissie voor de m.e.r. waren opgesteld. Deze stukken zijn beschikbaar gekomen voorafgaand aan de vaststelling van het inpassingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning. De informatie in deze stukken hebben de stichtingen kunnen betrekken bij het opstellen van hun beroepschrift.

18.3. De betogen slagen niet.

19. Verder stellen de stichtingen dat de Twentsche Courant op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: het Wob-verzoek) gedeputeerde staten heeft verzocht de stukken te verstrekken die betrekking hebben op de onderbouwing van het provinciaal belang van de mestverwerkingsinstallatie. De relevante stukken zijn volgens de stichtingen pas na de beroepstermijn beschikbaar gekomen. Deze stukken hadden volgens de stichtingen al bij de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten beschikbaar moeten worden gesteld.

19.1. Bij hun nadere memorie van 3 juli 2020 hebben de stichtingen nadere stukken gevoegd die volgens hen van belang zijn bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een provinciaal belang en welke stukken in het kader van het Wob-verzoek beschikbaar zijn gekomen. Het gaat hierbij om een persbericht, een presentatie van een overleg tussen de gemeente Borne, de provincie en Twence, en om verschillende interne memo's, brieven, adviesnota's en e-mails over de te volgen stappen om te komen tot de vaststelling van een provinciaal inpassingsplan. Artikel 3:11, eerste lid, van de Awb houdt niet in dat alle op het ontwerpbesluit betrekking hebbende stukken, zoals interne documenten over de te volgen procedure, ter inzage moeten worden gelegd. Volstaan kan worden met die stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp. De stukken die de stichtingen bij hun nadere memorie hebben overgelegd, zijn naar het oordeel van de Afdeling niet

redelijkerwijs nodig voor een beoordeling van het ontwerp en hadden, anders dan de stichtingen betogen, dan ook niet met de ontwerpbesluiten mee ter inzage hoeven te worden gelegd.

Het betoog slaagt niet.

- Terinzagelegging van het vastgestelde inpassingsplan en de verleende omgevingsvergunning van 28 februari 2019

20. De stichtingen betogen dat ook het vastgestelde inpassingsplan en de verleende omgevingsvergunning met de daarop betrekking hebbende stukken ten onrechte niet ter inzage zijn gelegd in het gemeentehuis van Almelo. Daarnaast kon volgens de stichtingen op het gemeentehuis van Borne uitsluitend een deel van de stukken worden ingezien.

Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] betogen ook dat het vastgestelde inpassingsplan en de verleende omgevingsvergunning niet op het gemeentehuis van Borne konden worden ingezien. Op dit gemeentehuis werd inzage volgens hen namelijk geweigerd. Daarnaast was de verleende omgevingsvergunning volgens hen tijdens de beroepstermijn niet digitaal beschikbaar.

20.1. Deze beroepsgronden gaan over een mogelijke onregelmatigheid van na de datum van de bestreden besluiten en kunnen om die reden de rechtmatigheid van de besluiten niet aantasten. Deze mogelijke onregelmatigheid kan dan ook geen grond vormen voor de vernietiging van de bestreden besluiten en vormt - anders dan Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] wensen - ook geen reden om hen een nadere termijn te geven voor het indienen van nadere beroepsgronden. Daarbij wijst de Afdeling erop dat het inpassingsplan ook digitaal raadpleegbaar is en in het verweerschrift ook is verklaard dat de definitieve besluiten met bijbehorende stukken niet alleen in het gemeentehuis van Borne, maar ook in het provinciehuis ter inzage zijn gelegd en dat de compleetheid van de ter inzage gelegde stukken meermaals is gecontroleerd. Dat de stukken wel in het provinciehuis ter inzage hebben gelegen, hebben Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] in hun beroepschrift niet concreet bestreden.

Overige algemene procedurele beroepsgronden van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4]

21. Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] stellen in hun beroepschrift verder in algemene zin dat de procedure die aan de vaststelling van het inpassingsplan en de verlening van de omgevingsvergunning van 29 februari 2019 vooraf is gegaan niet correct is verlopen en deze besluiten daarom in strijd met de Awb en de Wabo tot stand zijn gekomen. Zo is het publiek volgens hen niet goed geïnformeerd en is er strijd met het Verdrag van Aarhus. In dit verband betogen zij dat ten onrechte de eis is gesteld dat uitsluitend belanghebbenden beroep kunnen instellen die een zienswijze over het ontwerp naar voren hebben gebracht. Ook herhalen zij in dit verband hun stelling dat de stukken zowel tijdens de ontwerpfase als tijdens de definitieve fase niet ter inzage lagen en dat inzage werd geweigerd. De onderlinge samenhang van de reeks aan stukken kon volgens Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] niet worden beoordeeld. Zij stellen dat provinciale staten het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan hebben genomen op basis van te weinig gegevens.

21.1. De Afdeling is hiervoor onder 16 en 20 al ingegaan op de betogen van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] over de terinzagelegging van de ontwerpbesluiten en de vastgestelde besluiten en heeft geoordeeld dat deze betogen niet slagen dan wel de rechtmatigheid van de bestreden besluiten niet kunnen aantasten. De Afdeling ziet gelet hierop ook geen reden om Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] te volgen in hun niet nader onderbouwde algemene stellingen dat het publiek niet goed is geïnformeerd en de bestreden besluiten in strijd met de Awb en de Wabo tot stand zijn gekomen. Verder acht de Afdeling het beroep van zowel Stichting Leefbaar Buitengebied als [appellant sub 4] ontvankelijk, waardoor ook geen aanleiding bestaat om bij dit beroep in te gaan op de stelling dat de kring van beroepsgerechtigden in strijd met het Verdrag van Aarhus zou zijn beperkt.

Voor het overige geldt dat algemene stellingen, zoals dat de besluiten op basis van te weinig gegevens zijn genomen en de samenhang van de stukken niet kan worden beoordeeld, zonder nadere onderbouwing niet kunnen slagen. De vraag of de besluiten op basis van voldoende samenhangende gegevens zijn genomen, zal in deze uitspraak bij de inhoudelijke beroepsgronden

aan de orde komen, voor zover de beroepsgronden daarvoor aanleiding geven.

Overige algemene procedurele beroepsgronden van de stichtingen

Coördinatiebesluit

22. De stichtingen kunnen zich niet verenigen met het besluit van provinciale staten van 18 juli 2018 om de voorbereiding en de bekendmaking van het inpassingsplan en de omgevingsvergunning voor de locatie Elhorst-Vloedbelt te coördineren op grond van artikel 3.33 van de Wro. Volgens hen heeft de gecoördineerde besluitvorming negatieve gevolgen voor de burgerparticipatie, de rechtsbescherming en de bij een besluitvorming te betrachten zorgvuldigheid. Zij betogen in dit verband dat zij als gevolg van de gecoördineerde besluitvorming een grotere hoeveelheid stukken in korte tijd hebben moeten bekijken.

22.1. In artikel 8:5, eerste lid, van de Awb is bepaald dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit als bedoeld in artikel 1 van de bij de Awb behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak (hierna: Brbr).

In artikel 1 van de Brbr is bepaald dat tegen een besluit genomen op grond van artikel 3.30, eerste lid, artikel 3.33, eerste lid, en artikel 3.35, eerste lid, van de Wro, voor zover het gaat om een aanwijzing, geen beroep kan worden ingesteld.

22.2. Gelet op artikel 8:5, eerste lid, van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 1 van de Brbr, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit van provinciale staten van 18 juli 2018 tot toepassing van de coördinatieregeling. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4428, overweging 6.2, staan deze artikelen niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing van het besluit tot toepassing van de coördinatieregeling. Deze exceptieve toetsing leidt ertoe dat het coördinatiebesluit buiten toepassing blijft, indien het in strijd is met een wettelijk voorschrift dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel of algemeen beginsel van behoorlijk bestuur. Voor dat oordeel biedt wat de stichtingen hebben aangevoerd geen aanleiding. Daarbij verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616, waarin onder 29.2, tweede alinea, is overwogen dat de termijn van zes weken voor het naar voren brengen van zienswijzen de indiener voldoende tijd geeft om te wijzen op de voor hem essentiële gebreken in de ontwerpbesluiten. Dit geldt ook indien omvangrijke besluiten met toepassing van de coördinatiebepalingen uit de Wro tegelijk ter inzage worden gelegd.

Het betoog slaagt niet.

23. Zoals hiervoor onder 13.1 is overwogen, zijn de ontwerpbesluiten als gevolg van enkele wijzigingen opnieuw ter inzage gelegd vanaf 9 november 2018. De stichtingen betogen dat als gevolg van deze nieuwe terinzagelegging een nieuw coördinatiebesluit had moeten worden genomen.

23.1. Indien tijdens de procedure nieuwe ontwerpbesluiten ter inzage worden gelegd, is geen nieuw coördinatiebesluit vereist. Het coördinatiebesluit is namelijk niet gekoppeld aan een specifiek ontwerpbesluit. Het coördinatiebesluit is genomen voor de gehele procedure van voorbereiding en bekendmaking van het inpassingsplan en de omgevingsvergunning.

Het betoog slaagt niet.

24. Omdat tegen het coördinatiebesluit geen beroep openstaat, laat de Afdeling de beroepsgronden van de stichtingen over de inhoud van de kennisgeving van het coördinatiebesluit buiten inhoudelijke bespreking.

Terinzagelegging voorontwerp voor het inpassingsplan, het participatieproces en draagvlak

25. De stichtingen stellen dat uitsluitend om tijd te besparen ervoor is gekozen geen voorontwerp voor het inpassingsplan ter inzage te leggen. Om de belangen van omwonenden goed bij het besluitvormingsproces te betrekken, had hier volgens hen wel voor gekozen moeten worden.

In dit verband betogen de stichtingen ook dat het participatietraject niet open en transparant is verlopen. Dit traject heeft volgens hen niet bijgedragen aan het creëren van draagvlak onder de bevolking. Vrijwel alle inwoners van Zenderen zijn tegen de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie, aldus de stichtingen. Ook burgemeester en wethouders en de raad betogen dat geen open planproces is doorlopen in samenspraak met de inwoners van Zenderen.

25.1. Het bieden van inspraak door middel van het ter inzage leggen van een voorontwerp voor het inpassingsplan maakt geen onderdeel uit van de in de Wro en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) geregelde procedure voor de vaststelling van een inpassingsplan. Het niet bieden van inspraak in deze fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het vastgestelde inpassingsplan.

Ook het participatieproces, dat zoals blijkt uit bijlage 4 van de toelichting op het inpassingsplan, onder meer bestond uit het organiseren van keukentafelgesprekken, een "Ronde Tafel-bijeenkomst" en een inloopbijeenkomst, maakt geen onderdeel uit van de in de Wro en het Bro geregelde procedure voor de vaststelling van een inpassingsplan. Dat het participatieproces volgens de stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad niet open en transparant is verlopen, vormt daarom ook geen aanleiding om tot vernietiging van het vastgestelde inpassingsplan over te gaan.

25.2. Verder is er geen wettelijke regel die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als daarvoor voldoende draagvlak in de omgeving bestaat. Op zichzelf beschouwd kan de omstandigheid dat een groot aantal omwonenden bezwaren heeft tegen de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie dan ook niet tot vernietiging van het inpassingsplan leiden.

Dit betekent echter niet dat het aspect draagvlak geen enkele rol speelt in de besluitvorming. Draagvlak vormt een aspect van de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de mestverwerkingsinstallatie moet maken. In het onderstaande zal de Afdeling bij de inhoudelijke beroepsgronden ingaan op de beroepsgronden over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het inpassingsplan. Bij de beoordeling van die beroepsgronden toetst de Afdeling, indien die beroepsgronden daartoe aanleiding geven, of provinciale staten de belangen van de omwonenden voldoende hebben onderzocht en hebben betrokken in hun belangenafweging over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het inpassingsplan.

Verwijzing naar de Crisis- en herstelwet

26. De stichtingen betogen dat in het ontwerpbesluit tot vaststelling van het inpassingsplan ten onrechte niet is vermeld dat afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) op het besluit van toepassing is. Dit is volgens de stichtingen in strijd met artikel 11, eerste lid, van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: het Besluit uitvoering Chw).

26.1. In artikel 11, eerste lid, van het Besluit uitvoering Chw is bepaald dat indien afdeling 2 van hoofdstuk 1 van de Chw op een besluit van toepassing is, dit wordt vermeld bij het besluit en bij de bekendmaking of mededeling van het besluit.

Dit artikel heeft betrekking op de beroepsfase. Er bestaat geen verplichting om in het ontwerpbesluit tot vaststelling van het inpassingsplan de toepasselijkheid van de Chw te vermelden.

Het betoog slaagt niet.

Procedurele beroepsgronden over het milieueffectrapport

27. De stichtingen betogen dat hun zienswijze over de ontwerpbesluiten ter beschikking had moeten worden gesteld aan de Commissie voor de m.e.r., zodat de commissie de zienswijze had kunnen betrekken bij het toetsingsadvies. Volgens de stichtingen geeft de commissie ook zelf aan dat zij zienswijzen graag bij het advies betreft, omdat dit de kwaliteit en bruikbaarheid van de adviezen vergroot.

27.1. Anders dan de stichtingen veronderstellen, bestaat er geen wettelijke verplichting dat de Commissie voor de m.e.r. zienswijzen over het ontwerpbesluit in haar toetsingsadvies betreft. De Afdeling verwijst in dit verband naar artikel 7.12, eerste lid, van de Wet milieubeheer, waarin is geregeld wanneer de commissie in de gelegenheid wordt gesteld een advies uit te brengen en welke termijn hiervoor geldt. In dit artikel is niet geregeld dat het toetsingsadvies pas kan worden uitgebracht als de zienswijzen over het ontwerpbesluit naar voren zijn gebracht en in het toetsingsadvies zijn betrokken. Het betoog van de stichtingen dat hun zienswijze in het toetsingsadvies had moeten worden betrokken, kan dan ook niet tot vernietiging van de bestreden besluiten leiden.

Het betoog slaagt niet.

28. De stichtingen hebben ook verschillende procedurele beroepsgronden aangevoerd over de

Notitie Reikwijdte en Detailniveau die in het kader van het MER is opgesteld, zoals over de publicatie van de kennisgeving van de terinzagelegging van de notitie in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen, de fysieke terinzagelegging en de toepasselijkheid van de Chw. Deze beroepsgronden komen overeen met de betogen van de stichtingen over de kennisgeving en terinzagelegging van de ontwerpbesluiten. Deze betogen zijn hiervoor al beoordeeld en behoeven in het kader van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau geen afzonderlijke bespreking.

HET PROVINCIAAL INPASSINGSPLAN

Toetsingskader

29. Bij de vaststelling van een inpassingsplan hebben provinciale staten beleidsruimte om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die zij uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Zij moeten daarbij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Provinciaal belang en nut en noodzaak

Mestverwerkingsinstallatie

30. De stichtingen betogen dat provinciale staten niet bevoegd waren een inpassingsplan voor de mestverwerkingsinstallatie vast te stellen, omdat in dit geval geen sprake is van een provinciaal belang. Ter onderbouwing betogen de stichtingen dat de mestverwerkingsinstallatie in afwijking van de oorspronkelijke bedoeling uitsluitend nog varkensmest zal verwerken in plaats van rundveemest en varkensmest. Het productiegebied van varkensmest is beperkt tot hoofdzakelijk één gemeente, de gemeente Hof van Twente, aldus de stichtingen. Gelet hierop is volgens de stichtingen geen sprake van bovengemeentelijke belangen.

De stichtingen en Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] betogen in dit verband dat ook vraagtekens kunnen worden geplaatst bij de stelling van provinciale staten dat het provinciaal belang is gelegen in de omstandigheid dat de mestverwerkingsinstallatie een substantiële bijdrage levert aan het oplossen van het mestprobleem en daarnaast met de productie van biogas een belangrijke bijdrage levert aan de doelstellingen voor duurzame energieopwekking. Volgens hen is de noodzaak voor een mestverwerkingsinstallatie niet zo groot als waar provinciale staten van uitgaan. Zo zijn volgens Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] in Nederland al veel mestverwerkingslocaties opgericht en is volgens de stichtingen daarnaast al een groot aantal initiatieven tot stand gekomen voor het zelfstandig winnen van biogas uit mest. In dit verband wijzen de stichtingen ook op de uitspraak van de Afdeling over het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS). Als gevolg van deze uitspraak wordt een groot aantal veehouderijbedrijven gesaneerd, waarmee het gestelde mestoverschot zal verminderen, aldus de stichtingen.

Wat betreft de energieopwekking betogen de stichtingen en Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] dat er ten onrechte van wordt uitgegaan dat de mestverwerkingsinstallatie veel energie oplevert. Volgens hen is de hoeveelheid energie die in de vorm van biogas wordt teruggewonnen niet groter dan de energie die benodigd is om de mest te kunnen vergisten. Daarbij stellen de stichtingen dat het overheidsbeleid er juist op is gericht het gebruik van gas terug te dringen.

Ook burgemeester en wethouders en de raad betogen dat geen sprake is van een provinciaal belang dat het vaststellen van een provinciaal inpassingsplan noodzakelijk maakt. Zij onderschrijven dat het oplossen van het mestoverschot een urgent probleem is, maar volgens hen hebben provinciale staten onvoldoende onderbouwd waarom het provinciaal belang zo is dat daarvoor de vaststelling van een inpassingsplan noodzakelijk is. Zij betogen in dit verband dat het bij de vaststelling van een inpassingsplan moet gaan om een ontwikkeling met een groot ruimtebeslag. Daarvan is volgens hen in dit geval geen sprake. Zij stellen dat ook op gemeentelijk niveau een bestemmingsplan had kunnen worden vastgesteld, waarbij meer rekening had kunnen worden gehouden met de lokale situatie en de wensen van de inwoners van de gemeente.

30.1. In artikel 3.26, eerste lid, van de Wro is bepaald dat indien sprake is van provinciale belangen, provinciale staten voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan kunnen vaststellen.

30.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 18 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1857, overweging 2.13, moet bij de vraag of sprake is van een provinciaal belang worden beoordeeld of provinciale staten zich het belang waarvoor het inpassingsplan is vastgesteld in redelijkheid als provinciaal belang hebben kunnen aantrekken.

Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een provinciaal belang is, anders dan burgemeester en wethouders en de raad betogen, niet vereist dat sprake is van een ontwikkeling met een groot ruimtebeslag. Ook betekent de omstandigheid dat de raad voor de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie een bestemmingsplan had kunnen vaststellen niet dat provinciale staten niet bevoegd zijn hiervoor een inpassingsplan vast te stellen.

30.3. In paragraaf 1.2 van de plantoelichting is vermeld dat de realisatie van een mestverwerkingsinstallatie op de locatie Elhorst-Vloedbelt van provinciaal belang is, omdat de mestverwerkingsinstallatie een groot maatschappelijk belang dient dat de lokale belangen overstijgt. De mestverwerkingsinstallatie levert volgens de plantoelichting namelijk een substantiële bijdrage aan het oplossen van het mestprobleem in de regio Oost-Nederland. Hierbij speelt mee dat het mestoverschot een urgent probleem is waar de provincie Overijssel op korte termijn een oplossing voor wil realiseren, zo staat in de toelichting. Daarnaast is vermeld dat de installatie een belangrijke duurzaamheidsbijdrage levert door duurzame energieopwekking in de vorm van biogas.

30.4. De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten zich het belang van het leveren van een oplossing voor het mestverwerkingsprobleem in de regio Oost-Nederland en de behoefte aan de opwekking van duurzame energie in redelijkheid als provinciale belangen hebben kunnen aantrekken.

Hierbij verwijst de Afdeling naar het ten behoeve van het inpassingsplan opgestelde MER van 23 oktober 2018. In paragraaf 1.3 van het MER is vermeld dat het totale mestoverschot in de regio Oost-Nederland, zijnde de provincies Overijssel en Gelderland, in 2016-2018 ongeveer 2,4 miljoen m³ per jaar bedroeg, waarvan ongeveer de helft moest worden verwerkt. Uit afbeelding 1.4 van het MER blijkt dat in 2018 van het totaal te verwerken mestoverschot in de regio Oost-Nederland voor slechts ongeveer de helft weer daarvan capaciteit bestond om dit overschot op een hoogwaardige manier te kunnen verwerken, de locatie Elhorst-Vloedbelt niet meegerekend. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanknopingspunten om de stichtingen en Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] te volgen in hun stelling dat in de regio Oost-Nederland al voldoende mestverwerkingscapaciteit beschikbaar is. De omstandigheid dat verschillende varkenshouders volgens de stichtingen stoppen met hun bedrijfsvoering vormt voor de Afdeling, gelet op het aanzienlijke mestoverschot en de beperkte capaciteit om dit tot een hoogwaardig product te kunnen verwerken, geen aanleiding aan de noodzaak van de realisatie van een nieuwe mestverwerkingsinstallatie op de locatie Elhorst-Vloedbelt te twifelen.

Dat varkensmest volgens de stichtingen hoofdzakelijk in één gemeente in de regio Oost-Nederland wordt geproduceerd, daargelaten de juistheid van deze stelling, is ook geen reden om te oordelen dat geen sprake is van een provinciaal belang, omdat de mestverwerkingsinstallatie een bijdrage levert aan het totale mestprobleem in de hele regio bestaande uit varkensmest en rundveemest. De Afdeling verwijst hierbij naar afbeelding 2.9 van het MER, waaruit blijkt dat het mestoverschot zich voordoet in een groot deel van de regio Oost-Nederland.

In het kader van het vorenstaande verwijst de Afdeling ook naar de nota van antwoord van 7 januari 2019 waarin is vermeld dat het Nederlandse mestbeleid primair erop is gericht om fosfaat uit de landbouw en het milieu te verwijderen. Het voornemen van Twence past in dit beleid, omdat met de mestverwerkingsinstallatie mest wordt omgezet in bruikbare grondstoffen, zoals biogas. Wat betreft deze energieopwekking merkt de Afdeling op dat in paragraaf 6.1.1 van het MER is berekend dat de mestverwerkingsinstallatie 5 miljoen m³ biogas per jaar levert dat wordt opgewerkt naar 3,5 miljoen m³ groengas per jaar en kan worden gebruikt voor 2.500 huishoudens. Daarmee kan een CO₂-reductie worden bereikt van ongeveer 20.000 ton per jaar, zo staat in paragraaf 6.1.1 van het MER. De Afdeling ziet geen aanknopingspunten om aan de juistheid hiervan te twifelen. Een dergelijke vorm van duurzame energieopwekking met de daarmee gepaard gaande CO₂-reductie hebben provinciale staten zich gelet op de landelijke en provinciale klimaatdoelen ook in redelijkheid

als provinciaal belang kunnen aantrekken.

30.5. De betogen slagen niet.

Stortplaats

31. Het inpassingsplan heeft naast de mestverwerkingsinstallatie ook betrekking op de bestaande stortplaats op de locatie Elhorst-Vloedbelt. Deze stortplaats is in het inpassingsplan als zodanig bestemd, waarbij - zoals hiervoor onder 3 is overwogen - de capaciteit van de stortplaats, waarvoor in 2007 al een milieuvergunning is verleend, is verlaagd van 190.000 ton afval per jaar naar 95.000 ton afval per jaar. Zowel de stichtingen als burgemeester en wethouders en de raad wensen dat de stortplaats wordt gesloten. Volgens de stichtingen moet de in 2007 verleende milieuvergunning voor de stortplaats worden ingetrokken en moeten de gronden van de stortplaats worden ingericht als natuur. Ter onderbouwing betogen de stichtingen onder meer dat geen noodzaak bestaat voor de stortplaats. Zo wordt volgens hen ter plaatse al sinds lange tijd geen afval meer gestort en hebben de andere stortplaatsen in de provincie Overijssel nog voldoende capaciteit. Ook betogen de stichtingen dat bij het begin van de ingebruikname van de stortlocatie werd uitgegaan van een exploitatieduur van 20 jaar. Omdat deze 20 jaar inmiddels zijn verstreken, had de stortlocatie al lang gesloten moeten zijn, aldus de stichtingen.

Ook Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] betogen dat de stortplaats ten onrechte opnieuw als zodanig is bestemd. Volgens hen is de gebruikelijke bedrijfsduur maximaal 30 jaar en is deze termijn al bijna verstreken.

31.1. In paragraaf 1.2 van de plantoelichting is vermeld dat het continueren van de bestaande stortplaats van provinciaal belang is, omdat de stortplaats in het Landelijk Afvalbeheerplan 2017-2029 in de capaciteitsplanning is opgenomen. Ook is de locatie in de Omgevingsvisie Overijssel 2017 als bestaande afvalstortplaats aangewezen, zo staat in de toelichting. De stortplaats heeft, zoals elke stortplaats, een achtervangfunctie. Vandaar dat is besloten om dit inpassingsplan ook betrekking te laten hebben op de bestaande stortplaats, aldus de toelichting.

In paragraaf 2.1.2 van de plantoelichting is in dit verband nader toegelicht dat stortplaatsen de laatste schakel vormen in de afvalbeheerketen en als zodanig de achtervang zijn voor afvalstoffen die om wat voor reden dan ook niet op een hoogwaardiger wijze kunnen worden verwerkt. Vandaar dat het noodzakelijk is dat voldoende stortcapaciteit beschikbaar is voor de opvang van dergelijke afvalstoffen. De locatie Elhorst-Vloedbelt vervult hierbij een belangrijke rol en wordt in het Landelijk Afvalbeheerplan dan ook genoemd als één van de drie stortlocaties in de provincie Overijssel, aldus de toelichting. In de nota van antwoord is er in dit verband op gewezen dat de stortplaats in het Landelijk Afvalbeheerplan is opgenomen met een restcapaciteit van 3.600.000 m³ en dat er daarom geen aanleiding is om de stortplaats te sluiten. Daarbij is in de nota van antwoord benadrukt dat het van belang is dat de continuïteit voor het milieuhygiënisch verantwoorde beheer van afvalstoffen is gewaarborgd in die zin dat ook in de toekomst voldoende capaciteit beschikbaar is.

De Afdeling acht deze onderbouwing voor de noodzaak van de stortplaats toereikend. De Afdeling deelt dan ook niet de stelling van appellanten dat de stortplaats vanwege het ontbreken van een noodzaak hiervoor niet langer als zodanig had mogen worden bestemd.

De betogen slagen niet.

Keuze voor een provinciaal inpassingsplan in het licht van het gemeentelijk beleid

32. Burgemeester en wethouders en de raad betogen dat bij de keuze om een inpassingsplan vast te stellen geen rekening is gehouden met het gemeentelijk beleid. De ontwikkeling van de mestverwerkingsinstallatie is volgens hen geen op zichzelf staande ontwikkeling, maar hangt onlosmakelijk samen met andere doelen in het gemeentelijk beleid die zijn gericht op het oplossen van de verkeers- en leefbaarheidsproblematiek rondom Zenderen en het herontwikkelen van de locatie Elhorst-Vloedbelt tot een energiepark.

32.1. In het verweerschrift hebben provinciale staten toegelicht dat het van belang is dat er na een aantal jaren van procederen voortgang komt in de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie, gelet op de bijdrage van deze installatie aan de energieopgave van de provincie en de vermindering van de negatieve milieugevolgen van het mestoverschot. Gelet op deze belangen en de voortgang van het project is er bewust voor gekozen geen andere nieuwe ontwikkelingen mee te nemen in het

inpassingsplan, aldus provinciale staten. De Afdeling acht deze keuze van provinciale staten niet onredelijk, gezien de hiervoor onder 30.3 en 30.4 omschreven provinciale belangen die met de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie zijn gemeoid. Dit laat onverlet dat de ontwikkeling op zichzelf in overeenstemming moet zijn met een goede ruimtelijke ordening, onder meer op het gebied van de verkeerseffecten en de effecten voor de omwonenden. Deze aspecten komen hierna inhoudelijk aan de orde.

Het betoog van burgemeester en wethouders en de raad slaagt niet.

Ladder voor duurzame verstedelijking

33. De stichtingen betogen dat bij de vaststelling van het inpassingsplan ten onrechte niet is getoetst aan de ladder voor duurzame verstedelijking die is opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Volgens de stichtingen maakt het inpassingsplan namelijk een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk. Ter onderbouwing betogen zij dat sprake is van een substantiële toename van het ruimtebeslag en een belangrijke functiewijziging door naast het storten van afval ook een mestverwerkingsinstallatie mogelijk te maken. Dat sprake is van een substantiële toename van het ruimtebeslag blijkt volgens de stichtingen onder meer uit de omstandigheid dat het toegestane bebouwingspercentage in vergelijking met het vorige plan is verhoogd van 60 naar 80.

Ook burgemeester en wethouders en de raad betogen dat gelet op de substantiële toename van het ruimtebeslag en de functiewijziging die het inpassingsplan mogelijk maakt, aan de ladder voor duurzame verstedelijking had moeten worden getoetst. Dit betekent volgens hen dat had moeten worden gemotiveerd waarom de mestverwerkingsinstallatie niet kan worden gerealiseerd in bestaand stedelijk gebied. Volgens burgemeester en wethouders en de raad zijn er in de regio mogelijkheden om de mestwerkingsinstallatie op een bestaand bedrijventerrein te realiseren.

33.1. In artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is bepaald dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving bevat 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. Dit artikel is gelet op artikel 1.1.1, tweede lid, van het Bro ook van toepassing bij de vaststelling van een provinciaal inpassingsplan.

Bestaand stedelijk gebied is in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro omschreven als een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

Een stedelijke ontwikkeling is onder i omschreven als een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

33.2. In de toelichting bij het inpassingsplan is niet getoetst aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, omdat het inpassingsplan volgens provinciale staten geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. Ter onderbouwing stellen provinciale staten dat geen belangrijke toename van het ruimtebeslag plaatsvindt, omdat de mestverwerkingsinstallatie zal worden opgericht en in werking zal zijn in de bestaande bedrijfshal op het terrein en buiten de hal uitsluitend enkele silo's zullen worden opgericht. Daarnaast is de ruimtelijke uitstraling van de nieuwe functie voor mestverwerking ten opzichte van de voormalige situatie, waarbij de hal werd gebruikt voor afvaloverslag, niet zodanig dat van een nieuwe stedelijke ontwikkeling kan worden gesproken, aldus provinciale staten.

33.3. Ter beoordeling staat of provinciale staten zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat het inpassingsplan geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt.

Op dit punt wijst de Afdeling erop dat zij in haar uitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, onder 7, heeft overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of een stedelijke ontwikkeling die een plan mogelijk maakt een nieuwe stedelijke ontwikkeling in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro vormt, in onderlinge samenhang moet worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met het voorgaande plan, voorziet in een functiewijziging en welk planologisch beslag op de ruimte het nieuwe plan mogelijk maakt in vergelijking met het voorgaande plan. Ook heeft de Afdeling in deze uitspraak onder 6.3 overwogen dat een in een plan voorziene

ontwikkeling voldoende substantieel moet zijn om als stedelijke ontwikkeling te worden aangemerkt. Daarvan is onder meer sprake wanneer het gaat om een ontwikkeling met een ruimtebeslag van meer dan 500 m².

33.4. Het vorige plan dat voor de locatie Elhorst-Vloedbelt was vastgesteld, is het bestemmingsplan "Buitengebied Borne" uit 2004. In dit plan was aan de locatie Elhorst-Vloedbelt een specifieke bedrijfsbestemming toegekend, namelijk de bestemming "Afvalverwerkingsplaats". In artikel 17, lid 17.2.2, aanhef en onder h, van de planvoorschriften bij dat plan was bepaald dat bij de realisatie van bouwwerken het bebouwingspercentage van het bouwvlak maximaal 60 was. De gronden die in het plan uit 2004 waren aangeduid als bouwvlak zijn ook in het inpassingsplan grotendeels aangeduid als bouwvlak waar de mestverwerkingsinstallatie is toegestaan. Op de verbeelding van het inpassingsplan is ter plaatse de aanduiding "maximum bebouwingspercentage: 80" toegekend. Dit is gelet op artikel 3, lid 3.2.1, onder b, van de planregels het percentage van het bouwvlak dat voor het bouwen van gebouwen mag worden benut.

Het bouwvlak heeft in het inpassingsplan een oppervlakte van ongeveer 2,2 ha. Uitgaande van een bebouwingspercentage van 80 betekent dit dat ruim 1,7 ha van het bouwvlak voor het bouwen van gebouwen mag worden benut. Indien wordt uitgegaan van bebouwingspercentage van 60, zou ongeveer 1,3 ha van het bouwvlak voor het bouwen van gebouwen kunnen worden benut. Een verschil van 0,4 ha, zijnde 4.000 m², is een substantiële toename van het ruimtebeslag. Ook indien rekening wordt gehouden met de omstandigheid dat het bouwvlak in het inpassingsplan in vergelijking met het vorige plan iets anders is gesitueerd, is nog steeds sprake van een substantiële toename van de bouw mogelijkheden. Dat volgens provinciale staten de mestverwerkingsinstallatie in de praktijk hoofdzakelijk in het bestaande gebouw binnen het bouwvlak zal worden gerealiseerd, laat onverlet dat het inpassingsplan een substantiële toename van het ruimtebeslag mogelijk maakt. Deze planologische mogelijkheid is beslissend voor de vraag of sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

Alleen al gelet op de substantiële toename van het ruimtebeslag dat in het inpassingsplan is mogelijk gemaakt, is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat het inpassingsplan geen nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt. In de toelichting bij het inpassingsplan had dan ook een toetsing aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro moeten plaatsvinden. Nu provinciale staten dit hebben nagelaten, moet worden geoordeeld dat het inpassingsplan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld. De betogen van de stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad slagen op dit punt.

33.5. Provinciale staten hebben in het verweerschrift onder verwijzing naar de nota van antwoord nader onderbouwd dat voor zover moet worden geoordeeld dat de ladder voor duurzame verstedelijking van toepassing is, aan de inhoudelijke vereisten die in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro worden gesteld in dit geval is voldaan. Ter onderbouwing van de behoefte aan de in het inpassingsplan mogelijk gemaakte nieuwe bebouwing voor de mestverwerkingsinstallatie verwijzen provinciale staten naar het bestaande mestoverschot in Nederland, waaronder in de regio Oost-Nederland.

De Afdeling is hiervoor onder 30.4 al op de gestelde behoefte ingegaan. Gelet op wat in deze overweging is vermeld, hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat met de mestverwerkingsinstallatie, ten behoeve waarvan het inpassingsplan nieuwe bebouwing mogelijk maakt, wordt voorzien in een behoefte.

33.6. Resteert de vraag of de gronden waar de nieuwe bebouwing is mogelijk gemaakt, zijn gelegen buiten bestaand stedelijk gebied. In dat geval vereist artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro dat wordt gemotiveerd waarom de nieuwe bebouwing niet kan worden mogelijk gemaakt binnen het bestaand stedelijk gebied.

In de hiervoor onder 33.3 vermelde uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017 is onder 10.1 overwogen dat bij de beantwoording van de vraag of een plangebied bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro, is, moet worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied al een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakte. Wanneer het voorgaande plan zo'n samenstel

van bebouwing mogelijk maakte, gaat het nieuwe plan over een gebied dat bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is, zo heeft de Afdeling overwogen.

Aan het plangebied was in het voorgaande bestemmingsplan "Buitengebied Borne" uit 2004 al een specifieke bedrijfsbestemming toegekend, namelijk de bestemming "Afvalverwerkingsplaats", waarbij ter plaatse van de gronden waar de nieuwe bebouwing voor de mestverwerkingsinstallatie is voorzien al een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van bedrijvigheid mogelijk was gemaakt. Dat deze bebouwing op grond van dit inpassingsplan mag worden uitgebreid, laat onverlet dat deze uitbreiding, die een nieuwe stedelijke ontwikkeling vormt, gelet op het voorgaande bestemmingsplan mogelijk is gemaakt binnen bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro. Omdat de nieuwe stedelijke ontwikkeling al mogelijk is gemaakt binnen bestaand stedelijk gebied, is op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro wat betreft de locatie van deze ontwikkeling geen nadere motivering vereist.

33.7. Gelet op het vorenstaande concludeert de Afdeling dat provinciale staten alsnog toereikend hebben onderbouwd dat wat betreft de behoefte en de locatie van de in het inpassingsplan mogelijk gemaakte nieuwe stedelijke ontwikkeling is voldaan aan artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De Afdeling zal in het onderstaande onder 64, na de bespreking van alle andere beroepsgronden die tegen het inpassingsplan zijn gericht, beoordelen of gelet hierop aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in stand te laten.

Alternatieve locaties voor de mestverwerkingsinstallatie

34. De omstandigheid dat de in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro opgenomen ladder voor duurzame verstedelijking wat betreft de locatie van de mestverwerkingsinstallatie geen nadere onderbouwing vereist, laat onverlet dat provinciale staten bij de keuze om een mestverwerkingsinstallatie in het plangebied mogelijk te maken op grond van artikel 3:2 van de Awb een afweging moeten maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het inpassingsplan. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in de afweging worden meegenomen. Hierna zal de Afdeling daarom nader ingaan op de betogen over de locatiekeuze voor de mestverwerkingsinstallatie.

35. De stichtingen, burgemeester en wethouders en de raad en Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] betogen dat geen toereikend onderzoek heeft plaatsgevonden naar mogelijke alternatieve locaties voor de mestverwerkingsinstallatie. Gelet op de omstandigheid dat in plaats van gemengde drijfmest uitsluitend varkensmest wordt verwerkt, is de locatie Elhorst-Vloedbelt in Zenderen volgens hen niet langer geschikt, omdat deze locatie ligt in een gemeente waar weinig varkensmest wordt geproduceerd. Zij stellen dat in de gemeente Hof van Twente de meeste varkensmest van Oost-Nederland wordt geproduceerd en dat de mestverwerkingsinstallatie daarom ook in deze gemeente had moeten worden gerealiseerd. Op deze manier kan volgens hen het aantal transportbewegingen aanzienlijk worden beperkt, wat leidt tot minder uitstoot van schadelijke stoffen en minder overlast voor omwonenden. De stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad wijzen hierbij specifiek op de voormalige stortplaats 't Rikkerink, ook eigendom van Twence, gelegen in de gemeente Hof van Twente. Op deze locatie wordt volgens de stichtingen nog steeds biogas geproduceerd, is de infrastructuur nog aanwezig en is vervoer over water mogelijk. Ook ligt 't Rikkerink op een locatie met minder omwonenden, aldus de stichtingen. Aan de keuze om de mestverwerkingsinstallatie desondanks op de locatie Elhorst-Vloedbelt mogelijk te maken, liggen volgens de stichtingen uitsluitend financiële belangen van Twence ten grondslag.

De stichtingen wijzen daarnaast op een alternatieve locatie aan de Tweekelermarkeweg op het terrein van de leegstaande boerderij "De Zandboer". Op deze locatie kunnen gebouwen en andere faciliteiten van de voormalige boerderij worden benut voor een mestverwerkingsinstallatie, aldus de stichtingen.

35.1. Voorafgaand aan de planvaststelling is onderzoek gedaan naar mogelijke alternatieve locaties voor de mestverwerkingsinstallatie. In dit onderzoek zijn drie locatiealternatieven meegenomen, namelijk XL Businesspark Twente gelegen in de gemeente Almelo, een bestaande locatie van Twence in de gemeente Hengelo en een alternatieve locatie op een bedrijventerrein bij Borne. De beroepschriften bevatten geen aanknopingspunten om te twijfelen aan de conclusie van provinciale

staten dat deze drie alternatieve locaties geen aanmerkelijke milieuvoordelen bieden ten opzichte van de locatie Elhorst-Vloedbelt.

35.2. De beroepschriften spitsen zich wat betreft de locatiealternatieven toe op de gemeente Hof van Twente, waarbij in het bijzonder wordt gewezen op de locatie 't Rikkerink in die gemeente. Deze locatie is volgens provinciale staten vanwege de huidige bestemming, de ligging en het huidige gebruik van de locatie niet in het alternatievenonderzoek meegenomen. Ter onderbouwing hebben provinciale staten toegelicht dat zij bij het mogelijk maken van nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen in beginsel zo veel mogelijk wensen aan te sluiten bij de bestaande bestemming en daarom een nieuwe bedrijfsactiviteit, zoals de realisatie van een mestverwerkingsinstallatie, bij voorkeur mogelijk maken op een bedrijventerrein of op andere gronden waaraan al een bedrijfsbestemming is toegekend, zoals in dit geval de bedrijfsbestemming "Afvalverwerkingsplaats" ter plaatse van de locatie Elhorst-Vloedbelt. De locatie 't Rikkerink ligt in het buitengebied van de gemeente Hof van Twente en heeft een agrarische bestemming, waardoor deze locatie minder geschikt is voor de realisatie van een nieuwe grootschalige bedrijfsactiviteit, aldus provinciale staten. Daarnaast hebben provinciale staten toegelicht dat zij de voorkeur geven aan een locatie waar de nieuwe ontwikkeling met minimale aanpassingen kan komen. Zo kan de mestverwerkingsinstallatie op de locatie Elhorst-Vloedbelt voor een groot deel worden gerealiseerd in het ter plaatse voor de stortplaats al aanwezige op- en overslaggebouw. Deze mogelijkheid is er volgens provinciale staten niet op de locatie 't Rikkerink. Verder stellen provinciale staten dat de weg waarop 't Rikkerink wordt ontsloten niet geschikt is voor de grote hoeveelheid vrachtverkeer van en naar de mestverwerkingsinstallatie.

35.3. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten op grond van de hiervoor genoemde redenen in redelijkheid kunnen besluiten de locatie 't Rikkerink niet mee te nemen in het onderzoek naar locatiealternatieven voor de mestverwerkingsinstallatie. Daarbij overweegt de Afdeling dat zij de stelling in de beroepschriften dat de locatie Elhorst-Vloedbelt gelet op het productiegebied van de varkensmest niet gunstig zou liggen, niet volgt. Zoals provinciale staten in het verweerschrift hebben gesteld en zoals ook blijkt uit afbeelding 2.9 van het MER, zal de varkensmest niet uitsluitend afkomstig zijn uit de gemeente Hof van Twente, maar vanuit de hele regio Oost-Nederland en dan in het bijzonder het Twentse deel van Overijssel.

35.4. Ook ziet de Afdeling geen aanleiding om het standpunt van provinciale staten dat de locatie "De Zandboer" geen geschikte alternatieve locatie vormt voor de realisatie van een mestverwerkingsinstallatie, onredelijk te achten. De locatie "De Zandboer" is een voormalige boerderij. Ter plaatse bevindt zich geen stortplaats, zoals wel het geval is op de locatie Elhorst-Vloedbelt. Het aanwezig zijn van de stortplaats geeft volgens provinciale staten verschillende voordelen. Zo kunnen de infrastructuur en gebouwen die ter plaatse al aanwezig zijn ook voor de mestverwerkingsinstallatie worden benut. Daarnaast kan het gas dat ontstaat bij de microbiologische afbraak van organisch afval, ook wel stortgas genoemd, voor de mestverwerkingsinstallatie worden benut, zo hebben provinciale staten toegelicht. Niet is gebleken dat deze voordelen ook bereikbaar zijn wanneer de mestverwerkingsinstallatie op de locatie "De Zandboer" wordt gerealiseerd. Ook is niet gebleken van andere omstandigheden die aanleiding geven "De Zandboer" toch als een geschiktere locatie aan te merken dan de gekozen locatie Elhorst-Vloedbelt.

35.5. Ook voor het overige is niet gebleken van andere locaties die zulke voordelen bieden ten opzichte van de gekozen locatie dat de keuze van provinciale staten om op de locatie Elhorst-Vloedbelt een mestverwerkingsinstallatie mogelijk te maken, onredelijk moet worden geacht.

De betogen slagen niet.

Planologische mogelijkheden mestverwerkingsinstallatie

36. De stichtingen betogen dat een deel van de mestverwerkingsinstallatie is voorzien op gronden die in het inpassingsplan zijn bestemd als "Stort". De realisatie van de mestverwerkingsinstallatie op deze gronden kan daardoor niet plaatsvinden, aldus de stichtingen.

36.1. De gronden in het plangebied zijn bestemd als "Bedrijf - Afvalverwerkingsplaats". Aan de gronden waar de mestverwerkingsinstallatie zal worden gerealiseerd, is de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - verwerkingslocatie" toegekend. Ter plaatse is gelet op artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, ten tweede, van de planregels het opslaan, sorteren en be- of verwerken van afvalstoffen en varkensmest, waaronder begrepen het terugwinnen van stoffen en energie, toegestaan. Aan de

overige gronden in het plangebied ter plaatse van de bestaande stortplaats is de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - stortlocatie" toegekend. Ter plaatse is gelet op artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, ten eerste, van de planregels het storten en tijdelijk opslaan van afvalstoffen en de daaraan gerelateerde terugwinning van stoffen toegestaan.

De gronden waar Twence de mestverwerkingsinstallatie wil realiseren, zijn op de verbeelding bij het inpassingsplan dus aangeduid als "specifieke vorm van bedrijf - verwerkingslocatie", waar gelet op de planregels de verwerking van varkensmest is toegestaan. De stelling van de stichtingen dat de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie op basis van het inpassingsplan gedeeltelijk niet zou kunnen plaatsvinden, is onjuist.

Het betoog slaagt niet.

37. In de plantoelichting is vermeld dat de mestverwerkingsinstallatie in de bestaande overslaghal zal worden geplaatst. De stichtingen voeren aan dat deze overslaghal, door de stichtingen ook wel het overlaadstation genoemd, niet was opgenomen in het voorheen geldende bestemmingsplan. Gebruikmaking van dit gebouw is gelet hierop planologisch niet mogelijk, aldus de stichtingen.

37.1. Voor de vraag of de overslaghal voor de mestverwerkingsinstallatie kan worden gebruikt, is niet het vorige bestemmingsplan, maar het in deze procedure aan de orde zijnde inpassingsplan bepalend. In dit inpassingsplan is op de verbeelding ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - verwerkingslocatie" ook de aanduiding "bouwvlak" toegekend, waar gelet op artikel 3, lid 3.2, van de planregels gebouwen ten behoeve van de mestverwerkingsinstallatie zijn toegestaan. De stelling van de stichtingen dat gebruikmaking van de overslaghal voor de mestverwerkingsinstallatie planologisch niet zou zijn toegestaan, is onjuist.

Het betoog slaagt niet.

Milieugevolgen van de mestverwerkingsinstallatie en aansluiting bij de VNG-brochure

38. In de beroepschriften zijn beroepsgronden naar voren gebracht over de milieugevolgen van de mestverwerkingsinstallatie onder meer op het gebied van verkeer, geluid, natuur, veiligheid en gezondheid. Hieronder zal de Afdeling deze betogen beoordelen. Voordat de Afdeling op deze betogen ingaat, stelt de Afdeling eerst het algemene betoog van de stichtingen aan de orde dat een mest- en vergistingsinstallatie in de Handreiking "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure) is aangemerkt als milieucategorie 5.2 en dat volgens hen niet aan de richtafstanden die in de VNG-brochure voor deze categorie zijn vermeld, wordt voldaan. Ook om deze reden had de mestverwerkingsinstallatie volgens de stichtingen op een andere locatie moeten worden gerealiseerd.

38.1. De Afdeling stelt voorop dat de VNG-brochure uitsluitend een hulpmiddel is voor de milieuzonering in de ruimtelijke planvorming. De VNG-brochure legt dan ook niet vast wat wel en niet is toegestaan, maar is een hulpmiddel voor het bevoegd gezag om zelf een afweging te maken over de aan te houden afstanden tussen bedrijvigheid en gevoelige bestemmingen. De VNG-brochure hoeft bij een planvaststelling daarom niet te worden toegepast.

In dit geval hebben provinciale staten de VNG-brochure niet gebruikt, maar aan de hand van specifieke onderzoeken die onder meer onderdeel zijn van het MER onderzocht of bij de dichtstbijzijnde woningen ook na de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Hieronder zal de Afdeling, voor zover de beroepsgronden daartoe aanleiding geven, nader op deze onderzoeken ingaan. De enkele omstandigheid dat volgens de stichtingen in dit geval niet aan de richtafstanden uit de VNG-brochure wordt voldaan - daargelaten de juistheid van deze stelling - betekent dus niet dat tot vernietiging van het inpassingsplan moet worden overgegaan.

Het betoog slaagt niet.

Begrenzing hoeveelheid afval en varkensmest

39. Voordat de Afdeling ingaat op de betogen over de milieugevolgen, bespreekt de Afdeling eerst de betogen over de hoeveelheid afval en varkensmest die in het plangebied mag worden gestort en be- en verwerkt. Deze hoeveelheid is namelijk ook bepalend bij de beoordeling van de betogen over onder meer de verkeerseffecten van het plan.

40. Zoals hiervoor onder 36.1 is overwogen, zijn de gronden in het plangebied bestemd als "Bedrijf - Afvalverwerkingsplaats". Aan de gronden waar de mestverwerkingsinstallatie zal worden gerealiseerd, is de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - verwerkingslocatie" toegekend. De gronden ter plaatse van de bestaande stortplaats zijn aangeduid met de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - stortlocatie".

In artikel 3, lid 3.5, van de planregels is voor de gronden met de bestemming "Bedrijf - Afvalverwerkingsplaats" een specifieke gebruiksregel opgenomen. Deze gebruiksregel luidt als volgt: "Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken, wordt in elk geval gerekend:

a. [...];

b. het gebruik voor het storten, tijdelijk opslaan, sorteren en be- of verwerken van meer dan 95.000 ton afval per jaar dat wordt aangevoerd door meer dan 7.000 vrachtwagens per jaar;

c. het gebruik voor het verwerken van meer dan 250.000 ton varkensmest per jaar die wordt aangevoerd door meer dan 12.000 vrachtwagens per jaar."

40.1. De stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad betogen dat in artikel 3, lid 3.5, van de planregels de maximumhoeveelheid afval en varkensmest die op de locatie Elhorst-Vloedbelt kan worden verwerkt niet goed is begrensd. Zij stellen dat deze planregel toestaat dat meer dan 250.000 ton varkensmest per jaar wordt verwerkt als de varkensmest door minder dan 12.000 vrachtwagens per jaar wordt aangevoerd. Ook stellen zij dat deze planregel toestaat dat meer dan 95.000 ton afval per jaar wordt gestort, opgeslagen, gesorteerd en be- of verwerkt als het afval door minder van 7.000 vrachtwagens per jaar wordt aangevoerd.

40.2. Met provinciale staten is de Afdeling van oordeel dat artikel 3, lid 3.5, van de planregels inhoudt dat er niet meer dan 95.000 ton afval per jaar mag worden gestort, opgeslagen, gesorteerd en be- of verwerkt en dat daarbij maximaal 7.000 vrachtwagens mogen worden ingezet. Daarnaast mag maximaal 250.000 ton varkensmest per jaar worden verwerkt, waarbij maximaal 12.000 vrachtwagens mogen worden ingezet. Zowel de maximumhoeveelheid aan te voeren afval en varkensmest als het maximumaantal vrachtwagens mag jaarlijks dus niet worden overschreden. De vrees dat indien het maximumaantal vrachtwagens niet wordt overschreden, wel meer dan 250.000 ton varkensmest en meer dan 95.000 ton afval per jaar mag worden aangevoerd, is dan ook ongegrond.

De betogen slagen niet.

Verkeer

41. De stichtingen vrezen dat het plan leidt tot verkeersoverlast in het dorp Zenderen. Een groot gedeelte van het verkeer van en naar de mestverwerkingsinstallatie en de stortplaats zal volgens de stichtingen namelijk gebruik maken van de Hoofdstraat (N743), die door de dorpskern van Zenderen loopt. De Hoofdstraat behoort volgens hen tot een van de drukste wegen van Overijssel waar dagelijks al files staan. Zij betogen in dit verband dat in paragraaf 2.1.2 van het MER, waarin de verkeersaantallen en verkeersroutes zijn beoordeeld, voor de vrachtwagens van en naar de stortplaats is uitgegaan van een te laag aantal. In deze paragraaf is voor de stortplaats namelijk uitgegaan van 27 vrachtwagens per werkdag, terwijl uit afbeelding 7.11 van het MER blijkt dat moet worden uitgegaan van 59 vrachtwagens per dag. Indien van een dergelijk hoger aantal wordt uitgegaan, zullen de verkeerslichten op de N743 nabij het plangebied volgens de stichtingen nog vaker op rood komen te staan met meer filevorming en verkeersonveilige situaties op de N743 tot gevolg.

De stichtingen wijzen er daarnaast op dat de initiatiefnemer Twence heeft verklaard dat met de vervoerders contractueel zal worden vastgelegd dat de dorpskern van Zenderen moet worden vermeden. Volgens de stichtingen is een dergelijke contractuele afspraak niet toereikend, onder meer omdat dit niet bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd.

41.1. In paragraaf 2.1.2 van het MER zijn de verkeerseffecten van het plan onderzocht. In dit onderzoek is voor de stortplaats uitgegaan van 27 vrachtwagens per werkdag. Dit aantal is gebaseerd op het in artikel 3, lid 3.5, van de planregels opgenomen maximum van 7.000 vrachtwagens per jaar voor het storten, tijdelijk opslaan, sorteren en be- of verwerken van afval. Het

aantal van 27 vrachtwagens is berekend door het maximum van 7.000 vrachtwagens te delen door 260 werkdagen, namelijk 52 weken per jaar van vijf werkdagen. Gelet op de omstandigheid dat is gerekend met het maximaal aantal vrachtwagens per jaar zoals dat in de planregels is geborgd, ziet de Afdeling geen aanleiding de stichtingen te volgen in hun standpunt dat bij de beoordeling van de verkeerseffecten van het plan het aantal vrachtwagenbewegingen naar de stortplaats zou zijn onderschat. Daarbij wijst de Afdeling ook op de opmerking in de nota van antwoord dat de aan- en afvoer in werkelijkheid gedurende zes dagen per week kan plaatsvinden, waardoor de verkeersintensiteiten van en naar het plangebied per dag gemiddeld naar verwachting zelfs lager zullen zijn dan waar bij de beoordeling van de verkeerseffecten van het plan van is uitgegaan.

De omstandigheid dat afbeelding 7.11 van het MER vermeldt dat het aantal vrachtwagens ten behoeve van de stortplaats tijdens een dagperiode 59 bedraagt, vormt voor de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel. Ter onderbouwing wijst de Afdeling erop dat afbeelding 7.11 van het MER de verkeerscijfers weergeeft die zijn gehanteerd in het akoestisch onderzoek om zo het maximale geluidniveau te kunnen berekenen dat zich in een worst-casesituatie zou kunnen voordoen. Het feit dat daarbij is gerekend met 59 vrachtwagens voor de stortplaats tijdens een dagperiode betekent niet dat daar bij de beoordeling van de verkeerseffecten van het plan ook van had moeten worden uitgegaan. Gelet op de omstandigheid dat bij de beoordeling van de verkeerseffecten is aangesloten bij het maximale aantal vrachtwagens per jaar zoals dat in de planregels is geborgd en dit aantal is gedeeld door een beperkter aantal werkdagen dan het aantal werkdagen waarop het afval naar verwachting zal worden aangevoerd, is bij de verkeerseffecten voor de stortplaats al uitgegaan van een ruimer aantal vrachtwagens per dag dan zich naar verwachting in de praktijk zal voordoen.

41.2. De Afdeling ziet ook geen aanleiding de stichtingen te volgen in hun standpunt dat het plan leidt tot filevorming en verkeersonveilige situaties op de N743. Daarbij verwijst de Afdeling naar de paragrafen 2.1.2 en 6.1.6 van het MER, waar is vermeld dat de N743 een gebiedsontsluitingsweg is met gescheiden voorzieningen voor fietsers en voetgangers. De verkeersintensiteit op de N743 bedraagt volgens het MER gemiddeld ruim 10.000 motorvoertuigen per etmaal. Met een dergelijke totale belasting op een provinciale weg waar een snelheid van 80 km/uur is toegestaan, stroomt het verkeer in de regel nog goed door, zo staat in de nota van antwoord. Dit blijkt ook uit afbeelding 2.6 van het MER, waar de drukste provinciale wegvakken in de provincie Overijssel zijn afgebeeld. De N743 naar het plangebied valt hier niet onder. Gelet hierop en op de omstandigheid dat het verkeer van en naar het plangebied minder dan 2% van de huidige intensiteit op de N743 bedraagt, zijn grote drukte of files op de N743 ook na de realisatie van het plan niet aannemelijk, zo staat in het MER. De Afdeling ziet in wat is aangevoerd geen aanleiding aan de juistheid hiervan te twijfelen. Hierbij wijst de Afdeling er bovendien op dat, zoals ook hiervoor onder 1 en 3 is overwogen, op basis van een in 2007 verleende vergunning al de mogelijkheid bestond om in het plangebied 190.000 ton afval per jaar te storten, aangevoerd door maximaal 19.000 vrachten per jaar. Het totaal van 19.000 vrachten per jaar is overgenomen in het inpassingsplan, namelijk maximaal 7.000 vrachtwagens per jaar voor de afvalstort en maximaal 12.000 vrachtwagens per jaar voor de mestverwerking. Ook in zoverre treedt dus geen verslechtering op in vergelijking met de voorheen al vergunde situatie.

41.3. Gelet op de omstandigheid dat niet aannemelijk is dat het plan leidt tot doorstromings- en verkeersveiligheidsproblemen op de N743, ziet de Afdeling geen aanleiding te vereisen dat in het plan nadere regels worden gesteld om te borgen dat het vrachtverkeer van en naar het plangebied niet over de N743 door de kern van Zenderen rijdt. Overigens heeft Twence ter zitting verklaard dat zij, hoewel dit niet vereist is uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, om tegemoet te komen aan de wens van de inwoners van Zenderen er wel zo veel mogelijk naar zal streven dat het vrachtverkeer van en naar het plangebied de kern van Zenderen zal vermijden. Twence zal daarom in de contracten met de transporteurs bepalingen opnemen over de routing van en naar de mestverwerkingsinstallatie, zo heeft zij ter zitting verklaard.

41.4. De betogen slagen niet.

Geluid

42. De stichtingen stellen dat bij het akoestisch onderzoek dat ten behoeve van het inpassingsplan is opgesteld wel is uitgegaan van de aanname dat het vrachtverkeer niet door de kern van Zenderen

rijdt. Omdat dit planologisch niet is geborgd, had deze aannname niet aan het akoestisch onderzoek ten grondslag mogen worden gelegd, aldus de stichtingen. Volgens hen is als gevolg van deze aannname bij het akoestisch onderzoek sprake van een onderschatting van de werkelijke situatie.

42.1. Aan het inpassingsplan ligt een akoestisch onderzoek van DPA Cauberg-Huygen B.V. ten grondslag van 28 september 2015, geactualiseerd op 3 mei 2018. In beide onderzoeken wordt in paragraaf 3.2 ingegaan op de geluidhinder van het verkeer van en naar de inrichting. In deze paragraaf is vermeld dat vanwege de hoge verkeersintensiteit op de N743 het vrachtverkeer van de inrichting niet akoestisch te onderscheiden is van het overige vrachtverkeer op deze weg. Daarnaast is erop gewezen dat, zoals hiervoor aan het einde van overweging 41.2 ook is vermeld, het aantal transportbewegingen van en naar het plangebied niet wijzigt ten opzichte van de al vergunde situatie. Dit betekent volgens het akoestisch onderzoek dat het voornemen geen toename van de geluidbijdrage vanwege het verkeer tot gevolg heeft en daarmee dus ook niet leidt tot een verandering van de geluidssituatie ter plaatse van de woningen wat betreft het verkeer. De stichtingen hebben niet onderbouwd waarom provinciale staten het inpassingsplan toch wat betreft de geluidhinder van het verkeer op de N743 niet in redelijkheid hebben kunnen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

43. De stichtingen betogen dat in het akoestisch onderzoek bij de geluidberekeningen ten onrechte is uitgegaan van de aanwezigheid van een geluidwal. Deze wal is volgens de stichtingen van tijdelijke aard.

43.1. Het gaat in dit geval om een geluidwal die feitelijk al aanwezig is. De geluidwal is gerealiseerd op basis van de voorschriften die zijn verbonden aan de in 2007 op basis van de Wet milieubeheer verleende oprichtingsvergunning voor de stortplaats. De aanwezigheid van de geluidwal is ook verplicht in een aanvullend voorschrift onder 6.3.1 van de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning. De stichtingen bestrijden op zichzelf niet dat hiermee de aanwezigheid van de geluidwal is geborgd. Anders dan de stichtingen stellen, is de geluidwerende functie van de geluidwal dus niet van tijdelijke aard. Zoals in de nota van antwoord is vermeld en ook ter zitting is toegelicht, wordt soms gesproken over een tijdelijke geluidwal, omdat de mogelijkheid bestaat dat de stortplaats over tientallen jaren is volgestort en de volgestorte stortplaats dan de geluidwerende functie van de geluidwal overneemt waardoor de geluidwal zijn functie verliest en dan zal worden verwijderd. Ook dan blijft sprake van een geluidwerende voorziening, namelijk in de vorm van een volgestorte stortplaats. De stelling van de stichtingen dat in het akoestisch onderzoek niet van de geluidwerende functie van de geluidwal had mogen worden uitgegaan, deelt de Afdeling gelet op het vorenstaande niet.

Het betoog slaagt niet.

44. De stichtingen betogen verder dat in het akoestisch onderzoek ten onrechte geen rekening is gehouden met de tonale geluiden van achteruitrijdende vrachtwagens.

44.1. Wat de stichtingen op dit punt in hun beroepschrift hebben vermeld, komt overeen met hun zienswijze. Op de pagina's 39 en 40 van de nota van antwoord is toegelicht waarom in dit geval geen sprake zal zijn van duidelijk hoorbaar tonaal geluid waar in het akoestisch onderzoek rekening mee had moeten worden gehouden. Daarbij is onder meer gewezen op de rondrijroute van de vrachtwagens, de afgesloten laad- en overslaghal, de relatief grote afstand tot de meest nabijgelegen woningen en de afscherpende werking van onder meer een bedrijfsgebouw. De stichtingen hebben in het beroepschrift geen omstandigheden aangedragen waarom dat niet klopt. Het betoog van de stichting over de tonale geluiden slaagt daarom niet.

Natuur

45. Gedeputeerde staten hebben op 25 maart 2015 een vergunning verleend op basis van de voormalige Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw) voor de stortplaats en de mestverwerkingsinstallatie. Deze vergunning is bij uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1573, onherroepelijk geworden. In paragraaf 4.7 van de plantoelichting is gesteld dat de Nbw-vergunning is verankerd in het inpassingsplan. Omdat het plan niet leidt tot extra stikstofemissie en -depositie ten opzichte van de vergunde situatie, kunnen significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden in de omgeving van het plangebied worden uitgesloten, aldus de toelichting.

Gelet hierop is er voor het inpassingsplan geen nieuwe passende beoordeling opgesteld als bedoeld in artikel 2.8 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), de opvolger van de Nbw, zo staat in de toelichting.

46. De Afdeling stelt voorop dat wanneer het inpassingsplan voorziet in een zogenoemde één-op-één inpassing van het project waarvoor al een natuurvergunning is verleend, de gevolgen hiervan voor Natura 2000-gebieden niet hoeven te worden onderzocht wanneer is voldaan aan de voorwaarden van artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb.

In artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb staat dat in afwijking van het eerste lid geen passende beoordeling hoeft te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

47. De stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad zijn het niet eens met het standpunt van provinciale staten dat het inpassingsplan voorziet in een zogenoemde één-op-één inpassing van het project waarvoor op 25 maart 2015 een Nbw-vergunning is verleend.

De stichtingen stellen dat op verschillende punten wordt afgeweken van de Nbw-vergunning. Zo betogen zij dat de capaciteit van de mestverwerkingsinstallatie is verhoogd van 240.000 naar 250.000 ton per jaar. Ook wordt volgens hen afgeweken wat betreft het aantal en de situering van de silo's en de gasketels en het totale ruimtebeslag dat op grond van het inpassingsplan is toegestaan. Daarnaast stellen de stichtingen dat in de verleende Nbw-vergunning geen rekening is gehouden met de omstandigheid dat alleen varkensmest zal worden verwerkt. Volgens hen heeft de verwerking van uitsluitend varkensmest in plaats van gemengde drijfmest meer negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden. Zij stellen dat daarom een nieuwe passende beoordeling had moeten worden gemaakt.

Ook burgemeester en wethouders en de raad betogen dat het inpassingsplan afwijkt van de Nbw-vergunning. Zo biedt het inpassingsplan volgens hen de mogelijkheid om meer mest te verwerken en meer afval te storten dan is vergund. Daarnaast voeren zij aan dat de bouwmogelijkheden, namelijk wat betreft het bebouwingspercentage en de bouwhoogte, in het inpassingsplan zijn verruimd. Verder betogen zij dat vanwege het ontbreken van een definitie van het begrip afvalstoffen in de planregels onduidelijk is welke afvalstoffen op basis van de planregels mogen worden gestort en be- en verwerkt en wat het effect hiervan is op Natura 2000-gebieden.

47.1. De door de stichtingen en burgemeester en wethouders aangedragen omstandigheden op grond waarvan zij concluderen dat geen sprake is van een één-op-één inpassing van de verleende Nbw-vergunning hebben zij ook naar voren gebracht in hun zienswijze. In de nota van antwoord en het verweerschrift is in reactie hierop gesteld dat voor een groot deel deze punten, zoals de in vergelijking met het vorige plan toegestane verruiming van de bouwhoogte en het bebouwingspercentage en de diversiteit van het afval dat op de stortplaats wordt verwerkt, niet van belang zijn voor de effecten van het plan op Natura 2000-gebieden. Effecten vanwege stikstofdepositie kunnen volgens provinciale ontstaan door aan- en afrijdende vrachtwagens en door het gebruik van mobiele machines in het plangebied. Op deze punten wordt volgens provinciale staten niet afgeweken van de verleende Nbw-vergunning. Daarbij hebben provinciale staten verwezen naar de maximering die in artikel 3, lid 3.5, van de planregels is opgenomen, namelijk maximaal 95.000 ton afval per jaar aangevoerd door maximaal 7.000 vrachtwagens en maximaal 250.000 varkensmest per jaar aangevoerd door maximaal 12.000 vrachtwagens. In de nota van antwoord is gesteld dat hiermee het op grond van de Nbw-vergunning toegestane gebruik één-op-één in het inpassingsplan is ingepast, waarbij is verwezen naar de aanvulling op het MER van 30 oktober 2018. Uit afbeelding 3.1 van deze aanvulling blijkt dat de Nbw-vergunning is gebaseerd op hetzelfde aantal vrachtwagens per jaar voor de afvalstort en de mestverwerkingsinstallatie als in artikel 3, lid 3.5, van de planregels is bepaald. Daarbij is in de aanvulling op het MER onderkend dat in vergelijking met de situatie die is doorgerekend in de Nbw-vergunning de capaciteit van de mestverwerkingsinstallatie is verhoogd van 240.000 naar 250.000 ton, maar deze capaciteitswijziging leidt volgens het MER en de aanvulling op het MER niet tot extra effecten op Natura 2000-gebieden, omdat het aantal vrachtwagens voor de

mestverwerkingsinstallatie van maximaal 12.000 per jaar gelijk blijft en in de Nbw-vergunning al is uitgegaan van een volcontinu draaiende installatie, waardoor het af te voeren luchtdebiet en de concentratie ammoniak in de af te voeren lucht gelijk blijven. De Afdeling verwijst naar paragraaf 10.3.2 van het MER en hoofdstuk 6 van de aanvulling op het MER.

Daarnaast is in de aanvulling op het MER ingegaan op de omstandigheid dat uitsluitend varkensmest zal worden verwerkt. Ook dit zal volgens de aanvulling van het MER geen wijziging tot gevolg hebben in vergelijking met de verleende Nbw-vergunning, omdat in het onderzoek naar de stikstofdepositie behorende bij de Nbw-vergunning is uitgegaan van de meetresultaten van een bestaande mestverwerkingsinstallatie in Deurne waar varkensmest wordt verwerkt.

Verder zijn in de aanvulling op het MER de emissies en stikstofdeposities opnieuw nagerekend en is geconcludeerd dat de ontwikkeling die in het inpassingsplan mogelijk is gemaakt past binnen de eerder verleende Nbw-vergunning. Ook hiernaar is verwezen in de nota van antwoord.

47.2. De stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad hebben in hun beroepschrift niet onderbouwd waarom de conclusies die hiervoor onder 47.1 zijn weergegeven onjuist zijn. De stichtingen hebben op dit punt in hun beroepschrift volstaan met een kopie van hun zienswijze. Ook burgemeester en wethouders en de raad hebben volstaan met het herhalen van de punten uit hun zienswijze, zonder dat is geconcretiseerd waarom de conclusies in de nota van antwoord en de aanvulling op het MER, waarnaar in de nota van antwoord is verwezen, onjuist zijn. In dit verband wijst de Afdeling erop dat burgemeester en wethouders en de raad bij hun stelling dat wat betreft de capaciteit zou worden afgeweken van de Nbw-vergunning uitgaan van de veronderstelling dat artikel 3, lid 3.5, van de planregels de ruimte laat om meer afval te storten dan wel meer mest te verwerken zo lang het in deze planregels vermelde maximum voor het aantal vrachtwagens niet wordt overschreden. Zoals hiervoor onder 40.2 is overwogen, is dit standpunt onjuist.

Wel hebben de stichtingen in hun beroepschrift en in hun nadere memorie van 3 juli 2020 in aanvulling op hun zienswijze verwezen naar de uitspraak van de Afdeling over het PAS en de verschillende rapportages en gewijzigde rekenprogramma's die naar aanleiding van deze uitspraak zijn opgesteld. De Nbw-vergunning die voor de mestverwerkingsinstallatie is verleend, is echter al op 25 maart 2015 verleend, nog voor het PAS werd toegepast. Wat de stichtingen hebben aangevoerd biedt geen aanknopingspunten om wat in de uitspraak van de Afdeling over het PAS is overwogen ook van belang te achten bij de beantwoording van de vraag of in dit geval bij de vaststelling van het inpassingsplan een nieuwe passende beoordeling had moeten worden opgesteld.

47.3. Gelet op het vorenstaande en omdat de stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad voor het overige niet hebben gesteld noch onderbouwd waarom in dit geval niet zou zijn voldaan aan de voorwaarden van artikel 2.8, tweede lid, van de Wnb, volgt de Afdeling provinciale staten in hun standpunt dat in dit geval ten behoeve van het inpassingsplan geen nieuwe passende beoordeling behoeft te worden opgesteld.

De betogen slagen niet.

48. De stichtingen hebben in hun beroepschrift ook verzocht de in 2015 verleende Nbw-vergunning te vernietigen. Deze uitspraak heeft echter uitsluitend betrekking op het vastgestelde inpassingsplan en de omgevingsvergunningen die zijn verleend voor de locatie Elhorst-Vloedbelt. De Nbw-vergunning is, zoals hiervoor onder 45 is overwogen, al onherroepelijk. Een vernietiging van de Nbw-vergunning is in deze uitspraak dan ook niet mogelijk.

49. Naast de stichtingen en burgemeester en wethouders hebben ook Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] in hun beroepschrift gewezen op de effecten van het inpassingsplan op Natura 2000-gebieden. Zij betogen dat het transportverkeer veel stikstof uitstoot, wat nadelig is voor Natura 2000-gebieden.

49.1. Zoals hiervoor onder 47.1 is overwogen, blijkt uit de aanvulling op het MER dat in de in 2015 verleende Nbw-vergunning voor de mestverwerkingsinstallatie rekening is gehouden met de effecten van het transportverkeer van en naar de mestverwerkingsinstallatie, zoals dat in artikel 3, lid 3.5, van de planregels is gemaximeerd. De Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] hebben onvoldoende twijfel gezaaid bij het standpunt van provinciale staten dat de zekerheid bestaat dat het plan de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden niet zal aantasten. Zij hebben hiervoor ter

zitting vergelijkbare omstandigheden aangedragen als de stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad. Hierop is de Afdeling hiervoor onder 47.1 en 47.2 al ingegaan. Onder 47.3 heeft de Afdeling geconcludeerd dat deze betogen niet slagen. Het standpunt van provinciale staten blijft daarom overeind. Ook de betogen van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] over de effecten van het plan op Natura 2000-gebieden slagen daarom niet.

Veiligheid en gezondheid

50. De stichtingen hebben bij de nummers 19 en verder van hun beroepschrift verschillende beroepsgronden naar voren gebracht over de gezondheids- en veiligheidsrisico's die een mestverwerkingsinstallatie volgens hen met zich brengt. Zij vrezen voor de veiligheid van omwonenden, voorbijgangers en werknemers, waarbij zij wijzen op de vele incidenten en ernstige ongevallen die zich volgens hen bij bestaande mestverwerkingsinstallaties hebben voorgedaan. Ook wijzen zij op de gevaarlijke gassen die volgens hen bij een mestverwerkingsinstallatie vrij kunnen komen. De stichtingen voeren in dit verband bij de punten 21, 23 en 26 van hun beroepschrift ook beroepsgronden aan over de hoeveelheid biogas die kan worden opgeslagen en de gevolgen voor omwonenden en de bodem en het oppervlaktewater indien de mestsilo's zouden openbreken en de mest wegstroomt. Verder wijzen de stichtingen bij punt 25 van hun beroepschrift op een nabij de mestverwerkingsinstallatie gelegen uraniumverrijkingsfabriek. De afstand tussen de mestverwerkingsinstallatie en deze fabriek is volgens de stichtingen vanuit veiligheidsoogpunt te kort.

50.1. Wat de stichtingen in hun beroepschrift hebben aangevoerd over de veiligheids- en gezondheidsrisico's van de mestverwerkingsinstallatie komt overeen met hun zienswijze. Op pagina 29 en verder van de nota van antwoord zijn deze onderdelen van de zienswijze van een beantwoording voorzien. Daarbij is verwezen naar de paragrafen 6.1.7 en 6.1.8 van het MER. In paragraaf 6.1.7 van het MER is ingegaan op het brand- en explosiegevaar van de mestverwerkingsinstallatie en in paragraaf 6.1.8 op de verspreiding van giftige stoffen. Over het brand- en explosiegevaar is vermeld dat bij een explosie of wolkbrand het effectgebied beperkt blijft tot 100 m. Wat betreft de verspreiding van giftige stoffen is vermeld dat bij een weerklasser D5, zijnde een gemiddeld weertype in Nederland overdag, bij instantaan falen, dit is wanneer de inhoud van de gasopslag in zijn geheel vrijkomt, het invloedgebied ongeveer 73 m is. Daarmee is het invloedgebied beperkt tot de grens van de inrichting. Bij het ontsnappen van biogas uit een vergister bij een stabiele atmosfeer in de nacht met weinig wind kunnen op een afstand tot 200 m buitenshuis klachten optreden. Binnenshuis zijn klachten na het ontsnappen van biogas uitgesloten, zo staat in het MER. In paragraaf 4.11 van de plantoelichting is vermeld dat zich binnen de hiervoor genoemde contouren geen gevoelige bestemmingen bevinden. De dichtstbijzijnde gevoelige bestemming bevindt zich namelijk op ongeveer 290 m, vermeldt de plantoelichting.

In de nota van antwoord is er daarnaast op gewezen dat ook de GGD Twente in opdracht van initiatiefneemster Twence onderzoek heeft gedaan naar de veiligheids- en gezondheidsrisico's om eventuele zorgen bij omwonenden weg te nemen. Ook in het rapport van de GGD wordt geconcludeerd dat geen of heel kleine risico's voor de gezondheid en veiligheid van omwonenden en passanten worden verwacht. Zo is de kans erg klein dat er een ongeluk gebeurt waarbij veel biogas en giftige stoffen in de lucht komen, aldus het GGD-rapport. Gebeurt er toch een ongeluk waarbij veel biogas vrijkomt, dan blijven de gevolgen van een brand of explosie beperkt tot het terrein van Twence, zo staat in het GGD-rapport.

Verder is in de nota van antwoord wat betreft de veiligheidsrisico's van de nabijgelegen uraniumverrijkingsfabriek Urenco verwezen naar het MER, waarin in paragraaf 5.2 is vermeld dat alleen in het meest uitzonderlijke geval dat een vliegtuig neerstort op Urenco de plaatsgebonden risicocontour de inrichtingsgrens van Urenco overschrijdt.

50.2. Het is aan de stichtingen om aanknopingspunten aan te dragen waarom moet worden getwijfeld aan de juistheid en volledigheid van de voorgaande conclusies in het MER, die ook worden bevestigd in het GGD-rapport. Daarbij kan niet worden volstaan met het aanvoeren van vergelijkbare beroepsgronden als in de zienswijze, terwijl die in de nota van antwoord al van een beantwoording is voorzien. Het is aan de stichtingen om in hun beroepschrift argumenten aan te dragen waarom hun zienswijze op dit punt niet toereikend is weerlegd. Dat hebben zij niet gedaan. Daarom volgt de Afdeling provinciale staten in hun standpunt dat de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie niet

leidt tot veiligheids- en gezondheidsrisico's.

De betogen slagen niet.

51. De stichtingen hebben in de punten 22 en 29 van hun beroepschrift wat betreft de veiligheids- en gezondheidsrisico's van de mestverwerkingsinstallatie ook gewezen op een nabij het plangebied gelegen locatie voor de Christelijke Gemeente Nederland (CGN), ook wel genoemd De Noorse Broeders.

Ook op dit punt is sprake van een vergelijkbare beroepsgrond als in de zienswijze naar voren is gebracht zonder dat is gereageerd op het antwoord dat is weergegeven op pagina 36 van de nota van antwoord, inhoudende dat uit het MER en het daaraan ten grondslag liggende onderzoek blijkt dat ter plaatse van de locatie van CGN geen belangrijke nadelige milieugevolgen optreden. De Afdeling verwijst in dit verband ook naar wat hiervoor onder 50.1 over de veiligheids- en gezondheidsrisico's van de mestverwerkingsinstallatie is vermeld. Omdat de stichtingen hebben volstaan met een herhaling van de zienswijze, ziet de Afdeling - nog daargelaten de vraag of de stichtingen kunnen opkomen voor de belangen van CGN - ook geen aanleiding om op dit punt de nota van antwoord niet te volgen.

Het betoog slaagt niet.

52. De stichtingen hebben in hun beroepschrift in het kader van de gezondheids- en veiligheidsrisico's van de mestverwerkingsinstallatie wel een nieuw argument aangedragen over de hoogte van de schoorsteen. De stichtingen wijzen erop dat ter plaatse van de gronden waar de mestverwerkingsinstallatie wordt gerealiseerd een maximumbouwhoogte van 12 m geldt. Dit betekent dat de totale hoogte van de schoorsteen bij de mestsilo's niet hoger mag zijn dan 12 m, aldus de stichtingen. Omdat de schoorsteen niet ver boven de gebouwen uitsteekt, vrezen de stichtingen dat bij neerwaartse windvlagen de schadelijke afvoergassen niet in de lucht verdwijnen maar op de omliggende gebouwen en installaties neerslaan. Dit leidt tot onveilige situaties voor omwonenden, aldus de stichtingen.

52.1. In het verweerschrift hebben provinciale staten gesteld dat het gevreesde gevaar zich gelet op de conclusies in het MER over de externe veiligheidsrisico's niet zal voordoen. Ter zitting hebben provinciale staten en Twente in dit verband toegelicht dat afvoergassen van binnenuit met een grote opwaartse druk naar buiten worden geblazen, waardoor deze gassen niet direct kunnen neerslaan. Daarnaast hebben provinciale staten gesteld dat voor zover de gassen al direct zouden neerslaan bij neerwaartse windvlagen, het gelet op de afstand tot de nabijgelegen woningen van enkele honderden meters technisch niet mogelijk zal zijn dat bij nabijgelegen woningen effecten zullen optreden van mogelijk direct neergeslagen schadelijke gassen. De Afdeling acht deze toelichting aannemelijk en ziet geen aanknopingspunten om de stichtingen op dit punt in hun vrees te volgen.

Het betoog slaagt niet.

53. Naast de stichtingen hebben ook Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] in hun beroepschrift gesteld te vrezen voor calamiteiten die brand en explosies tot gevolg hebben. Zij wijzen er daarbij op dat de locatie van de mestverwerkingsinstallatie in een bosrijke omgeving ligt. Bij een bosbrand zal de installatie brand kunnen vatten met explosies en verwaaiing van giftige dampen en gassen tot gevolg, aldus Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4]. Ook is volgens hen geen rekening gehouden met opzettelijke brandstichting. Verder betogen ook Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] dat geen rekening is gehouden met de nabijgelegen activiteiten van de Noorse Broeders.

53.1. Provinciale staten hebben in het verweerschrift verwezen naar het MER en het onderzoek van de GGD Twente waaruit volgens provinciale staten blijkt dat de kans op een explosie, wolkbrand of leegloop van de gasopslag uitzonderlijk laag is en dat in geval zich onverhoopt een calamiteit voordoet het invloedgebied binnen de inrichting blijft. De Afdeling verwijst in dit verband naar wat hiervoor onder 50.1 is overwogen. Wat betreft de Noorse Broeders verwijst de Afdeling daarnaast naar wat hiervoor onder 51 is overwogen. Het is aan Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] om aanknopingspunten aan te dragen waarom aan deze bevindingen die zijn weergegeven in het MER moet worden getwijfeld. Zij hebben hiervoor echter geen aanknopingspunten aangedragen, terwijl zij hiervoor wel de mogelijkheid hebben gehad. Daarbij wijst de Afdeling erop dat, zoals

hiervoor onder 20.1 is overwogen, het inpassingsplan met het daarbij behorende MER onder meer digitaal raadpleegbaar zijn, waardoor Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] - anders dan zij stellen - wel degelijk de mogelijkheid hebben gehad hun beroepsgronden op dit punt nader te onderbouwen. Omdat deze onderbouwing ontbreekt, kunnen de beroepsgronden van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] over de veiligheidsrisico's niet slagen.

Effecten op het landschap

54. De stichtingen betogen dat de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie met de daarvoor benodigde hallen, loodsen en bassins de openheid van het buitengebied aantast en leidt tot verdere verstening. Dit past volgens de stichtingen niet bij de Vijfde Nota ruimtelijke ordening waarin voor het buitengebied als uitgangspunt is vermeld dat verstening moet worden voorkomen en de kwaliteit van het landelijk gebied moet worden hersteld.

54.1. De Afdeling stelt voorop dat de Vijfde Nota ruimtelijke ordening waar de stichtingen naar verwijzen niet langer het geldende rijksbeleid vormt. Deze nota is al in 2012 vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. De Afdeling ziet gelet hierop dan ook geen aanleiding om in deze uitspraak nader op de Vijfde Nota ruimtelijke ordening in te gaan.

54.2. Wat betreft de effecten van de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie op het landschap, verwijst de Afdeling naar paragraaf 4.3 van de plantoelichting en het als bijlage 2 en 3 bij de plantoelichting gevoegde landschappelijk inpassingsplan en het rapport over de kwaliteitsimpulsen voor de groene omgeving, waarin nader is omschreven op welke wijze de mestverwerkingsinstallatie zal worden ingepast in het landschap. Hierop is ook gewezen in de nota van antwoord naar aanleiding van een vergelijkbaar betoog van de stichtingen in de zienswijzefase. De stichtingen hebben in hun beroepschrift hier niet op gereageerd. De Afdeling acht het standpunt van provinciale staten dat de realisatie van de mestverwerkingsinstallatie met bijbehorende gebouwen vanuit landschappelijk oogpunt aanvaardbaar is, daarom niet onredelijk.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden over de bestaande stortplaats

55. De stichtingen hebben in hun beroepschrift gewezen op het Stortbesluit bodembescherming en de definitieve bodemafdichting die volgens hen op basis van dit besluit bij een stortplaats moet worden gerealiseerd. Ook brengen zij beroepsgronden naar voren over een zogenoemde eeuwigdurende nazorg op basis van de Wet milieubeheer. Naast het feit dat op deze punten sprake is van een herhaling van de zienswijze zonder dat is onderbouwd waarom dit onderdeel van de zienswijze niet toereikend is weerlegd in de nota van antwoord, ziet de Afdeling ook geen aanknopingspunten om wat over deze punten is aangevoerd te kunnen betrekken bij de toetsing van het inpassingsplan aan het recht op de wijze zoals hiervoor onder 29 bij het toetsingskader voor een inpassingsplan is weergegeven.

Het betoog slaagt niet.

56. De stichtingen wijzen er wat betreft de stortplaats verder op dat als bijlage bij de planregels de kaart "Nadere detaillering Elhorst-Vloedbelt" is gevoegd waarop hoogte- en hellinglijnen zijn aangeduid. Deze lijnen dateren volgens de stichtingen nog van de beginperiode van de opening van de stortplaats toen veel meer afval per jaar werd gestort. Omdat deze hoeveelheid in de planregels is verlaagd naar maximaal 95.000 ton afval per jaar, hadden ook de hellinglijnen moeten worden aangepast, aldus de stichtingen.

56.1. De bij de planregels gevoegde kaart "Nadere detaillering Elhorst-Vloedbelt" bevat hoogte- en hellinglijnen die gelet op artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, ten derde, van de planregels in acht moeten worden genomen. Ter zitting hebben provinciale staten en Twente toegelicht dat deze hoogte- en hellinglijnen de eindvorm van de stortplaats weergeven. De omstandigheid dat de aanvoercapaciteit per jaar is verlaagd, vormt volgens provinciale staten geen reden om de hoogte- en hellinglijnen aan te passen, omdat deze lijnen de eindvorm van de stortplaats weergeven en die eindvorm nog steeds in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Het zal als gevolg van de verlaging van de aanvoercapaciteit alleen langer duren voordat deze eindvorm is bereikt, aldus provinciale staten.

Omdat de stichtingen geen argumenten hebben aangedragen waarom de hoogte- en hellinglijnen

in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling geen aanleiding de stichtingen te volgen in hun standpunt dat deze lijnen bij de planvaststelling hadden moeten worden aangepast.

Het betoog slaagt niet.

Uitvoerbaarheid van het inpassingsplan

57. De stichtingen betwijfelen of het inpassingsplan financieel uitvoerbaar is. Volgens hen is het de vraag of zich voldoende veehouders zullen aanmelden voor de aanvoer van mest. Zij wijzen hierbij in hun nadere memorie op de saneringsplannen voor de varkenshouderij en de inkrimping van de veestapel, wat volgens de stichtingen tot gevolg zal hebben dat er veel minder mestaanbod zal zijn. Daarnaast betogen zij dat de mestverwerkingsinstallatie uitsluitend economisch rendabel kan worden geëxploiteerd vanwege de verleende subsidie op basis van de Stimuleringsregeling Duurzame Energieproductie (hierna: SDE-subsidie). Het verlenen van een dergelijke subsidie is volgens de stichtingen een vorm van ongeoorloofde staatssteun. De stichtingen betwijfelen of de installatie ook na beëindiging van de subsidie nog rendabel kan worden geëxploiteerd.

Ook Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] betogen dat sprake is van ongeoorloofde overheidssteun. Het mestoverschot is volgens hen een bedrijfseconomisch probleem van agrarische bedrijven dat via onder meer de terbeschikkingstelling van goedkope grond en subsidie op kosten van de belastingbetaler wordt opgelost.

57.1. Bij een beroep tegen een inpassingsplan kan een betoog over de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder de financieel-economische uitvoerbaarheid, alleen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit als de beroepsgrond leidt tot de conclusie dat provinciale staten op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het plan om financieel-economische of andere redenen zonder meer niet uitvoerbaar is.

57.2. In de nota van antwoord is over de financiële haalbaarheid van de mestverwerkingsinstallatie vermeld dat een haalbaarheidsstudie is opgesteld waaruit blijkt dat initiatiefnemer Twence het mestvervaardingsproject kan financieren en dat de exploitatie met SDE-subsidie leidt tot een positieve projectrentabiliteit. In de haalbaarheidsstudie is rekening gehouden met de benodigde financiering en de kosten en baten op het gebied van onder meer operationele kosten en de energiebatens van de geproduceerde energie, zo staat in de nota van antwoord. Ook is vermeld dat inmiddels al een groot deel van de capaciteit van de mestverwerkingsinstallatie langjarig is gecontracteerd en dat volop wordt gewerkt aan het verder contracteren van de aanvoer van varkensmest.

57.3. Op zichzelf is het juist dat de varkenssector onder druk staat en dat op rijksniveau wordt gestreefd naar een reductie van de veestapel. De Afdeling ziet hierin, gelet op het hiervoor onder 30.4 beschreven grote mestoverschot in de regio en de beperkte capaciteit om dit tot een hoogwaardig eindproduct te verwerken, echter geen aanleiding om te oordelen dat provinciale staten op voorhand in redelijkheid hadden moeten concluderen dat het plan om financieel-economische redenen zonder meer niet uitvoerbaar is.

Dat het project uitsluitend met de toegekende SDE-subsidie leidt tot een positieve projectrentabiliteit, betekent ook niet dat om die reden moet worden getwijfeld aan de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan. Niet in geschil is namelijk dat deze subsidie al is toegekend en zowel de stichtingen als Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] hebben onvoldoende twijfel gezaaid bij het betoog van provinciale staten dat het uitkeren van deze subsidie dan wel het niet terugvorderen ervan geen ongeoorloofde staatssteun is. Daarbij verwijst de Afdeling naar de nota van antwoord waar in reactie op de zienswijze van Stichting Leefbaar Buitengebied is vermeld dat van ongerechtvaardigde overheidssteun geen sprake is, omdat bij de verlening van SDE-subsidies het Europese Milieusteunkader in acht wordt genomen, waardoor is uitgesloten dat meer subsidie wordt verleend dan op grond van het Europese kader is toegestaan. Geen van de appellanten heeft geconcretiseerd waarom in dit geval met de verlening van de SDE-subsidie desondanks sprake is van ongeoorloofde staatssteun.

57.4. Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen redenen zijn waarom het plan niet financieel-economisch uitvoerbaar is. Daarbij merkt de Afdeling bovendien op dat wanneer de mestverwerkingsinstallatie niet zou worden

gerealiseerd de gronden waarop deze installatie is voorzien op grond van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels evenals de overige gronden in het plangebied altijd nog kunnen worden benut voor het opslaan van afvalstoffen.

De betogen slagen niet.

58. De stichtingen betogen in het kader van de financiële uitvoerbaarheid van het plan ook dat een exploitatieplan had moeten worden opgesteld.

Dit betoog is weerlegd in de nota van antwoord waarbij is vermeld dat verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden anderszins is verzekerd, zodat er geen exploitatieplan behoeft te worden vastgesteld. De stichtingen hebben in hun beroepschrift niet uitgelegd waarom deze reactie in de nota van antwoord onjuist is.

Het betoog slaagt niet.

59. Wat betreft de uitvoerbaarheid van het inpassingsplan wijzen de stichtingen verder op de vermelding in de plantoelichting dat een retentiegebied moet worden gerealiseerd vanwege de toename aan verhard oppervlak die het plan mogelijk maakt. Volgens de stichtingen is hiermee in de verleende omgevingsvergunning en vergunning op grond van de Waterwet geen rekening gehouden, waardoor het plan ook in zoverre niet uitvoerbaar is.

59.1. In paragraaf 4.10 van de plantoelichting is vermeld dat gelet op de maximale toename aan verhard oppervlak die het plan mogelijk maakt op basis van de retentieopgave van het waterschap maximaal 810 m³ aan retentie moet worden gerealiseerd. Binnen het plangebied van 40 ha is voldoende ruimte aanwezig om dit retentiegebied te realiseren, aldus de plantoelichting. Als wordt uitgegaan van een retentiegebied van één meter diep, is dit volgens de plantoelichting namelijk maar 0,2% van het plangebied.

59.2. Dat er in het plangebied voldoende mogelijkheden zijn om de benodigde watercompensatie te kunnen realiseren, hebben de stichtingen niet weersproken. Dat hiervoor nog geen vergunning is verleend, betekent niet dat het inpassingsplan niet uitvoerbaar is. Een vergunning voor de realisatie van de watercompensatie kan, voor zover benodigd, ook na de planvaststelling worden verleend. Niet is gebleken dat er in dit geval belemmeringen zijn voor een eventuele vergunningverlening.

Het betoog slaagt niet.

Overige beroepsgronden van de stichtingen over het inpassingsplan

60. Overige beroepsgronden van de stichtingen over het inpassingsplan die in de overwegingen hiervoor niet expliciet aan de orde zijn gesteld, zijn een kopie van de zienswijze zonder dat redenen zijn aangevoerd waarom de weerlegging daarvan in de nota van antwoord onjuist is. Deze beroepsgronden kunnen om die reden niet slagen.

Overige beroepsgronden van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] over het inpassingsplan

61. Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] betogen verder in algemene zin dat er onvoldoende rekening is gehouden met de klimaatdoelen. Het inpassingsplan is volgens hen in strijd met het klimaatakkoord.

Ook betogen zij in algemene zin dat onvoldoende is aangetoond dat de inrichting aan de planregels kan voldoen. Volgens hen is sprake van een verkapte weigering van het inpassingsplan. Ook betogen zij dat het inpassingsplan in strijd is met de rechtszekerheid en niet handhaafbaar is, omdat de verbeelding niet duidelijk is en de begrippen in de planregels niet goed en juist zijn gedefinieerd en voor meerderlei uitleg vatbaar zijn. Hierdoor is onduidelijk waarvoor in het inpassingsplan toestemming is verleend en laat het inpassingsplan meer activiteiten toe dan eigenlijk is bedoeld, aldus Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4].

61.1. Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] hebben deze algemene betogen niet nader geconcretiseerd waardoor deze betogen geen aanleiding kunnen vormen om het inpassingsplan onrechtmatig te achten. Deze betogen slagen dan ook niet.

62. Verder hebben Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] ter zitting in de slotronde in het kader van het inpassingsplan enkele nieuwe beroepsgronden aangevoerd die zij niet eerder in deze procedure naar voren hebben gebracht, zoals over de effecten van het verkeer van en naar de

mestverwerkingsinstallatie op de verkeerssituatie in Zenderen, de ladder voor duurzame verstedelijking en over het aspect geluid.

Het is in strijd met de goede procesorde om dergelijke beroepsgronden pas in de slotronde van de zitting naar voren te brengen. De Afdeling laat deze beroepsgronden daarom wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing. Het in dit geval toepassen van de goede procesorde is, anders dan Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] ter zitting hebben gesteld, niet in strijd met het Verdrag van Aarhus.

Conclusie inpassingsplan

63. Onder 33.4 heeft de Afdeling op basis van wat de stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad hebben aangevoerd, geconcludeerd dat het inpassingsplan in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is vastgesteld. Het beroep van de stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad, voor zover gericht tegen het besluit van provinciale staten van 27 februari 2019 tot vaststelling van het inpassingsplan "Locatie Elhorst-Vloedbelt", zijn daarom gegrond. Dit besluit dient wegens strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro te worden vernietigd.

64. De Afdeling heeft hiervoor onder 33.7 op basis van een nadere onderbouwing van provinciale staten geoordeeld dat het gebrek is hersteld. In de overwegingen daarna heeft zij geen andere gebreken geconstateerd. Daarom bestaat aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van provinciale staten van 27 februari 2019 tot vaststelling van het inpassingsplan "Locatie Elhorst-Vloedbelt" met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten. Het voorgaande betekent dat het inpassingsplan in stand blijft en met deze uitspraak onherroepelijk wordt.

OMGEVINGSVERGUNNING VAN 28 FEBRUARI 2019

65. Zoals in het procesverloop van deze uitspraak is vermeld, hebben gedeputeerde staten bij besluit van 28 februari 2019 aan Twence een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, onder 2 en 3, van de Wabo verleend voor de realisatie en exploitatie van de mestverwerkingsinstallatie. De omgevingsvergunning is samen met het inpassingsplan gecoördineerd voorbereid.

66. Burgemeester en wethouders en de raad hebben geen specifieke beroepsgronden over de bij besluit van 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning naar voren gebracht. Dit geldt wel voor de stichtingen en Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4]. Hierna zal de Afdeling deze beroepsgronden beoordelen.

Beroepsgronden van de stichtingen

67. De stichtingen betogen dat in dit geval voorafgaand aan de vergunningverlening een verklaring van geen bedenkingen had moeten worden verleend door provinciale staten. Zij verwijzen hierbij naar de hiervoor onder 2 vermelde uitspraken van 18 oktober 2017 waarin de Afdeling over de eerder, in 2016, verleende omgevingsvergunning voor de mestverwerkingsinstallatie heeft overwogen dat deze vergunning in beginsel pas kan worden verleend nadat in verband hiermee een verklaring van geen bedenkingen is verleend.

67.1. In artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht is bepaald wanneer voor de vergunningverlening een verklaring van geen bedenkingen is vereist. Dit is het geval wanneer de aangevraagde vergunning betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening.

In de hiervoor onder 2 vermelde uitspraken van 18 oktober 2017 heeft de Afdeling geoordeeld dat de in 2016 aangevraagde omgevingsvergunning voor de bouw van de mestverwerkingsinstallatie in strijd was met het op dat moment geldende bestemmingsplan "Buitengebied Borne" uit 2004. Deze strijd met het bestemmingsplan had tot gevolg dat een verklaring van geen bedenkingen vereist was. De Afdeling verwijst naar overweging 4.4 van de uitspraak van 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2817.

67.2. In dit geval is de omgevingsvergunning niet in strijd met het relevante planologische regime. Dit komt doordat de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning gecoördineerd is voorbereid

met het op 27 februari 2019 vastgestelde inpassingsplan voor de locatie Elhorst-Vloedbelt en met de vaststelling van dit inpassingsplan voor de locatie Elhorst-Vloedbelt het bestemmingsplan "Buitengebied Borne" uit 2004 is komen te vervallen. Het inpassingsplan maakt de verwerking van mest op deze locatie namelijk planologisch mogelijk. Daarom is geen verklaring van geen bedenkingen nodig.

Het betoog slaagt niet.

68. De stichtingen betogen ook dat de grondslag van de vergunningaanvraag is verlaten, omdat alleen nog maar varkensmest zal worden verwerkt.

68.1. Met de vergunningverlening hebben gedeputeerde staten de grondslag van de aanvraag naar het oordeel van de Afdeling niet verlaten. Daarbij wijst de Afdeling erop dat Twence bij brief van 23 oktober 2018 zelf aan gedeputeerde staten heeft meegedeeld dat in de mestverwerkingsinstallatie uitsluitend varkensmest wordt verwerkt en dat de vergunningaanvraag geen betrekking heeft op andere dierlijke mest. Ook in de bij de aanvraag behorende onderzoeken, zoals het MER, is uitgegaan van de situatie dat alleen varkensmest zal worden verwerkt. De Afdeling verwijst hierbij naar paragraaf 1.1 van het MER. De vergunning is dus verleend overeenkomstig de aanvraag van Twence. Het betoog van de stichtingen dat de grondslag van de vergunningaanvraag zou zijn verlaten, volgt de Afdeling daarom niet.

69. Verder betogen de stichtingen dat voorafgaand aan de vergunningverlening een brandpreventieplan had moeten worden opgesteld. Omdat dit niet is gebeurd, is het volgens hen onzeker of het brandpreventieplan nog wel wordt gemaakt.

69.1. Aan de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning is een voorschrift verbonden dat als volgt luidt:

"4.1.1

Uiterlijk drie maanden na het in werking treden van deze vergunning moet bij het bevoegd gezag een brandveiligheids/ -preventieplan ter goedkeuring worden ingediend. Het brandveiligheids/ -preventieplan dient in afstemming met de regionale brandweer te zijn opgesteld.

De installatie(-delen) mag (mogen) pas in werking worden gesteld, indien de beschreven maatregelen en voorzieningen zijn geïnstalleerd en naar behoren functioneren, hetgeen moet blijken uit een opleveringstest."

69.2. Met het hiervoor weergegeven voorschrift is geborgd dat een brandpreventieplan wordt opgesteld. Indien dit niet gebeurt, kan hiervoor een handhavingverzoek worden ingediend. De vrees van de stichtingen dat geen brandpreventieplan wordt opgesteld, deelt de Afdeling daarom niet.

70. De overige betogen van de stichtingen over de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning zijn ofwel in deze uitspraak in het kader van het inpassingsplan al besproken, waarbij is geoordeeld dat deze betogen niet slagen, dan wel zijn een kopie van de zienswijze zonder dat de stichtingen redenen hebben aangevoerd waarom de weerlegging van de zienswijze in de nota van antwoord onjuist is. Een betoog dat een herhaling vormt van de zienswijze en waarbij niet nader is onderbouwd waarom de weerlegging van dit betoog door het bestuursorgaan in de nota van antwoord onjuist is, kan niet slagen. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding om wat betreft het beroep van de stichtingen in te gaan op die betogen.

Beroepsgronden van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4]

71. Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] hebben in hun beroepschrift, dat ook is gericht tegen de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning, in algemene zin gesteld dat de beste beschikbare technieken niet worden ingezet. Zij hebben dit voorafgaand aan de zitting niet nader gemotiveerd. Pas ter zitting hebben zij gesteld dat zij van mening zijn dat in de vergunning had moeten worden voorgeschreven dat de vrachtwagens en personenwagens van en naar de inrichting geen oude dieselmotoren mogen hebben. De Afdeling acht het in strijd met de goede procesorde dat pas ter zitting zo'n specifieke onderbouwing wordt aangedragen voor een algemene beroepsgrond die in het beroepschrift niet is geconcretiseerd. De Afdeling laat deze onderbouwing daarom wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing. Zoals de Afdeling hiervoor onder 62 heeft overwogen is dit, anders Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] ter zitting hebben

gesteld, niet in strijd met het Verdrag van Aarhus.

72. De overige beroepsgronden van de Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] over de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning komen overeen met de beroepsgronden die zij in het kader van het inpassingsplan naar voren hebben gebracht. Deze beroepsgronden zijn hiervoor bij het inpassingsplan aan de orde gesteld en geoordeeld is dat die niet slagen. Deze beroepsgronden behoeven in het kader van de omgevingsvergunning geen afzonderlijke bespreking.

Conclusie omgevingsvergunning van 28 februari 2019

73. De beroepsgronden van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] over de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning slagen gelet op het vorenstaande niet. Dit betekent dat het beroep van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] gericht tegen deze omgevingsvergunning ongegrond is.

74. Wat betreft de beroepen van de stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad, wijst de Afdeling erop dat naar aanleiding van deze beroepen hiervoor onder 63 een gebrek is geconstateerd in het inpassingsplan, zodat het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan daarom moet worden vernietigd. Dit gebrek werkt door in de met het inpassingsplan gecoördineerd voorbereide omgevingsvergunning, die onder meer is verleend voor de activiteit bouwen. Dit betekent dat de beroepen van de stichtingen en burgemeester en wethouders en de raad tegen de door gedeputeerde staten bij besluit van 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning ook gegrond zijn en dat ook dit besluit dient te worden vernietigd. Omdat burgemeester en wethouders en de raad verder geen specifieke beroepsgronden over deze omgevingsvergunning naar voren hebben gebracht en de beroepsgronden van de stichtingen over deze omgevingsvergunning niet slagen, bestaat aanleiding om, evenals bij het inpassingsplan, de rechtsgevolgen van de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning in stand te laten.

OMGEVINGSVERGUNNING VAN 19 NOVEMBER 2019

75. Zoals hiervoor onder 6 is overwogen, hebben gedeputeerde staten bij besluit van 19 november 2019 een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en e, en artikel 3.10, derde lid, van de Wabo verleend voor het milieuneutraal veranderen van de inrichting. In het besluit is vermeld dat de verandering enkele wijzigingen van de lay-out van de mestverwerkingsinstallatie betreft. Deze omgevingsvergunning is een besluit tot wijziging van het oorspronkelijke bestreden besluit van 28 februari 2019. De beroepen zijn, zoals ook onder 6 al is vermeld, op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege gericht tegen de wijziging van de vergunning.

76. Burgemeester en wethouders en de raad hebben in hun reactie naar aanleiding van de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning geen beroepsgronden aangevoerd die specifiek betrekking hebben op deze vergunning. Dit geldt wel voor de stichtingen en Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4]. Hieronder zal de Afdeling deze beroepsgronden beoordelen.

Beroepsgronden van de stichtingen

Toegepaste voorbereidingsprocedure

77. De stichtingen betogen dat de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning ten onrechte met de reguliere voorbereidingsprocedure is voorbereid. Ter onderbouwing voeren zij aan dat niet aan de vereisten wordt voldaan die in artikel 3.10, derde lid, van de Wabo zijn vermeld om in dit geval de reguliere voorbereidingsprocedure te kunnen toepassen, zodat de uitgebreide voorbereidingsprocedure had moeten worden gevolgd. In dit verband stellen zij dat voor de eerder verleende vergunningen een MER is opgesteld.

77.1. In artikel 3.7, eerste lid, van de Wabo is bepaald dat paragraaf 3.2 van de Wabo, betreffende de reguliere voorbereidingsprocedure, van toepassing is op de voorbereiding van besluiten, tenzij de uitgebreide voorbereidingsprocedure opgenomen in paragraaf 3.3 van de Wabo van toepassing is.

Uit artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo volgt dat op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo in beginsel de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is. In het derde lid is bepaald dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, niet van toepassing is indien de verandering van de inrichting of de werking daarvan niet leidt tot andere of

grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan. Daarnaast is vereist dat geen verplichting bestaat tot het maken van een MER als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer. Ook is vereist dat de aanvraag niet leidt tot een andere inrichting dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning is verleend.

77.2. In hoofdstuk 4 van de verleende omgevingsvergunning is getoetst aan de criteria van artikel 3.10, derde lid, van de Wabo en is geconcludeerd dat aan al deze criteria wordt voldaan, onder meer gelet op de omstandigheid dat de aangevraagde activiteit niet leidt tot een wijziging van de capaciteit van de inrichting en de activiteiten en processen binnen de inrichting.

77.3. De stichtingen hebben geen omstandigheden aangedragen op grond waarvan aanleiding bestaat te twijfelen aan de juistheid van de conclusie van gedeputeerde staten dat de aangevraagde veranderingen niet zullen leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan. De Afdeling verwijst in dit verband ook naar wat hieronder onder 83.1 wordt overwogen. Gelet hierop ziet de Afdeling ook geen aanleiding de stichtingen te volgen in hun standpunt dat in dit geval voor de aangevraagde veranderingen een verplichting bestond tot het maken van een MER. De enkele omstandigheid dat wel een MER is opgesteld voor het inpassingsplan en de eerder op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning maakt dit niet anders, omdat het niet om dezelfde activiteiten gaat. De vergunning van 19 november 2019 heeft namelijk alleen betrekking op enkele veranderingen van de inrichting die, gelet op wat is uiteengezet in hoofdstuk 4 van de verleende omgevingsvergunning, geen nadelige gevolgen voor het milieu hebben.

77.4. De Afdeling concludeert dan ook dat gedeputeerde staten de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning terecht met de reguliere voorbereidingsprocedure hebben voorbereid. Het betoog van de stichtingen slaagt daarom niet.

Kennisgeving

78. De mededeling dat de omgevingsvergunning is verleend, is gepubliceerd in het Provinciaal blad van 21 november 2019, nummer 7615. De stichtingen betogen dat in de kennisgeving ten onrechte alleen een adres is vermeld in plaats van dat het gaat om het milieuneutraal veranderen van een mestverwerkingsinstallatie op de locatie Elhorst-Vloedbelt waarvoor eerder een omgevingsvergunning is verleend.

78.1. In de kennisgeving in het Provinciaal blad staat dat de omgevingsvergunning betrekking heeft op de locatie Almlosestraat 3 in Zenderen. Dit is de locatie waar het in dit geval om gaat. Bij de kennisgeving is het besluit als bijlage gevoegd. In het besluit is vermeld dat het gaat om het milieuneutraal veranderen van een mestverwerkingsinstallatie op de locatie Elhorst-Vloedbelt. De Afdeling volgt de stichtingen niet in hun stelling dat de inhoud van de kennisgeving in zoverre ontoereikend zou zijn voor belanghebbenden om te kunnen beoordelen of het genomen besluit voor hen relevant kan zijn. Dit betoog slaagt dan ook niet.

79. Daarnaast betogen de stichtingen dat in de kennisgeving een onjuiste rechtsmiddelenclausule is opgenomen, omdat een onjuiste bezwaartermijn is vermeld en ook ten onrechte is vermeld dat bezwaar kan worden gemaakt bij gedeputeerde staten terwijl sprake is van een besluit waarop artikel 6:19 van de Awb van toepassing is. Ook betogen de stichtingen dat in de kennisgeving had moeten worden vermeld dat de Chw van toepassing is. Verder had volgens de stichtingen naast een kennisgeving in het Provinciaal blad ook een kennisgeving moeten plaatsvinden in het publicatieblad van de Omgevingsdienst Twente en de Staatscourant.

79.1. Een eventuele onjuiste rechtsmiddelenclausule en het eventueel ontbreken van de vermelding dat de Chw van toepassing is, daargelaten de juistheid van deze stellingen, zijn mogelijke gebreken die dateren van na het nemen van het bestreden besluit en kunnen als zodanig niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Dit geldt ook voor het betoog van de stichtingen dat naast de kennisgeving in het Provinciaal blad ook een kennisgeving had moeten plaatsvinden in het publicatieblad van de Omgevingsdienst Twente en de Staatscourant. Deze betogen vormen dan ook geen reden om tot vernietiging van de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning over te gaan.

Beslistermijn

80. De stichtingen betogen dat de wettelijke beslistermijn in dit geval met zes weken is overschreden.

80.1. De stichtingen gaan er bij dit betoog van uit dat de beslistermijn veertien weken is, namelijk de acht weken die zijn vermeld in artikel 3.9, eerste lid, van de Wabo verlengd met de maximaal zes weken die zijn vermeld in het tweede lid. De beslistermijn kan echter op basis van artikel 4:15 van de Awb worden opgeschort, bijvoorbeeld door een verzoek van gedeputeerde staten de aanvraag aan te vullen. Van deze mogelijkheid is in dit geval gebruikgemaakt. Nadat gedeputeerde staten bij brief van 16 juli 2019 de beslistermijn met zes weken hebben verlengd, hebben gedeputeerde staten vervolgens bij brief van 16 september 2019 de aanvrager verzocht de aanvraag aan te vullen waarmee de beslistermijn op basis van artikel 4:15 van de Awb is opgeschort. Uit de dossierstukken blijkt dat eind oktober 2019, dus ongeveer zes weken nadat gedeputeerde staten hebben verzocht de aanvraag aan te vullen, verschillende aanvullingen op de aanvraag zijn ingediend. Met deze opschorting van de beslistermijn hebben de stichtingen in hun beroepsgrond geen rekening gehouden. Gelet hierop volgt de Afdeling de stichtingen niet in hun betoog dat de wettelijke beslistermijn zou zijn overschreden. Het betoog van de stichtingen slaagt daarom niet.

Vergunningverlening en belangenverstremming

81. De stichtingen voeren aan dat bij het nemen van het bestreden besluit sprake is van belangenverstremming, omdat de Omgevingsdienst Twente, die een adviserende taak heeft voor de aangesloten gemeenten en de provincie, het bestreden besluit heeft genomen.

81.1. De omgevingsvergunning van 19 november 2019 is verleend door gedeputeerde staten. De enkele omstandigheid dat de Omgevingsdienst Twente in opdracht van gedeputeerde staten de voorbereiding van de vergunningverlening heeft verzorgd, terwijl die Omgevingsdienst mogelijk ook een taak heeft gedeputeerde staten te adviseren, betekent nog niet dat in dit geval sprake is geweest van belangenverstremming. In beginsel kan ervan worden uitgegaan dat gedeputeerde staten, ook wanneer een omgevingsvergunning wordt voorbereid door de medewerkers van de Omgevingsdienst, hun eigen verantwoordelijkheid behouden wat betreft de inhoud van de vergunning. De stichtingen hebben geen omstandigheden aangedragen waaruit zou blijken dat gedeputeerde staten deze verantwoordelijkheid in dit geval hebben miskend. Het betoog over de belangenverstremming slaagt dan ook niet.

Toetsing aan inpassingsplan en verklaring van geen bedenkingen

82. De stichtingen betogen dat de verleende omgevingsvergunning en het inpassingsplan op elkaar afgestemd moeten zijn. Een wijziging van de omgevingsvergunning had volgens hen dan ook een wijziging van het inpassingsplan tot gevolg moeten hebben. In dit verband betogen zij ook dat voorafgaand aan de vergunningverlening een verklaring van geen bedenkingen had moeten worden verleend door provinciale staten.

82.1. De op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning is getoetst aan het in deze procedure aan de orde zijnde inpassingsplan dat op 27 februari 2019 is vastgesteld en ten tijde van de vergunningverlening, anders dan de stichtingen veronderstellen, wel al in werking was getreden. De Afdeling verwijst in dit verband naar artikel 3.8, vijfde lid, van de Wro gelezen in samenhang met artikel 3.26, tweede lid, van die wet, waaruit volgt dat het besluit tot vaststelling van een inpassingsplan in werking treedt op de dag na die waarop de beroepstermijn afloopt.

In de bij de omgevingsvergunning gevoegde onderbouwing is vermeld dat de aanvraag voldoet aan de planregels van dit inpassingsplan. De stichtingen hebben niet onderbouwd waarom deze stelling onjuist zou zijn. De Afdeling volgt de stichtingen alleen al hierom niet in hun standpunt dat een wijziging van het inpassingsplan vereist zou zijn.

Gelet op de omstandigheid dat de omgevingsvergunning voldoet aan de planregels van het inpassingsplan is ook geen verklaring van geen bedenkingen vereist. De Afdeling verwijst hierbij ter nadere onderbouwing naar de overwegingen 67.1 en 67.2 van deze uitspraak.

De betoog van de stichtingen slagen niet.

Overige beroepsgronden

83. De stichtingen herhalen en lassen de beroepsgronden in die zij ook naar voren hebben gebracht

tegen het inpassingsplan en de omgevingsvergunning van 28 februari 2019. Daarbij herhalen zij specifiek de beroepsgronden over de stikstofproblematiek en hun stelling dat op verschillende punten wordt afgeweken van de in 2015 verleende Nbw-vergunning voor de mestverwerkingsinstallatie. Gelet hierop kan volgens de stichtingen niet worden geconcludeerd dat de aangevraagde veranderingen niet zullen leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan. Zij wijzen in dit verband ook op de aspecten luchtmissies en geur.

83.1. De betogen die de stichtingen over de stikstofproblematiek naar voren hebben gebracht in het kader van het inpassingsplan en de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning heeft de Afdeling hiervoor onder 47 beoordeeld. De Afdeling heeft onder 47.3 geconcludeerd dat deze betogen niet slagen. Ter beoordeling staat uitsluitend nog wat de gevolgen zijn van de op 19 november 2019 vergunde activiteiten op de door de stichtingen genoemde aspecten lucht, geur en natuur. Over het aspect lucht is in inhoudelijke overwegingen bij de vergunning vermeld dat er geen wijzigingen van de activiteiten of een capaciteitsuitbreiding plaatsvinden waardoor er geen nieuwe emissies naar de lucht plaatsvinden. Dit geldt volgens gedeputeerde staten ook voor het aspect geur. Wat betreft het aspect natuur is vermeld dat er geen extra stikstofoxiden en ammoniak vrijkomen, waardoor er geen effecten zijn op Natura 2000-gebieden. Het is aan de stichtingen om te concretiseren waarom aan de juistheid van deze conclusies van gedeputeerde staten moet worden getwijfeld. De stichtingen hebben hiervoor geen argumenten aangedragen die specifiek gaan over de activiteiten waarvoor de vergunning van 19 november 2019 is verleend. De betogen van de stichtingen slagen daarom niet.

Beroepsgronden van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4]

84. Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] betogen dat het bestreden besluit ten onrechte niet is gepubliceerd in een huis-aan-huisblad. Ook betogen zij dat de kennisgeving van de verleende vergunning moeilijk op internet te vinden is.

84.1. Een kennisgeving in een huis-aan-huisblad is in dit geval niet vereist. De Afdeling verwijst hierbij naar wat hiervoor onder 11.2 tot en met 11.5 is overwogen.

84.2. Zoals hiervoor onder 78.1 is overwogen, is de kennisgeving gepubliceerd in het Provinciaal blad en is in de kennisgeving vermeld dat de omgevingsvergunning betrekking heeft op de locatie Almlosestraat 3 in Zenderen. Dit is de locatie van de mestverwerkingsinstallatie. Op deze specifieke locatie kan ook worden gezocht op de website van de overheid: www.officielebekendmakingen.nl, waar de kennisgeving in het Provinciaal blad digitaal raadpleegbaar is. De stelling van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] dat de kennisgeving van de verleende omgevingsvergunning moeilijk op internet zou zijn te vinden, deelt de Afdeling daarom niet.

85. Verder betogen Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] dat de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning in strijd met het Verdrag van Aarhus tot stand is gekomen. Zo is volgens hen geen inspraak geboden en geen hoorzitting gehouden. Ook is volgens hen niet voldaan aan het vereiste van toegankelijke informatievoorziening.

85.1. Zoals hiervoor onder 77.1 en 77.2 is overwogen, is de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning een besluit tot het milieuneutraal veranderen van de mestverwerkingsinstallatie waarvoor al op 28 februari 2019 een omgevingsvergunning is verleend. Dat het gaat om een vergunning die niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de al op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning is toegestaan, hebben Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] inhoudelijk niet bestreden.

Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] hebben niet geconcretiseerd waarom in dit geval bij de omgevingsvergunning die uitsluitend betrekking heeft op het milieuneutraal veranderen van de mestverwerkingsinstallatie uit het Verdrag van Aarhus zou voortvloeien dat voorafgaand aan de vergunningverlening inspraak zou moeten worden geboden en een hoorzitting zou moeten worden gehouden. Ook hebben zij niet geconcretiseerd waarom in dit geval niet zou zijn voldaan aan het vereiste van toegankelijke informatievoorziening. Het enige wat zij hierover hebben aangevoerd, heeft de Afdeling hiervoor al, namelijk onder 84, inhoudelijk besproken en geconcludeerd dat op dit punt de stellingen van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] niet worden gevolgd. De Afdeling concludeert dan ook dat betogen van de Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] niet slagen.

86. Ook zijn Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] in hun reactie naar aanleiding van de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning opnieuw ingegaan op hun stelling dat in strijd met het Verdrag van Aarhus voorwaarden worden gesteld voor de ontvankelijkheid. Zoals de Afdeling hiervoor onder 21.1 heeft overwogen, acht de Afdeling Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] ontvankelijk in hun beroep, waardoor in dit geval alleen al hierom geen aanleiding bestaat om nader op deze stelling in te gaan.

87. De overige beroepsgronden die Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] hebben vermeld in hun reactie op de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning komen overeen met de beroepsgronden die zij naar aanleiding van het inpassingsplan en de op 28 november 2019 verleende omgevingsvergunning hebben aangevoerd. Deze beroepsgronden behoeven in het kader van de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning geen bespreking.

Conclusie omgevingsvergunning van 19 november 2019

88. De beroepen gericht tegen de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning zijn ongegrond.

RELATIVITEIT

89. Voor zover in deze uitspraak is geoordeeld dat een beroepsgrond faalt en niet uitdrukkelijk op de toepassing van artikel 8:69a van de Awb is ingegaan, heeft de Afdeling zich niet uitgesproken over de vraag of dat artikel aan vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat.

90. Bij de bespreking van de beroepsgronden van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] heeft de Afdeling niet afgezien van een inhoudelijke bespreking daarvan in verband met het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste. Zij ziet daarom geen aanleiding om in deze uitspraak in te gaan op de stelling van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] dat artikel 8:69a van de Awb in strijd is met het Verdrag van Aarhus.

EINDCONCLUSIE EN PROCESKOSTEN

91. Zoals hiervoor onder 64 en 74 is geoordeeld, worden de rechtsgevolgen van het op 27 februari 2019 vastgestelde inpassingsplan "Locatie Elhorst-Vloedbelt" en de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning in stand gelaten. Verder is onder 88 geoordeeld dat de beroepen gericht tegen de op 19 november 2019 verleende omgevingsvergunning ongegrond zijn. Dit betekent dat de mestverwerkingsinstallatie kan worden opgericht.

92. Omdat het beroep van de stichtingen wat betreft het inpassingsplan en de op 28 februari 2019 verleende omgevingsvergunning gegrond is en zij een proceskostenformulier hebben ingevuld waarin zij verzoeken om vergoeding van hun reiskosten, dienen provinciale staten en het college van gedeputeerde staten ten aanzien van de stichtingen op de hierna te vermelden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van burgemeester en wethouders en de raad is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Omdat de beroepen van Stichting Leefbaar Buitengebied en [appellant sub 4] ongegrond zijn, bestaat ten aanzien van hen voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

93. Wat betreft de proceskosten van de stichtingen, overweegt de Afdeling dat zij op hun proceskostenformulier hebben verzocht om vergoeding van de reiskosten van twee personen. Indien meerdere (rechts)personen gezamenlijk één beroepschrift hebben ingediend, zoals de stichtingen, wordt in de regel ten behoeve van maar één vertegenwoordiger van de gezamenlijk procederende appellanten een vergoeding van de reiskosten toegekend. De Afdeling ziet geen aanleiding om in dit geval ten aanzien van de stichtingen op deze regel een uitzondering te maken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en [appellant sub 2C] gericht tegen het besluit van provinciale staten van Overijssel van 27 februari 2019 tot vaststelling van het inpassingsplan "Locatie Elhorst-Vloedbelt" en gericht tegen de besluiten van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 28 februari 2019 en 19 november 2019 tot verlening van een

omgevingsvergunning voor de locatie Almelsestraat 3 te Zenderen, niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van Stichting Leefbaar Buitengebied, [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B] gericht tegen de hiervoor onder I. vermelde besluiten, ongegrond;

III. verklaart de beroepen van Stichting Behoud Elhorst/Vloedbelt en Stichting Gemeenschapsbelangen Zenderen en het college van burgemeester en wethouders van Borne en de raad van de gemeente Borne, gericht tegen het besluit van provinciale staten van Overijssel van 27 februari 2019 tot vaststelling van het inpassingsplan "Locatie Elhorst-Vloedbelt" en het besluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 28 februari 2019 tot verlening van een omgevingsvergunning voor de locatie Almelsestraat 3 te Zenderen, gegrond;

IV. vernietigt het besluit van provinciale staten van Overijssel van 27 februari 2019 tot vaststelling van het inpassingsplan "Locatie Elhorst-Vloedbelt";

V. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 28 februari 2019 tot verlening van een omgevingsvergunning voor de locatie Almelsestraat 3 te Zenderen, kenmerk 2019/0004765;

VI. bepaalt dat de rechtsgevolgen van de onder IV. en V. genoemde besluiten in stand blijven;

VII. verklaart de beroepen van Stichting Behoud Elhorst/Vloedbelt en Stichting Gemeenschapsbelangen Zenderen en het college van burgemeester en wethouders van Borne en de raad van de gemeente Borne gericht tegen het besluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 19 november 2019 tot verlening van een omgevingsvergunning voor het veranderen van de mestverwerkingsinstallatie aan de Almelsestraat 3 te Zenderen, ongegrond;

VIII. veroordeelt provinciale staten van Overijssel en het college van gedeputeerde staten van Overijssel tot vergoeding van bij Stichting Behoud Elhorst/Vloedbelt en Stichting Gemeenschapsbelangen Zenderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 56,41 (zegge: zesenvijftig euro en eenenveertig cent), met dien verstande dat betaling door het ene bestuursorgaan bevrijdend werkt ten opzichte van het andere bestuursorgaan en met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van de twee stichtingen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. gelast dat provinciale staten van Overijssel en het college van gedeputeerde staten van Overijssel aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoeden, met dien verstande dat betaling door het ene bestuursorgaan bevrijdend werkt ten opzichte van het andere bestuursorgaan:

a. € 345,00 (zegge: driehonderdvijfveertig euro) voor Stichting Behoud Elhorst/Vloedbelt en Stichting Gemeenschapsbelangen Zenderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 345,00 (zegge: driehonderdvijfveertig euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Borne en de raad van de gemeente Borne, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. F.C.M.A. Michiels, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. H.C.P. Venema, leden, in tegenwoordigheid van mr. F.C. van Zuijlen, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 28 oktober 2020

810.