

Uitspraak 201505646/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 6 juli 2016
Tegen: de raad van de gemeente Brummen
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Gelderland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1883**

201505646/1/R1.

Datum uitspraak: 6 juli 2016

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante] en anderen, gevestigd onderscheidenlijk wonend te Empe, gemeente Brummen, appellanten,

en

de raad van de gemeente Brummen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 mei 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie A]" vastgesteld. Bij dit besluit heeft de raad tevens beslist om geen exploitatieplan vast te stellen.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De [vennootschap] heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[appellante] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 juni 2016, waar [appellante] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door C. Orterlee, zijn verschenen. Voorts is ter zitting als partij gehoord [vennootschap], vertegenwoordigd door [gemachtigden].

Overwegingen

1. Het bestemmingsplan voorziet erin om het perceel [locatie A] te Empe, gemeente Brummen, overeenkomstig het feitelijk bestaande gebruik te bestemmen. Dit bestaande gebruik komt erop neer dat een deel van het perceel door [vennootschap] wordt gebruikt als bosbouwbedrijf. Aan het betrokken gedeelte van het perceel is dan ook de bestemming "Bedrijf" toegekend. Voorheen had dit perceelsgedeelte de bestemming "Wonen".

[appellante] en anderen zijn gevestigd dan wel wonend op het perceel [locatie B] te Empe, dat in de onmiddellijke omgeving van het perceel [locatie A] ligt. Zij zijn gekant tegen het plan vanwege vrees voor diverse soorten overlast als gevolg van de bedrijfsvoering door het bosbouwbedrijf. Naar hun mening had het perceelsgedeelte een woonbestemming moeten behouden en is het gezien zijn ligging temidden van verspreid liggende woningen ongeschikt voor welke bedrijfsbestemming dan ook. Het beroep ziet niet alleen op het bestemmingsplan, maar ook op de beslissing om geen exploitatieplan vast te stellen. Bij dat laatste hebben [appellante] en anderen het oog op de kosten van de grondexploitatie.

2. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge artikel 8:1 kan een belanghebbende tegen een besluit beroep instellen.

2.1. De wetgever heeft de eis van belanghebbendheid gesteld om te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

2.2. Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) stelt de raad een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.

Ingevolge artikel 8.2, tweede lid, aanhef en onder f, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden begrepen in een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan.

Ingevolge het vierde lid wordt als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in artikel 6.12, eerste en tweede lid, in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.

2.3. Indien de raad een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, zouden [appellante] en anderen niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt bij onderdelen van het exploitatieplan die het verhaal van kosten van de grondexploitatie betreffen. Daartoe is van belang dat [appellante] en anderen geen eigenaars zijn van gronden in het exploitatiegebied en evenmin een grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vierde lid, van de Wro hebben gesloten met betrekking tot gronden in dit gebied. Gelet hierop en nu ook anderszins niet is gebleken van belangen van [appellante] en anderen die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van genoemde onderdelen van een exploitatieplan, kunnen zij evenmin worden aangemerkt als belanghebbenden bij het niet vaststellen van die delen van een exploitatieplan. Het beroep is in zoverre derhalve niet-ontvankelijk. Voor het overige is het beroep wel ontvankelijk.

3. [appellante] en anderen hebben betoogd dat onduidelijk is of de gemeente ter voorbereiding van het plan een zogenoemde anterieure overeenkomst heeft gesloten met [vennootschap]. Volgens [appellante] en anderen had hun een afschrift van die overeenkomst ter beschikking moeten worden

gesteld ingeval die overeenkomst is gesloten.

3.1. De raad heeft bij de behandeling van het beroep te kennen gegeven dat gelet op artikel 6.12 van de Wro, gelezen in verbinding met artikel 6.2.1 van het Besluit ruimtelijke ordening, in dit geval geen anterieure overeenkomst behoefde te worden vastgesteld omdat het niet gaat om een bouwplan als bedoeld in deze artikelen. Om het kostenverhaal te verzekeren is met [vennootschap] wel een zogenoemde realisatieovereenkomst gesloten, aldus de raad. Volgens de raad behoefde die overeenkomst, gezien de inhoud daarvan, echter niet ter beschikking te worden gesteld aan omwonenden.

3.2. Ingevolge artikel 3:11, eerste lid, van de Awb legt het bestuurorgaan 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.

Een anterieure overeenkomst over de kosten van grondexploitatie is evenwel geen op het ontwerpplan betrekking hebbend stuk in de zin van artikel 3:11 van de Awb. Daartoe wordt verwezen naar overweging 2.13.3 van de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BP9587](#). Voor zover de in dit geval gesloten realisatieovereenkomst ondanks hetgeen de raad naar voren heeft gebracht als anterieure overeenkomst moet worden beschouwd, bestond derhalve geen noodzaak om een afschrift van die overeenkomst tezamen met het ontwerpplan ter inzage te leggen. Evenmin hadden [appellante] en anderen hiervan anderszins op de hoogte moeten worden gesteld in de procedure tot voorbereiding van het plan. Het vorenstaande is te minder het geval indien de gesloten overeenkomst niet als anterieure overeenkomst moet worden aangemerkt.

Het beoog faalt.

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

5. Ter zitting hebben [appellante] en anderen twee beroepsgronden ingetrokken. Het betreft de grond dat de exploitatie van het bosbouwbedrijf niet is vermeld in bijlage M bij de planregels en de grond dat in het plan niet voldoende duidelijk is vastgelegd dat naast de bestaande woning op het perceel geen tweede bedrijfswoning mag worden gerealiseerd.

6. [appellante] en anderen hebben erop gewezen dat [vennootschap] gedurende vele jaren activiteiten op het perceel [locatie A] heeft verricht die zich niet verdroegen met het destijds geldende bestemmingsplan. Naar hun mening gaat het niet aan dat deze activiteiten door het thans vastgestelde plan worden gelegaliseerd. In dat verband hebben zij naar voren gebracht dat van gemeentewege aanvankelijk ook geen aanleiding werd gezien om de situatie alsnog te bestemmen overeenkomstig de feitelijke situatie. Vervolgens heeft zich volgens [appellante] en anderen zonder toereikende motivering een kentering voorgedaan in de benadering door de gemeente. Daarbij gingen de gedachten eerst alleen uit naar het legaliseren van uitsluitend het stallen van bosbouwmachines, maar vervolgens naar het legaliseren van het complete bosbouwbedrijf als voorzien in het plan, aldus [appellante] en anderen.

6.1. De raad heeft naar voren gebracht dat de aanwezigheid van het bedrijf bij de vaststelling van het eerdere bestemmingsplan "Buitengebied 2008" over het hoofd is gezien. Indien dit anders was geweest zou het volgens de raad reeds bij die gelegenheid als zodanig zijn bestemd. In dat verband heeft de raad betoogd dat het bedrijf naar zijn aard een gebondenheid kent aan het buitengebied waarin het ligt. De raad heeft er verder op gewezen dat het bedrijf grotendeels op één lijn kan worden

gesteld met een aan huis gebonden bedrijf als bedoeld in het bestemmingsplan "Buitengebied 2008" en dat dit bestemmingsplan zich in zoverre niet tegen de aanwezigheid van het bedrijf verzette. De voornaamste reden waarom het bedrijf onder de werking van dit bestemmingsplan toch niet was toegestaan, was dat het de in het plan gestelde maximale oppervlakte van 50 m² overschreed, aldus de raad. Voorts heeft de raad van belang geacht dat het bedrijf feitelijk reeds sinds 1991 ter plaatse is gevestigd en sindsdien geen wezenlijke wijzigingen heeft ondergaan.

6.2. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat een plan erin voorziet een illegale situatie positief te bestemmen, niet op voorhand met zich brengt dat het plan zich niet verdraagt met het belang van een goede ruimtelijke ordening. Verder maakt de omstandigheid dat een bestuursorgaan hierover in een besluit een standpunt inneemt dat afwijkt van eerder ingenomen standpunten dit besluit niet op voorhand onrechtmatig, nog daargelaten of zich in dit geval een wijziging van standpunt heeft voorgedaan. De vraag of de raad het gebruik van het bosbouwbedrijf uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening als zodanig mocht bestemmen, komt in het hierna volgende aan de orde.

7. Volgens [appellante] en anderen staat het plan op gespannen voet met de provinciale structuurvisie "Streekplan Gelderland 2005". In dat verband hebben zij betoogd dat de raad de aard en omvang van het bosbouwbedrijf heeft onderschat en niet afdoende aan beperkingen heeft gebonden. Voorts heeft de raad naar hun mening miskend dat de locatie van het bedrijf zich niet in of nabij een bestaande kern bevindt en geen vrijgekomen agrarische bebouwing betreft. Volgens [appellante] en anderen past het plan evenmin in de keuze van de gemeente Brummen voor een gedifferentieerde, ontwikkelingsgerichte strategie.

7.1. Naar de mening van de raad is het plan in overeenstemming met de geldende provinciale regelgeving en met het provinciaal en gemeentelijk beleid.

7.2. De Afdeling merkt op dat provinciale staten van Gelderland bij besluit van 9 juli 2014 de provinciale structuurvisie "Streekplan Gelderland 2005", hebben ingetrokken en vervangen door de Omgevingsvisie Gelderland. Dit besluit is op 18 oktober 2014 tezamen met de Omgevingsverordening Gelderland in werking getreden. Daardoor kan hetgeen [appellante] en anderen op dit punt hebben aangevoerd, ten dele geen rol spelen bij de beoordeling van het bestreden besluit.

Zoals de raad met juistheid heeft gesteld, maakt het plangebied geen deel uit van het Gelders Natuurnetwerk dan wel de Groene Ontwikkelingszone als bedoeld in de Omgevingsverordening en de Omgevingsvisie. Wel ligt het plangebied in een zogenoemd nationaal landschap, te weten Veluwe, deelgebied Twello. Ingevolge artikel 2.7.4.2, eerste lid, van de Omgevingsverordening Gelderland maakt een bestemmingsplan voor zodanige gronden ten opzichte van het ten tijde van inwerkingtreding van de verordening geldende bestemmingsplan alleen activiteiten mogelijk die de kernkwaliteiten van een Nationaal Landschap behouden of versterken. De kernkwaliteiten Nationale Landschappen waren ten tijde van het bestreden besluit vastgelegd in bijlage 5 bij de verordening. In die bijlage is vermeld dat ruimtelijke initiatieven mogelijk zijn mits de kernkwaliteiten behouden blijven of worden versterkt. Voor het nationaal landschap Veluwe, deelgebied Twello, worden in deze bijlage als kenmerken genoemd dat het landschap betrekkelijk grofmazig is en een amorfe structuur kent met elementen van rivierenlandschap, dekzandruggen, ruilverkaveling en landgoederen. Verder worden de waardevolle open essen en het vrije uitzicht vanaf de dijk over het binnendijkse landschap en over de rivier met uiterwaarden vermeld.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de als "Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van een bedrijf zoals beschreven in de kolom "feitelijke bedrijvigheid" van bijlage A "Bedrijven (niet-agrarisch)". In bijlage A is "bosonderhoudsbedrijf" vermeld. Dit bosonderhoud vindt naar zijn aard in bosgebieden plaats buiten de locatie waar het bedrijf is gevestigd. Op de bedrijfslocatie vindt, zo is van de kant van de raad en [vennootschap] toegelicht, alleen stalling van materieel en klein onderhoud aan dat materieel plaats.

Gelet op het voorgaande kan niet met vrucht worden gesteld dat de raad de omvang van het bedrijf

heeft onderschat en heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de bedrijfsvestiging de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap niet aantast. Daarbij is mede in aanmerking genomen dat het plan niet voorziet in het realiseren van meer of grotere gebouwen op het perceel. In hetgeen in beroep is aangevoerd kan ook anderszins geen grond worden gevonden voor de conclusie dat het bestreden besluit zich niet verdraagt met de Omgevingsverordening Gelderland dan wel de ook door de raad gehanteerde Omgevingsvisie Gelderland of het overige door de raad gehanteerde beleid. De in het plan voorziene nieuwe toegangsweg en de in dat verband aan te brengen verharding zijn niet van een zodanige aard en omvang dat deze tot een andersluidende conclusie leiden. Naar het oordeel van de Afdeling was de raad voorts niet gehouden om in het bestemmingsplan meer gedetailleerd dan thans is gedaan te bepalen welke activiteiten wel en niet zijn toegestaan op het terrein en de diverse onderdelen daarvan.

8. [appellante] en anderen hebben de vrees uitgesproken voor geluidhinder, lichthinder, visuele hinder en aantasting van de veiligheid voor de omgeving als gevolg van het in werking zijn van het bedrijf. Volgens hen heeft de raad in dat verband miskend dat er diverse burgerwoningen in de omgeving liggen.

8.1. De raad heeft opgemerkt dat wordt voldaan aan de indicatieve afstandseisen van de door hem gehanteerde brochure Bedrijven en Milieuzonering van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de brochure). Mede in verband daarmee acht de raad de door [appellante] en anderen uitgesproken vrees ongegrond.

8.2. In de brochure wordt aanbevolen om bij bosbouwbedrijven uit een oogpunt van voorkoming of beperking van geluidhinder een afstand van minimaal 50 meter tot woningen van derden aan te houden. Waar het gaat om het tegengaan van geur- en stofhinder is volgens de brochure een afstand van 10 meter voldoende. Voorts is in de brochure vermeld dat uit een oogpunt van het tegengaan van gevaar in het geheel geen minimale afstand behoeft te worden aangehouden tussen bosbouwbedrijven en woningen van derden en dat de te verwachten visuele hinder relatief beperkt is. De Afdeling ziet geen aanleiding voor de conclusie dat de raad deze richtafstanden niet bij zijn besluitvorming mocht betrekken. Vast staat dat de kortste afstand tussen het bedrijf en de meest nabijgelegen woning van derden ruim 70 meter bedraagt en de afstand tussen het bedrijf en de woning op het perceel van [appellante] ruim 100 meter. Onder die omstandigheid kan niet met vrucht worden gesteld dat de raad het plan uit een oogpunt van voorkoming van hinder en schade als hiervoor bedoeld niet, of niet zonder nader onderzoek, had mogen vaststellen zoals hij heeft gedaan. Daarbij heeft de Afdeling mede het oog op de door [appellante] en anderen geduchte hinder als gevolg van verlichting. Voorts zal het bedrijf moeten voldoen aan de eisen die bij of krachtens het Activiteitenbesluit milieubeheer gelden. Hetgeen [appellante] en anderen in beroep naar voren hebben gebracht, biedt geen aanknopingspunten voor de veronderstelling dat die eisen niet kunnen worden nageleefd.

Het betoog faalt.

9. Volgens [appellante] en anderen kan de bedrijfsvoering verder overlast opleveren vanwege aan- en afvoerbewegingen.

9.1. Van de zijde van de raad is hierover opgemerkt dat het plan voorziet in een nieuwe ontsluiting van het bedrijf over het eigen perceel van [vennootschap]. Daardoor behoeft geen gebruik meer te worden gemaakt van de bestaande ontsluitingsroute die ook naar het perceel van [appellante] en anderen voert. Voor schade aan het wegdek van die ontsluitingsroute en andersoortige overlast die door gebruik van deze route kan ontstaan behoeft daardoor niet te worden gevreesd, aldus de raad.

9.2. Het gebruik van de nieuwe ontsluiting is gereguleerd in artikel 4, lid 4.1.2, onder b, van de planregels. Deze bepaling is beperkt tot het vervoer van het zware materieel (waaronder de truck en de dieplader). Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat door middel van de bepaling in voldoende mate wordt tegemoetgekomen aan de belangen van

omwonenden waar het gaat om de aan- en afvoerbewegingen naar het bedrijf. De raad mocht er daarbij van uitgaan dat gelet op de beperkte omvang van het bedrijf van lichter materieel geen grote overlast valt te duchten. De raad was dan ook niet gehouden ook dit materieel onder de werking van artikel 4, lid 4.1.2, onder b, te brengen.

10. [appellante] en anderen hebben betoogd dat het plan tot een aanzienlijke daling van de waarde van hun gronden en opstallen leidt. Voorts hebben zij twijfels geuit over de financiële uitvoerbaarheid van het plan.

10.1. Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de gronden en opstallen van [appellante] en anderen betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. In dat verband wordt opgemerkt dat, zoals hiervoor reeds is vermeld, de afstand tussen het bedrijf en de woning op het perceel van [appellante] ruim 100 meter bedraagt. Voorts is van belang dat de bedrijfsactiviteiten die het bestemmingsplan toestaat een beperkte omvang hebben en dat ingevolge artikel 4, lid 4.1.2, onder b, van de planregels deze activiteiten alleen mogen plaatsvinden wanneer voor het vervoer van het zware materieel gebruik wordt gemaakt van de nieuwe ontsluitingsweg.

Verder kan in het kader van een beroep tegen een bestemmingsplan een betoog dat ziet op de uitvoerbaarheid van dat plan, waaronder ook de financiële uitvoerbaarheid is begrepen, slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen de planperiode van in beginsel tien jaar. In hetgeen [appellante] en anderen in beroep hebben betoogd, kan geen grond worden gevonden om die conclusie te trekken.

Het betoog faalt.

11. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover het is gericht tegen het niet vaststellen van een exploitatieplan;

II. verklaart het beroep voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R.J.J.M. Pans, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Pans w.g. Sparreboom
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2016

195.