

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:882
Datum uitspraak	25 maart 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 februari 2019 heeft de raad van de gemeente Neder-Betuwe het bestemmingsplan "Welysestraat 25a, 27 en 27a te Dodewaard" vastgesteld. Vredo Dodewaard B.V. is een loon- en constructiebedrijf dat machines voor de landbouw ontwerpt, produceert en verkoopt. Het bedrijf, gevestigd aan de Welysestraat 25a, wenst uit te breiden en heeft om die reden al een stuk grond aangekocht ten noordwesten van haar huidige terrein. De bebouwing op het huidige terrein heeft een oppervlakte van ongeveer 7.180 m². Vredo wil in verschillende fasen uitbreiden met een totale oppervlakte van ongeveer 6.380 m², verdeeld over verschillende gebouwen. Het bestemmingsplan voorziet in een nieuw juridisch-planologisch kader voor het bestaande terrein van Vredo en de uitbreiding daarvan.

Volledige tekst

201902529/1/R1.

Datum uitspraak: 25 maart 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A] en anderen, allen wonend te Dodewaard, gemeente Neder-Betuwe,

en

de raad van de gemeente Neder-Betuwe,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 februari 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Welysestraat 25a, 27 en 27a te Dodewaard" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant A] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 januari 2020, waar [appellant A] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant A], en de raad, vertegenwoordigd door mr. R.M. Meijer, mr. Th. van Deursen en mr. L.J. Gerritsen, advocaat te Nijmegen, zijn verschenen. Voorts is Vredo Dodewaard B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Vredo Dodewaard B.V. is een loon- en constructiebedrijf dat machines voor de landbouw ontwerpt, produceert en verkoopt. Het bedrijf, gevestigd aan de Welysestraat 25a, wenst uit te breiden en heeft om die reden al een stuk grond aangekocht ten noordwesten van haar huidige terrein. De bebouwing op het huidige terrein heeft een oppervlakte van ongeveer 7.180 m². Vredo wil in verschillende fasen uitbreiden met een totale oppervlakte van ongeveer 6.380 m², verdeeld over verschillende gebouwen. Het bestemmingsplan voorziet in een nieuw juridisch-planologisch kader voor het bestaande terrein van Vredo en de uitbreiding daarvan.

Relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in bijlage 1 bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Het beroep

2. [appellant A] en anderen zijn omwonenden van het terrein van Vredo en kunnen zich niet verenigen met de voorziene uitbreiding. [appellant B] en [appellant C] wonen op het perceel [locatie 1]. [appellant A] en [appellante D] wonen op het perceel [locatie 2].

Beroepsgronden

VAB-beleid

3. [appellant A] en anderen betogen dat de voorziene uitbreiding in strijd is met het gemeentelijk beleid over vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing dat is neergelegd in de "Beleidsnotitie Hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing Neder-Betuwe 2016" (hierna: het VAB-beleid) vastgesteld door de raad op 9 juni 2016. Hierover voeren zij aan dat het VAB-beleid niet bedoeld is om grootschalige uitbreidingen te faciliteren in het buitengebied.

Als een beroep wordt gedaan op de uitzondering in het VAB-beleid voor de uitbreiding van bestaande niet-agrarische bedrijven in het buitengebied, betogen [appellant A] en anderen dat niet wordt voldaan aan de daaraan gestelde voorwaarden in het VAB-beleid. Hierover voeren zij aan dat onvoldoende is aangetoond dat de verplaatsing naar een bedrijventerrein economisch niet haalbaar is en dat een landschappelijke inpassing van het terrein van Vredo een farce is, vanwege haar aanzienlijke omvang. Verder betwisten zij dat de provincie expliciet akkoord is gegaan met de voorziene uitbreiding.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat wel wordt voldaan aan de voorwaarden die worden gesteld in het VAB-beleid bij uitbreidingen van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied.

3.2. In hoofdstuk 5 van het VAB-beleid staat dat niet-agrarische bedrijvigheid die vanwege

haar aard en karakter gebonden is aan het buitengebied (agrarisch verwante bedrijven en aan het buitengebied gebonden bedrijven) éénmalig wordt toegestaan uit te breiden met maximaal 40% van het bebouwd oppervlak met maximaal 500 m², mits het bedrijf kan aantonen dat uitbreiding noodzakelijk is voor (het continueren) van de bedrijfsvoering. De uitbreidingsmogelijkheden voor 'echte' niet-agrarische bedrijven die niet aan het buitengebied gebonden zijn, bedragen maximaal 10%.

Niet-agrarische bedrijven in het buitengebied die verder willen uitbreiden dan hierboven genoemd, moeten verplaatsen naar een bedrijventerrein, tenzij:

1. uitbreiding van het bedrijf noodzakelijk is voor (het continueren) van de bedrijfsvoering;
2. verplaatsing van het bedrijf naar een bedrijventerrein of naar vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing geen reële optie is;
3. uitbreiding leidt tot een vergroting van de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteiten van het buitengebied (door het toepassen van verevening);
4. na expliciete goedkeuring door de provincie.

3.3. Niet in geschil is dat het bestemmingsplan voorziet in een grootschalige uitbreiding van een niet-agrarisch bedrijf in het buitengebied. De raad heeft ter zitting toegelicht dat primair als gemeentelijk beleidsuitgangspunt geldt dat grootschalige uitbreidingen van niet-agrarische bedrijven in het buitengebied niet zijn toegestaan. Dit uitgangspunt is ook neergelegd in het VAB-beleid. De raad heeft in het VAB-beleid echter ook nadrukkelijk voorwaarden geformuleerd waaronder (een ongelimiteerde) afwijking van het primaire beleidsuitgangspunt gerechtvaardigd kan zijn.

3.3.1. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant A] en anderen zo dat deze ongelimiteerde afwijkingsmogelijkheid in het VAB-beleid onredelijk is, omdat deze niet strookt met de gedachte achter het primaire beleidsuitgangspunt in het VAB-beleid. De Afdeling stelt voorop dat de raad overeenkomstig zijn eigen beleidsregels moet handelen, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Van bijzondere omstandigheden kan volgens het VAB-beleid (in ieder geval) sprake zijn indien het gaat om een uitbreiding van een bestaand niet-agrarisch bedrijf in het buitengebied die noodzakelijk is voor het continueren van de bedrijfsvoering en een algehele verplaatsing van het niet-agrarische bedrijf naar een bedrijventerrein of vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing geen reële optie is. Dit acht de Afdeling niet onredelijk. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in dat geval ook de voorwaarde in het VAB-beleid is gesteld dat de uitbreiding moet leiden tot een vergroting van de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteiten van het buitengebied (door toepassing van verevening). Om die reden ziet de Afdeling in hetgeen [appellant A] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de opname van de ongelimiteerde afwijkingsmogelijkheid in het VAB-beleid onredelijk is.

Het betoog faalt in zoverre.

3.4. De Afdeling beoordeelt vervolgens of is voldaan aan de voorwaarden die de raad heeft gesteld in het VAB-beleid voor afwijking van het primaire beleidsuitgangspunt.

3.4.1. Over de eerste voorwaarde dat de uitbreiding van het terrein van Vredo noodzakelijk is voor (het continueren van) de bedrijfsvoering heeft Vredo toegelicht dat op dit moment veel bedrijfsactiviteiten, wegens gebrek aan ruimte op de huidige locatie, worden uitbesteed aan andere bedrijven en locaties. Voor de optimalisatie van het productieproces en daarmee de

continuïteit van de bedrijfsvoering is het volgens Vredo dan ook noodzakelijk om alle bedrijfsactiviteiten op hetzelfde terrein te centreren. Wat [appellant A] en anderen hebben aangevoerd geeft geen aanleiding om aan de juistheid van dit betoog van Vredo te twijfelen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat voldaan wordt aan de eerste voorwaarde. Het betoog van [appellant A] en anderen faalt in zoverre.

3.4.2. Over de voorwaarde dat verplaatsing van Vredo naar een bedrijventerrein of naar vrijgekomen agrarische bebouwing geen reële optie is, overweegt de Afdeling het volgende. Daargelaten de financiële en bedrijfseconomische haalbaarheid van een verplaatsing van Vredo naar een alternatieve locatie, stelt de raad zich op het standpunt dat geen geschikte alternatieve locatie voor Vredo voorhanden is. Voor zover [appellant A] en anderen hebben gewezen op het Agro Business Center, het zogenoemde ABC-terrein, heeft de raad toegelicht dat dit bedrijventerrein overeenkomstig regionale afspraken gereserveerd is voor aan laanboomteelt gerelateerde bedrijvigheid. Om die reden is het volgens de raad niet aan te merken als een alternatieve locatie voor Vredo. Verder hebben [appellant A] en anderen gewezen op het regionale bedrijventerrein Medel in de gemeente Tiel. De raad heeft onweersproken toegelicht dat om Vredo te kunnen verplaatsen naar het bedrijventerrein Medel, dat bedrijventerrein zal moeten worden uitgebreid. Ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan was volgens de raad nog niet duidelijk of die benodigde uitbreiding daadwerkelijk doorgang kon vinden. Daarom ziet de Afdeling in wat [appellant A] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat, alleen al vanwege het ontbreken van geschikte alternatieve locaties, een verplaatsing van Vredo naar een bedrijventerrein of naar vrijgekomen agrarische bedrijfsbebouwing geen reële optie is.

Het betoog faalt in zoverre.

3.4.3. In verband met de derde voorwaarde dat de uitbreiding moet leiden tot een vergroting van de landschappelijke en ruimtelijke kwaliteiten van het buitengebied (door het toepassen van verevening) heeft de raad in artikel 3, lid 3.3.1, van de planregels een voorwaardelijke verplichting opgenomen. Op grond van deze voorwaardelijke verplichting mag een omgevingsvergunning voor de bouw van een bedrijfsgebouw alleen worden verleend als is voorzien in de aanleg en instandhouding van landschapsmaatregelen zoals die zijn opgenomen in bijlage 1 van de planregels. [appellant A] en anderen wijzen er op zich terecht op dat gelet op het inrichtings- en beplantingsplan niet het hele bedrijfsterrein volledig landschappelijk wordt ingepast. De raad heeft echter toegelicht dat de uitbreiding van de bedrijfslocatie door Vredo ook wordt verevend door een versterking van de Panovense Pas, een bosgebied van ongeveer 2,4 hectare ten oosten van de bedrijfslocatie. Met inachtneming hiervan en artikellid 3.3.1 van de planregels ziet de Afdeling in wat [appellant A] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat is voldaan aan de derde voorwaarde.

Het betoog faalt in zoverre.

3.4.4. Over de vierde voorwaarde dat de provincie expliciet goedkeuring moet verlenen, overweegt de Afdeling het volgende. Op 8 november 2018 heeft de adviseur ruimtelijke ordening van de provincie Gelderland te kennen gegeven dat geen aanleiding wordt gezien tot het indienen van een (nadere) zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad dit redelijkerwijs kunnen aanmerken als een expliciete goedkeuring als bedoeld in het gemeentelijk VAB-beleid. Dat in een eerder stadium van het

voortontwerp, met het oog op artikel 2.3.3.5 (thans: artikel 2.12), derde lid, van de Omgevingsverordening Gelderland, door de provincie nog een opmerking is geplaatst bij de voorziene uitbreiding, is geen reden om daar anders over te oordelen. Uit het VAB-beleid volgt immers niet dat het toetsingskader van artikel 2.12 van de Omgevingsverordening een rol speelt bij de beoordeling of is voldaan aan de vierde voorwaarde. Het betoog faalt.

3.5. Daarom ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan in strijd met het VAB-beleid is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Artikel 2.12 Omgevingsverordening Gelderland (solitaire bedrijvigheid)

4. Waar [appellant A] en anderen bedoelen dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 2.12, derde lid, van de Omgevingsverordening is vastgesteld, overweegt de Afdeling het volgende.

4.1. Gelet op wat hiervoor onder 3.4.2 en 3.4.3 is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 2.12, derde lid, onder a en c, van de Omgevingsverordening is vastgesteld.

Verder is het bestemmingsplan voorgelegd aan het Regionaal Programma Bedrijventerreinen (hierna: het RAP), een regionaal samenwerkingsverband in de regio Rivierenland van de gemeente Buren, Culemborg, Geldermalsen, Lingewaal, Maasdriel, Neder-Betuwe, Neerijnen, Tiel, West Maas en Waal en Zaltbommel. Bij brief van 20 februari 2018 heeft het RAP, weliswaar met de nodige kanttekeningen, uiteindelijk een positief advies uitgebracht over de bedrijfsuitbreiding van Vredo, wat ook in de plantoelichting wordt vermeld. Zodoende is voldaan aan artikel 2.12, derde lid, onder b, van de Omgevingsverordening. Waar [appellant A] en anderen betogen dat het RAP alleen heeft ingestemd met de voorziene uitbreiding van Vredo onder de voorwaarde dat komt vast te staan dat de uitbreiding op korte termijn noodzakelijk is, overweegt de Afdeling het volgende. Gelet op wat onder 3.4.1 is overwogen, mocht de raad ervan uitgaan dat de voorziene uitbreiding op korte termijn noodzakelijk is.

Verder stelt de Afdeling vast dat de uitbreiding van Vredo planologisch is vormgegeven door de toekenning van een specifieke maatbestemming op grond waarvan, gelet op artikel 3, lid 3.1, onder a, van de planregels, alleen een machinefabriek mag worden geëxploiteerd voor de ontwikkeling, productie, verkoop, reparatie, onderhoud en revisie van landbouwmachines en dat dit ook in de plantoelichting wordt vermeld. Daarom is voldaan aan artikel 2.12, derde lid, onder d, van de Omgevingsverordening.

4.2. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 2.12, derde lid, van de Omgevingsverordening is vastgesteld.

Het betoog faalt.

Geluidoverlast

5. [appellant A] en anderen vrezen een aantasting van hun akoestisch woon- en leefklimaat. Hierover voeren zij aan dat zij al in de bestaande situatie geluidoverlast ervaren. De geluidnormen worden volgens hen ook in de bestaande situatie overschreden.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voldoende gewaarborgd is. Ter onderbouwing van dit standpunt betoogt de raad dat de

afstand tussen de voorziene uitbreiding van Vredo en de woningen van [appellant A] en anderen meer dan 100 meter bedraagt en dat dus wordt voldaan aan de aanbevolen richtafstand uit de VNG-brochure. Ook volgt uit het akoestisch onderzoek dat ook na de voorziene uitbreiding van Vredo nog steeds sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de woningen van [appellant A] en anderen, aldus de raad.

5.2. In de plantoelichting staat dat de raad voor de beoordeling van het woon- en leefklimaat van omwonenden aansluiting heeft gezocht bij de VNG-brochure. Aansluiting is gezocht bij de bedrijfscategorie "Vervaardiging van machines en werktuigen incl. reparatie" met een productieoppervlak groter dan 2.000 m² (milieucategorie 4.1). [appellant A] en anderen hebben niet geconcretiseerd waarom de raad redelijkerwijs geen aansluiting heeft kunnen zoeken bij deze bedrijfscategorie uit de VNG-brochure.

5.3. De aanbevolen richtafstand van een dergelijk bedrijf tot een gevoelige functie bedraagt volgens de VNG-brochure maximaal 200 meter (in verband met het aspect geluid). Maar uit de plantoelichting volgt dat de raad het plangebied en de directe omgeving daarvan aanmerkt als 'gemengd gebied' (een gebied met een matige tot sterke functiemenging). Dit komt de Afdeling niet onredelijk voor en bovendien hebben [appellant A] en anderen niet betwist dat het gebied zo kan worden getypeerd. Volgens de systematiek van de VNG-brochure kunnen de aanbevolen richtafstanden uit de richtafstandenlijst in dat geval met één afstandstap worden verminderd. Om die reden is de raad uitgegaan van een maximale richtafstand van 100 meter. De Afdeling stelt vast dat de afstand tussen de voorziene uitbreiding van het terrein van Vredo en de woningen van [appellant A] en anderen ten minste ongeveer 90 meter bedraagt. In tegenstelling tot wat de raad stelt wordt voor de woning op het perceel [locatie 1] dus niet geheel voldaan aan de aanbevolen richtafstand uit de VNG-brochure.

5.4. De raad kan echter gemotiveerd afwijken van de aanbevolen richtafstanden. Ten behoeve van het bestemmingsplan is akoestisch onderzoek verricht. De resultaten hiervan zijn neergelegd in het rapport "Geluid in de omgeving van Vredo, akoestisch onderzoek" van 5 juli 2018, opgesteld door Witteveen en Bos. In dit akoestisch rapport wordt, kort gezegd, geconcludeerd dat de verwachting geldt dat sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de beoordelingsposities (waaronder [locatie 1]). In wat [appellant A] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het akoestisch rapport zulke gebreken of leemten in kennis bevat dat de raad zich bij de vaststelling van het bestemmingsplan redelijkerwijs niet op dit rapport heeft kunnen baseren. Waar [appellant A] en anderen ter zitting hebben gesteld dat de bestaande akoestische situatie bij hun woningen onzorgvuldig is bepaald, omdat er geen geluidmetingen zijn uitgevoerd, overweegt de Afdeling het volgende. Dat het onderzoek gebaseerd is op berekeningen en niet op metingen betekent niet dat het akoestisch onderzoek onzorgvuldig is. De toekomstige geluidbelasting kan alleen worden bepaald door berekeningen en het is niet ongebruikelijk dat dan ook voor de bestaande akoestische situatie wordt volstaan met een bureauonderzoek en berekeningen. De berekeningen zijn uitgevoerd overeenkomstig de 'Handleiding meten en rekenen Industrielawaai' uit 1999 (Handleiding), zoals geïmplementeerd in Geomilieu versie 4.20. De berekeningen zijn uitgevoerd voor octaafbanden met middenfrequentie van 31 tot en met 8.000 Hz. De geluidbronnen zijn ten behoeve van het rekenmodel geschematiseerd met behulp van punt- en lijnbronnen. De gebouwen en de ondergrond zijn geschematiseerd met behulp van objecten en bodemgebieden. Aan de geluidsgevoelige gebouwen zijn zogenoemde immissiepunten gekoppeld. Een uitgebreide weergave van het rekenmodel is in bijlage III bij het rapport bijgevoegd. [appellant A] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat de berekende waarden geen representatief beeld geven van de bestaande en de toekomstige geluidbelasting bij de beoordelingsposities. Daarom heeft de raad zich, onder

verwijzing naar het akoestisch onderzoek, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een aanvaardbaar (akoestisch) woon- en leefklimaat van [appellant A] en anderen gewaarborgd is bij de uitvoering van het bestemmingsplan.
Het betoog faalt.

Conclusie

6. Gelet op het voorgaande is het beroep ongegrond.

Proceskosten

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. D.A. Verburg en mr. C.C.W. Lange, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Koziolk-Stoof, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 25 maart 2020

749.

BIJLAGE 1

Omgevingsverordening Gelderland

Artikel 2.12, derde lid

Een bestemmingsplan maakt in het buitengebied uitbreiding van solitaire bedrijvigheid die leidt tot bedrijfsbebouwing groter dan 1.000 vierkante meter en waarbij de uitbreiding zelf groter is dan 250 vierkante meter bedrijfsbebouwing niet mogelijk, tenzij in de toelichting bij het bestemmingsplan wordt aangetoond dat:

- a. verplaatsing naar een bedrijventerrein in redelijkheid niet mogelijk is;
- b. de uitbreiding regionaal is afgestemd;
- c. de uitbreiding landschappelijk wordt ingepast;
- d. de uitbreiding mogelijk wordt gemaakt met een maatbestemming.

Planregels

Artikel 3 Bedrijf

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - machinefabriek'

- a. een machinefabriek voor de ontwikkeling, productie, verkoop, reparatie, onderhoud en

revisie van landbouwmachines;

b. ter plaatse van de aanduiding 'testbaan', uitsluitend een testbaan voor het testen van landbouwmachines in de periode van maandag tot en met zaterdag tussen 8.00 uur en 17.00 uur, alsmede voor waterberging;

een en ander met de daarbij bijbehorende voorzieningen zoals kantoor, opslag, presentatieruimte, erven, parkeervoorzieningen, toegangspaden, verhardingen, groenvoorzieningen, landschappelijke beplanting, water, waterhuishoudkundige voorzieningen, terreinafscheidingen.

3.3 Specifieke gebruiksregels

3.3.1 Voorwaardelijke verplichting landschappelijke inpassing

Voordat een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt verleend ten behoeve van de realisatie van een bedrijfsgebouw, dient te zijn voorzien in de aanleg en instandhouding van landschapsmaatregelen zoals die zijn opgenomen in Bijlage 1 van deze regels.