

ECLI	ECLI:NL:RVS:2009:BJ4117
Datum uitspraak	29 juli 2009
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 juni 2008, kenmerk 2008-35.161/26/B.10, RP, heeft het college van gedeputeerde staten van Groningen (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Reiderland (hierna: de raad) bij besluit van 13 november 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Nieuweschans" (hierna: het plan).

Volledige tekst

200806376/1/R2.

Datum uitspraak: 29 juli 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Smurfit Kappa Solid Board B.V.,
gevestigd te Nieuweschans, gemeente Reiderland,
appellante,

en

het college van gedeputeerde staten van Groningen,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 juni 2008, kenmerk 2008-35.161/26/B.10, RP, heeft het college van gedeputeerde staten van Groningen (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Reiderland (hierna: de raad) bij besluit van 13 november 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Nieuweschans" (hierna: het plan).

Tegen dit besluit heeft de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Smurfit Kappa Solid Board B.V (hierna: Smurfit) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 augustus 2008, beroep ingesteld.

Bij brief van 24 november 2008 heeft de raad een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 mei 2009, waar Smurfit, vertegenwoordigd door B.T. Drents, bijgestaan door C.H. van Roon en mr. M. Leegsma, en het college, vertegenwoordigd door E.J. van der Kooi, ambtenaar in dienst van de provincie,

zijn verschenen. Voorts is daar als partij gehoord de raad, vertegenwoordigd door J. Klompmaker, ambtenaar in dienst van de gemeente.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de ruimtelijke ordening (hierna: de WRO), gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), rust op het college de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het (college) rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.2. Het plan voorziet in een actuele bestemmingsregeling voor het dorp Nieuweschans. Het plan maakt de bouw van nieuwe woningen in het plangebied mogelijk.

2.3. Smurfit stelt dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Dorpsgebied" en de nadere aanduiding "nieuwbouwlocatie" ter plaatse van de gronden aan de Hoofdstraat 6 te Nieuweschans en aan het Buremaplein ten behoeve van het realiseren van een appartementencomplex (hierna: het appartementencomplex). Smurfit betoogt dat zij ten gevolge van dit plandeel onevenredig in haar bedrijfsvoering en uitbreidingsmogelijkheden wordt beperkt, omdat het appartementencomplex is voorzien naast het perceel waar zij een kartonfabriek exploiteert op een afstand van slechts ongeveer 20 m van dat perceel. Voorts betoogt Smurfit dat het woon- en leefklimaat van de voorziene woningen in het appartementencomplex ten gevolge van de activiteiten van haar bedrijf onvoldoende is gewaarborgd. Zij voert daartoe aan dat gelet op de categorie-indeling van haar bedrijf in belangrijke mate wordt afgeweken van de aanbevolen afstanden die de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit het jaar 2007 (hierna: de VNG-brochure) voorschrijft ter voorkoming van geur-, stof-, trilling- en/of geluidhinder en gevaar voor de omgeving. Smurfit betoogt dat bij haar bedrijfsvoering de genoemde vormen van hinder al dan niet gelijktijdig kunnen voorkomen en dat het college heeft miskend dat de afwijking van de in de VNG-brochure aanbevolen afstanden ontoereikend is gemotiveerd. Smurfit stelt zich op het standpunt dat de in 1996 afgegeven milieuvergunning, die in november 2004 deels is gewijzigd, niet als motivering kan dienen voor het afwijken van de maximale afstanden die ingevolge de VNG-brochure in acht moeten worden genomen, omdat ten tijde van het verlenen van de milieuvergunning en het wijzigen daarvan nog geen sprake was van de bestemming ten behoeve van het appartementencomplex en daarmee bij de vergunningverlening geen rekening is gehouden. In dit verband wijst Smurfit op de uitspraken van de Afdeling van 6 juli 2005, in zaaknr. 200606700/1 (www.raadvanstate.nl) en van 5 september 2007, in zaaknr. 200408416/1 (www.raadvanstate.nl). Volgens Smurfit is onvoldoende gemotiveerd dat trilling-, geur- en stofhinder niet aan de komst van het appartementencomplex in de weg staan. Daarbij is erop gewezen dat uit jaarverslagen van haar bedrijf van de afgelopen jaren blijkt dat sprake is geweest van klachten vanuit de woningen rond Smurfit, welke woningen op substantieel grotere afstand liggen dan het voorziene appartementencomplex.

Voorts heeft Smurfit aangevoerd dat het college heeft miskend dat de bouw van het appartementencomplex zich evenmin verdraagt met het nationale stank-/geurbeleid, zoals beschreven door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu in de Herziene Nota Stankbeleid (1994) en in de aanvulling daarop in de brief rijksbeleid geur (1995), waarin het uitgangspunt is het voorkomen van nieuwe geurhinder. Niet is aannemelijk

gemaakt dat met de bouw van het appartementencomplex aan het geurbeleid wordt voldaan, omdat hier geen onderzoek naar is verricht. De enkele verwijzing naar de considerans van de milieuvergunning uit 1996, waarin is aangegeven dat een papier- en kartonfabriek over het algemeen geen geurhinder veroorzaakt, is volgens Smurfit niet toereikend.

Ten slotte heeft Smurfit aangevoerd dat het uitgangspunt van het college dat woningen aanwezig zijn op een afstand van ongeveer 20 m van het bedrijf niet juist is. De dichtstbijzijnde woningen liggen, aldus Smurfit, op een afstand van ongeveer 45 m. In dit verband heeft Smurfit er op gewezen dat zij in het verleden juist twee woningen heeft aangekocht die op kortere afstand van haar bedrijf stonden vanwege door haar bedrijf veroorzaakte hinder ten gevolge van productie en transport.

2.4. Het college heeft zich in navolging van de raad in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat de VNG-brochure een belangrijk instrument is bij het bepalen van de meest gewenste afstand tussen bedrijven en hindergevoelige bestemmingen, maar dat die niet bindend is en dat daar gemotiveerd van kan worden afgeweken. Afwijking is, aldus het college, gerechtvaardigd als sprake is van een bestaand of toekomstig bedrijf met een geldende milieuvergunning waaruit blijkt dat geen hinder of gevaar zal ontstaan voor omliggende functies. Een dergelijke vergunning heeft de raad in de visie van het college als maatstaf kunnen gebruiken voor het bepalen van de maximaal aanvaardbare afstand tussen het bedrijf en omliggende functies.

In de situatie van Smurfit bestaat geen strijd met de verleende milieuvergunning en het bedrijf van Smurfit hoeft geen extra maatregelen en/of beperkingen in de bedrijfsvoering naar aanleiding van de realisatie van het appartementencomplex te verwachten. Daarbij heeft het college in aanmerking genomen dat Smurfit een rechtsgeldige milieuvergunning heeft, die op 31 oktober 1996 is verleend en op 30 november 2004 gedeeltelijk is gewijzigd. Volgens het college zijn er geen omstandigheden bekend waaruit blijkt dat deze vergunning niet toereikend is. Voorts heeft het college in aanmerking genomen dat het rekenmodel dat is gebruikt in het kader van de (milieu)vergunningverlening op grond waarvan bij verschillende referentiepunten de maximaal toegestane geluidsbelastingen zijn berekend, ook is gebruikt voor de berekening van de geluidsbelasting op de gevel van het appartementencomplex. Uit dit onderzoek is gebleken dat de geluidsbelasting maximaal 55 dB(A) zal bedragen. Vervolgens is hiervoor op grond van de bepalingen van de Wet geluidhinder een geluidonthefing aangevraagd en verleend van 55 dB(A), die in rechte onaantastbaar is.

2.5. Ingevolge het plan rust op het perceel dat grenst aan het bedrijfsterrein van Smurfit de bestemming "Dorpsgebied" met de aanduiding "nieuwbouwlocatie" ten behoeve van het realiseren van het appartementencomplex met 9 woningen. Vast staat dat de huidige productiecapaciteit van het bedrijf maximaal 180.000 ton karton per jaar en maximaal 25 ton per uur bedraagt. Deze activiteit valt ingevolge (bijlage 1 van) de VNG-brochure in milieucategorie 4.2. In de VNG-brochure zijn de bedrijfstypen ingedeeld in milieucategorieën, die samenhangen met een aanbevolen afstand ten opzichte van een milieugevoelige bestemming om hinder van de milieufactoren geur, stof, geluid, en gevaar uit te sluiten of althans tot aan aanvaardbaar niveau te beperken.

2.6. De Afdeling stelt voorts vast - hetgeen door partijen ter zitting ook is bevestigd - dat het gebied waar de woningen komen te liggen kan worden getypeerd als een gemengd gebied als omschreven in de VNG-brochure. Volgens pagina 27 van deze brochure is de aanbevolen afstand tussen een categorie 4.2 bedrijf en de voorziene woningen in geval van omgevingstype gemengd gebied 200 m. Volgens bijlage 1 van de VNG-brochure is het uitgangspunt bij het bepalen van de benodigde afstand tussen een bedrijf als dat van Smurfit

en de voorziene woningen ter voorkoming van geur-, stof- en geluidhinder en gevaar, respectievelijk 200, 100, 300 en 100 m ingeval het gaat om een rustige woonwijk. Op pagina 26 van de VNG-brochure is aangegeven dat de aanbevolen afstanden uit bijlage 1, ingeval van omgevingstype gemengd gebied, met één afstandsstap kunnen worden verlaagd indien sprake is van omgevingstype gemengd gebied, dus wat geluidhinder betreft van 300 m naar 200 m ingeval van milieucategorie 4.2. Verdere reducties zijn volgens de brochure niet te verantwoorden omdat in algemene zin niet aannemelijk kan worden gemaakt dat het woon- en leefklimaat niet wordt aangetast en het functioneren van bedrijven niet in gevaar wordt gebracht. Volgens pagina 70 van de VNG-brochure geldt als aanbevolen afstand de afstand tussen enerzijds de grens van de bestemming die bedrijven toelaat en anderzijds de uiterste situering van de gevel van een woning.

De afstand tussen het bedrijfsterrein van Smurfit, waarop de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" rust, en de uiterste situering van de gevel van het appartementencomplex bedraagt ongeveer 20 m. Dit betekent dat in dit geval moet worden vastgesteld dat in aanzienlijke mate van de aanbevolen afstanden van de VNG-brochure wordt afgeweken.

2.7. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling zijn de in de VNG-brochure opgenomen afstanden indicatief en is afwijking hiervan in verband met de specifieke omstandigheden van het betrokken gebied mogelijk met dien verstande dat een afwijking zorgvuldig dient te zijn voorbereid en gemotiveerd.

Het college heeft in navolging van de raad de afwijking van de aanbevolen afstanden toelaatbaar geacht op grond van de overweging dat met toepassing van de Wet geluidhinder hogere grenswaarden voor de nieuwe woningen zijn vastgesteld en ontheffing is verleend, waardoor in de nieuwe situatie met gebruikmaking van de ontheffing kan worden voldaan aan de vigerende milieuvergunning wat de door de inrichting op de gevel van de nieuwe woningen veroorzaakte geluidhinder betreft zonder dat aanvullende maatregelen voor het bedrijf nodig zijn. Aanvullende maatregelen zijn volgens het college evenmin nodig wat betreft het aspect geur, omdat de door het bedrijf veroorzaakte geur weliswaar waarneembaar zal zijn, maar niet de verwachting is dat deze als hinderlijk wordt ervaren. Daarbij is uitgangspunt geweest dat reeds op een afstand van 20 meter woningen aanwezig zijn.

Nog afgezien van de omstandigheid dat door Smurfit is gesteld dat de bestaande woningen door het bedrijf juist zijn aangekocht om overlastsituaties te voorkomen, is de door het college gegeven motivering onvoldoende om een zo grote afwijking van de aanbevolen afstanden te kunnen rechtvaardigen. Gelet op de geringe afstand tussen het bedrijfsterrein van Smurfit en het nieuw op te richten appartementencomplex is niet inzichtelijk gemaakt dat met dit plan voor de nieuwe bewoners van het appartementencomplex een goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd en dat het realiseren van een appartementencomplex op gronden die direct grenzen aan het terrein waarop de kartonfabriek wordt geëxploiteerd zich met een goede ruimtelijke ordening verdraagt. Dit klemmt temeer nu het appartementencomplex tevens op zeer korte afstand is gelegen van de met het plan mogelijk gemaakte nieuwe ontsluitingsweg en niet is gebleken dat de gevolgen voor de nieuwe bewoners van met name het vrachtverkeer dat van deze weg gebruik zal maken onder ogen zijn gezien. Ter zitting is door Smurfit nog gewezen op een in ontwikkeling zijnde wijziging in de bedrijfsvoering, welke tot extra verkeersbewegingen zal leiden.

2.8. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen geeft hetgeen Smurfit heeft aangevoerd omtrent de komst van het appartementencomplex aanleiding tot het oordeel dat het plan wat

betreft het plandeel met de bestemming "Dorpsgebied" en de nadere aanduiding "nieuwbouwlocatie" ter plaatse van de gronden aan de Hoofdstraat 6 te Nieuweschans niet berust op een zorgvuldige voorbereiding. Het college heeft dan ook miskend dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met artikel 9, eerste lid, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985. Door het plan in zoverre niettemin goed te keuren heeft het college gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. Het beroep is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan voornoemd plandeel. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om goedkeuring te onthouden aan genoemd plandeel.

2.9. Smurfit stelt voorts dat het college ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de aanduiding "ontsluitingsweg" voor zover gelegen in de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" ter plaatse van haar bedrijfsterrein. Smurfit heeft daartoe aangevoerd dat de nieuwe ontsluitingsweg over haar bedrijfsterrein in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en het zorgvuldigheidsbeginsel, nu in het onderliggende geluidsrapport waar het college zich op heeft gebaseerd, is uitgegaan van een onjuist en te laag aantal transportbewegingen.

2.10. Blijkens het bestreden besluit heeft de provinciale commissie bestemmingsplannen naar aanleiding van het voorontwerp bestemmingsplan het gemeentebestuur gevraagd inzichtelijk te maken of de aanleg van de nieuwe ontsluitingsweg in milieuhygiënisch opzicht realistisch is en of een verschuiving van de weg met 5 meter tot de mogelijkheden behoort. In zijn reactie heeft het gemeentebestuur aangegeven dat de realisatie en de marges daarbij worden bepaald in het traject van de milieuvergunning voor het bedrijf. Ingeval de ontsluitingsweg op het bedrijfsterrein wordt aangelegd, maakt deze vergunningtechnisch deel uit van de inrichting en wordt de geluidbelasting vanwege deze weg niet meer als wegverkeerslawaaï, maar als onderdeel van het bedrijf gezien. Verder heeft het gemeentebestuur aangegeven dat Smurfit op dat moment niet beschikte over een vergunning voor de nieuwe ontsluitingsweg dan wel een aanvraag daarvoor had ingediend en dat er ook geen ander onderzoek bekend was waaruit blijkt dat de aanleg van de ontsluitingsweg zoals aangegeven op de plankaart in milieuhygiënische zin aanvaardbaar en uitvoerbaar is. Een dergelijke onderbouwing is in de visie van het gemeentebestuur in dit geval noodzakelijk vanwege de korte afstand tussen de nieuwe ontsluitingsweg en de bestaande en nieuwe te bouwen geluidgevoelige bestemmingen.

2.11. Vanwege het ontbreken van een bepaling voor de ontsluitingsweg in de bestemming "Dorpsgebied" en omdat de uitvoerbaarheid van de ontsluitingsweg niet is aangetoond, heeft de provinciale commissie bestemmingsplannen op 16 juni 2008 geadviseerd goedkeuring te onthouden aan de ontsluitingsweg en aan artikel 6, lid 1, voor zover het betreft de volzinnen: "Voor zover de gronden zijn aangegeven met "ontsluitingsweg" wordt ter plaatse een ontsluiting ten behoeve van het industrieterrein aangelegd. Bij de aanleg is een verschuiving ten opzichte van de aanduiding met maximaal 5 meter toegestaan."

2.12. Het college heeft in het bestreden besluit voorts aangegeven dat het naar aanleiding van afspraken die zijn gemaakt tijdens het in verband met het plan op 16 juni 2008 gevoerde bestuurlijke overleg berekeningen heeft laten uitvoeren naar de milieuhygiënische aanvaardbaarheid van de ontsluitingsweg. Uit deze berekeningen is, aldus het college, gebleken dat de vastgestelde grenswaarden voor de nabijgelegen bestaande en nieuw te bouwen woningen niet worden overschreden door de toename van de geluidsbelasting als gevolg van de nieuwe ontsluitingsweg. Verder is, aldus het college, gebleken dat de vastgestelde waarden bij de vergunningpunten C en F wel worden overschreden. Dit kan echter vergunningtechnisch worden opgelost. Het college heeft aangegeven dat het nu uit

deze berekeningen is gebleken dat de ontsluitingsweg in milieuhygiënische zin uitvoerbaar is, het de ontsluitingsweg goedkeurt voor zover die ligt in de bestemming "Bedrijfsdoeleinden".

2.13. Op de plankaart is in de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" ter plaatse van het bedrijfsterrein van Smurfit een nieuwe ontsluitingsweg voor het industrieterrein van het bedrijf aangeduid. In de bestemmingsomschrijving van "Bedrijfsdoeleinden" is vermeld dat voor zover de gronden zijn aangeduid als "ontsluitingsweg" ter plaatse een ontsluiting ten behoeve van het industrieterrein wordt aangelegd.

2.14. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting is de huidige ontsluiting gekozen om het zware verkeer van Smurfit uit de Hoofdstraat te weren.

2.15. Anders dan het college is de Afdeling van oordeel dat niet staande kan worden gehouden dat aannemelijk is gemaakt dat de ontsluitingsroute in milieuhygiënische zin uitvoerbaar is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de geluidbelasting die van de weg uitgaat niet alleen van invloed is op het te realiseren appartementencomplex waaraan thans goedkeuring is onthouden, maar ook op de nabijgelegen bestaande woningen. Daargelaten of het aantal vrachtwagens waarvan is uitgegaan bij de berekeningen inzake de milieuhygiënische aanvaardbaarheid van de ontsluitingsweg niet te laag is, is uit die berekeningen gebleken dat de vastgestelde waarden bij de vergunningpunten C en F worden overschreden. Weliswaar is in de stukken gesteld dat dit vergunningtechnisch kan worden opgelost, maar enige onderbouwing van die stelling is daarbij niet gegeven. Voorts acht de Afdeling niet zonder belang de opmerking van het gemeentebestuur in reactie op de opmerkingen van de provinciale commissie bestemmingsplannen, die is overgenomen in het bestreden besluit, dat ingeval de ontsluitingsweg op het bedrijfsterrein wordt aangelegd deze vergunningtechnisch deel uitmaakt van de inrichting en de geluidbelasting vanwege deze weg niet meer als wegverkeerslawaaï maar als onderdeel van het bedrijf wordt gezien. In de milieuvergunning is geen rekening gehouden met de weg en niet is gebleken dat sprake is geweest van een deugdelijk onderzoek naar de cumulatie van overlast die uitgaat van de kartonfabriek en de ontsluitingsweg en de gevolgen daarvan voor de bedrijfsvoering van Smurfit.

2.16. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen geeft hetgeen Smurfit heeft aangevoerd met betrekking tot de ontsluitingsweg aanleiding tot het oordeel dat het plan wat betreft het plandeel met de aanduiding "ontsluitingsweg" voor zover gelegen in de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" ter plaatse van het bedrijfsterrein niet berust op een zorgvuldige voorbereiding. Het college heeft dan ook miskend dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met artikel 9, eerste lid, van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985. Door het plan in zoverre niettemin goed te keuren heeft het college gehandeld in strijd met dit artikel in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. Het beroep is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voor zover daarbij goedkeuring is verleend aan voornoemd plandeel. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding om goedkeuring te onthouden aan genoemd plandeel.

2.17. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 27 juni 2008, kenmerk 2008-35.161/26/B.10, RP, voor zover het betreft:

- a. de goedkeuring van het plandeel met de bestemming "Dorpsgebied" en de nadere aanduiding "nieuwbouwlocatie" ter plaatse van de gronden aan de Hoofdstraat 6 te Nieuweschans;
- b. de goedkeuring van het plandeel met de aanduiding "ontsluitingsweg" voor zover gelegen in de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" ter plaatse van het bedrijfsterrein van Smurfit Kappa Solid Board B.V.;

III. onthoudt goedkeuring aan het onder II.a en II.b genoemd plandeel;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit van 27 juni 2008;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij Smurfit Kappa Solid Board B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 690,79 (zegge: zeshonderdnegentig euro en negenenzeventig cent), waarvan een deel groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de provincie Groningen aan Smurfit Kappa Solid Board B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 285,00 (zegge: tweehonderdvijfentachtig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. R. van der Spoel, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.M. Ouwehand, ambtenaar van Staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Ouwehand
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 juli 2009

224.