

AANTEKENEN

Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
Postbus 20019
2500 EA DEN HAAG

Tevens per fax: 070 - 365 13 80

Nijmegen, 13 november 2020

Ons kenmerk

Medel/Kanaalzone - Medel afronding
2020
20201016 - 2006003/2 - TL /is

Telefoonnummer

024 - 382 83 38

Uw kenmerk

202003970/1/R4;
202003971/1/R4

E-mail

t.lam@hekkelman.nl

Faxnummer

024 - 382 83 88

VERWEERSCHRIFT

Hoogedelgestreng college,

Als advocaat-gemachtigde van de gemeenteraad van de gemeente Tiel (hierna: *'de gemeenteraad'*) dien ik hierbij, in de procedures met bovenstaande zaaknummers, het verweerschrift in.

Deze beroepsprocedure heeft betrekking op het door de gemeenteraad van Tiel bij besluit van 17 juni 2020 vastgestelde bestemmingsplannen 'Kanaalzone-Mede! Afronding 2020' en 'Parapluherziening zonering industrielawaai bedrijventerrein Medel 2020'.

1 Inleiding

Bij besluit van 17 juni 2020 heeft de gemeenteraad van de gemeente Tiel het bestemmingsplan 'Kanaalzone-Mede! Afronding 2020' (hierna: *'het bestemmingsplan'*) en het bestemmingsplan 'Parapluherziening zonering industrielawaai bedrijventerrein Medel 2020' (hierna: *'de parapluherziening'*) vastgesteld. Het bestemmingsplan en de parapluherziening hebben met ingang van 2 juli 2020 gedurende zes weken ter inzage gelegen.

Bij brief van 16 juli 2020 hebben de

- Gelderse Natuur en Milieufederatie, gevestigd in Arnhem;
- de heer en mevrouw XXXX
- de heer XXX en; de heer XXXX
- (bedoeld zal zijn: (hierna waar mogelijk gezamenlijk en in enkelvoud aangeduid als: 'XXX),

beroep ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan en de parapluperzoning. De heer XXXX is eigenaar van de nabij het plangebied gelegen percelen, kadastraal bekend sectie H, nummer 650, 651, 689 en 690, gemeente Echteld.

Bij brief van 7 augustus 2020 heeft XXX de tegen het bestemmingsplan en de parapluperzoning gerichte beroepsgronden aangevuld.

Bij brief van 17 september 2020 heeft de Gelderse Natuur en Milieufederatie haar beroep voor zover gericht tegen artikel 3.1.6. Bra (laddertoets) ingetrokken. De heer en mevrouw XXX, de heer XXX en de heer XXX handhaven hun beroep op dit punt.

De beroepsgronden die XXX naar voren heeft gebracht, zullen hierna na een korte weergave van de voorgeschiedenis weerlegd worden.

2 Voorgeschiedenis

De in geding zijnde bestemmingsplannen vormen de afronding (fase 2) van de uitbreidingsontwikkeling van het bedrijventerrein Medel (nadat een gemeentelijke herindeling was afgerond: uitsluitend) in Tiel. Deze plannen voorzien in ongeveer 50 hectare nieuw bedrijventerrein direct grenzend aan het al langer bestaande bedrijventerrein Medel (130 ha). Voor de eerste fase van de uitbreiding is op 24 september 2014 het provinciaal inpassingsplan "Uitbreiding bedrijventerrein Medel (fase 1)" vastgesteld. Dit inpassingsplan is na een tussenuitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') van 28 oktober 2015 en de uitspraak van 26 april 2016 onherroepelijk geworden.¹

Voor de tweede afrondende fase van de uitbreiding van het bedrijventerrein Medel heeft de gemeenteraad op 21 juni 2017 de bestemmingsplannen 'Kanaalzone - Medel afronding' en het bestemmingsplan 'Parapluperzoning zonering industrielaan bedrijventerrein Medel 2017' vastgesteld. De Afdeling heeft deze bestemmingsplannen in de uitspraak van 28 augustus 2019 vernietigd, omdat gebruik was gemaakt van het PAS (Programmatische Aanpak Stikstof).²

¹ ABRS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3318 en ABRS 26 april 2016, ECU: NL: RVS:2016: 1121.

² ABRS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2909.

Om alsnog te voldoen aan de Wet natuurbescherming (hierna: 'Wnb') zijn de bestemmingsplannen gewijzigd en met een nieuwe passende beoordeling (zonder gebruik te maken van de PAS) vastgesteld. Daarbij is aan het uit de Wnb voortvloeiende vereiste dat de ontwikkeling van het plangebied 'Medel afronding' niet mag leiden tot een toename van de stikstofdepositie op Natura-2000 gebieden (ten opzichte van de vernietigde bestemmingsplannen) voldaan door:

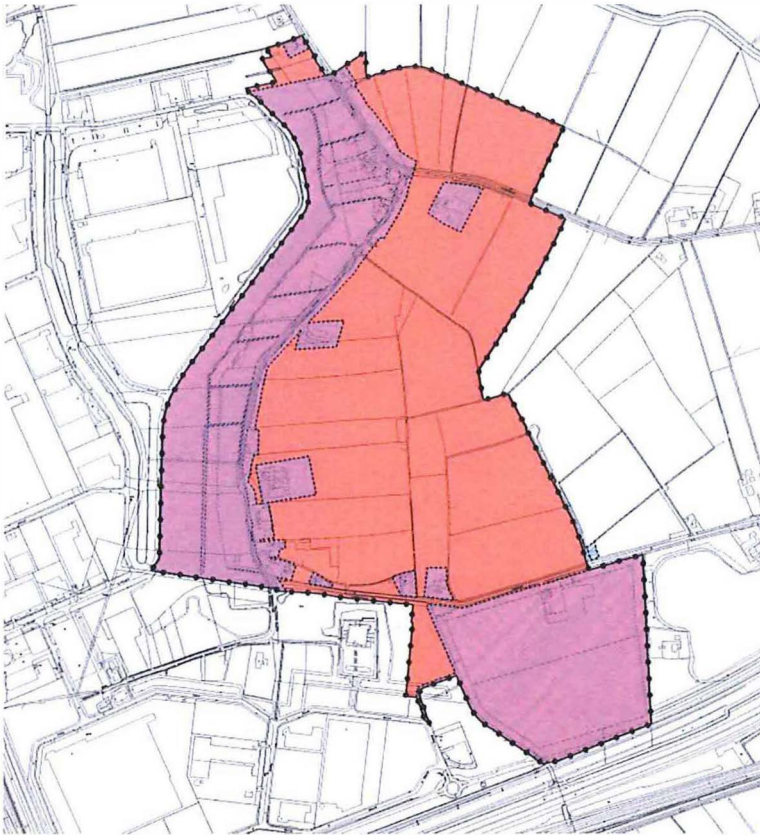
1. de maximaal toegelaten bedrijfscategorieën te beperken van 4.2 naar 3.2;
2. een perceel in het noorden van het plangebied niet te bestemmen als 'Bedrijfsterrein' maar als 'Groen' en;
3. het bedrijventerrein gasloos te maken.

Het bestemmingsplan 'Kanaalzone - Medel afronding' is op deze punten bij besluit van de gemeenteraad van 17 juni 2020 gewijzigd vastgesteld.

Het plangebied omvat vanwege een beoogde herverkaveling en een passende juridisch-planologische grondslag ook een deel van het plangebied van het hiervoor genoemde inpassingsplan. Zie hierover meer uitgebreid hoofdstuk 1 van de plantoelichting.

Op onderstaand kaartje (plantoelichting, afbeelding 1.2) is het plangebied van het in geding zijnde bestemmingsplan 'Kanaalzone - Medel afronding' afgebeeld waarbij de paars gekleurde vlakken het plangebied van het inpassingsplan vormden. Het paarse vlak aan de zuid(oost)zijde van het plangebied behoort niet tot het in geding zijnde bestemmingsplan. Op dit vlak is nadat een omgevingsvergunningprocedure voor planologisch strijdig gebruik was doorlopen een distributiecentrum van Kühne en Nagel gevestigd. Zie hierover de uitspraak van uw Afdeling van 16 mei 2018.³

³ ABRS 16 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1628.



Afbeelding: de begrenzing van voormalig plangebied "Kanaalzone – Medel afronding", met fase 1 (conform PIP) is paars aangeduid.

3. Parapluherziening

Voorafgaand aan de behandeling van het beroep stelt de raad vast dat GNMF geen gronden heeft aangevoerd die betrekking hebben op het bestemmingsplan 'Parapluherziening zonering industrielaai bedrijventerrein Medel 2020'. Dit parapluplan maakt dan ook geen onderdeel uit van deze procedure.

4. Beroepsgronden

Beroepsgrond 1 - niet ingegaan op zienswijze

GNMF stelt dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan slechts is verwezen naar het eerder vernietigde vaststellingsbesluit van 21 juni 2017 van het bestemmingsplan en ten onrechte niet meer is ingegaan op de eerder ingediende zienswijze tegen het later vernietigde bestemmingsplan.

Verweer

Zoals ook in het vaststellingsbesluit is overwogen, is het bestemmingsplan ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan op drie punten is gewijzigd. Ten eerste maakt het plan de vestiging van bedrijven mogelijk uit een bedrijfscategorie niet hoger dan 3.2 in plaats van 4.2. Ten tweede is aan een perceel in het noorden van het plangebied de bestemming 'Groen' toegekend in plaats van 'Bedrijventerrein' en tot slot staat het plan in de weg aan aansluiting van het voorziene bedrijventerrein op het gastransportnet.

Deze wijzigingen van het plan leiden niet tot een wezenlijk ander plan in de zin van de Afdelingsjurisprudentie⁴, zodat niet opnieuw de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4 Awb) hoeft te worden doorlopen en dus ook niet opnieuw aan een ieder gelegenheid hoeft te worden geboden een zienswijze in te dienen. Verder is er geen rechtsregel aan te wijzen die verplicht tot het voorafgaand aan de gewijzigde vaststelling opnieuw reageren op de eerder ingediende zienswijzen. De raad heeft kunnen volstaan met een verwijzing naar de eerdere reactie op de ingediende zienswijzen. Deze reactienota van 28 april 2017 is als bijlage 21 bij de plantoelichting gevoegd.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

Beroepsgrond 2 - Stikstofdepositie

a. Stikstofdepositie: reductie kengetal NOx-emissie met 40%

Na een korte beschrijving van de stikstofdepositiegeschiedenis van het bestemmingsplan stelt GNMf dat de berekening van de stikstofuitstoot van het plan en de toegepaste externe saldering gebrekkig zijn. Hiertoe voert GNMf allereerst aan dat het plan niet zeker stelt dat de bedrijven geen gas zullen gebruiken. Ook is het volgens GNMf mogelijk gebruik te maken van andere brandstoffen dan gas, zoals biomassa, waarbij NOx zal vrijkomen. In dit licht voert GNMf aan dat bedrijven uit categorie 3.2 met diesel of met een biomassa-installatie met warmtekrachtkoppeling stroom kunnen opwekken. Verder is bij de natuurtoets van 15 juni 2020 ten onrechte het kental voor de NOx-emissies van de bedrijvigheid met 40% gereduceerd vanwege het gasloos uitvoeren van het bedrijventerrein. GNMf wijst erop dat de reductie met 40% niet wetenschappelijk is onderbouwd.

Verweer (relativiteit)

Allereerst stelt de raad zich op het standpunt over het beroepsschrift van GNMf voor zover dat is ingediend door de heer en mevrouw XXX en de heren XXX over de strijdigheid van het plan met de Wnb vanwege de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden (beroepsgrond 2a t/m 2c), dat het relativiteitvereiste aan vernietiging van het bestemmingsplan op deze grond in de weg staat. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van projecten die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden.

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de individuele belangen van burgers die in of in de onmiddellijke nabijheid van een Natura 2000-gebied wonen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving, zodanig verweven zijn met het belang dat de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

⁴ ABRS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1008, r.o. 3-3.2 en AbRS 7 september 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU5143, ABRS 22 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1665, r.o. 5-5.2.

Uit de rechtspraak van de Afdeling volgt dat aan de hand van de volgende criteria beoordeeld moet worden of een Natura 2000-gebied deel uitmaakt van de directe leefomgeving van een appellant en of (dus) wordt voldaan aan het 'verwevenheidscriterium':

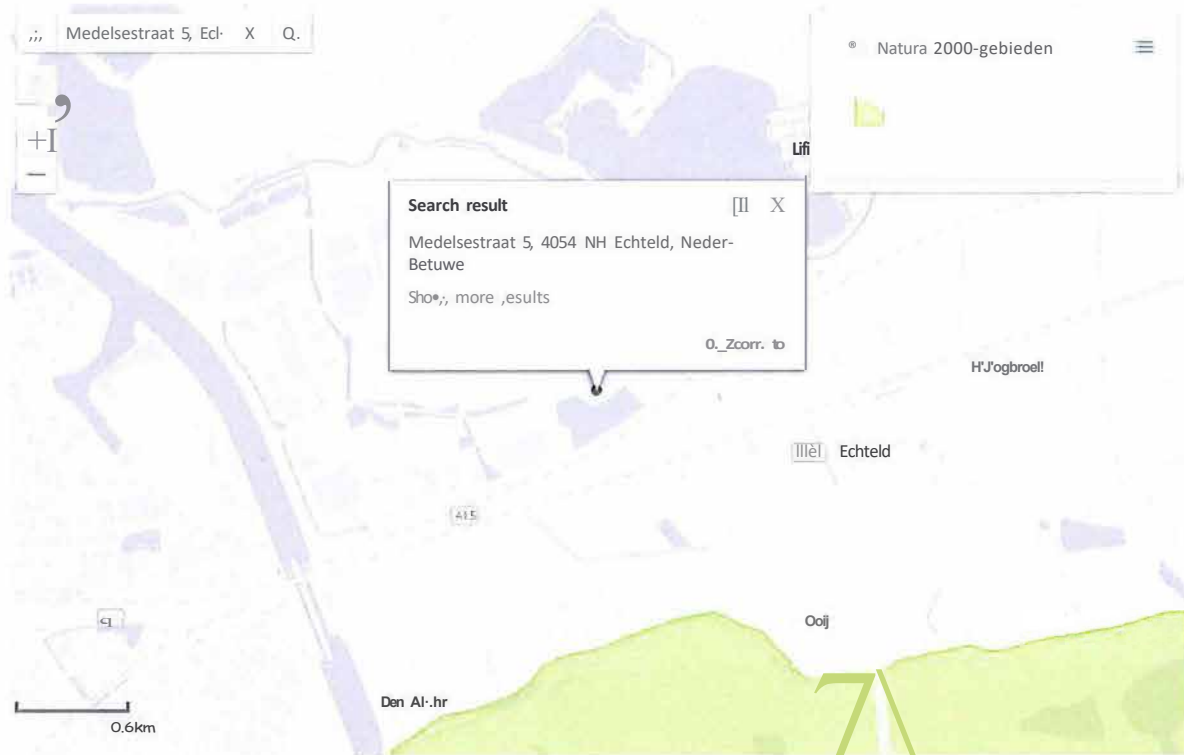
- de afstand tot het Natura 2000-gebied⁵;
- de vraag of de woning en het Natura 2000-gebied van elkaar worden gescheiden door bebouwing en/of infrastructuur⁶;
- het al dan niet bestaan van vrij uitzicht op het Natura 2000-gebied⁷.

De heer en mevrouw XXX en de heer XXX wonen aan de Medelsestraat 4 en 5 op een afstand van ten minste (ongeveer) 1,26 kilometer van het Natura 2000-gebied 'Rijntakken'. De heer XXX, woont in een woonwijk in Ochten en zijn percelen nabij het plangebied liggen op nog grotere afstand van dit Natura 2000-gebied dan de woningen aan de Medelsestraat 4 en 5. Bezien vanuit het Natura 2000-gebied liggen zij namelijk achter die woningen. Daarnaast worden deze woningen en het Natura 2000-gebied van elkaar gescheiden door agrarisch gebied en infrastructuur waaronder de Betuwelijn en de A15. Van vrij uitzicht op het Natura 2000 - gebied is geen sprake. Ter illustratie is op de volgende afbeeldingen weergegeven waar de meest nabij gelegen woning aan de Medelsestraat 5 zich bevindt ten opzichte van het Natura 2000-gebied 'Rijntakken'. Het Natura 2000-gebied 'Rijntakken' is op de eerste afbeelding aangeduid met een gele/groene markering. De witte lijn op de tweede afbeelding (een uitsnede van google maps) laat de afstand hemelsbreed zien tussen de woning aan de Medelsestraat 5 en het Natura 2000-gebied 'Rijntakken'.

⁵ O.a. ABRS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:888.

⁶ O.a. ABRS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3318, r.o. 14.3.

⁷ O.a. ABRS 8 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:353, r.o. 26.2, ABRS 21 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1110, r.o. 5.6, ABRS 16 maart 2018 ECLI:NL:RVS:2018:901, r.o. 3 e.v., ABRS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1350, r.o. 14.3.



Bron: natura2000.nl/gebieden



Bron: google maps

Deze afstand van 1,26 kilometer is, mede gelet op de aanwezigheid van de AIS en het ontbreken van vrij uitzicht op het Natura 2000-gebied, te groot om te spreken van een zodanige verwevenheid van de individuele belangen van omwonenden bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen.

De raad wijst bovendien naar de al genoemde uitspraak van 28 oktober 2015 over het inpassingsplan 'Uitbreiding Bedrijventerrein Medel (fase 1)'. Hierin heeft de Afdeling geoordeeld dat het relativiteitsbeginsel van artikel 8:69a Awb in de weg staat aan de inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van appellanten vanwege een afstand van meer dan een kilometer van hun woningen tot het meest nabij gelegen Natura 2000-gebied 'Uiterwaarden Waal' (een deelgebied van Natura 2000-gebied 'Rijntakken') en vanwege de tussengelegen spoorlijn en de AIS.⁸

⁸ ABRS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3318, r.o. 14.3.

Wellicht ten overvloede wijst de raad nog op de uitspraak van de Afdeling van 19 juni 2019 waarin een afstand van 325 meter tot het betreffende Natura 2000-gebied in dat geval te ver verwijderd was om van verwevenheid te kunnen spreken.⁹

De raad concludeert dan ook dat geen sprake is van enige verwevenheid van de individuele belangen van de heer en mevrouw XXX en de heren XXX bij het behoud van een goed woon- en leefklimaat met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen. Dit betekent dat de door heer en mevrouw XXX en de heren XXX ingeroepen normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belang, zodat het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb aan vernietiging van de besluiten op deze grond voor zover namens de heer en mevrouw XXX en de heren XXX ingediend, in de weg staat.

Verweer (Stikstofdepositie: reductie kengetal NOx-emissie met 40%)

Het plan voorziet in de uitbreiding van het bedrijventerrein Medel. Hiertoe is op de verbeelding aan veruit de meeste gronden van het plangebied de bestemming 'Bedrijventerrein' gegeven. Op grond van artikel 4.1 van de planregels, voor zover hier van belang, zijn de voor 'Bedrijventerrein' aangewezen gronden bestemd voor bedrijfsmatige activiteiten in categorie 3.1 en 3.2 van de van de planregels deel uitmakende Staat van Bedrijfsactiviteiten. Op grond van artikel 4.4.4 van de planregels mogen bedrijven als bedoeld in artikel 4.1 niet aansluiten op het gastransportnet zoals bedoeld in de Gaswet.

De raad stelt vast dat het plan aansluiting van de voorziene bedrijven op het gastransportnet dus niet mogelijk maakt. Omdat het bedrijventerrein aardgasloos wordt uitgevoerd, is in de natuurtoets 'Bedrijvenpark Medel afronding 2020, Natuurtoets - Gebiedsbescherming' van 15 juni 2020 van Anteagroup (plantoelichting, bijlage 23) het kental voor de NOx-emissies van de bedrijvigheid met 40% gereduceerd.

De stelling van GNMf dat de planregels niet in de weg staan aan andere mogelijkheden van warmte- en stroomopwekking op het bedrijvenpark is juist, maar maakt niet dat voor de emissies uit gebouwen niet kan worden uitgegaan van een reductie van 40% van het kental voor NOx-emissies. Hiertoe wijst de raad op de praktijk waarin inmiddels zelfs voor de verwarming van bestaande bedrijven al veelal geen gebruik meer wordt gemaakt van fossiele brandstoffen. Dit geldt temeer voor nieuwe bedrijven. Elektrisch verwarmen of warmte-koudeopslag (WKO) is tegenwoordig de meest makkelijke en aantrekkelijke manier om bedrijven op een bedrijventerrein te verwarmen. Bovendien zijn en worden op het al bestaande deel van Bedrijventerrein Medel alle nieuw gerealiseerde bedrijfsgebouwen in 2020 al niet meer aangesloten op het gastransportnet. Deze bedrijfsgebouwen worden in lijn met genoemde praktijk en het bestreden plan elektrisch verwarmd door middel van zonnepanelen en warmtepompen.

⁹ ABRS 19 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:888 r.o. 84.

Over het betoog van GNMf dat het plan niet uitsluit dat de voorziene bedrijfsgebouwen kunnen worden verwarmd met gas (anders dan van het gastransportnet) of andere fossiele brandstoffen, merkt de raad op dat de door GNMf bedoelde wijze van verwarmen van bedrijfsgebouwen in Nederland niet meer voorkomt. In dit licht wijst de raad ook op de uitspraak van 30 september 2020 over het inpassingsplan 'Logistiek Park Moerdijk' waarin uw Afdeling voorbij is gegaan aan het betoog van appellanten dat het inpassingsplan, naast het uitsluiten van de aansluiting van het bedrijventerrein op het aardgasnet, ook een verwarmingswijze moet voorschrijven die geen stikstofemissie veroorzaakt.¹⁰ Daarnaast maakt het bestreden plan - evenals dat inpassingsplan 'Logistiek Park Moerdijk' - de aansluiting van de voorziene bedrijven op het aardgasnet niet mogelijk waardoor bij het plan kan worden uitgegaan van minder stikstofdepositie. Uw Afdeling oordeelde in de uitspraak van 30 september 2020 hierover dat de uitgangspunten van de stikstofberekening reëel en aannemelijk moeten zijn en dat het plan ook niet hoeft te verplichten tot een verwarmingswijze die geen stikstofemissie veroorzaakt.

De raad stelt zich op het standpunt dat de bij het stikstofonderzoek gehanteerde uitgangspunten voor het bestreden plan reëel en aannemelijk zijn gelet op het voorgaande over de bestaande algemene praktijk van het verwarmen van bedrijfsgebouwen op bedrijventerreinen en specifiek de bestaande praktijk van verwarming door zonnepanelen en warmtepompen op het al bestaande bedrijventerrein Medel. Daarbij merkt de raad op dat uit de uitspraak over het inpassingsplan 'Logistiek Park Moerdijk' blijkt dat voor het Logistiek Park Moerdijk in het geheel geen rekening is gehouden met stikstofemissie door de verwarming van de bedrijfsgebouwen, terwijl in het bestreden plan op dit punt is uitgegaan van een (zeer) worst case scenario van 'slechts' 40% korting op het kental voor de N₂O-emissie. Voor zover enkele bedrijven toch van andere fossiele brandstoffen gebruik zouden maken, zal de daarbij behorende NO_x-emissie bij lange na niet in de buurt komen van een N₂O-emissie vergelijkbaar met 60% van de emissie bij aansluiting op het gasnet van het gehele bedrijventerrein. Daarbij merkt de raad op dat de door GNMf gesuggereerde mogelijkheid van verwarmen van de bedrijfsgebouwen met een biomassa-installatie zeer ongebruikelijk en duurder is en met te veel extra maatregelen en extra bedrijfsvoering gepaard zou gaan om een reëel alternatief te (kunnen) zijn voor de inmiddels gebruikelijke wijze van verwarmen met zonnepanelen en warmtepompen.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

¹⁰ ABRS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 3.2.

b. Stikstofdepositie: afstandsgrens 5 km voor verkeer in Aerius

GNMF stelt dat bij het plan ten onrechte gebruik is gemaakt van Aerius 2019A, omdat dit programma een rekengrens kent voor stikstofdepositie voor verkeer op een afstand van 5 km.

Verweer

De raad wijst erop dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan Aerius 2019A de meest actuele rekentool was en dat de rekengrens van 5 km. voor verkeer hierin (onlosmakelijk) is opgenomen.

Uit inmiddels vaste Afdelingsjurisprudentie volgt dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan mag uitgaan van het Aerius-rekenprogramma voor stikstofdepositie dat ten tijde van de vaststelling beschikbaar is.¹¹ De verwijzing van GNMF naar het 'Eindrapport van het Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof' van 15 juni 2020 van de commissie Hordijk waarin is beschreven dat het rekeninstrument Aerius Calculator niet doelgeschikt is, maakt niet dat de raad niet mocht uitgaan van de uitkomsten van Aeriusberekeningen. In dit eindrapport noemt de commissie Hordijk het programma Aerius niet doelgeschikt vanwege de ongelijke behandeling van verschillende sectoren onder meer door het hanteren van een afkapgrens van 5 km voor wegen en niet voor stallen. Deze bevinding van de commissie Hordijk over de afkapgrens van 5 km voor verkeersemissies neemt niet weg dat de raad ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan aan de in dat eindrapport genoemde bevindingen en aanbevelingen mocht voorbij gaan. Daartoe stelt de raad zich op het standpunt dat dit eindrapport niet meer dan een advies is en dat aan het advies naar zijn aard (dus) geen bindende werking toekomt. Bovendien bestaat over de bevindingen van het advies van de commissie (ook op dit punt) allerminst consensus en is in de recent geactualiseerde Aerius rekentool, zoals bekend gemaakt op 15 oktober 2020, deze afstandsgrens van 5 km - ondanks het advies van de commissie Hordijk - gehandhaafd. Zoals bekend en zoals ook (weer) uit voornoemde Afdelingsuitspraak van 22 april 2020 en 14 oktober 2020¹² blijkt, is de rekentool Aerius en de wijze van stikstofberekening aan verandering onderhevig. De raad heeft in redelijkheid gebruik gemaakt van het ten tijde van de vaststelling van het plan beschikbare Aeriusmodel 2019A waarvan de afkapgrens voor verkeersemissies onlosmakelijk onderdeel is.

Deze beroepsgrond treft geen doel.

c. Stikstofdepositie: saldering

GNMF stelt dat het plan waarvoor is gesaldeerd in strijd is met de 'Beleidsregel interne en externe saldering' van de provincie Gelderland van 22 juni 2020 (hierna: '*de Beleidsregel*'). Zij stelt dat deze Beleidsregel weliswaar geldt voor natuurvergunningen, maar dat de daarin genoemde saldering ook (op grond van artikel 2.7 Wnb) wordt ingezet voor bestemmingsplannen, zodat de Beleidsregel materieel daarop van toepassing is. In het verlengde daarvan voert GNMF aan dat bij de natuurtoets ten

¹¹ O.a. ABRS 20 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1110.

¹² ABRS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3439, r.o. 102 en 102.1.

onrechte is uitgegaan van de vergunde capaciteit aan dieraantallen terwijl volgens artikel 6, lid 6 en 7, van de Beleidsregel (externe saldering) van de provincie bij externe saldering moet worden uitgegaan van de aantoonbaar feitelijk gerealiseerde capaciteit. Daarbij is voor het plan geen onderzoek gedaan naar de feitelijk gerealiseerde capaciteit en installaties, gebouwen en infrastructuur op het moment van vaststelling van het bestemmingsplan noch op enig ander moment. Hierdoor staat het plan haaks op het realiseren van de doelstelling van stikstofdaling van de Beleidsregel. Daarnaast stelt GNMF dat bij de externe saldering voor het plan ook artikel 6, lid 10, van de Beleidsregel van toepassing is en dat daarbij dus niet meer dan 70% van de saldogevende capaciteit mag worden betrokken. Verder voert GNMF aan dat bij gebrek aan een directe relatie met het plan ten onrechte gebruik gemaakt wordt van het (stikstof)saldo van al eerder beëindigde agrarische bedrijven. Bovendien is niet aangetoond en niet gewaarborgd dat de vrijkomende stikstofruimte van deze bedrijven niet ook voor andere activiteiten wordt ingezet, aldus GNMF. GNMF verwijst in het beroepschrift naar een brief van 24 juni 2015 van de advocaat van de provincie Gelderland waarin is beschreven dat niet alle bedrijven in het plangebied als saldogevend bedrijf kunnen worden aangemerkt. Daarbij is het voormalige agrarisch bedrijf aan de Bredesteeg 14 als "niet-saldogevend" genoemd terwijl dit bedrijf blijkens de natuurtoets wel als saldogevend bedrijf is betrokken bij het bestemmingsplan.

Verweer

Voorop staat, zoals GNMF zelf al aanvoert, dat de Beleidsregel niet van toepassing is op bestemmingsplannen, maar uitsluitend op natuurvergunningen. Dit volgt uit artikel 2 van de Beleidsregel. Verder blijkt uit de al eerder genoemde recente uitspraak over het inpassingsplan 'Logistiek Park Moerdijk' expliciet dat de Beleidsregel niet van toepassing is op een inpassingsplan.¹³ Aangezien een inpassingsplan materieel een bestemmingsplan is, geldt de uitspraak van 30 september 2020 op dit punt ook voor bestemmingsplannen.

Daarbij merkt de raad bovendien op dat bij het bestreden plan niet hoeft te worden ingegaan op de uitvoerbaarheid in relatie tot een mogelijk vereiste natuurvergunning zoals de Afdeling in haar uitspraak van 30 september 2020 ook heeft overwogen.¹⁴ Overigens stelt de raad zich op het standpunt dat een natuurvergunning niet nodig is, omdat uit de natuurtoets (plantoelichting, bijlage 23)) bij het bestemmingsplan blijkt dat de stikstofdepositiebijdrage van het plan 0,00 mol/ha/jaar bedraagt. Het plan veroorzaakt ten opzichte van de referentiesituatie dus geen toename van stikstofdepositie en van significante gevolgen in de zin van artikel 2.7 Wnb is dan ook geen sprake.

Daarnaast merkt de raad op dat de beroepsgrond van GNMF over de toegepaste saldering op nog twee misvattingen berust. Zo wijst GNMF in haar beroep op de Beleidsregel van 22 juni 2020, maar deze Beleidsregel is in werking getreden na vaststelling van het bestreden bestemmingsplan en dus hierop niet van toepassing. Ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan was de Beleidsregel "Beleidsregels

¹³ ABRS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 5.2.

¹⁴ ABRS 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, r.o. 5.2.

intern en extern salderen" van 10 december 2019 van toepassing. Daarnaast stelt de raad dat GNMF zich in haar beroepschrift ten onrechte op artikel 6, lid 6, 7 en 10, van de Beleidsregel baseert, omdat deze bepalingen betrekking hebben op externe saldering. Voor het plan is intern gesaldeerd met de beëindiging van vier veehouderijbedrijven die binnen het plangebied gesitueerd zijn geweest. Als de Beleidsregel al van toepassing zou zijn, dan zou artikel 5 van de Beleidsregel dat betrekking heeft op interne saldering van toepassing zijn en niet artikel 6. Alleen al hierom slaagt het beroep van GNMF op artikel 6, lid 6, 7 en 10, van de Beleidsregel niet. Overigens is in artikel 5 van de Beleidsregel ook niet de voorwaarde vastgelegd dat niet meer dan 70% van de N-emissie van de saldogevende bedrijven bij de saldering mag worden betrokken.

Los van de omstandigheid dat artikel 5 van de Beleidsregel op interne saldering bij het bestreden besluit niet van toepassing is, geldt voor het bestreden plan ook anderszins geen 70%-inzetbaarheidseis van de capaciteit van de voor de interne saldering saldogevende bedrijven. De raad heeft voor de interne saldering met de voorheen in het plangebied aanwezige agrarische bedrijven kunnen aansluiten bij de door de Afdeling geformuleerde voorwaarden voor interne saldering voor bestemmingsplannen, te weten het feitelijk bestaand planologisch legaal gebruik.¹⁵

Zoals uit de natuurtoets (plantoelichting, bijlage 23) op pagina 13 (figuur 5.1) blijkt, liggen de betrokken agrarische bedrijven alle binnen het plangebied van het bestreden plan. In het vorige bestemmingsplan 'Buitengebied Dodewaard en Echteld' was aan de gronden van deze bedrijven een agrarische bestemming met bouwvlak toegekend conform de feitelijk bestaande situatie, zodat aan de in de rechtspraak gehanteerde voorwaarden wordt voldaan. De bedrijven zijn met het oog op de beoogde ontwikkeling van het bedrijventerrein door het Industrieschap Medel verworven en in dat kader zijn ook de milieuvergunningen, -meldingen en -toestemmingen ingetrokken.

De Afdeling heeft de samenhang met het plan en de interne saldering met het saldogevende agrarische bedrijf aan XXX in de uitspraak van 28 oktober 2015 in overeenstemming met haar jurisprudentie voor interne saldering geoordeeld.¹⁶ Er is dus sprake van een duidelijke samenhang. Dat deze beëindiging (ook destijds) al een flink aantal jaren geleden had plaatsgevonden, maakt dat niet anders. Hierbij merkt de raad nog op dat onder meer vanwege de vernietiging van het eerder vastgestelde bestemmingsplan (in lijn met de PAS-uitspraken van de Afdeling) sprake is van (jarenlange) vertraging die niet afdoet aan de eerdere onlosmakelijk met het plan samenhangende beëindiging van de betrokken vier agrarische bedrijven in het plangebied. In dit verband wijst de raad voorts op de Afdelingsuitspraak van 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:683.¹⁷ In die uitspraak oordeelt de Afdeling dat in de natuurtoets terecht rekening was gehouden (gesaldeerd) met het in bedrijf zijn van een school ondanks de omstandigheid dat de school ook al ruim vóór de vaststelling van het bestemmingsplan was gesloopt.

¹⁵ O.a. ABRS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:684.

¹⁶ ABRS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3318, r.o. 14.6.

¹⁷ ABRS 4 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:683.

In reactie op het betoog van GNMf dat niet is aangetoond en niet is gewaarborgd dat de vrijkomende stikstofruimte van deze bedrijven niet ook voor andere activiteiten wordt ingezet, merkt de raad op dat geen rechtsregel ertoe verplicht dat het plan waarborgt dat de vrijgekomen stikstofdepositie van de (vier) opgekochte en beëindigde bedrijven niet anders dan bij en slechts ten behoeve van het plan wordt ingezet. De raad merkt daarbij op dat de stikstofdepositie van de opgekochte agrarische bedrijven (uiteraard) alleen voor het in geding zijnde plan wordt ingezet. Het Industrieschap Medel is niet betrokken bij andere ontwikkelingsprojecten dan de uitbreiding van haar eigen bedrijventerrein Medel en zal de door haar verkregen mogelijkheden van interne saldering van stikstofdepositie door het uitkopen van de agrarische bedrijven binnen het plangebied (uiteraard) slechts inzetten voor haar eigen belang bij uitbreiding van het bedrijventerrein. De raad kan en zal ook geen medewerking verlenen aan besluiten waarbij al eerder ingezette stikstofdepositieruimte opnieuw wordt ingezet (in strijd met de Wnb). Voor de vrees van GNMf dat dubbel wordt gesaldeerd met deze interne salderingsmogelijkheden van het bestreden plan bestaat dan ook geen enkele aanleiding. GNMf heeft deze beroepsgrond overigens ook slechts in algemene zin aangevoerd en geen concrete ontwikkelingsprojecten genoemd waarvoor de stikstofdepositie dubbel zou zijn gesaldeerd.

Over de verwijzing van GNMf naar de brief 25 juni 2015 in de procedure over het inpassingsplan van de advocaat van de provincie waarin zonder nadere onderbouwing is geschreven dat de stikstofemissie van het agrarische bedrijf aan de Bredesteeg 14 niet kan worden ingezet als salderingsmaatregel, merkt de raad op dat het niet duidelijk is waarom destijds is gemeend niet intern gesaldeerd kon worden met de stikstofdepositie van dit bedrijf. Omdat destijds voor het inpassingsplan - ook blijkens voornoemde uitspraak van 28 oktober 2015 van uw Afdeling - kon worden volstaan met interne saldering met de stikstofdepositie van het agrarische bedrijf aan XXXX, is wellicht besloten de stikstofdepositie van de andere beëindigde agrarische bedrijven niet in te zetten om de discussie over de toepassing van interne saldering te beperken tot dit bedrijf. De raad stelt in dit verband voorop dat deze brief van 25 juni 2015 niet van belang is voor het in geding zijnde plan. Voor dit plan, dat voorziet in een verdere uitbreiding van het bedrijventerrein Medel - ook ten opzichte van de uitbreiding zoals voorzien in het inpassingsplan -, is intern gesaldeerd met de stikstofdepositie van de in de natuurtoets (plantoelichting, bijlage 23) genoemde agrarische bedrijven die door het Industrieschap zijn opgekocht en beëindigd specifiek om de in het plan voorziene uitbreiding van het bedrijventerrein mogelijk te maken.

De aankoop door het Industrieschap Medel van het bedrijf aan XXXX verschilt uit ruimtelijk oogpunt niet van de aankoop van het bedrijf aan XXX. Beide bedrijven zijn door het Industrieschap opgekocht vanwege de gewenste uitbreiding van het bedrijventerrein Medel en van beide bedrijven is de milieutoestemming ingetrokken. Beide bedrijven waren planologisch legaal aanwezig op grond van het hiervoor genoemde bestemmingsplan 'Buitengebied Dodewaard en Echteld'.

Over de feitelijk bestaande situatie merkt de raad op dat het gaat om een agrarisch bedrijf dat ten tijde van het uitkopen door het Industrieschap Medel hun milieutoestemming (in de vorm van een milieuvergunning of -melding) ten volle benutte (of zelfs meer) - in overeenstemming met het destijds vigerende bestemmingsplan - en dat van beëindiging van de agrarische bedrijfsvoering geen sprake was. De enkele omstandigheid van de ligging van dit agrarisch bedrijf aan de Bredesteeg 14 in het door het Industrieschap beoogde uitbreidingsgebied, was de reden voor de aankoop. In dit licht is voor de toepassing van interne saldering de precieze aankoopdatum en beëindiging van de agrarische bedrijfsvoering niet of minder van belang. Het agrarische bedrijf was ten tijde van de aankoop namelijk nog volop in bedrijf en zou dat nog steeds zijn geweest als met het Industrieschap Medel geen overeenstemming was bereikt over de verkoop van de agrarische gronden. Er is (was) dus geen sprake van het niet volledig benut zijn van de planologische mogelijkheden van het bedrijf. Gelet hierop kan de relatief langdurige periode - mede vanwege de PAS-problematiek - tussen de verkoop van de bedrijven, de daadwerkelijke beëindiging en de vaststelling van het bestreden bestemmingsplan niet aan de toepassing van interne saldering afdoen. De raad heeft dan ook in redelijkheid kunnen uitgaan van de directe relatie van de feitelijke beëindiging van het agrarisch bedrijf aan de Bredesteeg 14 en het bestreden bestemmingsplan en het (intern) salderen van de stikstofdepositie van dit bedrijf met de stikstofdepositie van de in het plan voorziene ontwikkelingsmogelijkheden.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

Beroepsgrond 3 landschappelijke inpassing

a. Landschappelijke inpassing: milieuzonering/bedrijfs categorie

GNMF voert aan dat de wijziging van het bestemmingsplan waardoor geen bedrijven meer uit categorie 4.2 zijn toegestaan, maar nog slechts bedrijven uit categorie 3.2., niet is onderbouwd. GNMF wijst op de aanwijzing van het plangebied als Logistieke Hotspot Rivierenland, provinciaal beleid en de laddertoets waardoor alleen de vestiging van bedrijven met een sterke logistieke component wenselijk is. GNMF stelt dat het plan hierdoor geen bedrijvigheid uit zwaardere bedrijfs categorieën dan categorie 3.1 mogelijk mag maken.

Verweer

De raad beroept zich op vaste jurisprudentie van de Afdeling dat het bij de vaststelling van een bestemmingsplan beleidsruimte heeft om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening nodig acht.¹⁸ Zoals GNMF heeft aangevoerd, maakt het plan op de gronden met de bestemming 'Bedrijventerrein' de vestiging van bedrijven uit maximaal bedrijfs categorie 3.2 mogelijk. De raad heeft in de plantoelichting een onderbouwing van de goede ruimtelijke ordening van het plan gegeven. Daarbij is van belang dat op grond van de verbeelding en artikel 4.1 van de planregels voor gronden met de bestemming 'Bedrijventerrein' bedrijfsmatige activiteiten in de categorie 3.2 zijn toegestaan die zijn genoemd in de Staat van

¹⁸O.a. ABRS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2439, r.o. 7.

Bedrijfsactiviteiten die tot de planregels behoort. In de Staat van Bedrijfsactiviteiten is voorafgaand aan de bedrijfsactiviteitentabel voor bedrijfsactiviteiten uit categorie 3.2 beschreven dat deze betrekking hebben op 'activiteiten, welke door hun aard toelaatbaar zijn aan de rand van rustige woonwijken (100 m).' In de zone van 100 meter (en veel verder) rondom het plangebied zijn geen woningen aanwezig. De in het landelijk gebied gelegen woningen van XXXXX en XXXX aan de XXXX respectievelijk XXX in Echteld zijn de meest nabijgelegen woningen op een afstand van tenminste 350 meter van het plangebied.

In de plantoelichting (p.1) is beschreven dat juist vanwege de focus van het plan op grote bedrijfskavels voor logistieke dienstverleners een maximale bedrijfscategorie 4.2 waarin het vernietigde plan nog voorzag, niet (meer) nodig is en dat mede daarom het plan de vestiging van bedrijven van niet hoger dan bedrijfscategorie 3.2 mogelijk maakt. Verder is in de oplegnotitie MER (plantoelichting, bijlage 1) beschreven dat de milieueffecten van het gewijzigde plan sterk vergelijkbaar zijn met het oorspronkelijk onderzochte planvoornemen uit het MER. Daarbij is een lichte verbetering op het aspect luchtkwaliteit geconstateerd en is duidelijk gemaakt dat het plan niet (meer) leidt tot stikstofdepositie op de nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Tot slot is in de plantoelichting (paragraaf 9.6) toegelicht dat de in het plan voorziene milieuzonering volgens de VNG Brochure "Bedrijven en Milieuzonering" is opgezet en daarmee in overeenstemming is. Gelet hierop voorziet het plan inclusief de mogelijkheden voor de vestiging van bedrijven uit (maximaal) categorie 3.2 in een goede ruimtelijke ordening. De enkele stelling van GNMF dat de categorie 3.2-bedrijvigheid van een biomassa-installatie 'negatieve effecten op de leefbaarheid zal hebben' kan hieraan niet afdoen mede gelet op de grote afstand van veel meer dan 100 meter tot de meest nabij het plangebied gelegen woningen.

GNMF heeft niet of onvoldoende aangevoerd waarom het plan, ook niet voor zover dat de vestiging van bedrijven uit categorie 3.2 mogelijk maakt, in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De beoogde (hoofd)invulling van het plan van grote bedrijfskavels voor logistieke dienstverleners maakt niet dat de raad niet heeft kunnen kiezen voor een plan met de mogelijkheid van de vestiging van andersoortige bedrijven tot en met categorie 3.2 zoals opgenomen op de Staat van Bedrijven.

Overigens is de wijziging naar de maximaal mogelijke bedrijfscategorie van 4.2 naar 3.2 mede ingegeven door het aspect stikstof. Categorie 3.2-bedrijvigheid brengt minder stikstofdepositie met zich dan bedrijvigheid uit categorie 4.2 waardoor het plan geen nadelige effecten vanwege stikstofdepositie met zich brengt.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

b. Landschappelijke inpassing: bouwhoogte

GNMF voert aan dat de maximale bouwhoogte van 16 respectievelijk 30 meter betekent dat het plan tot een harde confrontatie zal leiden met het aangrenzende open landschap. De in het plan voorziene bebouwing blijft ten onrechte niet onder de zichtlijnen van de landschappelijke inpassing, waardoor van een landschappelijke inpassing geen sprake is.

GNMF wijst erop dat in fase 1 van de uitbreiding van het bedrijventerrein Medel wel volledige onzichtbaarheid als voorwaarde is gesteld.

Verweer

Op grond van artikel 4.2.1, sub b, van de planregels mag de bouwhoogte van gebouwen op gronden met de bestemming 'Bedrijventerrein' niet meer bedragen dan ter plaatse van de aanduiding 'maximum bouwhoogte (m)' is weergegeven. Voor het centrale bestemmingsvlak 'Bedrijventerrein' is de aanduiding 'maximum bouwhoogte: 30 m' opgenomen. Voor enkele om dit centrale bestemmingsvlak gelegen bestemmingsvlakken 'Bedrijventerrein' is de aanduiding 'maximum bouwhoogte: 16 m' opgenomen.

De raad erkent dat de in het plan voorziene uitbreiding met nieuwe bebouwingmogelijkheden en de hiervoor genoemde bouwhoogten in het aan het bestaande bedrijventerrein grenzende landelijk gebied, nadelige gevolgen kan hebben voor de ruimtelijke uitstraling van het gebied. Om deze nadelige gevolgen te verzachten, is bij het plan het beeldkwaliteitsplan 'Medel afronding' van mei 2020 (plantoelichting, bijlage 17) en het inrichtingsplan 'Medel afronding' van mei 2020 (planregels, bijlage 2) gevoegd. Daarbij is het bestemmingsplan afgestemd op de inhoud van de uitgangspunten van het Beeldkwaliteitsplan en het inrichtingsplan. Zo is in artikel 4.2.3 van de planregels een voorwaardelijke verplichting voor de aanleg en instandhouding van een groene afscherming opgenomen. En op grond van artikel 4.3 van de planregels met betrekking tot afwijking van de bouwregels moet rekening worden gehouden met het inrichtingsplan van bijlage 2 van de planregels. Daarnaast geldt het Beeldkwaliteitsplan voor de welstandscommissie als toetsingskader voor de beoordeling van omgevingsvergunningen voor het bouwen van de in het plangebied voorziene (bedrijfs)bebouwing. Hiermee is voldoende geborgd dat het plangebied nagenoeg geheel groen - inclusief bomenrij - ruimtelijk aanvaardbaar in de omgeving zal worden ingepast. Met de inpassing zal de onontkoombare confrontatie met het aangrenzende open gebied, die ook al mogelijk is door het bedrijventerrein van fase 1, worden verzacht. Met het plan is geborgd dat het parkachtig beeld, waarover in het Beeldkwaliteitsplan wordt gesproken, ook daadwerkelijk zal ontstaan. Ook de maximale bouwhoogte van 30 meter in het midden van het plangebied is ruimtelijk aanvaardbaar. De raad stelt zich op het standpunt dat de ruimtelijke uitstraling van deze toegestane bouwhoogte beperkt is vanwege de voorziene landschappelijke inpassing, de lagere maximale bouwhoogte op de plangronden aan de buitenzijde van het plangebied en de grote afstand tot de omliggende woningen die bovendien gering in aantal zijn.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

c. Landschappelijke inpassing: verhouding tot het bestemmingsplan 'Kanaalzone'

GNMF voert aan dat de landschappelijke inpassing van het aan de westzijde van het plan grenzende bestemmingsplan 'Kanaalzone' ter bescherming van het Lingelandschap veel beter is geregeld.

Verweer

De planregeling van het naastgelegen bestemmingsplan 'Kanaalzone' is niet relevant voor het in geding zijnde plan. Het heeft namelijk betrekking op een andere planregeling en andere ruimtelijke omstandigheden. Zoals hiervoor beschreven, stelt de raad zich op het standpunt dat het plan voorziet in een ruimtelijk goede landschappelijke inpassing. Overigens voorziet ook het bestemmingsplan 'Kanaalzone' niet langs de gehele noordzijde in een brede groene buffer en bovendien is de brede groene buffer ook ter afscheiding van een concentratie recreatiewoningen direct ten noorden van dit plangebied. Ten noorden van het bestreden plan zijn geen (recreatie)woningen aanwezig en is een bufferzone niet nodig.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

d Landschappelijke inpassing: afstand tot bebouwing weiland

GNMF stelt dat het plan voorziet in een te kleine afstand tussen de bedrijfsbebouwing en de weilanden. Hierbij verwijst GNMF naar pagina 9 van het Beeldkwaliteitsplan. Uit de planregels en verbeelding volgt dat bebouwing van 16 meter hoog mogelijk is op een afstand van slechts 22 meter vanaf de weilanden.

Verweer

De raad erkent dat het plan in de zuidoostelijke hoek van het plangebied bebouwing op een afstand van ongeveer 22 meter tot de aangrenzende agrarische gronden mogelijk maakt. In het Beeldkwaliteitsplan is ook geen minimaal in acht te nemen (grote) afstand tussen de bedrijfsbebouwing en de weilanden geformuleerd als stedenbouwkundige voorwaarde. De raad wijst erop dat deze door GNMF genoemde afstand van 22 meter de in het plan voorziene kleinst mogelijke afstand tussen de voorziene bedrijfsbebouwing en de agrarische gronden is. Aan de noord- en oostzijde van het plangebied is de minimale afstand van de mogelijke bedrijfsbebouwing tot de agrarische gronden veel groter. Daarbij komt dat ook in de zuidoostelijke hoek van het plangebied met de hiervoor genoemde voorwaardelijke verplichting de landschappelijke inrichting verplicht is gesteld. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan hiermee ook in zoverre voorziet in een goede ruimtelijke ordening.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

Beroepsgrond 4 - Medelsestraat

GNMF voert aan dat het plan ten onrechte niet zeker stelt dat ontsluiting niet over de Medelsestraat zal plaatsvinden. Hiertoe wijst zij op het beeldkwaliteitsplan waarin is beschreven dat de Medelsestraat behouden blijft en geen verbinding heeft met 'Medel afronding' en op de vaststelling door de raad dat verkeer van en naar het bedrijventerrein niet over de Medelsestraat zal kunnen gaan.

Verweer

De raad stelt zich allereerst op het standpunt dat het relativiteitsvereiste aan vernietiging van het bestemmingsplan op deze grond in de weg staat vanwege het beroep voor zover ingediend door de Gelderse Natuur en Milieu Federatie. Het belang bij de voorziene

verkeersontsluiting van het bestemmingsplan ter hoogte van de Medelsestraat strekt kennelijk niet tot bescherming van de belangen van natuurbehoud, landschapsbescherming en milieubeheer zoals die in de statutaire doelstelling van de Gelderse Natuur en Milieu Federatie zijn verwoord.¹⁹

De raad wijst op de plantoelichting (paragraaf 5.2) waarin is beschreven dat het bedrijventerrein wordt ontsloten via de A15 en via de Keilen-aansluiting. De ontsluiting van het bedrijventerrein zal niet plaatsvinden over de Medelsestraat in oostelijke richting naar het buitengebied (richting Stapelseweg en verder). De kruising van de Medelsestraat met de nieuwe ontsluitingsweg aan de oostzijde van het plangebied wordt zodanig ontworpen, dat er geen uitwisseling van verkeer tussen de Medelsestraat (Oost) en de ontsluitingsweg kan plaatsvinden. Om capaciteitsproblemen als gevolg van het bestemmingsplan te voorkomen, wordt een nieuwe aansluiting richting De Diepert gerealiseerd (plantoelichting, p. 22). Uit de plantoelichting (paragraaf 5.2) volgt verder dat de Medelsestraat als langzaamverkeersverbinding is voorzien. Daarbij is over de Medelsestraat (Oost) en de Broekdijksestraat beschreven dat dit belangrijke lijnen zijn in de langzaamverkeersstructuur die het bedrijventerrein met de landelijke omgeving verbinden. De Medelsestraat maakt geen onderdeel uit van de voorziene auto-ontsluitingsstructuur van het plangebied (plantoelichting, p. 42). Afbeelding 5.2 van de plantoelichting maakt dit temeer duidelijk.

Bovendien is de Medelsestraat deels buiten het plangebied gelegen. Dit laat onverlet dat de maatregel van de langzaamverkeersverbinding in de toekomst zal worden uitgevoerd. Deze verbinding is geen onderdeel van het bestemmingsplan waarvoor een voorwaardelijke verplichting in het bestemmingsplan is opgenomen, omdat het gemeentebestuur het in zijn macht heeft om tot realisatie van deze langzaamverkeersverbinding over te gaan en hiertoe ook zal overgaan. De raad verwacht dan ook dat het verkeer op de Medelsestraat ten oosten van de nieuw aan te leggen kruising zelfs substantieel zal afnemen.

Het bestemmingsplan zal dan ook niet tot een aanzienlijke toename van verkeer op de Medelsestraat leiden. Verder zal de gemeenteraad verkeersbesluiten nemen om het sluipverkeer tegen te gaan als dat noodzakelijk zou zijn (sluip)verkeer te voorkomen.

Wellicht ten overvloede wijst de raad op de brief van 24 april 2019 van het Industrieschap aan XXX en het Industrieschap Medel (**bijlage 1**). Daarin wijst het Industrieschap Medel op aanstaande werkzaamheden aan de ontsluitingsweg aan de zuidzijde van het plangebied en dat deze weg niet zal worden aangesloten op de Medelsestraat.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

¹⁹ O.a. ABRS 13 januari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:53, r.o. 6.1 en 7.3.

Beroepsgrond 5 - Behoefteladdertoets

XXXX en XXXX (hierna gezamenlijk in enkelvoud: 'XXX') voeren aan dat het plan in strijd is met artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (laddertoets).

a. Laddertoets - relevante regio groter dan verzorgingsgebied

XXX voert aan dat STEC bij de laddertoets met (het planaanbod in) de regio Rivierenland van een te beperkt verzorgingsgebied is uitgegaan. Het uitgangspunt van de laddertoets voor het verzorgingsgebied had niet de behoefte van een bestuurlijke regio maar van de relevante marktregio moeten zijn. Dit punt is bij de herziening door de wetgever van de ladder voor duurzame verstedelijking ook nadrukkelijk aan de orde geweest, aldus XXX. Hij wijst op de uitspraak van de Afdeling waaruit blijkt dat het college van gedeputeerde staten van Gelderland bij het bestemmingsplan

'Buitengebied Valburg 18 (bedrijventerrein Grift Noord)' een reactieve aanwijzing heeft gegeven voor een zoekgebied van 40 km rondom de in dat bestemmingsplan voorziene ontwikkeling voor grootschalige logistiek. In lijn hiermee moet ook het aanbod van Schoenaker Beuningen, Bijsterhuizen (Wijchen/Nijmegen), Park 15 Overbetuwe en Merm Oost Overbetuwe bij de laddertoets worden betrokken, aldus XXX.

Verweer

De raad wijst erop dat voor het gewijzigde plan door Stee een geactualiseerde laddertoets 'Medel afronding' van 6 mei 2020 is opgesteld (plantoelichting, bijlage 2). In de plantoelichting (paragraaf 4.1.1 en 4.1.3) is hiernaar verwezen. De afbakening van het verzorgingsgebied is in deze laddertoets gemotiveerd beschreven. Daarbij is aan de hand van verhuisbewegingen als verzorgingsgebied primair van de regio Rivierenland uitgegaan. Hiertoe heeft Stee beschreven dat de bedrijfsruimtemarkt grotendeels een lokale markt is. Uit onderzoek is gebleken dat bijna 95% van de bedrijven op een bedrijventerrein binnen de eigen (COROP-)regio verhuist. Een groot deel (75%) van de bedrijfsverhuizingen vindt zelfs binnen de gemeentegrenzen plaats. De gemiddelde verhuisafstand van bedrijven is 8 kilometer en dat is ook in Rivierenland het geval. Ook de werkgelegenheid strijkt grotendeels (75%) neer binnen de gemeentegrenzen. Deze verhuisdynamiek is in het onderzoek van het PBL (2007) en CBS (2013) naar voren gekomen en in de laddertoets overgenomen. De bedrijfsverplaatsingen die recent hebben plaatsgevonden naar bedrijventerrein Medel bevestigen de hiervoor beschreven uitgangspunten: de bedrijven ARN Recycling, Mol Cargo, Kingspan en Heuveltrans zijn vanuit de regio Rivierenland verplaatst naar bedrijventerrein Medel.

Verder is, in overeenstemming met hetgeen door XXX wordt gesteld, in de laddertoets beschreven dat Rivierenland gewild is als vestigingslocatie voor bedrijven met (boven)regionale oriëntatie.

Gelet hierop is bij de laddertoets primair uitgegaan van de regio Rivierenland maar is ook rekening gehouden met een eventuele bovenregionale in- en uitstroom vanwege de gunstige ligging van Rivierenland voor grootschalige, bovenregionaal opererende logistieke spelers.

Tegen deze achtergrond heeft XXX - met in achtneming van de bij het beroepschrift gevoegde verouderde BSP-rapporten - onvoldoende aannemelijk gemaakt dat in de laddertoets van een onjuiste regio-afbakening is uitgegaan. De enkele stelling dat "in de praktijk" voor grootschalige logistiek van een groter zoekgebied moet worden uitgegaan omdat sprake is van een bovenregionale functie, is hiervoor onvoldoende. Met de bovenregionale functie van het bedrijventerrein is namelijk rekening gehouden door de bovenregionale vraag in het onderzoek te betrekken.

Met betrekking tot het betoog dat in de laddertoets onvoldoende rekening is gehouden met het bestaan van bovenregionaal aanbod is het volgende van belang. In de laddertoets is er niet van uitgegaan dat in de regio Rivierenland zal worden voorzien in de volledige bovenregionale vraag. Uitsluitend het aandeel van de regio Rivierenland in de totaal bestaande bovenregionale vraag is aan de regio Rivierenland toegerekend. Daardoor hoeft het bestaande aanbod van bedrijventerreinen dat buiten de primaire regio is gelegen, niet meegenomen te worden. Deze in de laddertoets gehanteerde methodiek is gelijk aan de methodiek die is toegepast in de laddertoets van het inpassingsplan "Uitbreiding bedrijventerrein Medel (fase 1)". Deze methodiek is in de uitspraak van 28 oktober 2015 door de Afdeling aanvaard.²⁰

Overigens is uit de uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2016 waar XXX op wijst, niet af te leiden dat voor de afbakening van de marktregio in beginsel dient uit te worden gegaan van een straal van 40 kilometer.²¹

Concluderend is bij de laddertoets in redelijkheid uitgegaan van de regio Rivierenland als verzorgingsgebied waarbij ook rekening is gehouden met eventuele bovenregionale in- en uitstroom. XXX heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de laddertoets zodanige onjuistheden en onvolkomenheden bevat dat daarvan niet in redelijkheid is uitgegaan.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

b. Confrontatie vraag en aanbod

XXX wijst erop dat Stee ten onrechte een kwantitatieve vraag van 150-180 ha heeft berekend gebaseerd op de uitgifte van 213 ha (bedrijventerrein) in de afgelopen 10 jaar. De behoefte van de afgelopen tien jaar hoeft niet overeen te komen met de behoefte in de toekomst. Zo wordt geen rekening gehouden met leegstand vanwege faillissementen of bedrijfsverplaatsing in de opgerichte gebouwen. Niet vast staat dat er de komende tien jaar een vergelijkbare vraag zal zijn. Daarvoor zijn ook het aanbod in de relevante regio en economische ontwikkelingen bepalend, aldus XXX. Verder wijst XXX op het rapport 'Behoefteraming bedrijventerrein Medel II' van 30 augustus 2017 van Bureau Stedelijke Planning (hierna: 'BSP') waarin aan de hand van beschikbare locaties niet meer dan een logistieke vraag van 83 ha bedrijventerrein is berekend. Een verdubbeling in de afgelopen drie jaar is volgens XXX niet

²⁰ ABRS 28 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3318, r.o. 7 - 7.6.

²¹ ABRS 20 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2037.

aannemelijk. Verder voert XXX over de aanbodzijde aan dat ten onrechte geen bedrijventerreinen buiten de regio Rivierenland zijn betrokken. Bovendien is het in de laddertoets in beeld gebrachte aanbod ten onrechte aan de hand van Funda in Business gedaan, omdat niet altijd gebruik wordt gemaakt van 'funda voor business' voor het aanbieden van bedrijventerreinen en omdat eigenaren hun terreinen niet altijd actief aanbieden.

Verweer

De raad stelt allereerst dat XXX eraan voorbij gaat dat in de laddertoets de behoefte niet slechts is bepaald aan de hand van de uitgifte in de afgelopen 10 jaar. In de laddertoets is de behoefte bepaald aan de hand van twee rekenmethodes waarbij de door XXX bestreden methode van het berekenen van de toekomstige ruimtevraag op basis van de historische uitgifte als tweede verifiërende methode is gebruikt.

Bij de eerste (hoofd)methode zijn de ontwikkelscenario's van het CPB (WLO Laag en WLO Hoog) gebruikt. Deze methode berekent de toekomstige vraag die voortkomt uit economische groei vanuit het bedrijfsleven (laddertoets, paragraaf 2.1.1.). De raad wijst erop dat XXX deze methode niet heeft bestreden. Met de tweede (verifiërende) methode heeft XXX de uitkomsten van de hoofdmethode geverifieerd en genuanceerd, waarbij de uitkomst als "conservatief" kan worden aangemerkt. De enkele stelling van XXX dat bij de tweede verifiërende methode geen rekening is gehouden met leegstand als gevolg van faillissementen of bedrijfsverplaatsing berust slechts op een aanname. XXX is bij het onderzoek voor de laddertoets van 6 mei 2020 uitgegaan van de meest actuele gegevens waarbij ook leegstand is meegenomen zo blijkt ook uit het in de laddertoets genoemde beschikbare bedrijventerreinaanbod.

De verwijzing van XXX naar het rapport 'Behoefteraming bedrijventerrein Medel II' van 30 augustus 2017 van Bureau Stedelijke Planning (hierna: 'BSP') en de daarin berekende vraag kan geen doel treffen. Het rapport is verouderd en moet alleen aldaarom worden gepasseerd. Bovendien is eerder in een Stee-notitie voor de door BSP aangehaalde locaties, per locatie aangegeven of de ontwikkeling waarin het bestemmingsplan voorziet, kan worden opgevangen op deze locatie. Het betreft allemaal locaties die niet beschikbaar zijn. In de Stee-notitie is uitvoerig uiteengezet waarom de door BSP voorgestelde locaties niet geschikt zijn om de vraag waarin het bestemmingsplan voorziet, op te vangen.

Wat betreft de aanbodzijde in of buiten de regio Rivierenland geldt hetgeen hiervoor over het verzorgingsgebied is betoogd. De stelling dat 'funda voor business' onvoldoende inzicht geeft in het aanbod aan bedrijventerreinen is niet onderbouwd. En de omstandigheid dat er eigenaren zijn die hun bedrijventerrein niet actief op de markt aanbieden, maakt dat de desbetreffende terreinen niet kenbaar beschikbaar zijn en zijn (en kunnen) dus niet betrokken bij de laddertoets.

Voor zover XXX erop wijst dat het terrein van de voormalige glasfabriek in Tiel ten onrechte niet is genoemd bij het aanwezige aanbod, miskent hij dat dit terrein (circa 35 ha) is genoemd in de passage over het aanbod op inbreidingsplekken (laddertoets, p. 11 en 15) en ook als harde plancapaciteit is betrokken. In de laddertoets is specifiek over dit terrein beschreven dat het niet direct beschikbaar is en vooral voor watergebonden bedrijven aantrekkelijk is. Gelet op de aanwezigheid van een haven is de uitgifte van kavels voor 'lichtere' en niet-watergebonden bedrijvigheid zoals bedrijven met een sterk logistieke component volgens de provincie en de raad minder wenselijk. Verder vormt voor ingebruikname van het terrein vooralsnog stikstofdepositie een belemmering.

Voor zover XXX wijst op de leegstaande bedrijfsgebouwen aan de Prinsenhof 11 en Hoekwei 6 in Tiel brengt de raad naar voren dat deze gebouwen op het naastgelegen bedrijventerrein "Bedrijvenpark Medel Rivierenland (fase 1)" liggen en zijn betrokken bij de laddertoets en het daarin genoemde bedrijvenaanbod (p. 10, tabel 3 en p. 13 en figuur 3). Daarbij is met betrekking tot het kwalitatieve aanbod over dit bedrijventerrein opgemerkt dat de kavels te klein of te gefragmenteerd zijn voor grootschalige distributie waarvoor kavels van meer dan 3 ha interessant zijn (p. 12, tabel 5).

Overigens is van het bedrijfsgebouw aan de Prinsenhof 11 recent een unit van 7.125 m² warehouse en een mezzanine (entresol) van 1.150 m² verhuurd en zijn voor het overige deel een aantal prospects in onderhandeling. Voor het bedrijfsgebouw aan de Hoekwei 6 is overeenstemming bereikt over de huur van 16.000 m² en zijn de onderhandelingen over de huur van resterende 40.000 m² in de eindfase.

Over de stelling van XXX dat de in de laddertoets genoemde leegstand van 300.000 m² aan bedrijventerrein in de regio Zuidwest-Gelderland zou moeten leiden tot herstructurering op de desbetreffende terreinen om te voorkomen dat altijd moet worden gekozen voor bouwen op maagdelijke grond, wijst de raad op de laddertoets. Daarin staat beschreven dat 300.000 m² leegstand overeenkomt met 4% van de totale voorraad bedrijfsruimte op bedrijventerreinen in genoemde regio. Voor grootschalige panden (> 20.000 m² vloeroppervlak) is sprake van 5% (frictie)leegstand. Daarbij is frictieleegstand noodzakelijk om bedrijfsverhuizingen mogelijk te maken en (dus) voor een gezond leegstandsniveau. Bij een analyse van de leegstand op potentieel geschikte locaties voor grote logistieke bedrijvigheid (doelgroep Medel Afronding) zijn geen geschikte locaties gevonden (laddertoets, p. 13/14). Tot slot is het door XXX gewenste anti-speculatiebeding niet ruimtelijk van aard en is dat niet van toepassing in een bestemmingsplanprocedure zoals hier in geding.

XXX heeft onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de gemeenteraad niet mocht uitgaan van de in de laddertoets opgenomen motivering ten aanzien van vraag en aanbod.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

5. Conclusie

De beroepsgronden van GNMF en (dus ook) XXXtreffen geen doel. Het beroep dient ongegrond verklaard te worden. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Met vriendelijke groet,
Hekkelman Advocaten N.V.

I . o .

◆ . P . A . L a m
advocaat

Hekkelman advocaten en notarissen

BIJLAGE 1



De heer XXX
Schipholweg 1
3441 AC Tiel

Tiel, 24 april 2019

Ref: 2019012

Uw kenmerk/ref:

Betreft: uitvoering Merchant Zuid

Geachte heer,

Met deze brief brengen wij u op de hoogte van aanstaande werkzaamheden op bedrijvenpark Medel.

In oktober 2018 heeft de Raad van State zich uitgesproken over het verzoek tot voorlopige voorziening met betrekking tot het bestemmingsplan Kanaalzonde - Medel afronding. Nadat de werkzaamheden overeenkomstig de uitspraak zijn stilgelegd, is daarna onderzocht welke werkzaamheden planologisch wel zijn toegestaan. Op basis hiervan zal de weg die voor een deel geprojecteerd is op het bestaande bedrijvenpark Medel worden aangelegd. Dit betreft het wegdeel gelegen tussen de Biezenwei en de Medelsestraat. Tevens zal een naastgelegen vijverpartij op het bestaande bedrijvenpark Medel worden ontgraven.

Het deel van de weg wordt met name aangelegd om voor het bestaande bedrijvenpark Medel een nette opgeruimde en goed beheerbare openbare ruimte te verkrijgen. De weg zal overigens niet op de Medelsestraat worden aangesloten waarmee het verkeer ook gebruik kan maken van deze route. Door de aanleg van dit wegdeel wijzigt er niets voor het verkeer ten opzichte van de huidige situatie.

De start van de werkzaamheden is gepland op maandag 29 april 2019 met het aanbrengen van fundatiemateriaal. De dagen daarna vindt ontgraving plaats van de vijverpartij. Er vindt geen grondtransport plaats over de Medelsestraat. De grond wordt afgevoerd via de Biezenwei naar een gronddepot. Er vinden ook geen werkzaamheden plaats aan de Medelsestraat, deze blijft ongehinderd beschikbaar voor het verkeer. Na het gereedkomen van de werkzaamheden wordt de weg aan twee zijden afgesloten.

Op basis van het contact dat ik begin dit jaar over de hierboven beschreven aanpak heb gehad met de heer XXX gaan wij er van uit dat we hiermee op gepaste wijze invulling geven aan de aandachtspunten van de bewoners aan de Medelsestraat.



Voor vragen over de genoemde werkzaamheden kunt u contact opnemen met Bas Jansen, Civiel Coördinator Bedrijvenpark Medel, bereikbaar via email: b.jansen@medel.nl of tel: 06 135 20 772.

Met vriendelijke groet,
Industrieschap Medel

Drs.Ing. N.P. Zwiep
Directeur