

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:5962
Datum uitspraak	10 december 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 september 2023 hebben provinciale staten van Gelderland het inpassingsplan "Folding Boxboard Eerbeek en omgeving" gewijzigd vastgesteld. Het inpassingsplan voorziet in een herinrichting en uitbreiding van het bedrijfsterrein en de bedrijfsbebouwing van papier- en kartonfabrikant FBE aan de Coldenhovenseweg 12 in Eerbeek, zodat FBE haar vergunde productiecapaciteit kan benutten. Er worden verder geluidswerende voorzieningen geplaatst en er worden bestaande geluidszones en geurzones opgenomen in het inpassingsplan. Ook voorziet het inpassingsplan in een nieuwe ontsluitingsweg in zuidelijke richting en wordt een deel van de Eerbeekse beek verlegd. [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub3] en [appellant sub 4] wonen allen in de directe omgeving van het plangebied en hebben beroep ingesteld tegen het inpassingsplan. Zij vrezen onder andere voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Volledige tekst

202307173/1/R4.

Datum uitspraak: 10 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] (hierna beiden in enkelvoud: [appellant sub 1]),
wonend in [woonplaats],
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend in [woonplaats],
3. [appellant sub 3A] en [appellante sub 3B] (hierna beiden in enkelvoud: [appellant sub 3]),
wonend in [woonplaats],

4. [appellant sub 4], wonend in [woonplaats],

appellanten,

en

provinciale staten van Gelderland,

verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2023 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Folding Boxboard Eerbeek en omgeving" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht op 30 juli 2024 (hierna: het deskundigenbericht) uitgebracht. [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3], [appellant sub 4], provinciale staten en Folding Boxboard Eerbeek B.V. (hierna: FBE) hebben hun zienswijzen daarop gegeven.

Provinciale staten hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 4 augustus 2025, waar [appellant sub 1A], bijgestaan door mr. G.G. Kranendonk, rechtsbijstandverlener in Den Haag, [appellant sub 2A], [appellant sub 3], bijgestaan door mr. C. Lubben, advocaat in Zoetermeer, [appellant sub 4], bijgestaan door mr. D. Pool, rechtsbijstandverlener in Apeldoorn, en provinciale staten, vertegenwoordigd door mr. D.S.P. Roelands-Fransen, advocaat in Den Haag, vergezeld door mr. H.E. Fris-de Groot, mr. ing. M.J.M. Blankvoort en mr. A.N. Janse, zijn verschenen. Verder is op zitting FBE, vertegenwoordigd door mr. E.L.C. van de Vorle, advocaat in Arnhem, bijgestaan door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een inpassingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het inpassingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 12 januari 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Crisis- en herstelwet, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Bijlage

2. De relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in de bij deze uitspraak behorende bijlage.

Inleiding

3. Het inpassingsplan is met toepassing van de provinciale coördinatieregeling van artikel 3.33 van de Wro gecoördineerd voorbereid en bekendgemaakt met andere besluiten. De beroepen richten zich alleen tegen het inpassingsplan.

3.1. Het inpassingsplan voorziet in een herinrichting en uitbreiding van het bedrijfsterrein en de bedrijfsbebouwing van papier- en kartonfabrikant FBE aan de Coldenhovenseweg 12 in Eerbeek, zodat FBE haar vergunde productiecapaciteit kan benutten. Er worden verder geluidswerende voorzieningen geplaatst en er worden bestaande geluidszones en geurzones opgenomen in het inpassingsplan. Ook voorziet het inpassingsplan in een nieuwe ontsluitingsweg in zuidelijke richting en wordt een deel van de Eerbeekse beek verlegd.

3.2. [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], [appellant sub 3] en [appellant sub 4] wonen allen in de directe omgeving van het plangebied en hebben beroep ingesteld tegen het inpassingsplan. Zij vrezen onder andere voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Wijze van toetsen

4. Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die provinciale staten uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Beroepsgronden [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4]

Ingetrokken beroepsgrond

5. Op de zitting heeft [appellant sub 4] zijn beroepsgrond over mogelijke schade als gevolg van het inpassingsplan ingetrokken.

Ontsluitingsweg Volmolenweg - Wethouder Sandersstraat

6. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4] betogen dat provinciale staten voor de nieuwe ontsluitingsweg redelijkerwijs niet hebben mogen kiezen voor het alternatief route E, zoals dat is omschreven in het Milieueffectrapport van 9 december 2022 (hierna: het MER), opgenomen als bijlage 7 bij de plantoelichting. Volgens [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4] is route B een beter alternatief met minder nadelige milieueffecten. Daarbij wijzen zij erop dat route E in het MER op meerdere aspecten slechter scoort dan route B, waaronder de aspecten verkeersveiligheid, verlies van groenvoorzieningen, groenbeleving, stedenbouwkundige inpassing en visuele beleving. Ook zouden meer omwonenden geluidhinder ondervinden bij route E en vergt deze route mitigerende maatregelen waarvan de aard en financiële gevolgen onvoldoende zijn onderzocht. Verder wijzen [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4] erop dat route E is verkozen boven route B op grond van het argument dat bij de andere alternatieven, waaronder route B, meer gronden zouden moeten worden aangekocht en de maatschappelijke impact van route E daarom beperkter zou zijn. Dit is volgens [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4] echter onvoldoende onderbouwd. Ook weegt dat argument volgens hen niet op tegen de nadelige gevolgen voor de omwonenden bij de

keuze voor route E. Daarnaast hebben [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] er in hun reactie op het deskundigenbericht op gewezen dat de STAB opmerkingen heeft gemaakt over de wijze waarop het aantal geluidgehinderden van de verschillende ontsluitingsroutes is vergeleken en over de inzichtelijkheid van de kosten van mitigerende maatregelen.

6.1. In het MER en de "VKA Notitie Folding Boxboard Eerbeek B.V. - Van alternatieven naar een VKA" van 16 november 2021 (hierna: de VKA-notitie) zijn voor de nieuwe ontsluitingsweg vijf alternatieve routes, de routes A tot en met E, onderzocht. Route D is afgefallen vanwege de verkeersveiligheid. Route E scoort weliswaar minder dan routes A, B en C op de aspecten verkeersveiligheid, oppervlakte groen, groenbeleving, stedenbouwkundige structuur en visuele beleving, maar volgens het MER en de VKA-notitie zijn er goede mogelijkheden om die nadelen te mitigeren. Met die mitigerende maatregelen zijn de milieueffecten van route E volgens het MER en de VKA-notitie vergelijkbaar met die van routes A, B en C. Route E vereist bovendien geen sloop van woningen en bedrijven, terwijl bij de andere routes, waaronder route B, één of meerdere woningen gesloopt moeten worden, bedrijven moeten worden aangepast of verplaatst en daarnaast gronden van meerdere eigenaren nodig zijn. Voor route E is slechts grond van één eigenaar nodig, welke inmiddels is aangekocht. Dit betekent volgens provinciale staten dat route E een lagere maatschappelijke impact heeft dan de andere routes en dat de keuze voor route E leidt tot aanzienlijk lagere kosten.

6.2. De Afdeling gaat eerst in op voormelde reactie van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] op het deskundigenbericht.

6.2.1. De STAB heeft een kanttekening geplaatst bij de manier waarop provinciale staten de geluidhinder van de verschillende routes hebben vergeleken. In eerste instantie is voor die vergelijking alleen het wegverkeersgeluid betrokken. In reactie op een vraag van de STAB hebben provinciale staten echter toegelicht dat gekeken moet worden naar de gecumuleerde geluidbelasting van industriegeluid en wegverkeersgeluid, omdat het geluid van vrachtverkeer op het terrein van FBE niet onder wegverkeersgeluid valt, maar als industriegeluid wordt aangemerkt. Volgens de STAB is het hanteren van de gecumuleerde geluidbelasting als maatstaf echter onjuist, omdat dit ertoe kan leiden dat de impact van het wegverkeersgeluid wordt gemaskeerd wanneer het industriegeluid relatief hoog is.

In reactie op het deskundigenbericht hebben provinciale staten gesteld dat de verschillen in geluidsbelasting tussen de routes B en E klein en niet doorslaggevend zijn wanneer alleen gekeken wordt naar het wegverkeersgeluid. Zij hebben daarbij verwezen naar het "Achtergrondrapport geluid en trillingen MER fase 1" (hierna: rapport geluid en trillingen) van 28 juni 2021, opgesteld door Tauw, en de daarin opgenomen tabellen A en B, waarin de geluidbelasting per woning is weergegeven. Volgens provinciale staten is het industriegeluid wel degelijk ook van belang, omdat het geluid van vrachtwagens die rijden op het grote terrein van FBE niet meetelt als wegverkeersgeluid, maar als industriegeluid.

De Afdeling stelt vast dat provinciale staten de geluidhinder van de verschillende routes in ieder geval mede hebben vergeleken op grond van uitsluitend het wegverkeersgeluid, zoals de STAB heeft geadviseerd. De verwijzing naar de gecumuleerde geluidbelasting hebben provinciale staten gegeven in reactie op een vraag van de STAB en vormt op zichzelf geen grond voor het oordeel dat aan de vergelijking van de geluidbelasting van de verschillende routes een onjuiste beoordeling ten grondslag heeft gelegen. Het betoog slaagt in zoverre niet.

6.2.2. Verder is in het deskundigenbericht vermeld dat [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4] hebben aangevoerd dat niet inzichtelijk is gemaakt wat de kosten van

de voor route E benodigde mitigerende maatregelen zijn en hoe deze kosten zich verhouden tot de andere alternatieven.

In de VKA-notitie is beschreven dat de voor route E benodigde mitigerende maatregelen kostenverhogend zullen zijn. Deze kosten zijn echter niet exact berekend. De Afdeling kan provinciale staten volgen in hun standpunt dat ook zonder een exacte berekening van de kosten van de voor route E benodigde mitigerende maatregelen kan worden geconcludeerd dat de keuze voor route E leidt tot lagere kosten dan de andere alternatieven, omdat voor alle verschillende routes mitigerende maatregelen nodig zijn en bij route E ten opzichte van de andere alternatieven slechts beperkt gronden hoeven te worden aangekocht, geen woningen hoeven te worden gesloopt en geen bedrijven hoeven te worden aangepast of verplaatst.

Het betoog slaagt ook in zoverre niet.

6.3. Ook gelet op de overige omstandigheden hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs mogen kiezen voor route E. Weliswaar blijkt uit het MER dat route B op verschillende milieuaspecten beter scoort dan route E, maar provinciale staten hebben onderbouwd dat na toepassing van mitigerende maatregelen, zoals een geluidswand en aanpassingen aan omliggende wegen, de verschillen ten aanzien van de milieuaspecten niet groot zijn. Dit volgt onder andere uit paragraaf 0.3.2 van het MER en paragraaf 5.2 van de VKA-notitie. De STAB onderschrijft dit ook in paragraaf 2.5.2 van het deskundigenbericht. Daarnaast hebben provinciale staten een groot gewicht mogen toekennen aan de omstandigheid dat bij route E ten opzichte van de andere alternatieven, waaronder route B, slechts beperkt gronden van derden nodig zijn, geen woningen hoeven te worden gesloopt en geen bedrijven hoeven te worden aangepast of verplaatst. Daarbij is bovendien gebleken dat bij de keuze voor route B, waar provinciale staten volgens [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4] voor hadden moeten kiezen, ook de woning van appellant [appellant sub 3] zou moeten worden gesloopt. Verder is gebleken dat ten tijde van de besluitvorming in de verwerving van de voor route E benodigde gronden al was voorzien. Ook is rekening gehouden met eventuele schadekosten als gevolg van de keuze voor route E.

Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten redelijkerwijs mogen kiezen voor route E. Provinciale staten hebben het door [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4] genoemde alternatief route B afgewogen bij de vaststelling van het inpassingsplan en hebben toereikend gemotiveerd waarom niet daarvoor is gekozen.

Het betoog slaagt ook in zoverre niet.

Ontsluitingsweg: woon- en leefklimaat [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B]

7. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] betogen dat hun woning ten onrechte niet is betrokken in de "Notitie aanvaardbaar woon- en leefklimaat" van 14 augustus 2023, terwijl hun woning dicht bij het uiteinde van de geluidswand ter hoogte van de nieuwe ontsluitingsweg ligt dan de volgens de notitie zwaarst belaste woning aan 't Haagje 2. Juist bij het uiteinde van de geluidswand ontbreekt een mitigerende maatregel, waardoor [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] vrezen voor meer hinder van verkeersgeluid, geur en trillingen als gevolg van de nieuwe ontsluitingsweg. Dat zorgt volgens hen voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

7.1. De Afdeling stelt vast dat de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] is betrokken in verschillende onderzoeken die ten grondslag liggen aan het inpassingsplan. Zo is de woning onder andere meegenomen in het rapport geluid en trillingen van 28 juni 2021 en

het "Akoestisch onderzoek aanleg nieuwe weg en reconstructie" van Tauw van 8 december 2022, alsmede in het "Aanvullend onderzoek vaststelling hogere waarden Eerbeek" van 2 augustus 2023, opgesteld door Arcadis. Naar aanleiding van het beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] hebben provinciale staten daarnaast een afzonderlijke beoordeling van het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] laten opstellen. Deze beoordeling is als bijlage 3 bij het verweerschrift gevoegd.

7.2. In het deskundigenbericht is geconcludeerd dat de geluidbelasting van de nieuwe ontsluitingsweg op ongeveer 50 m afstand van de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] weliswaar tot extra verkeersgeluid ter plaatse van die woning leidt, maar dat dit ruim onder de voorkeursgrenswaarde uit de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) blijft, mede door de geluidswand en asfaltverharding van de nieuwe ontsluitingsweg. Voor trillingen geldt dat de afstand van de nieuwe ontsluitingsweg tot de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] groter is dan tot andere woningen langs de nieuwe ontsluitingsweg en dat in de planregels voorzieningen zijn getroffen om trillinghinder als gevolg van de nieuwe ontsluitingsweg te beperken. Ook geurhinder wordt volgens STAB niet wezenlijk verergerd door de nieuwe ontsluitingsweg, gelet op de bestaande situatie en de getroffen maatregelen.

7.3. De Afdeling stelt ook vast dat de nieuwe ontsluitingsweg op ongeveer 50 m van de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] zal komen te liggen, met daartussen een groenzone waarin een geluidswand is voorzien. De geluidswand loopt door tot enkele meters ten zuiden van de T-splitsing van de ontsluitingsweg met de Volmolenweg. De geluidbelasting als gevolg van de nieuwe ontsluitingsweg ter hoogte van de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] bedraagt volgens de beoordeling die als bijlage 3 bij het verweerschrift is gevoegd 34 dB zonder aftrek, en 29 dB na aftrek van 5 dB, waarmee ruimschoots wordt voldaan aan de voorkeursgrenswaarde van 48 dB, als bedoeld in artikel 82, eerste lid, van de Wgh.

Verder is de ontsluitingsweg voorzien van asfaltverharding en zijn op grond van artikel 5.1, aanhef en onder a, onder 3, van de planregels putdeksels en verkeersdrempels niet toegestaan. Deze voorschriften beogen trillinghinder voor omwonenden te voorkomen. Ook op het punt van geurhinder zijn in het inpassingsplan maatregelen opgenomen. Zo is parkeren op de ontsluitingsweg verboden, gelet op de verbeelding en artikel 5.1, aanhef en onder c, van de planregels.

Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B]. Daarbij hebben provinciale staten ook de afstand van 50 m tussen de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en de ontsluitingsweg, en de afstand van 30 m tussen de tuin van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en de ontsluitingsweg, in aanmerking mogen nemen. Dat de woning van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] niet afzonderlijk is genoemd in de "Notitie aanvaardbaar woon- en leefklimaat", maakt gelet op de overige stukken die ten grondslag liggen aan het inpassingsplan, niet dat het inpassingsplan in zoverre onzorgvuldig of onvoldoende gemotiveerd is vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Ontsluitingsweg: groenstrook

8. [appellant sub 4] betoogt dat door de in het plan voorziene nieuwe ontsluitingsweg de groenstrook langs 't Haagje verloren gaat. Volgens hem blijkt dat de nieuwe

verkeersbestemming meer dan één derde van het groengebied zal beslaan. De groenstrook wordt in de huidige situatie veelal gebruikt als ontmoetingsplek voor omwonenden. Deze functie zal door de nieuwe ontsluitingsweg wegvallen.

8.1. De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten zich redelijkerwijs op het standpunt hebben mogen stellen dat het plan niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van de groenstrook. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de groenstrook weliswaar gedeeltelijk verdwijnt door de aanleg van de nieuwe ontsluitingsweg, maar dat een aanzienlijk deel van het groen behouden blijft. Volgens provinciale staten wordt ongeveer 30% van de huidige groenstrook bestemd voor verkeer. Ten westen van de geplande weg resteert een strook met een breedte van circa 18 tot 28 m, over een lengte van ongeveer 135 m. De Afdeling kan provinciale staten volgen in het standpunt dat deze overblijvende strook voldoende ruimte biedt om ontmoetingsmogelijkheden binnen het groen te behouden. Daarbij betreft de Afdeling ook dat provinciale staten hebben voorzien in een herinrichting van het gebied volgens het als bijlage 1 bij de planregels gevoegde landschapsplan, waarin is voorzien dat het resterende groen parkachtig zal worden ingericht.

Het betoog slaagt niet.

Beroepsgronden [appellant sub 1]

Ingetrokken beroepsgronden

9. Op de zitting heeft [appellant sub 1] zijn beroepsgronden over een evidente privaatrechtelijke belemmering, de ontsluiting van de schapenweide en artikel 14.1 van de planregels over grondwateronttrekking en stikstofdepositie, ingetrokken.

Nut en noodzaak

10. [appellant sub 1] betoogt dat geen nut en noodzaak bestaat voor het plan. Daartoe voert hij aan dat de fabriek regelmatig wordt stilgelegd en dat recent een andere papierfabriek De Hoop in Eerbeek is gesloten. Volgens [appellant sub 1] bestaat het risico dat straks een nieuwe ontsluitingsweg wordt aangelegd, terwijl de fabriek zelf geen toekomst meer heeft.

10.1. In bijlage 1 bij de plantoelichting is de memo "Nut en noodzaak van veranderingen FBE" van 4 november 2022, opgesteld door Arcadis, opgenomen. Hierin is uitvoerig gemotiveerd waarom de uitbreiding en herinrichting van de fabriek noodzakelijk wordt geacht, onder meer in het licht van het behoud van concurrentiekracht, werkgelegenheid en duurzaamheid. Volgens de memo is het noodzakelijk dat FBE de volledig vergunde productiecapaciteit benut om economisch rendabel te kunnen blijven produceren. Verder worden investeringen gedaan in onder meer een nieuwe pulpinstallatie, verduurzaming en mitigerende maatregelen ten behoeve van de omgeving. De inhoud van deze memo heeft [appellant sub 1] niet bestreden.

Voor zover [appellant sub 1] wijst op het tijdelijk stilleggen van de productie, is door provinciale staten toegelicht dat dit deels verband hield met tijdelijke marktomstandigheden. Verder staat in het deskundigenbericht dat FBE heeft toegelicht dat de productie soms ook moet worden stilgelegd vanwege gepland groot onderhoud en vervanging van installaties. Provinciale staten en FBE hebben erop gewezen dat de papier- en kartonindustrie conjunctuurgevoelig is. Tijdelijke stilstand duidt volgens hen niet op structurele problemen. Daarbij hebben provinciale staten en FBE ook gewezen op de positieve verwachtingen voor de lange termijn in verband met de groei van online aankopen en het vervangen van plastic verpakkingen door karton. FBE heeft bovendien aangegeven dat sinds begin 2024 weer permanent wordt geproduceerd. [appellant sub 1] is hier niet concreet op ingegaan. Wat [appellant sub 1] aanvoert over het tijdelijk stilleggen van de productie kan dan ook niet leiden

tot de conclusie dat geen nut en noodzaak bestaat voor het plan.

Wat [appellant sub 1] aanvoert over de recent gesloten papierfabriek De Hoop kan evenmin leiden tot de conclusie dat provinciale staten bij de belangenafweging niet mochten uitgaan van het nut en de noodzaak van het plan voor FBE.

Het betoog slaagt niet.

Alternatieve locatie voor FBE

11. [appellant sub 1] betoogt dat met het sluiten van papierfabriek De Hoop een mogelijkheid ontstaat om FBE te verplaatsen naar deze locatie aan de rand van het dorp. Dit is volgens [appellant sub 1] een beter alternatief. Door deze verplaatsing wordt ruimte in het dorp vrijgemaakt voor woningbouw.

11.1. Provinciale staten dienen bij de keuze van een bestemming een afweging te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij hebben provinciale staten beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven dienen provinciale staten in die afweging mee te nemen.

Provinciale staten achten het van belang dat het hier gaat om een uitbreiding van een bestaande fabriek. Provinciale staten hebben toegelicht dat algehele bedrijfsverplaatsing praktisch en financieel niet haalbaar is. Zij stellen dat de bestaande productie-installaties bij De Hoop niet geschikt zijn voor het productieproces van FBE, omdat FBE een ander soort papier en karton produceert. Ook zijn de gebouwen van De Hoop niet geschikt voor het productieproces van FBE. Dit betekent dat de gebouwen grotendeels gesloopt moeten worden en opnieuw moeten worden opgebouwd. Het verplaatsen van FBE en het herbouwen van de benodigde faciliteiten op een nieuw terrein is bedrijfseconomisch niet realistisch en haalbaar. Dit komt de STAB niet onaannemelijk voor, zo staat in het deskundigenbericht.

11.2. Gelet op de toelichting van provinciale staten, is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten de voor- en nadelen van alternatieven voldoende in hun belangenafweging hebben meegenomen. Daarbij hebben provinciale staten hun keuze voor medewerking voor uitbreiding op de huidige locatie terecht gebaseerd op de bestaande aanwezigheid van FBE op die locatie en de onhaalbaarheid van verplaatsing vanwege de hoge kosten en praktische bezwaren.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer

12. [appellant sub 1] betoogt dat het plan leidt tot een aanzienlijke toename van verkeersoverlast bij zijn woning. Hij voert aan dat het vrachtverkeer van en naar FBE in de toekomst zowel voor als achter zijn woning zal rijden, waardoor zijn woning als het ware in het middelpunt van de verkeerscirculatie komt te liggen. Ook het woon-werkverkeer van fabrieksmedewerkers zal deze route volgen. Daarnaast voert hij aan dat het reguliere bestemmingsverkeer van en naar het dorp niet langer gebruik kan maken van het zuidelijke deel van de Volmolenweg, omdat dit deel in het inpassingsplan wordt afgesloten voor auto- en motorverkeer. Ook dit verkeer zal voortaan voor en achter zijn woning rijden. Volgens [appellant sub 1] leidt dit samen tot een dusdanige toename van verkeersbewegingen en overlast dat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

12.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat rekening is gehouden met de gewijzigde verkeerssituatie. Zij wijzen op de "Notitie

aanvaardbaar woon- en leefklimaat" van 14 augustus 2023, opgenomen als bijlage 3 bij de plantoelichting. In die notitie is de woning aan de Coldenhovenseweg 62, die ten zuiden van de woning van [appellant sub 1] ligt, als representatief uitgangspunt genomen, omdat deze woning zwaarder wordt belast door onder andere verkeer dan de woning van [appellant sub 1]. Voor deze woning is geconcludeerd dat de toename van verkeersbewegingen als gevolg van de nieuwe ontsluiting niet leidt tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat.

Op de zitting hebben provinciale staten toegelicht dat voor de woning aan de Coldenhovenseweg 62 de geluidbelasting aan de voorzijde weliswaar relatief hoog is, maar dat dit ook in de autonome situatie al het geval was vanwege de nabijgelegen bestaande industrie. De geluidbelasting aan de achterzijde neemt door de nieuwe ontsluitingsweg wel toe ten opzichte van de huidige situatie, maar blijft onder de voorkeurswaarde van 48 dB, die op grond van de Wgh geldt voor wegverkeersgeluid.

12.2. Uit het deskundigenbericht blijkt dat aan de achterzijde van de woning van [appellant sub 1], op ongeveer 40 m afstand, de nieuwe ontsluitingsweg van FBE komt te liggen. Deze weg zal vooral worden gebruikt door vrachtverkeer van en naar de fabriek. Volgens de STAB zullen in 2030 op deze weg ongeveer 900 motorvoertuigen per etmaal rijden, waarvan ongeveer 300 vrachtwagens. Op de Coldenhovenseweg en Loubergweg ter hoogte van de woning van [appellant sub 1] worden op werkdagen 5.400 tot 5.700 motorvoertuigen per etmaal verwacht, waarvan ongeveer 700 vrachtwagens. In de referentiesituatie bedroegen deze intensiteiten 5.100 tot 5.400 motorvoertuigen per etmaal, waarvan ongeveer 600 vrachtwagens.

Over de gevreesde geluidsoverlast door verkeer heeft de STAB opgemerkt dat in artikel 5.3.1 van de planregels is bepaald dat de nieuwe ontsluitingsweg pas in gebruik mag worden genomen nadat de geluidwerende voorziening tussen deze weg en het perceel van [appellant sub 1] is gerealiseerd. Deze voorziene geluidswand, die tussen de ontsluitingsweg en de tuin van [appellant sub 1] komt te liggen, heeft volgens de STAB een dempend effect op de geluidbelasting bij de woning.

12.3. De Afdeling stelt vast dat de woning van [appellant sub 1] in de "Notitie aanvaardbaar woon- en leefklimaat" niet afzonderlijk is beoordeeld, maar dat de beoordeling is gebaseerd op een representatieve woning in de directe omgeving die zwaarder wordt belast.

De Afdeling neemt als uitgangspunt dat het plan leidt tot een toename van verkeersbewegingen in de omgeving van de woning van [appellant sub 1]. Voor het verkeer via de nieuwe ontsluitingsweg zijn mitigerende maatregelen getroffen, zoals een geluidswand langs de ontsluitingsweg en de planregel die voorschrijft dat deze voorziening moet zijn gerealiseerd voordat de weg in gebruik wordt genomen. Uit de notitie en het deskundigenbericht volgt dat de geluidbelasting aan de achterzijde van de woning door het verkeer op de nieuwe ontsluitingsweg, ondanks de toename, onder de voorkeursgrenswaarde van 48 dB uit de Wgh blijft. Voor het verkeer via de Coldenhovenseweg en Loubergweg geldt dat het plan zorgt voor een relatief beperkte toename van het aantal motorvoertuigen per etmaal, waarbij het aantal vrachtwagens stijgt van ongeveer 600 naar 700 vrachtwagens per etmaal. Provinciale staten hebben bij hun beoordeling mogen betrekken dat deze wegen in de huidige situatie al druk zijn omdat deze van oudsher al functioneren als drukke aan- en afrijroutes van en naar FBE. Ook hebben provinciale staten toegelicht dat de geluidbelasting aan de voor- en achterzijde van de woning door dit verkeer niet verandert ten opzichte van de huidige situatie.

Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten de toename van verkeer in de omgeving van de woning van [appellant sub 1] naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs aanvaardbaar mogen achten.

Het betoog slaagt niet.

Privacy

13. [appellant sub 1] betoogt dat het plan leidt tot verlies van privacy op zijn perceel. Daarbij heeft hij nader toegelicht dat het hem met name gaat om het zicht vanuit langsrijdende vrachtwagens op zijn perceel.

13.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de combinatie van de geluidswand van 2 m hoog tussen de nieuwe ontsluitingsweg en het perceel van [appellant sub 1] en de verdiepte aanleg van de ontsluitingsweg, de privacy van [appellant sub 1] voldoende waarborgt. Deze geluidswand en de verdiepte aanleg zijn geborgd in de artikelen 5.3.1, in samenhang met artikel 5.2.2 en artikel 5.1, onder a, sub 2, van de planregels.

13.2. In het deskundigenbericht staat dat de groenstrook aan de achterzijde van het perceel van [appellant sub 1] in de bestaande situatie openbaar toegankelijk is, waardoor er ook nu al inkijk op het perceel is. Daarom heeft [appellant sub 1] aan de achterzijde een erfafscheiding van 1,8 m hoog geplaatst. Volgens de STAB zal de geluidswand van 2 m een vergelijkbare afschermende werking hebben.

Wat betreft de verdiepte aanleg wijst de STAB erop dat de aanduiding voor de verdiepte aanleg op circa 23,5 m afstand van het perceel van [appellant sub 1] ligt en dat de weg vanaf dat punt oploopt richting de aansluiting op de Wethouder Sandersstraat. Daardoor zal de weg langs het perceel van [appellant sub 1] minder diep zijn gelegen dan 0,7 m. De exacte diepte ter plaatse is op dit moment nog niet op detailniveau uitgewerkt. De STAB verwacht desalniettemin dat de combinatie van verdiepte aanleg en de geluidswand niet het volledige, maar wel een aanzienlijk deel van het zicht vanuit de cabine van vrachtwagens op het perceel van [appellant sub 1] zal ontnemen.

13.3. Gelet op voormelde conclusies van de STAB, hebben provinciale staten wat betreft het zicht vanuit langsrijdende vrachtwagens op het perceel van [appellant sub 1], bij de beoordeling van de gevolgen voor de privacy de combinatie van de geluidswand van 2 m hoog en de verdiepte aanleg van de nieuwe ontsluitingsweg mogen betrekken. Voor zover die maatregelen het zicht vanuit langsrijdende vrachtwagens op het perceel van [appellant sub 1] niet geheel zullen ontnemen, hebben provinciale staten zich naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat het verlies van privacy op het perceel van [appellant sub 1] als gevolg van het plan niet zodanig is dat dit onaanvaardbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Landschappelijke inpassing

14. [appellant sub 1] betoogt dat de landschappelijke inpassing in artikel 5.3.2 van de planregels onvoldoende is geborgd. Volgens [appellant sub 1] kan de nieuwe ontsluitingsweg namelijk al in gebruik worden genomen voordat de landschappelijke inpassing is gerealiseerd.

14.1. De Afdeling stelt vast dat artikel 5.3.2 van de planregels ziet op de groenzone ten westen van de nieuwe ontsluitingsweg. In dit artikel, gezien in samenhang met artikel 4.3.1 van de planregels, is bepaald dat deze zone uiterlijk binnen 1,5 jaar na ingebruikname van de weg moet zijn gerealiseerd volgens het landschapsplan dat als bijlage 1 bij de planregels is

opgenomen. Provinciale staten hebben op de zitting toegelicht dat het de bedoeling is om dit zo snel mogelijk te realiseren. Maar directe aanleg is niet altijd mogelijk vanwege onder meer het broedseizoen, de beschikbaarheid van beplanting en het plantseizoen. Daarom is de uiterlijke termijn van 1,5 jaar na ingebruikname van de weg opgenomen. Hiermee hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd waarom is gekozen voor de uiterlijke termijn van 1,5 jaar na ingebruikname van de weg en is voldoende geborgd dat de groenzone daadwerkelijk wordt aangelegd.

Het betoog slaagt niet.

Kap van zomereiken

15. [appellant sub 1] betoogt tevergeefs dat het plan niet uitvoerbaar is, omdat voor de aanleg van de nieuwe ontsluitingsweg noodzakelijk is dat drie zomereiken worden gekapt. Niet in geschil is dat deze drie zomereiken voor de aanleg van de ontsluitingsweg moeten worden gekapt. De enkele, niet nader onderbouwde, stelling van [appellant sub 1] dat onzeker is of hiervoor een omgevingsvergunning kan worden verleend, kan naar het oordeel van de Afdeling niet leiden tot de conclusie dat provinciale staten op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat het plan vanwege de noodzakelijke kap van drie zomereiken niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Geluidswand

16. [appellant sub 1] betoogt dat de aanleg van de geluidswand onvoldoende is geborgd, omdat de afmetingen daarvan niet in artikel 5.3.1 van de planregels zijn vastgelegd. Ook stelt hij dat onduidelijkheid bestaat over de uitvoering en het onderhoud van het gebruik van plantaardig materiaal ten behoeve van de groene uitstraling van de geluidswand. Hij vreest dat dit onderhoud mede door hemzelf moet worden verricht.

16.1. De Afdeling stelt vast dat de bouwhoogte van de geluidswand in artikel 5.2.2, onder b, van de planregels is opgenomen en dat daarin is bepaald dat de bouwhoogte van geluidswerende voorzieningen op elk punt 2 m bedraagt. Op grond van artikel 2.1, onder d, van de planregels wordt deze hoogte gemeten vanaf de kruin van de woonstraat 't Haagje tot aan de bovenkant van de geluidswerende voorziening. Daarnaast is in artikel 5.3.1 van de planregels vastgelegd dat de nieuwe weg pas voor verkeer in gebruik mag worden genomen nadat de geluidswerende voorziening is gerealiseerd. Hiermee is voldoende verzekerd dat de weg niet zonder geluidswand in gebruik kan worden genomen.

Voor zover [appellant sub 1] vreest dat het gebruik van plantaardig materiaal ten behoeve van de groene uitstraling van de geluidswand afhankelijk is van zijn medewerking, berust dit op een misverstand. Uit het landschapsplan volgt dat alleen de westzijde van de geluidswand wordt voorzien van klimplanten. De aanleg van de geluidswand is niet afhankelijk van medewerking of onderhoud door [appellant sub 1].

Het betoog slaagt niet.

Schade

17. [appellant sub 1] betoogt dat het plan niet economisch uitvoerbaar is, omdat hij stelt schade te zullen lijden als gevolg van het plan.

17.1. De Afdeling overweegt dat [appellant sub 1] niet heeft geconcretiseerd of onderbouwd in welke mate hij schade zal lijden en waarom dit de uitvoerbaarheid van het plan zou raken.

Provinciale staten hebben toegelicht dat bij de vaststelling van het plan rekening is gehouden met mogelijke schadevergoedingen en dat hiervoor een reservering is opgenomen. Wat [appellant sub 1] heeft aangevoerd geeft dan ook geen aanleiding voor de conclusie dat provinciale staten op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat het plan economisch niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Beroepsgronden [appellant sub 3]

Ingetrokken beroepsgronden

18. Op de zitting heeft [appellant sub 3] zijn beroepsgronden over het verkeersgeluid en trillingen door vrachtverkeer en inwaartse zonering, ingetrokken.

Geluid

19. [appellant sub 3] betoogt dat in de bestaande situatie het industriegeluid en de piekgeluiden leiden tot hinder en overlast.

19.1. De Afdeling stelt vast dat het betoog van [appellant sub 3] ziet op de bestaande situatie en niet de in het plan voorziene situatie. Voor zover op de zitting nog is aangevoerd dat het plan zal leiden tot een toename van de maximale geluidbelasting, hebben provinciale staten deze mogelijke toename ter plaatse van de woning van [appellant sub 3] beoordeeld in de "Notitie aanvaardbaar woon- en leefklimaat" van 14 augustus 2023. [appellant sub 3] is hier niet concreet op ingegaan.

Het betoog slaagt niet.

Trillinghinder

20. [appellant sub 3] vreest trillinghinder als gevolg van de door het plan mogelijk gemaakte uitbreiding van bedrijfsactiviteiten in de richting van zijn perceel. Daarbij voert hij aan dat hij in de huidige situatie al trillinghinder bij zijn woning ervaart en dat dit zal toenemen door de in het plan voorziene uitbreiding van FBE. Volgens hem wordt in de huidige situatie ter plaatse van zijn woning niet voldaan aan de grenswaarden uit de SBR-richtlijn B voor trillinghinder en vergunningvoorschrift 3.6 van de revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer van 21 december 2006, kenmerk MPM7212 (hierna: de revisievergunning). Hij wijst op meerdere meetrapporten van DGMR en de Omgevingsdienst Regio Arnhem, waaruit blijkt dat in 2022, 2023 en 2024 overschrijdingen van voormelde trillingsnormen zijn vastgesteld. De Omgevingsdienst heeft volgens hem ook een voornemen tot handhaving uitgebracht. [appellant sub 3] stelt dat provinciale staten ten onrechte zijn uitgegaan van naleving van de trillingsnormen, terwijl in de praktijk sprake is van structurele overschrijdingen. Daardoor is het plan volgens hem niet uitvoerbaar en leidt het tot een onaanvaardbare toename van trillinghinder.

20.1. Wat betreft de in het plan mogelijk gemaakte uitbreiding van bedrijfsactiviteiten in de richting van het perceel van [appellant sub 3], heeft de STAB in het deskundigenbericht kanttekeningen geplaatst bij de wijze waarop de trillinghinder is onderzocht. Zij constateert onder meer dat de maximale planologische mogelijkheden van de kartonlijn niet zijn onderzocht, waardoor de afstand van de kartonlijn tot de woning van [appellant sub 3] korter zou kunnen worden en de trillinghinder kan toenemen.

20.1.1. In reactie op het deskundigenbericht hebben provinciale staten erkend dat bij het onderzoek naar de trillinghinder geen rekening is gehouden met de maximale planologische

mogelijkheden, voor zover het plan het mogelijk maakt dat de kartonlijn dichterbij de woning van [appellant sub 3] kan komen te liggen. Provinciale staten hebben daarom voorgesteld om artikel 3.1, onder h, van de planregels aan te vullen zodat de kartonlijn uitsluitend op de bestaande locatie is toegestaan. Provinciale staten hebben de Afdeling daarom verzocht om artikel 3.1, onder h, van de planregels als volgt te wijzigen:

"h. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - kartonlijn': een kartonlijn, met dien verstande dat de installaties van de kartonlijn uitsluitend zijn toegestaan op de op het moment van inwerkingtreding van het inpassingsplan bestaande locatie;"

20.1.2. De Afdeling constateert dat provinciale staten zich hiermee in zoverre op een ander standpunt hebben gesteld dan in het bestreden besluit. Niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven. Het besluit van 27 september 2023 is daarom in zoverre genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Het betoog slaagt in zoverre.

20.1.3. Op de zitting hebben partijen verklaard dat zij ermee kunnen instemmen als de Afdeling zelf voorziend artikel 3.1, onder h, van de planregels op de door provinciale staten voorgestelde wijze wijzigt. Niet aannemelijk is dat derden daarmee in hun belangen zouden worden geschaad. Gelet daarop ziet de Afdeling aanleiding om na de bespreking van de overige beroepsgronden te bezien of de Afdeling zelf voorziend artikel 3.1, onder h van de planregels zal wijzigen in overeenstemming met het voorstel van provinciale staten zoals hiervoor opgenomen onder 20.1.1.

20.2. Wat betreft de uitvoerbaarheid van het plan en de aanvaardbaarheid van de trillinghinder hebben provinciale staten zich bij de vaststelling van het plan op het standpunt gesteld dat ten aanzien van de woning van [appellant sub3] kan worden voldaan aan de streefwaarden voor trillingen uit de SBR-richtlijn B en daarmee aan voorschrift 3.6 van de revisievergunning. In reactie op het deskundigenbericht hebben provinciale staten nader toegelicht dat inmiddels was gebleken dat het niet waarschijnlijk is dat FBE in de ontwikkelsituatie en eindsituatie geheel kan voldoen aan voorschrift 3.6 van de revisievergunning. Na de vaststelling van het inpassingsplan is namelijk gebleken dat de gemeten trillingen niet alleen worden veroorzaakt door de wikkelininstallatie, maar ook door andere bronnen binnen de inrichting van FBE. Provinciale staten hebben in dit verband verwezen naar de notitie "Trillinghinder Volmolenweg 8 - maatregelen" van 30 januari 2024 en het rapport "Verificatiemeting na maatregelen" van 5 juni 2024, beide opgesteld door DGMR. Volgens het daaropvolgende rapport "Verificatiemeting na automatiseren kraan" van 14 oktober 2024, opgesteld door DGMR, hebben door FBE inmiddels getroffen maatregelen geleid tot een aanzienlijke reductie van de trillingen. Alleen in de nachtperiode is nog sprake van enkele kortdurende overschrijdingen van de grenswaarde. Van die overschrijdingen in de nachtperiode is in het advies van Cauberg Huygen van 13 november 2024 berekend dat het gaat om een statistische V_{max} (A2) van ten hoogste 0,26 voor de nachtperiode. Deze waarde is 30% hoger dan de op grond van de SBR-richtlijn B en voorschrift 3.6 van de revisievergunning toegestane norm van 0,20. Maar volgens Cauberg Huygen blijft dit verschil onder de voelbaarheidsdrempel. De gemiddelde trilling (V_{per} / A3) blijft ruim binnen de streefwaarde van 0,05 van de SBR-richtlijn B. Op grond hiervan hebben provinciale staten zich op het standpunt gesteld dat overdag en in de avond aan alle normen wordt voldaan, en dat de beperkte nachtelijke overschrijdingen geen merkbare hinder veroorzaken. Volgens provinciale staten is daarom sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en is het plan uitvoerbaar.

20.2.1. De Afdeling constateert dat provinciale staten zich hiermee in zoverre op een ander standpunt hebben gesteld dan in het bestreden besluit. Niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven. Het besluit van 27 september 2023 is daarom in zoverre genomen in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel van artikel 3:2 van de Awb.

Het betoog slaagt in zoverre.

20.2.2. Het gewijzigde standpunt van provinciale staten over de aanvaardbaarheid van de trillinghinder is gebaseerd op meetgegevens en deskundigenadviezen die na de vaststelling van het plan en na door FBE getroffen maatregelen beschikbaar zijn gekomen. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten zich naar aanleiding daarvan redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat de representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden er niet toe zal leiden dat de trillinghinder ter plaatse van de woning van [appellant sub 3] als gevolg van het plan onaanvaardbaar is. Daartoe is met name van belang dat het na de getroffen maatregelen nog gaat om enkele kortdurende overschrijdingen in de nachtperiode en dat die overschrijdingen van een trillingsterkte 0,06 onder de voelbaarheidsdrempel van een trillingsterkte 0,1 liggen. Daarnaast betekent de omstandigheid dat de revisievergunning de door provinciale staten aanvaardbaar geachte waarde voor de nachtperiode van 0,26 Vmax niet toestaat, niet dat provinciale staten op voorhand redelijkerwijs hadden moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is. Dat door de in de revisievergunning bepaalde maximale trillingssterkte in de nachtperiode de feitelijke benutting van de maximale planologische mogelijkheden zal worden beperkt, betekent namelijk niet dat het plan als zodanig niet uitvoerbaar is.

Gelet hierop zal de Afdeling na de bespreking van de overige beroepsgronden bezien of aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten als bedoeld in artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb.

20.3. Bij het voorgaande merkt de Afdeling overigens nog op dat het in deze procedure uitsluitend gaat om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de trillinghinder. Gebleken is dat FBE een veranderingsvergunning heeft aangevraagd waarin is verzocht de trillingstreefwaarden, waaronder de nachtelijke Vmax-norm aan te passen. De vraag of de aangevraagde aangepaste trillingsstreefwaarden ook in milieutechnische zin aanvaardbaar zijn, moet worden bezien in het milieuspoor en valt buiten deze procedure.

Bebouwingspercentage

21. [appellant sub3]betoogt dat het in het plan opgenomen maximale bebouwingspercentage van 65% voor het fabrieksterrein niet deugdelijk is gemotiveerd. Hij vreest dat het verhoogde bebouwingspercentage zal leiden tot meer overlast.

21.1. Provinciale staten hebben zich op het standpunt gesteld dat een bebouwingspercentage van 65% aanvaardbaar is. Het vorige bestemmingsplan "Eerbeek" liet een maximaal bebouwingspercentage van 80% toe voor het fabrieksterrein. Verder is met het planologisch vastleggen van de reeds vergunde maximale productiecapaciteit in artikel 3.1, onder a, van de planregels, gewaarborgd dat een toename van bebouwing niet leidt tot een verhoging van de productie. Volgens provinciale staten zal een groter deel van de bedrijfsvoering in pandig plaatsvinden, wat een positief effect zal hebben op de milieueffecten.

21.2. In het deskundigenbericht staat dat binnen de aanduiding "maximum bebouwingspercentage: 65%" in de huidige situatie ongeveer 40% aan gebouwen, silo's en

overkappingen aanwezig is. Na realisatie van het plan zal de totale oppervlakte aan bebouwing 56% bedragen. Daarmee resteert 9% aan uitbreidingsruimte.

21.3. Net als de STAB, stelt de Afdeling vast dat de resterende uitbreidingsruimte van 9% niet zal kunnen worden gebruikt voor een verhoging van de productiecapaciteit, aangezien de productiecapaciteit in artikel 3.1, onder a, van de planregels is gemaximeerd. [appellant sub 3] kan dan ook niet worden gevolgd in zijn betoog dat het maximale bebouwingspercentage op zichzelf tot meer overlast zal leiden. Ook overigens hebben provinciale staten het opgenomen maximale bebouwingspercentage van 65%, onder verwijzing naar het maximale bebouwingspercentage onder het hiervoor geldende planologische regime, naar het oordeel van de Afdeling deugdelijk gemotiveerd.

Het betoog slaagt niet.

Het woon- en leefklimaat van [appellant sub 3] voor het overige

22. [appellant sub 3] betoogt dat in het plan bebouwing tot een hoogte van 15 m op onaanvaardbaar korte afstand van zijn perceel mogelijk wordt gemaakt. Hij vreest hierdoor schaduwhinder en verlies aan uitzicht. Verder voorziet het plan erin dat na de sloop van de naastgelegen woning aan de Volmolenweg 10 aan de westzijde van zijn perceel een 4 m hoge geluidswand op ongeveer 2,5 m van zijn tuin wordt geplaatst, wat zal uitsteken voor de voorgevel van zijn woning. Dit zal volgens [appellant sub 3] voor een onaanvaardbare aantasting van zijn woon- en leefklimaat zorgen. Daarbij wijst hij erop dat de huidige woning aan de Volmolenweg 10 weliswaar ongeveer dezelfde afmetingen heeft als de aan die zijde van het perceel voorziene geluidswand, maar dat het uitzicht op een gesloten, massieve geluidsmuur van wezenlijk andere aard is dan het uitzicht op een naastgelegen woning.

22.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van [appellant sub 3] wat betreft schaduwhinder en verlies aan uitzicht aanvaardbaar zijn. Daarbij wijzen zij erop dat ook onder het hiervoor geldende planologische regime bebouwing van aanzienlijke hoogte op korte afstand van het perceel van [appellant sub 3] mogelijk was, zodat de vergroting van de bouw mogelijkheden beperkt is. De geluidswand zal bovendien groen worden aangeplant en er zal een 4 m brede groenstrook worden gerealiseerd, waardoor het straatbeeld en met name het uitzicht vanuit de woning volgens provinciale staten juist verbetert.

22.2. De Afdeling overweegt dat uit het deskundigenbericht volgt dat de schaduwwerking als gevolg van de voorziene bebouwing aan de noordzijde van het perceel van [appellant sub 3] beperkt is. Voor de voorziene bebouwing aan de westzijde van het perceel van [appellant sub 3] geldt dat, hoewel het inzicht in de schaduwwerking daarvan volgens de STAB onvolledig is, het hiervoor geldende planologische regime aan de westzijde van het perceel van [appellant sub 3] ook al bebouwing van aanzienlijke hoogte op korte afstand toestond. In wat [appellant sub 3] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan zal zorgen voor een zodanige schaduwwerking op het perceel van [appellant sub 3] dat provinciale staten dit redelijkerwijs niet aanvaardbaar hebben mogen achten.

Wat het uitzicht betreft, stelt de Afdeling voorop dat geen recht bestaat op een ongewijzigd uitzicht. Dit neemt niet weg dat provinciale staten de gevolgen voor het uitzicht van [appellant sub 3] moeten betrekken in hun belangenafweging. Uit het deskundigenbericht volgt dat de voorziene bebouwing en de geluidswand het uitzicht over een bredere strook beïnvloeden, maar dat in andere richtingen het uitzicht vrij blijft. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het hier om een gebied gaat waarin bebouwing op relatief korte afstand van elkaar voorkomt. Het verschil in beleving tussen het uitzicht op een woning en op een

geluidswand hebben provinciale staten onderkend. Daarbij hebben provinciale staten ook betrokken dat de voorziene geluidswand op grotere afstand tot de perceelsgrens van [appellant sub 3] komt te liggen dan de te slopen naastgelegen woning. Provinciale staten hebben zich naar het oordeel van de Afdeling redelijkerwijs op het standpunt mogen stellen dat het uitzicht op de voorziene geluidswand aanvaardbaar is, mede ook gelet op het belang dat is gediend bij een adequate geluidwering ter bescherming van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 3].

22.3. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat provinciale staten zich redelijkerwijs op het standpunt hebben mogen stellen dat het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van [appellant sub 3] wat betreft schaduwwerking en uitzicht aanvaardbaar blijft.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

23. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4] zijn ongegrond. Provinciale staten hoeven geen proceskosten van hen te vergoeden.

24. Gelet op wat de Afdeling onder 20.1.2 en 20.2.1, heeft overwogen is het beroep van [appellant sub 3] gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb. De Afdeling ziet, gelet op wat onder 20.1.3 is overwogen, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door artikel 3.1, onder h, van de planregels aan te passen in overeenstemming met het voorstel van provinciale staten en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover het betreft de vernietiging van artikel 3.1, onder h, van de planregels.

Daarnaast ziet de Afdeling, gelet op wat onder 20.2.2 is overwogen, aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van het bestreden besluit voor het overige geheel in stand blijven.

Dit betekent dat het inpassingsplan geldig blijft, met inachtneming van de aanpassing van artikel 3.1, onder h, van de planregels, en dat de herinrichting en uitbreiding van het bedrijfsterrein en de bedrijfsbebouwing van FBE kan doorgaan.

25. Uit een oogpunt van rechtszekerheid ziet de Afdeling aanleiding provinciale staten op te dragen om de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

26. Provinciale staten moeten de proceskosten van [appellant sub 3] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] en [appellant sub 4] ongegrond;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 3A] en [appellante sub 3B] gegrond;

III. vernietigt het besluit van provinciale staten van Gelderland van 27 september 2023 tot vaststelling van het inpassingsplan "Folding Boxboard Eerbeek en omgeving";

IV. bepaalt dat het vernietigde planonderdeel artikel 3.1, onder h, van de planregels als volgt komt te luiden: "h. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - kartonlijn': een kartonlijn, met dien verstande dat de installaties van de kartonlijn uitsluitend zijn toegestaan op de op het moment van inwerkingtreding van het inpassingsplan bestaande locatie;;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit van 27 september 2023, voor zover het betreft de vernietiging van artikel 3.1, onder h, van de planregels;

VI. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van 27 september 2023 voor het overige geheel in stand blijven;

VII. draagt provinciale staten van Gelderland op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen III tot en met VI worden verwerkt op de landelijke voorziening;

VIII. veroordeelt provinciale staten van Gelderland tot vergoeding van bij [appellant sub 3A] en [appellante sub 3B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.267,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen, provinciale staten aan hun betalingsverplichting hebben voldaan;

IX. gelast dat provinciale staten van Gelderland aan [appellant sub 3A] en [appellante sub 3B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoeden, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen, provinciale staten aan hun betalingsverplichting hebben voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. E.A. Minderhoud en mr. N.H. van den Biggelaar, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Es, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 10 december 2025

826-1077

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen.

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Artikel 8:72

1. [...]

3. De bestuursrechter kan bepalen dat:

a. [...]

b. zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

[...]

Invoeringswet Omgevingswet

Artikel 4.6

1. [...]

3. Het oude recht blijft, tot het besluit onherroepelijk is, van toepassing op een beroep tegen:

a. [...]

b. een bestemmingsplan, wijzigingsplan, uitwerkingsplan, inpassingsplan of exploitatieplan.

[...]

Wet geluidhinder

Artikel 82

1. Behoudens het in de artikelen 83, 100 en 100a bepaalde is de voor woningen binnen een zone ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting van de gevel, vanwege de weg, 48 dB.

2. [...]

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.33

1. Bij besluit van provinciale staten kunnen gevallen of categorieën van gevallen worden aangewezen waarin de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid het wenselijk maakt dat:

a. de voorbereiding en bekendmaking van nader aan te duiden, op aanvraag of ambtshalve te nemen besluiten worden gecoördineerd, of

b. een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 dan wel een wijziging of uitwerking van een inpassingsplan, wordt vastgesteld of een omgevingsvergunning wordt verleend waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, en de voorbereiding en bekendmaking daarvan wordt gecoördineerd met de voorbereiding en bekendmaking van besluiten als bedoeld onder a.

2. Gedeputeerde staten kunnen van andere bestuursorganen, tenzij dit een bestuursorgaan van het Rijk is, de medewerking vorderen, die voor het welslagen van de coördinatie nodig is. Die bestuursorganen verlenen de van hen gevorderde medewerking.

3. In een besluit als bedoeld in de aanhef van het eerste lid kunnen provinciale staten tevens

bepalen dat gedeputeerde staten, met uitsluiting van het in eerste aanleg bevoegde bestuursorgaan, tenzij dit een bestuursorgaan van het Rijk is, de voor de bedoelde verwezenlijking benodigde besluiten op aanvraag of ambtshalve nemen.

4. Bij de gecoördineerde voorbereiding en bekendmaking als bedoeld in het eerste lid, onder a of b, wordt de procedure beschreven in de artikelen 3.31 en 3.32, respectievelijk die procedure in samenhang met hetzij, in geval van een inpassingsplan, de procedure beschreven in artikel 3.8, hetzij, in geval van een omgevingsvergunning, de uitgebreide voorbereidingsprocedure beschreven in paragraaf 3.3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht toegepast, met dien verstande dat daarbij provinciale staten in de plaats treden van de gemeenteraad, en gedeputeerde staten in de plaats van burgemeester en wethouders.

5. Indien ten aanzien van de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid het maken van een milieueffectrapport krachtens artikel 7.2 van de Wet milieubeheer verplicht is, gaat de kennisgeving, bedoeld in artikel 7.9, eerste lid, onderscheidenlijk de mededeling, bedoeld in artikel 7.27, eerste lid, dan wel artikel 7.24, eerste lid van die wet, vergezeld van een globale beschrijving van de gevolgen voor het ruimtelijk beleid, van de sociaal-economische gevolgen en van de gevolgen voor andere daarbij betrokken belangen, die van die verwezenlijking te verwachten zijn.

6. Artikel 3.30, derde lid, is van overeenkomstige toepassing met dien verstande dat in plaats van «bestemmingsplan» wordt gelezen: inpassingsplan.

7. Voor zover de verwezenlijking van een onderdeel van het provinciaal ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd door bepalingen die - al dan niet krachtens de wet - bij of krachtens een regeling van een gemeente of waterschap zijn vastgesteld, kunnen die bepalingen bij het nemen en uitvoeren van de besluiten, bedoeld in het eerste lid, onder a of b, om dringende redenen buiten toepassing worden gelaten.

Planregels "Inpassingsplan Folding Boxboard Eerbeek en omgeving"

Artikel 2 Wijze van meten

Artikel 2.1

a. [...]

d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - geluidswerende voorzieningen': vanaf de kruin van de woonstraat 't Haagje tot aan de bovenkant van de geluidswerende voorziening.

Artikel 3 Bedrijf - Papier- en kartonfabriek

Artikel 3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Bedrijf - Papier- en kartonfabriek aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. een papier- en kartonfabriek, waaronder begrepen het vervaardigen van pulp voor de eigen productie van de papier- en kartonfabriek, waarbij de productiecapaciteit niet meer bedraagt dan:

1. 200.000 ton papier en karton per jaar;

2. 80.000 ton ontinkte stof per jaar;

b. [...]

h. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - kartonlijn': een kartonlijn;

[...]

Artikel 3.4.7 Vrachtverkeer

a. Het gebruik van de gronden voor de papier- en kartonfabriek als bedoeld in artikel 3.1 aanhef en onder a is na de hierna genoemde termijnen uitsluitend toegestaan als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. [...]

2. vanaf het moment dat de opstelplaats als bedoeld onder 1 in gebruik is genomen:

op de opstelplaats is op elk moment tussen 6:30 en 7:00 uur 's ochtends maximaal 1 vrachtwagen met een stationair draaiende motor aanwezig;

op de opstelplaats zijn op elk moment tussen 7:00 uur 's ochtends en 19:00 uur 's avonds maximaal 5 vrachtwagens met een stationair draaiende motor aanwezig;

op de opstelplaats voor vrachtwagens zijn buiten de hiervoor genoemde tijdvakken geen vrachtwagens met stationair draaiende motor aanwezig;

3. [...]

Artikel 4 Groen

Artikel 4.3.1 Voorwaarden inrichting en gebruik gronden

De inrichting en het gebruik van de gronden bedoeld in artikel 4.1 vindt plaats volgens het landschapsplan.

Artikel 5 Verkeer

Artikel 5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor Verkeer aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wegen, straten en paden, waarbij geldt dat:

1. daar waar een 'as van de weg' is aangeduid, het midden van de weg gelegen is ter plaatse van de figuur 'as van de weg';

2. de weg gelegen tussen de Volmolenweg en de Wethouder Sandersstraat:

ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - verdiepte aanleg' verdiept wordt aangelegd op een diepte van minimaal 0,70 meter en maximaal 1,00 meter;

uit ten hoogste twee rijstroken bestaat; en

3. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - geasfalteerd' de weg geasfalteerd is en zonder drempels en zonder nieuwe putdeksels is uitgevoerd;

b. [...]

c. parkeren, maar niet ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer- parkeervoorzieningen niet toegestaan';

[...]

Artikel 5.2.2 Bouwwerken geen gebouwen zijnde

- a. Overkappingen zijn niet toegelaten.
- b. De bouwhoogte van geluidswerende voorzieningen is 2 meter, waarbij deze hoogte geldt op elk punt van de geluidswerende voorziening;
- c. De bouwhoogte van bouwwerken geen gebouwen zijnde (anders dan overkappingen) bedraagt ten hoogste:
 1. 1 meter voor erf- en terreinafscheidingen, niet zijnde geluidswerende voorzieningen;
 2. 8 meter voor lichtmasten en portalen voor geleiding, beveiliging en regeling van het verkeer;
 3. 15 meter voor antenne-installaties;
 4. 5 meter in overige gevallen.

Artikel 5.3.1 Geluidwerende voorzieningen

Het in gebruik nemen van de gronden als bedoeld in artikel 5.1, voor zover gelegen tussen de Volmolenweg en de Wethouder Sandersstraat, voor verkeer is uitsluitend toegestaan als is voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - geluidswerende voorzieningen', is een geluidswerende voorziening gerealiseerd;
- b. de geluidswerende voorziening als bedoeld onder a heeft, voor zover dat is aangegeven in het landschapsplan, een groene uitstraling door het gebruik van plantaardig materiaal.

Artikel 5.3.2 Landschappelijke inpassing

Voor zover de gronden bedoeld in artikel 5.1 zijn gelegen tussen de Volmolenweg en de Wethouder Sandersstraat geldt de volgende voorwaarde met betrekking tot landschappelijke inpassing:

- a. vanaf 1,5 jaar na aanvang van het gebruik van deze gronden voor verkeer is dat gebruik alleen nog toegestaan als de gronden met de bestemming Groen, gelegen ten westen van de weg, zijn ingericht en vervolgens in stand worden gehouden overeenkomstig het bepaalde in artikel 4.3.1.

Artikel 14 Algemene gebruiksregels

Artikel 14.1 Natura 2000

- a. De aanleg, de bouw en het gebruik overeenkomstig de bestemming Bedrijf - Papier- en kartonfabriek is uitsluitend toegestaan als dit niet leidt tot een toename van grondwateronttrekking ten opzichte van de onttrekking die in overeenstemming is met de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming van 22 augustus 2023 met kenmerk 2022-015360.
- b. De aanleg, de bouw en het gebruik overeenkomstig de bestemmingen Bedrijf - Papier- en kartonfabriek en Verkeer voor zover het betreft de nieuwe weg tussen de Volmolenweg en de Wethouder Sandersstraat is uitsluitend toegestaan als dit niet leidt tot een toename van

stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden ten opzichte van de stikstofdepositie ten gevolge van de emissies die in overeenstemming zijn met de vergunning op grond van de Wet natuurbescherming van 22 augustus 2023 met kenmerk 2022-015360.

Datum vergadering

27 september 2023

PS-nummer

PS2023-855

Provinciale Staten van Gelderland

Gezien het voorstel PS2023-855 (met bijlagen) van Gedeputeerde Staten van Gelderland van 22 augustus 2023, zaaknummer 2020-002050, over het inpassingsplan Folding Boxboard Eerbeek en omgeving.

Gelet op het bepaalde in:

- Artikel 3.26 van de Wet ruimtelijke ordening.
- Artikel 6.12, tweede lid, en artikel 6.25 van de Wet ruimtelijke ordening.
- Artikel 105, eerste lid, en artikel 143, tweede lid, van de Provinciewet.
- Afdeling 2 van hoofdstuk 1 en bijlage I van de Crisis- en herstelwet.
- Artikel 11 van het Besluit Uitvoering Crisis- en Herstelwet.

Besluiten

1. In te stemmen met de Zienswijzennota, voor zover betrekking hebbend op het inpassingsplan, en de wijzigingen van het inpassingsplan zoals opgenomen in de Zienswijzennota.
2. Het inpassingsplan Folding Boxboard Eerbeek en omgeving, zoals vervat in de bestandenset met planidentificatie NL.IMRO.9925.FBEomgeving-VST1, gewijzigd ten opzichte van het ontwerp, vast te stellen.
3. Het inpassingsplan Folding Boxboard Eerbeek en omgeving vrij te geven voor ter inzagelegging en beroep.
4. Geen exploitatieplan als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening vast te stellen.

Provinciale Staten van Gelderland

plv voorzitter

griffier