Aan:
College van burgemeester en wethouders van de gemeente Aa en Hunze
Postbus 93
9460 AB Gieten

Betreft:
Bezwaarschrift tegen omgevingsvergunning BOPA bewaarloods / opslag- en overslagloods Polderweg te Annerveenschekanaal

Bestreden besluit(en):
Omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit voor de realisatie van een bewaarloods met bijbehorende voorzieningen aan de Polderweg te Annerveenschekanaal, kadastraal bekend gemeente Anloo, sectie AA, nummer 265.

Zaaknummer / kenmerk gemeente:
2025-015713 en 2025-021872

Datum bestreden besluit:
beide besluiten zijn genomen op 23 april 2026

Datum bekendmaking / verzending besluit:
beide besluiten zijn bekend gemaakt op 30 april 2026
gemeenteblad 2026, 203755
gemeenteblad 2026, 203751

Datum bezwaarschrift:
15 mei 2026

Verzoek:
Bezwaarmakers verzoeken het college het bezwaar gegrond te verklaren, het bestreden besluit te herroepen en de omgevingsvergunning alsnog te weigeren, althans een nieuw besluit te nemen met inachtneming van het bezwaar.

Hoorzitting:
Bezwaarmakers verzoeken te worden gehoord voordat op het bezwaar wordt beslist.

(Mede) namens een groep bezorgde inwoners van Annerveenschekanaal
Zie de bijlage voor de (mede) ondertekenaars

Maria Drenth
Polderweg 2
9654 PV Annerveenschekanaal

Samenvatting

Hieronder vatten bezwaarmakers de kern van hun bezwaar samen. De bezwaren worden daarna per onderdeel nader uitgewerkt en onderbouwd.

BOPA route leidt niet tot ETFAL

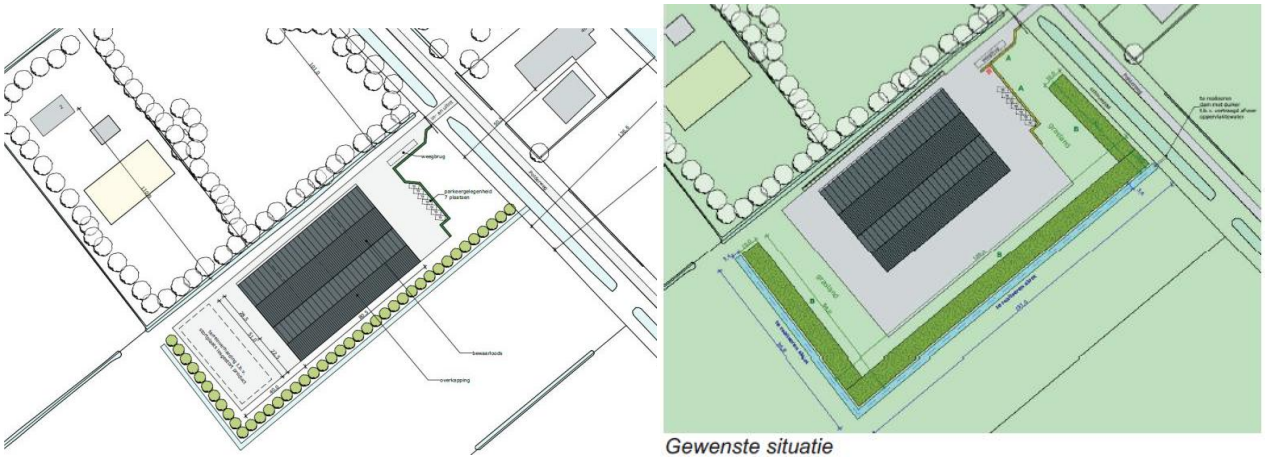
De BOPA-route wordt als zodanig niet bestreden. Het bezwaar richt zich tegen de wijze waarop het college die route heeft toegepast. Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan alleen worden vergund wanneer het college zelfstandig, concreet, kenbaar en handhaafbaar motiveert dat de aangevraagde activiteit leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2 Omgevingswet. Die motivering ontbreekt althans is onvoldoende.

De bestreden besluiten zijn bovendien in strijd met artikel 3:2, artikel 3:4 en artikel 3:46 Awb. De relevante feiten zijn onvoldoende zorgvuldig onderzocht, de betrokken belangen zijn onvoldoende evenwichtig afgewogen en de motivering is onvoldoende draagkrachtig, kenbaar en controleerbaar.

Nieuwbouw akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie

De kern van het bezwaar is dat het college de aangevraagde activiteit te beperkt heeft geduid. In de besluitvorming wordt het project vooral behandeld als een bewaarloods. De eigen bouwstukken typeren het project echter als “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie” en als “lichte industriefunctie”. Ook blijkt uit de stukken dat sprake is van erfverharding, koel- en ventilatietechniek, laad- en losactiviteiten, bulkbewaring, kistenbewaring, stalling van materieel, een weegbrug, zwaar landbouw- en vrachtverkeer, een geluidsscherm en logistieke productstromen.

Daarmee is niet slechts sprake van passieve opslag, maar van het oprichten van een nieuwe akkerbouwlocatie met technische, bedrijfsmatige en logistieke werking. De weegbrug bevestigt dat transport, aanvoer, laden, lossen, afvoer en productstromen wezenlijke onderdelen zijn van de inrichting. De activiteit had daarom moeten worden beoordeeld als een nieuwe agrarisch-logistieke bedrijfslocatie met centralisatie en overslagwerking. Dat is niet gebeurd.



Gewenste situatie

Het college heeft de ruimtelijke aanvaardbaarheid beoordeeld vanuit het te beperkte beeld van een bewaarloods. Daardoor zijn geluid, verkeer, verkeersveiligheid, locatiegeschiktheid, alternatieven, beschermd dorpsgezicht, landschap, woningbouwbelang, leefbaarheid, cumulatie, gebruiksgrenzen en handhaafbaarheid onvoldoende volledig en onvoldoende integraal beoordeeld.



Figuur 2 Huidige situatie, met beoogde ruimte voor ontwikkeling (Bron: Cyclomedia, 2023)



Gewenste situatie

Ook de locatiekeuze is onvoldoende gemotiveerd. Uit het gemeentelijke dossier blijkt dat de locatie niet vanzelfsprekend passend werd geacht. Intern is gevraagd of alle percelen van initiatiefnemer in beeld waren, omdat mogelijk een betere plek beschikbaar was voor een nieuwe agrarische bedrijfskavel. Vanuit cultuurhistorie en stedenbouw is bovendien geadviseerd om op deze locatie geen nieuwe agrarische bedrijfskavel met bebouwing te plaatsen. Ook is in de stukken vermeld dat het perceel grenst aan het beschermd dorpsgezicht van Annerveenschekanaal en dat zowel het beschermde dorpsgezicht als het landschap in het buitengebied provinciaal belang zijn.

Interne twijfel

Die interne twijfel is niet dragend weerlegd. Het college heeft niet kenbaar gemotiveerd waarom een locatie die intern als kwetsbaar is herkend, akoestisch problematisch is, verkeerskundig vragen oproept en in de invloedssfeer van het beschermd dorpsgezicht ligt, toch geschikt is voor een nieuwe akkerbouwlocatie met logistieke functie.

> “Wij hebben ons namelijk al positief uitgelaten over deze locatie.”[1]

De locatiekeuze is als uitgangspunt genomen, terwijl de geschiktheid vooraf had moeten worden aangetoond. De interne opmerking “Wij hebben ons namelijk al positief uitgelaten over deze locatie” bevestigt dat de locatiekeuze al positief was benaderd voordat de geschiktheid kenbaar was vastgesteld.

Een locatie wordt echter niet passend doordat zij achteraf met een geluidsscherm, landschappelijke inpassing, ventilatorafstelling, aannames over binnen laden en lossen, passeerstroken of niet volledig handhaafbare gebruiksbeperkingen aanvaardbaar wordt gerekend.

Locatie akoestisch ongunstig

De geluidbeoordeling bevestigt dit gebrek. Uit de ODD-stukken volgt dat de gekozen ligging akoestisch ongunstig is, dat tonaliteit een wezenlijk risico vormt, dat bij tonaal

geluid een toeslag van 5 dB kan leiden tot overschrijding van de VNG-waarden en dat dan geen sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook is erkend dat het storten van producten in vrachtwagens aanvankelijk niet als geluid-producerende activiteit was benoemd en dat buiten laden of storten een significante geluidbron kan zijn.

> “Onze ervaring met aardappelschuren in de praktijk leert echter dat er vrijwel altijd sprake is van tonaal geluid door (juist) de ventilatoren”,
>
> “Het storten van producten in vrachtwagens wordt in het akoestisch onderzoek inderdaad niet benoemd als activiteit die geluid produceert”. [2]

Niet is aangetoond dat de geluidbelasting volledig, representatief en handhaafbaar is beoordeeld. Het akoestisch onderzoek steunt op aannames over inpandig laden, gesloten deuren, ventilatorafstelling, het uitblijven of voorkomen van tonaliteit, het geluidsscherm en de wijze waarop binnen, onder de overkapping of buiten activiteiten plaatsvinden. Voor zover die aannames noodzakelijk zijn voor de aanvaardbaarheid, hadden zij als concrete, objectieve en handhaafbare vergunningvoorschriften moeten worden vastgelegd.

De activiteit brengt een substantiële logistieke stroom mee

Ook verkeer en verkeersveiligheid zijn onvoldoende onderzocht. De activiteit brengt een substantiële logistieke stroom mee. Het gaat om aanvoer, afvoer, laden, lossen, intern transport, gebruik van de weegbrug en zwaar landbouw- en vrachtverkeer. Uit de stukken blijkt dat de Polderweg smal is en dat binnen de gemeente zelf de vraag is gesteld of de Polderweg geschikt is voor de transportbewegingen. Verder blijkt dat passeerstroken als mogelijk “wisselgeld” werden gezien, maar niet vooraf aan de aanvrager zouden worden opgelegd.

Verkeersveiligheid is niet slechts een afgeleide van verkeershinder. Het college had concreet moeten beoordelen of de Polderweg, gelet op breedte, passeermogelijkheden, bermen, fietsers, wandelaars, recreatief verkeer, bewoners, hulpdiensten en uitwijkgedrag, veilig en doelmatig kan worden gebruikt voor de vergunde logistieke functie. Die zelfstandige beoordeling ontbreekt.

Beter alternatief niet onderzocht

Daarnaast is het alternatief bij Molenwijk 6 onvoldoende kenbaar betrokken. Bezwaarmakers stellen niet dat het college verplicht was om zelf een volledig alternatief project uit te werken. Wel geldt dat een concreet aangedragen alternatief dat op een kernaspect als verkeer aanzienlijk beter scoort, kenbaar en inhoudelijk bij de evenredigheids- en ETFAL-beoordeling had moeten worden betrokken.

> “Wat mevrouw zegt in haar advies klopt, De locatie op Molenwijk 6 te Spijkerboor is qua verkeer een aanzienlijk betere optie.” [3]

Uit het dossier volgt dat intern is opgemerkt dat deze locatie verkeerskundig “een aanzienlijk betere optie” is.

Beschermd dorpsgezicht is zelfstandig zwaarwegend belang

Het beschermd dorpsgezicht is eveneens onvoldoende zelfstandig beoordeeld. Het gaat niet om een algemeen landschappelijk aandachtspunt, maar om een zelfstandig zwaarwegend ruimtelijk-cultuurhistorisch belang. De vraag had moeten zijn of een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, logistieke werking, erfverharding, weegbrug, geluidsscherm, zwaar verkeer, koeling en ventilatie zich verdraagt met de cultuurhistorische context, zichtlijnen, openheid, ruimtelijke samenhang en beleving van het beschermd dorpsgezicht. Die beoordeling ontbreekt althans is onvoldoende kenbaar.

Landschappelijke inpassing kan gebrek niet dragen

Landschappelijke inpassing kan dit gebrek niet dragen. Beplanting, een houtsingel, een watergang of een geluidsscherm kunnen gevolgen mogelijk verzachten, maar zij beantwoorden niet de voorafgaande vraag of de functie op deze plaats past. Bovendien kunnen zulke maatregelen zelf gevolgen hebben voor openheid, zichtlijnen, historische verkaveling, waterstructuur en de beleving van de dorpsrand.

Cumulatie van gevolgen niet beoordeeld

Ook de cumulatie van gevolgen is onvoldoende beoordeeld. Het college heeft niet dragend gemotiveerd wat de gezamenlijke ruimtelijke belasting is van geluid, verkeersgeluid, piekgeluiden, ventilatie, tonaliteit, shovelgebruik, vrachtwagens, landbouwverkeer, verlichting, erfverharding, logistiek, geluidsscherm, landschappelijke ingrepen, recreatief gebruik, woonfunctie en beschermd dorpsgezicht. ETFAL verlangt juist een integrale beoordeling van het totaalbeeld.

Gebruiksgrenzen en handhaafbaarheid niet geborgd

Verder zijn de gebruiksgrenzen en handhaafbaarheid onvoldoende geborgd. Niet concreet is vastgelegd welke maximale opslagcapaciteit, jaarlijkse doorzet, verkeersomvang, buitenopslag, gebruik van de weegbrug, laad- en losactiviteiten, stortactiviteiten, gebruikstijden, deurstanden, geluidmaatregelen, geluidsscherm, ventilatorafstelling, tonaliteitsbeperking en landschappelijke instandhouding gelden.

Rechtszekerheid geschonden

Daarmee is ook de rechtszekerheid geschonden. Uit de vergunning zelf moet blijken wat maximaal is toegestaan, zodat omwonenden en toezichthouders kunnen controleren of de feitelijke bedrijfsvoering binnen de vergunde grenzen blijft. Rapportuitgangspunten en bijlagen kunnen de besluitvorming ondersteunen, maar vervangen geen duidelijke, objectieve en handhaafbare vergunningvoorschriften.

Besluit berust niet op een representatieve invulling

Het besluit gaat bovendien niet uit van een representatieve invulling van de maximaal toegestane situatie. Niet de meest gunstige, stille of beperkte bedrijfsvoering moet worden beoordeeld, maar wat de vergunning maximaal mogelijk maakt. Als buiten laden, buiten storten, geopende deuren, meerdere vullingen per jaar, ruimer gebruik van de weegbrug,

tonaliteit of extra verkeersbewegingen niet juridisch zijn uitgesloten, moeten deze mogelijkheden in de beoordeling worden betrokken.

Oordeel over ruimtelijke aanvaardbaarheid wordt doorgeschoven

Voor zover de aanvaardbaarheid afhankelijk is van latere bedrijfsvoering, technische afstelling of eventuele toekomstige maatregelen, wordt de beoordeling ten onrechte doorgeschoven. Dat geldt onder meer voor ventilatorafstelling, tonaliteit, binnen laden, gesloten deuren, beperking van buitenactiviteiten, gebruik van het geluidsscherm, landschappelijke instandhouding en eventuele passeerstroken. De ruimtelijke aanvaardbaarheid moet vooraf in de vergunning zijn verzekerd en kan niet worden doorgeschoven naar uitvoering, handhaving of latere maatregelen.

> "Als wisselgeld kunnen we uiteindelijk nog wel overgaan tot het (laten) aanleggen van passeerstroken langs de Polderweg, zodat overlast wordt verminderd. Op voorhand willen we dat niet opleggen/eisen van de aanvragers."[4]

Evenredigheid en subsidiariteit

Ten slotte is de evenredigheid en subsidiariteit onvoldoende gemotiveerd. Juist omdat alternatieven zijn genoemd, de locatie akoestisch ongunstig is, verkeersveiligheidsvragen bestaan, erfgoedbelangen zwaar wegen, een geluidsscherm nodig is, cumulatieve belasting onvoldoende is beoordeeld en mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn, rust op het college een verzwaarde motiveringsplicht om uit te leggen waarom juist deze locatie noodzakelijk, geschikt en evenredig is. Die motivering ontbreekt.

Beperkte duiding van de functie

Daarmee berust het besluit niet op een voorafgaande, integrale en handhaafbare beoordeling van de vergunde activiteit, maar op een te beperkte duiding van de functie en op aannames die niet juridisch zijn geborgd.

Daarbij is onvoldoende betrokken welke gevolgen deze ontwikkeling heeft voor de woonfunctie van het gebied en voor toekomstige woningbouwmogelijkheden aan de dorpsrand. Juist in een klein kanaaldorp waar leefbaarheid, doorstroming en de mogelijkheid om in het dorp te blijven wonen van groot belang zijn, heeft de vestiging van een grootschalige logistieke akkerbouwlocatie directe ruimtelijke gevolgen voor de ontwikkelingsmogelijkheden van omliggende woonlocaties en voor de ruimtelijke kwaliteit van het woonmilieu.

Verzoek bezwaar gegrond te verklaren

Gelet hierop verzoeken bezwaarmakers het college het bezwaar gegrond te verklaren, de bestreden besluiten te herroepen en de omgevingsvergunningen alsnog te weigeren.

Subsidiair verzoeken bezwaarmakers om een volledige, zelfstandige, integrale, kenbare en handhaafbare herbeoordeling van de BOPA en ETFAL, waarbij in ieder geval worden betrokken: de feitelijke aard van de activiteit als oprichting van een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, centralisatie en logistieke werking; geluid;

verkeer; verkeersveiligheid; Polderweg; Molenwijk 6; beschermd dorpsgezicht; landschap; woningbouwbelang; sociale functie van wonen in het dorp; interne twijfel; alternatieven; gebruiksgrenzen; bedrijfsvoering; rechtszekerheid; handhaafbaarheid; cumulatie; evenredigheid; en subsidiariteit.

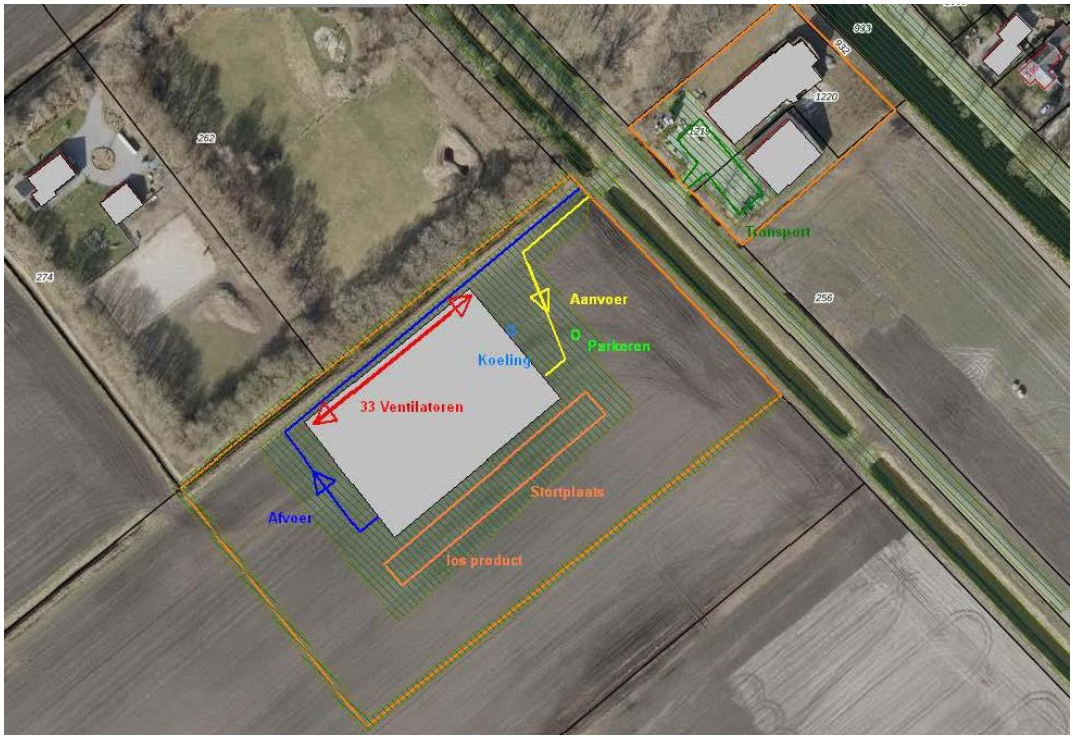
Inleiding

Onderhavig bezwaarschrift richt zich tegen de verleende omgevingsvergunningen voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit en daarmee samenhangende activiteiten ten behoeve van de realisatie van een bewaarloods met overkapping en bijbehorende voorzieningen aan de Polderweg te Annerveenschekanaal, kadastraal bekend gemeente Anloo, sectie AA, nummer 265.

De vergunning met zaaknummer 2025-015713 ziet op de ruimtelijke en planologische toestemming, waaronder de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. De vergunning met zaaknummer 2025-021872 ziet op de technische bouwactiviteit en de omgevingsplanactiviteit voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden. Beide besluiten hangen feitelijk en ruimtelijk nauw samen. Zij hebben betrekking op één ontwikkeling en moeten daarom in onderlinge samenhang worden beoordeeld.

Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie, lichte industrie

De eigen bouwstukken typeren het project als “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie”. Daarnaast wordt de gebruiksfunctie aangeduid als “lichte industriefunctie”. Deze projectomschrijving is leidend voor de feitelijke beoordeling van de activiteit. Zij maakt duidelijk dat het project niet slechts bestaat uit een gebouw voor passieve bewaring, maar uit de oprichting van een nieuwe agrarische bedrijfslocatie met een bedrijfsmatige, technische en logistieke functie.



Tot het project behoren onder meer bewaring, laad- en losvoorzieningen, een stortplaats voor losgestort product, bulkbewaring, kistenbewaring, koel- en ventilatietechniek, erfverharding, stalling van materiaal en materieel, een in-/uitrit en een weegbrug. De situatietekening vermeldt onder meer “in- en uitrit”, “terreinverharding t.b.v. stortplaats

losgestort product” en “weegbrug”. Daarmee zijn transport, logistiek en overslag niet bijkomstig, maar onderdeel van de inrichting.

De aanvraag is ingediend omdat het initiatief in strijd is met het geldende tijdelijke omgevingsplan. De strijdigheid betreft onder meer realisatie buiten het bouwvlak, overschrijding van de maximale bouwhoogte, overschrijding van de maximale oppervlakte van bedrijfsbebouwing, het aanleggen en verharden van gronden, het realiseren van een nieuwe erfstructuur op landbouwgrond en het uitvoeren van werken en werkzaamheden, waaronder de aanleg van een watergang en landschappelijke inrichting.

Voor deze afwijkingen is toepassing gegeven aan artikel 5.18 Omgevingswet. Op grond van artikel 4.2 Omgevingswet dient een dergelijke afwijking te berusten op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat vereist dat het bevoegd gezag kenbaar, concreet en inzichtelijk motiveert dat de beoogde functie, gelet op alle relevante omstandigheden, ruimtelijk aanvaardbaar is op de gekozen locatie.

Geschiktheid van beoogde locatie is niet aangetoond

Aan dit bezwaarschrift wordt ten grondslag gelegd dat het bestreden besluit niet berust op een kenbare en integrale beoordeling van de relevante ruimtelijke, milieukundige, landschappelijke, cultuurhistorische en sociaal-maatschappelijke gevolgen. Essentiële aspecten zijn onvoldoende onderzocht en de geschiktheid van de locatie voor de beoogde functie is niet aangetoond. Daarmee is niet inzichtelijk gemaakt dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2 Omgevingswet. Het besluit is bovendien genomen in strijd met artikel 3:2, artikel 3:4 en artikel 3:46 Awb.

Kritische signalen

Daarbij komt dat het eigen dossier van de gemeente en haar adviseurs meerdere kritische signalen bevat. De locatiekeuze is intern niet als vanzelfsprekend passend beoordeeld. Integendeel: in het interne dossier is gevraagd of alle percelen van initiatiefnemer in beeld zijn gebracht, omdat wellicht een betere plek beschikbaar was voor een nieuwe agrarische bedrijfskavel. Vanuit cultuurhistorie en stedenbouw is geadviseerd om hier geen nieuwe agrarische bedrijfskavel met bebouwing te plaatsen. Ook is vermeld dat het perceel grenst aan het beschermd dorpsgezicht van Annerveenschekanaal en dat zowel het beschermde dorpsgezicht als het landschap in het buitengebied provinciaal belang zijn.

Die interne twijfel is in het besluit onvoldoende kenbaar opgelost. De vergunning bevat wel positieve eindconclusies, maar maakt niet inzichtelijk waarom de eerder gesignaleerde bezwaren over noodzaak, locatiekeuze, beschermd dorpsgezicht, landschap, verkeer, geluid, waterstructuur, woningbouwbelang, leefbaarheid en handhaafbaarheid niet aan vergunningverlening in de weg staan. Juist wanneer de eigen adviseurs zulke kritische signalen geven, rust op het college een zwaardere motiveringsplicht.

Deelconclusie

De bestreden besluiten moeten worden beoordeeld als samenhangende toestemmingen voor het oprichten van een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, centralisatie en logistieke werking op landbouwgrond buiten het bestaande bouwvlak.

Het college heeft deze feitelijke ontwikkeling te beperkt beoordeeld als bewaarloods. Daardoor zijn de ruimtelijke, milieukundige, verkeerskundige, landschappelijke, cultuurhistorische en sociaal-maatschappelijke gevolgen onvoldoende integraal onderzocht en afgewogen.

Het besluit is daarom onvoldoende zorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd. ETFAL is niet aangetoond.

Juridisch kader

Algemene wet bestuursrecht

Op grond van artikel 3:2 Awb dient een bestuursorgaan een besluit zorgvuldig voor te bereiden. Dit brengt mee dat alle relevante feiten, omstandigheden, effecten en belangen volledig en inzichtelijk moeten worden onderzocht. Bij een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit betekent dit dat niet kan worden volstaan met een globale typering van de activiteit of een optelsom van deeladviezen. De feitelijke activiteit, de maximale gebruiksomvang en de gevolgen voor de fysieke leefomgeving moeten concreet worden vastgesteld.

Artikel 3:4, eerste lid, Awb bepaalt dat het bestuursorgaan de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen afweegt. Op grond van artikel 3:4, tweede lid, Awb mogen de nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Dit betekent dat het bedrijfsbelang van initiatiefnemer moet worden afgewogen tegen onder meer de belangen van omwonenden, verkeersveiligheid, woon- en leefklimaat, landschappelijke waarden, beschermd dorpsgezicht, waterstructuur, ruimtelijke kwaliteit, leefbaarheid van het dorp en de mogelijkheid om passende woonfuncties in het dorp te behouden of te ontwikkelen.

Uit artikel 3:4 Awb volgt tevens dat het besluit moet voldoen aan de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit. Dat betekent dat het bevoegd gezag moet beoordelen of de nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving noodzakelijk zijn en of het beoogde doel niet met een minder belastend alternatief, een andere locatie, een andere situering, een kleinere opzet, een andere oriëntatie of strengere gebruiksbeperkingen kan worden bereikt.

Artikel 3:46 Awb vereist dat een besluit berust op een deugdelijke, kenbare en draagkrachtige motivering. Wanneer het dossier interne twijfel, kritische adviezen of voorbehouden bevat, moet het besluit inzichtelijk maken waarom die twijfel is weggenomen of waarom het college die kritiek niet volgt. Een positieve eindconclusie is onvoldoende indien niet kenbaar wordt gereageerd op kritische signalen die raken aan de kern van de ruimtelijke aanvaardbaarheid.

Omgevingswet

Op grond van artikel 5.1 Omgevingswet is het verboden zonder omgevingsvergunning een activiteit te verrichten voor zover dat bij wet is bepaald. In dit geval betreft het onder meer een bouwactiviteit en een omgevingsplanactiviteit.

Artikel 5.18 Omgevingswet biedt de mogelijkheid om af te wijken van het omgevingsplan door middel van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor toepassing van deze bevoegdheid is vereist dat het bevoegd gezag de afwijking van het omgevingsplan deugdelijk motiveert en inzichtelijk maakt dat, ondanks die afwijking, sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een BOPA is geen technische formaliteit. Het bevoegd gezag moet zelfstandig beoordelen of de activiteit, gelet op aard, omvang, locatie, gebruik, effecten, maatregelen en handhaafbaarheid, ruimtelijk aanvaardbaar is. Daarbij moet worden uitgegaan van de feitelijke activiteit zoals die wordt aangevraagd en mogelijk gemaakt, niet slechts van de benaming die daaraan in de besluitvorming wordt gegeven.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Centraal in de beoordeling staat artikel 4.2 Omgevingswet. Hieruit volgt dat bij het toedelen van functies aan locaties sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Dit vereist dat het bevoegd gezag alle relevante effecten op de fysieke leefomgeving in beeld brengt, de feitelijke aard en omvang van de activiteit juist duidt, de maximale gebruiksomvang beoordeelt, de geschiktheid van de locatie onderzoekt, de betrokken belangen integraal afweegt, alternatieven en minder belastende uitvoeringen betrekt, maatregelen concreet en handhaafbaar borgt en kenbaar motiveert waarom de functie op deze locatie aanvaardbaar is.

Daarbij mogen de verschillende effecten niet geïsoleerd van elkaar worden beoordeeld. ETFAL verlangt een integrale beoordeling van het totaalbeeld van de fysieke leefomgeving. Dat betekent dat niet alleen afzonderlijk moet worden gekeken naar ventilatie, verkeersgeluid, piekgeluiden, vrachtwagens, shovelgebruik, verlichting, erfverharding, logistieke activiteiten, verkeersveiligheid, landschap, recreatief gebruik en beschermd dorpsgezicht, maar ook naar de gezamenlijke en cumulatieve werking daarvan op de woonomgeving, ruimtelijke kwaliteit en beleving van het gebied.

Juist wanneer meerdere hinder- en aantastingsfactoren samenkomen op één locatie, kan niet worden volstaan met de constatering dat afzonderlijke deelaspecten mogelijk “aanvaardbaar” zouden zijn. De vraag is of het totaal van de ontwikkeling, gelet op aard, omvang, uitstraling, gebruiksintensiteit en ruimtelijke context, nog verenigbaar is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De fysieke leefomgeving omvat in dit geval niet alleen geluid, verkeer, verkeersveiligheid, landschap, water, bodem, ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie, beschermd dorpsgezicht, hinder, cumulatie en handhaafbaarheid. Ook de woonfunctie en de leefbaarheid van het dorp zijn relevant voor de beoordeling. Wanneer gemeentelijke gronden in hetzelfde gebied in beeld zijn of zijn geweest voor woningbouw, moet het college kenbaar beoordelen hoe een nieuwe grootschalige akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, centralisatie en logistieke werking zich verhoudt tot het belang van wonen, woonkwaliteit, dorpsontwikkeling en sociale samenhang.

Woningbouw is in een klein dorp niet uitsluitend een ruimtelijke functie. Zij heeft ook een sociaal-maatschappelijke betekenis. De mogelijkheid voor inwoners, jongeren, starters, ouderen en terugkeerders om in het eigen dorp te blijven wonen of daar te gaan wonen, is een belang dat het college niet buiten beschouwing mag laten wanneer dezelfde omgeving wordt belast met een nieuwe bedrijfsmatige en logistieke functie.

Indien een functie duidelijke locatie-eisen stelt of aanzienlijke effecten heeft op de fysieke leefomgeving, dient het bevoegd gezag inzichtelijk te maken dat de gekozen locatie, mede in vergelijking met redelijkerwijs in aanmerking komende alternatieven of uitvoeringen, geschikt is voor de beoogde functie. Dat geldt hier temeer omdat de ontwikkeling niet slechts bestaat uit een gebouw, maar uit een nieuwe akkerbouwlocatie met op- en overslag, laden, lossen, wegen, erfverharding, technische installaties, watergang, houtsingel, geluidsscherm en verkeersbewegingen.

Daarnaast geldt dat op grond van artikel 5.130 Besluit kwaliteit leefomgeving het omgevingsplan rekening houdt met het belang van het behoud van cultureel erfgoed. Deze norm werkt door in de beoordeling van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Bij een ontwikkeling in de directe invloedssfeer van een beschermd dorpsgezicht moet het bevoegd gezag daarom kenbaar beoordelen wat de gevolgen zijn voor cultuurhistorische waarden, zichtlijnen, ruimtelijke samenhang, openheid en historische landschapsstructuren.

Dit betekent dat beschermd dorpsgezicht en erfgoedcontext niet als een gewone omgevingsfactor mogen worden behandeld. Zij vormen een zelfstandig en zwaarwegend ruimtelijk-cultuurhistorisch belang. Bij een ontwikkeling in de invloedssfeer van een beschermd dorpsgezicht moet het college daarom niet alleen beoordelen of een gebouw landschappelijk kan worden ingepast, maar ook of de nieuwe functie als geheel verenigbaar is met de cultuurhistorische structuur, openheid, zichtlijnen, schaal, beleving en historische samenhang van het gebied.

Omgevingsplan

Het geldende omgevingsplan vormt het toetsingskader voor de ruimtelijke aanvaardbaarheid van activiteiten. De daarin opgenomen regels en waarden zijn richtinggevend en normstellend voor het gebruik en de inrichting van de fysieke leefomgeving.

Afwijking van het omgevingsplan vormt een uitzondering op het geldende planologische regime en dient daarom deugdelijk te worden gemotiveerd. Dit brengt mee dat het bevoegd gezag inzichtelijk moet maken waarom, ondanks strijd met de planregels, de voorgenomen ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar is.

Daarbij geldt dat de in het omgevingsplan opgenomen waarden, waaronder landschappelijke kwaliteit, gebiedskarakteristiek, cultuurhistorie en bescherming van ruimtelijke structuren, leidend zijn bij de beoordeling. Zij kunnen niet worden gereduceerd tot aspecten die achteraf met een landschappelijk inpassingsplan worden verzacht.

Voor zover de ontwikkeling invloed heeft op een beschermd dorpsgezicht of de beleving daarvan, moet ook die invloed worden betrokken. Dat geldt niet alleen voor activiteiten binnen de formele begrenzing van het beschermd dorpsgezicht, maar ook voor ontwikkelingen direct daarbuiten die zichtlijnen, openheid, landschappelijke context en cultuurhistorische beleving kunnen beïnvloeden.

Toepassing op onderhavig besluit

Gelet op het voorgaande dient het bestreden besluit te berusten op een zorgvuldig en volledig onderzoek naar alle relevante effecten. Het besluit moet de feitelijke aard van de activiteit juist duiden als meer dan passieve opslag. Het moet de maximale gebruiksomvang, jaarlijkse doorzet, verkeersomvang en logistieke functie concreet beoordelen. Het moet een kenbare en integrale belangenafweging bevatten. Het moet inzichtelijk maken dat de locatie geschikt is voor de beoogde functie. Het moet alternatieven en minder belastende uitvoeringen kenbaar betrekken.

Het college mag de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarbij niet doorschuiven naar toekomstige bedrijfsvoering, nadere afstemming of later te treffen maatregelen. Indien de aanvaardbaarheid afhankelijk is van een bepaalde wijze van laden en lossen, gesloten deuren, ventilatorafstelling, het voorkomen van tonaliteit, verkeersmaatregelen, landschappelijke inpassing, verlichting of andere mitigerende maatregelen, moeten deze voorwaarden vooraf in het besluit concreet, objectief en handhaafbaar zijn vastgelegd. Een verwijzing naar rapportuitgangspunten, verwachtingen of toekomstige uitvoeringskeuzes is daarvoor onvoldoende.

Het moet interne twijfel en kritische adviezen inhoudelijk verwerken. En het moet motiveren dat, ondanks strijd met het omgevingsplan, sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Daarbij moet het college ook het sociaal-maatschappelijke en volkshuisvestelijke belang betrekken dat samenhangt met mogelijke woningbouw en woonontwikkeling in hetzelfde ruimtelijke invloedsgebied. Het gaat niet alleen om de vraag of initiatiefnemer bedrijfseconomisch voordeel heeft bij centralisatie van opslag en overslag. Daartegenover staan de belangen van omwonenden en dorpsbewoners bij een leefbare woonomgeving, behoud van woonkwaliteit en behoud van mogelijkheden om in Annerveenschekanaal te kunnen wonen. Indien hieraan niet is voldaan, kan het besluit geen stand houden.

Deelconclusie

Het juridisch kader verplicht het college tot een volledige, concrete, integrale en handhaafbare beoordeling van de feitelijke activiteit en van alle relevante belangen.

Die beoordeling ontbreekt. Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2, artikel 3:4 en artikel 3:46 Awb en voldoet niet aan artikel 4.2, artikel 5.1 en artikel 5.18 Omgevingswet.

Feitelijke aard van de activiteit

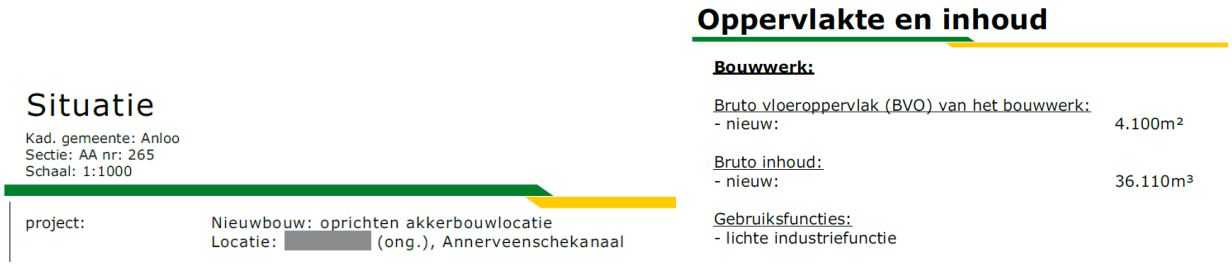
Voor de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid is bepalend wat de feitelijke aard en omvang van de aangevraagde activiteit is. Het college heeft het project in de besluitvorming overwegend behandeld als een bewaarloods. Die typering is te beperkt.

Daarbij geldt dat niet de meest gunstige, stille of beperkte bedrijfsvoering beslissend is, maar de representatieve invulling van hetgeen de vergunning maximaal mogelijk maakt. Wanneer de vergunning niet duidelijk begrenst hoeveel product jaarlijks mag worden verwerkt, hoe vaak de loods mag worden gevuld en geleegd, waar mag worden geladen en gelost, of buitenactiviteiten zijn toegestaan en welke verkeersbewegingen maximaal zijn toegestaan, kan niet worden vastgesteld dat het akoestisch onderzoek en de ruimtelijke beoordeling uitgaan van een representatieve situatie. In dat geval wordt niet de vergunde activiteit beoordeeld, maar slechts een veronderstelde bedrijfsvoering.

Volgens vaste rechtspraak moet bij de beoordeling van geluid en ruimtelijke aanvaardbaarheid worden aangesloten bij een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Dat veronderstelt wel dat duidelijk is welke activiteiten zijn toegestaan en welke bedrijfsvoering feitelijk mogelijk wordt gemaakt. In dit geval ontbreekt die duidelijkheid. Niet inzichtelijk is bijvoorbeeld welke maximale gebruiksomvang wordt vergund, hoe vaak mag worden geladen en gelost, hoe vaak de loods wordt gevuld en leeg gehaald, of buitenactiviteiten zijn toegestaan, hoe de weegbrug mag worden gebruikt, welke maximale verkeersbewegingen samenhangen met deze nieuwbouw. Daardoor is niet aangetoond dat de gehanteerde uitgangspunten representatief zijn voor de vergunde activiteit.

Nieuwe akkerbouwlocatie, lichte industrie

Uit de eigen bouwstukken volgt dat het project wordt aangeduid als “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie”. Op dezelfde bouwtekening wordt de gebruiksfunctie aangeduid als “lichte industriefunctie”. Deze combinatie is juridisch relevant. Zij bevestigt dat het project niet slechts ziet op een gebouw voor passieve agrarische bewaring, waar de gemeente van uit lijkt te gaan, maar op het oprichten van een nieuwe bedrijfsmatige akkerbouwlocatie met technische en logistieke functie.



De aanduiding “lichte industriefunctie” mag daarbij niet worden gebruikt om de gevolgen van het project te relativeren. De term ziet op de bouwtechnische gebruiksfunctie van het bouwwerk. Zij betekent niet dat de ruimtelijke, akoestische, verkeerskundige en landschappelijke gevolgen licht zijn. Voor de BOPA- en ETFAL-beoordeling is beslissend

welke functie feitelijk aan de locatie wordt toegedeeld en welke gevolgen die functie heeft voor de fysieke leefomgeving.

Feitelijke gevolgen aanzienlijk

In dit geval zijn de feitelijke gevolgen aanzienlijk. Het project omvat een gebouw van circa 4.100 m² bruto vloeroppervlak en circa 36.110 m³ bruto inhoud. Daarnaast voorziet het project in erfverharding, technische bewaring, koeling, ventilatie, laad- en losactiviteiten, stortplaats voor losgestort product, stalling van materieel, gebruik van een in- en uitrit en een weegbrug.

De weegbrug bevestigt dat het project een logistieke functie heeft. In de BOPA-motivering staat dat de weegbrug wordt aangelegd om te monitoren hoeveel product wordt getransporteerd. Daarmee zijn transportmonitoring, aanvoer, afvoer, wegen, productstromen en logistieke afhandeling onderdeel van de inrichting. De locatie fungeert dus niet als louter passieve opslag, maar als schakel in de agrarische bedrijfsvoering en distributie.

Zelfstandige agrarische-logistieke nevenlocatie

Uit de stukken blijkt niet eenduidig dat uitsluitend sprake is van het verplaatsen van opslagcapaciteit, maar juist wel van het realiseren van een nieuwe, brede agrarisch-logistieke functie op een afzonderlijke locatie. In het akoestisch onderzoek wordt gesteld dat bij realisatie van de bewaarloods “de overeenkomstige activiteiten op het bestaande bedrijfsperceel [...] worden beëindigd” en dat daar “daarna alleen sprake [zal] zijn van stalling van landbouwvoertuigen en de daarbij behorende voertuigbewegingen.”

Tegelijkertijd vermeldt de BOPA-motivering dat de nieuwe overkapping mede bedoeld is voor “het stallen van materiaal en materieel”, waaronder “kippers, tractoren en andere werktuigen voor op het land”, die daar gedurende herfst- en wintermaanden onderdak zullen krijgen. Ook wordt beschreven dat de locatie zal functioneren als laad- en overslagpunt voor producten en bewaarkisten.

Daarmee ontstaat een tegenstrijdig beeld. Enerzijds wordt gesteld dat activiteiten op bestaande locaties worden beperkt of beëindigd, anderzijds blijkt uit de eigen stukken dat op de nieuwe locatie juist aanvullende functies worden geconcentreerd, waaronder materieelstalling, logistiek, laden en lossen en langdurige opslag van machines en kisten.

Dit ondersteunt het beeld dat feitelijk sprake is van een zelfstandige agrarisch-logistieke nevenlocatie met een bredere ruimtelijke uitstraling dan uitsluitend een ondersteunende bewaarloods. Dat beeld wordt versterkt doordat op de bouwtekening als gebruiksfunctie expliciet “lichte industriefunctie” is vermeld.

Centralisatie op nieuwe locatie

Met de vergunning ontstaat een nieuwe centrale locatie voor opslag, bewaring, technische behandeling en logistieke afhandeling. Het college had daarom niet mogen beoordelen of een loods als gebouw inpasbaar is. Het had moeten beoordelen of het oprichten van een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, centralisatie en logistieke werking op

deze locatie ruimtelijk, verkeerskundig, akoestisch, landschappelijk, cultuurhistorisch en maatschappelijk aanvaardbaar is.

Dat is onvoldoende gebeurd. Niet inzichtelijk is gemaakt welke bedrijfsactiviteiten op de nieuwe locatie worden geconcentreerd, welke maximale gebruiksomvang wordt toegestaan, welke jaarlijkse doorzet wordt vergund, welke verkeersbewegingen daarmee samenhangen, hoe vaak de loods mag worden gevuld en geleegd, welke activiteiten buiten mogen plaatsvinden, hoe de weegbrug mag worden gebruikt en hoe de nieuwe akkerbouwlocatie zich verhoudt tot de bestaande erven en de omgeving.

Daardoor is evenmin inzichtelijk dat de onderzoeken zijn gebaseerd op een representatieve invulling van de maximaal vergunde mogelijkheden. Het college heeft daarmee niet de volledige toegestane activiteit beoordeeld, maar een beperkte en gunstig veronderstelde variant daarvan.

Eigen gegevens tonen een substantiële logistieke omvang aan, maar begrenzen de maximale doorzet niet

Uit de stukken blijkt dat de loods een opslagcapaciteit heeft van circa 5.200 ton. Verder volgt uit de stukken dat inschuren plaatsvindt met trekkers en kiepwagens met een capaciteit van circa 18 ton, en dat dit volgens de stukken circa 289 aanvoeren genereert. Ook staat in de stukken dat één aanvoer twee verkeersbewegingen genereert. Voor de afvoer wordt uitgegaan van vrachtwagens met een capaciteit van circa 36 ton. Bij een hoeveelheid van circa 5.200 ton leidt dit rekenkundig tot circa 144 vrachtwagenladingen.

Deze gegevens tonen aan dat sprake is van een substantiële logistieke productstroom. Indien aankomst en vertrek afzonderlijk worden meegeteld, leidt de aanvoer van circa 5.200 ton met kiepwagens van circa 18 ton tot circa 289 aanvoeren en, bij twee verkeersbewegingen per aanvoer, tot circa 578 verkeersbewegingen. Voor de afvoer leidt 5.200 ton gedeeld door 36 ton per vrachtwagen tot circa 144 vrachtwagenladingen. Indien ook daarbij aankomst en vertrek afzonderlijk worden meegeteld, gaat het om circa 288 verkeersbewegingen. Bij deze telwijze kan de totale aan- en afvoer bij deze uitgangspunten uitkomen op circa 866 verkeersbewegingen.

Bezwaarmakers stellen daarmee niet dat dit zonder meer het vergunde maximum is. Het punt is juist dat het bevoegd gezag niet inzichtelijk heeft gemaakt welke telwijze is gehanteerd, welke verkeersbewegingen zijn meegerekend, welke verkeersbewegingen buiten beschouwing zijn gebleven en welke verkeersomvang de vergunning maximaal toestaat.

Daarbij is van belang dat uit de vergunning niet blijkt dat de maximale gebruiksomvang concreet en handhaafbaar is begrensd tot één volledige vulling van de loods of tot maximaal circa 5.200 ton per jaar. Een opslagcapaciteit van circa 5.200 ton zegt op zichzelf niet noodzakelijkerwijs wat de maximale jaarlijkse doorzet is, tenzij die doorzet in de vergunning als maximum wordt vastgelegd. Juist omdat de vergunning die maximale doorzet niet begrenst, is voor omwonenden en toezichthouders niet bepaalbaar welke verkeers-, geluid- en logistieke belasting maximaal is toegestaan.

Indien de loods gedurende het jaar meerdere keren geheel of gedeeltelijk wordt gevuld en geleegd, kunnen de feitelijke verkeers-, geluid- en logistieke effecten groter zijn dan de effecten die volgen uit een beoordeling op basis van één volledige vulling of één jaaromvang van circa 5.200 ton.

Voor de ruimtelijke beoordeling is dit wezenlijk. Indien de vergunning niet uitsluit dat de loods meerdere keren per jaar geheel of gedeeltelijk wordt gevuld en geleegd, moet die mogelijkheid worden betrokken bij de beoordeling van geluid, verkeer, logistiek en leefklimaat. Het college kan niet volstaan met een berekening op basis van één gebruiksscenario wanneer de vergunning een ruimere bedrijfsvoering mogelijk maakt. Zonder concrete begrenzing van de maximale doorzet is niet aangetoond dat het beoordeelde scenario representatief is voor de vergunde situatie.

Het gebrek in het besluit zit daarom niet primair in het ontbreken van gegevens over de omvang. De stukken bevatten juist gegevens waaruit de logistieke omvang blijkt. Het gebrek is dat deze gegevens onvoldoende juist zijn geduid, dat niet duidelijk is welke maximale gebruiksomvang vergunningrechtelijk is toegestaan, en dat de logistieke functie onvoldoende volledig, representatief en integraal is betrokken in de ruimtelijke beoordeling.

Gebrek in de motivering

Dit gebrek werkt door in de volledige BOPA-beoordeling. Geluid, verkeer, locatiegeschiktheid, alternatieven, beschermd dorpsgezicht, landschap, cumulatie, bedrijfsvoering, gebruiksgrenzen en handhaafbaarheid hadden moeten worden beoordeeld vanuit de feitelijke functie van een nieuwe akkerbouwlocatie met logistieke werking, en niet vanuit het te beperkte beeld van een bewaarloods.

Deelconclusie

De eigen stukken typeren het project als “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie” en als “lichte industriefunctie”. Die combinatie bevestigt dat sprake is van een nieuwe agrarische bedrijfslocatie met technische, bedrijfsmatige en logistieke werking.

Het college heeft de activiteit te beperkt beoordeeld als bewaarloods. Bovendien is niet aangetoond dat de onderzoeken en de ruimtelijke beoordeling zijn gebaseerd op een representatieve invulling van de maximaal toegestane bedrijfsvoering. De vergunning begrenst onvoldoende hoeveel product jaarlijks mag worden verwerkt, hoe vaak de loods mag worden gevuld en geleegd, waar mag worden geladen en gestort, welke buitenactiviteiten zijn toegestaan, hoe de weegbrug mag worden gebruikt en welke verkeersbewegingen maximaal zijn toegestaan.

Daardoor is niet de vergunde activiteit beoordeeld, maar een beperkte en gunstig veronderstelde bedrijfsvoering. Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 Awb. Omdat niet is aangetoond dat de maximaal toegestane functie op deze locatie passend is, is ETFAL niet aangetoond.

Geluid

De geluidbeoordeling vormt een van de centrale gebreken in de besluitvorming. Het college heeft niet aangetoond dat de geluidbelasting van de feitelijke activiteit op deze locatie aanvaardbaar is. Daarbij is van belang dat de activiteit niet kan worden beoordeeld als een gewone bewaarloods, maar als het oprichten van een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, centralisatie en logistieke werking.[5]

> “De voornaamste overlast zal uit geluid als gevolg van in- en uitschuren en de vervoersbewegingen zijn. Een akoestisch onderzoek kan noodzakelijk zijn.”

De functie akkerbouwlocatie met lichte industrie brengt geluid mee. Onder meer door koeling, ventilatie, laden, lossen, storten, intern transport, shovelgebruik, vrachtwagens, landbouwvoertuigen, het gebruik van de weegbrug en verkeersbewegingen van en naar de locatie.

De eigen bouwstukken typeren het project als “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie” en als “lichte industriefunctie”. Het gebouw heeft een bruto vloeroppervlak van circa 4.100 m² en een bruto inhoud van circa 36.110 m³.[6]

Deze omvang en functie maken dat een zorgvuldige en representatieve geluidbeoordeling noodzakelijk is. Het besluit maakt echter niet inzichtelijk dat alle relevante geluidbronnen volledig, representatief en handhaafbaar zijn beoordeeld.

AKOESTISCH ONDERZOEK OP- EN OVERSLAG

POLDERWEG TE ANNERVEENSCHEKANAAL

Onderzoek industriegeluid versie 4

Het akoestisch onderzoek en de daarop gebaseerde beoordeling lijken in belangrijke mate te steunen op aannames over de bedrijfsvoering, de plaats van laad- en losactiviteiten, de werking van ventilatoren, het uitblijven of voorkomen van tonaliteit, de aanwezigheid van een geluidsscherm en de wijze waarop activiteiten binnen, onder de overkapping of buiten plaatsvinden.

De vervoersbewegingen door het dorp, die nodig zijn om het product op de locatie te krijgen en vrachtwagens dicht langs huizen voeren, zijn niet meegenomen in het akoestisch rapport, noch is er een verkeerskundig rapport opgesteld.

Gehanteerde geluidsmaatstaf niet passend

De kwalificatie als gemengd gebied is onvoldoende gemotiveerd. Uit de rechtspraak volgt dat niet de enkele aanwezigheid van agrarische functies beslissend is, maar de feitelijke mate van functiemenging, de aard van de omgeving en eventuele ligging aan hoofdinfrastructuur. Het college heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom deze locatie, in open buitengebied en nabij woningen en beschermd dorpsgezicht, als gemengd gebied mag worden behandeld. Daarmee is niet aangetoond dat de gehanteerde geluidmaatstaf past bij de feitelijke omgeving.

Het geluidscherm is nodig om het geluid net aanvaardbaar te maken binnen de ruimere maatstaf.

> “De grenswaarde voor gemengd gebied wordt met name in de nachtperiode bij een aantal woningen overschreden. Dit is vooral het gevolg van het nu bij de beoordeling mee beschouwen van het transport op het terrein. Het geregeld actief zijn van een transportmiddel buiten de loods veroorzaakt dit met name, naast de bijdrage van de ventilatoren.” [7]

Een VNG-systematiek of akoestisch rekenresultaat kan de ETFAL-toets niet vervangen. Ook wanneer op papier aan bepaalde waarden zou worden voldaan (en het akoestisch onderzoek laat zien dat dat niet zo is) moet het college nog steeds beoordelen of de feitelijke geluidbelasting, gelet op aard, duur, herkenbaarheid, tonaliteit, piekgeluiden, avond- en nachtperiode, cumulatie met verkeer en de ruimtelijke context, aanvaardbaar is. Die beoordeling is onvoldoende kenbaar gemaakt.

> “Omdat er in beide toetsingskaders sprake is van overschrijdingen, wordt in het akoestisch onderzoek het effect van een geluidscherm van 3 m hoog en 90 m lang onderzocht. Met dit geluidscherm wordt aan de verschillende geluidnormen voldaan (in het geval van Model 1 zonder geen marge).”[8]

Tabel 12: Langtijdgemiddeld beoordelingsniveau $L_{Ar,LT}$ in dB(A) VNG stappenplan (Model 1 met scherm)

Beoordelingspunt	Hoogte m	Berekend $L_{Ar,LT}$ in dB(A) in		
		dagperiode	avondperiode	nachtperiode
Greveling 44B	2	43	40	38
Greveling 44B	5	44	42	40
Polderweg 2	2	43	40	38
Polderweg 2	5	44	42	40
Polderweg 4-6	2	44	41	39
VNG Gemengd gebied		50	45	40

Uitgaande van de norm passend bij het gebied en bij wat de gemeente opgenomen heeft in artikel 22.65 van het Omgevingsplan, wordt ook met een geluidscherm niet voldaan aan de geluidsnormen.

Twee verschillende geluidstoetsen leiden tot wezenlijk verschillend geluidsbeeld

Opvallend is dat in het akoestisch onderzoek feitelijk twee verschillende beoordelingskaders naast elkaar worden gebruikt, die voor dezelfde activiteit tot een wezenlijk verschillend geluidsbeeld leiden.

Enerzijds wordt getoetst aan artikel 22.65 van het Omgevingsplan Aa en Hunze. Daarbij worden bij agrarische activiteiten grotendeels uitsluitend de vast opgestelde installaties en toestellen beoordeeld, zoals ventilatoren en koeling. Het akoestisch rapport vermeldt expliciet dat de grenswaarden “geen betrekking [hebben] op het in- en uitrijden van voertuigen maar alleen op de vast opgestelde installaties (koeling en ventilatie)”. Ook

wordt vermeld dat transportbewegingen gedurende de dagperiode binnen dit beoordelingskader niet worden beschouwd.

Anderzijds wordt in hetzelfde rapport beoordeeld binnen het kader van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) volgens de VNG-systematiek. Daarbij moeten de transportbewegingen, laad- en losactiviteiten en overige logistieke activiteiten juist wel worden meegenomen. Het rapport vermeldt expliciet dat de diverse transportbewegingen, die binnen het kader van het omgevingsplan niet worden beoordeeld, binnen ETFAL “wel in de beschouwing dienen te worden opgenomen” en dat daardoor “een ander geluidsbeeld ontstaat”.

Juist op dat punt blijkt dat de feitelijke hinder in belangrijke mate wordt veroorzaakt door de logistieke en transport-gerelateerde activiteiten van de nieuwe akkerbouwlocatie. In het VNG/ETFAL-model ontstaan vervolgens overschrijdingen in de nachtperiode, waarbij het rapport expliciet vermeldt dat deze overschrijdingen “vooral het gevolg [zijn] van het nu bij de beoordeling mee beschouwen van het transport op het terrein”.

Daarmee bevestigt het akoestisch onderzoek feitelijk zelf dat de aanvaardbaarheid van de locatie in belangrijke mate afhankelijk is van het buiten beschouwing laten van transport- en overslagactiviteiten binnen het beoordelingskader van artikel 22.65 Omgevingsplan. Dat is juridisch relevant, omdat ETFAL juist een integrale beoordeling verlangt van de feitelijke activiteit en alle ruimtelijk relevante hinderbronnen.

Alle hinderbronnen, dus ook de vervoersbewegingen van en naar de akkerbouwlocatie. De vrachtwagens rijden op de “kop van het dorp” (Polderweg 1 tot en met 45) op minder dan 15 meter langs gevels van huizen.

Het college kon daarom niet volstaan met een verwijzing naar de beperkte systematiek van artikel 22.65 Omgevingsplan. Juist omdat sprake is van een nieuwe akkerbouwlocatie met logistieke werking, laad- en losactiviteiten, transportbewegingen, overslag en verkeersgeneratie, had het college de volledige feitelijke geluidbelasting integraal moeten beoordelen en dragend moeten motiveren waarom deze locatie ondanks de geconstateerde overschrijdingen en akoestische kwetsbaarheid toch aanvaardbaar zou zijn.

Kritische signalen

De ODD heeft in de correspondentie uitdrukkelijk aangegeven dat de haalbaarheid van de locatie nog ter discussie stond vanwege tonaliteit van de ventilatoren en dat de locatie akoestisch “overduidelijk een ongunstige locatie” is.[9]

> “De haalbaarheid van de locatie staat dus nog ter discussie, gezien het punt van de (door ons zeer waarschijnlijk geachte) eventuele tonaliteit van de ventilatoren. Hoe dan ook is het akoestisch gezien overduidelijk een ongunstige locatie.”

Dat is juridisch zwaarwegend. Een locatie die door de geluidadviseur als akoestisch overduidelijk ongunstig wordt aangeduid, kan niet zonder meer passend worden geacht. Dan rust op het college een verzwaarde motiveringsplicht om concreet, kenbaar en

handhaafbaar aan te tonen waarom de locatie ondanks die akoestische ongunstigheid toch leidt tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Een verwijzing naar een akoestisch rapport en een geluidsscherm is daarvoor onvoldoende wanneer de aanvaardbaarheid afhankelijk blijft van aannames en bedrijfsvoering-condities die niet scherp zijn begrensd.

Daarbij komt dat de ODD heeft onderkend dat het storten van producten in vrachtwagens aanvankelijk niet als geluid-producerende activiteit was benoemd. De ODD schrijft: “Het storten van producten in vrachtwagens wordt in het akoestisch onderzoek inderdaad niet benoemd als activiteit die geluid produceert.”

> “Omdat het plan is dat er veel meer producten opgeslagen gaan worden in deze loods, in plaats van op de diverse nu bestaande verspreide locaties, moet er ook rekening worden gehouden met aanzienlijk meer stortactiviteiten. De periode was ook beperkt tot het oogstseizoen en wordt met een bewaarloods over een langere periode (van oktober tot juli) uitgespreid, dus een langere periode van dit soort geluidbelasting.”

Ook adviseert de ODD om het rapport aan te vullen met een explicietere beschrijving van de laadactiviteiten, namelijk het laden van vrachtwagens door producten hierin te storten en waar deze plaatsvinden. Daarbij merkt de ODD op dat wanneer laden toch buiten kan plaatsvinden, dit een significante geluidbron is die in de berekeningen moet worden meegenomen. .[10]

Niet alle geluidsbronnen meegewogen

Dat punt raakt de kern van de geluidbeoordeling. De feitelijke inrichting voorziet in laad- en losactiviteiten onder de overkapping en op een . Laden onder een overkapping is niet zonder meer gelijk te stellen met volledig inpandig laden in een akoestisch afgeschermde ruimte. Niet inzichtelijk is gemaakt of het akoestisch onderzoek representatief is voor laden, lossen en storten onder de overkapping. Evenmin is handhaafbaar vastgelegd waar laden, lossen en storten precies mogen plaatsvinden, welke openingen daarbij gesloten moeten zijn, of activiteiten onder de overkapping akoestisch als binnen-activiteiten zijn beschouwd, en welke geluidbelasting daarvan uitgaat.

> “Het storten van producten in vrachtwagens wordt in het akoestisch onderzoek inderdaad niet benoemd als activiteit die geluid produceert.”

> “In het geval dat blijkt dat dit laden toch ook buiten kan plaatsvinden, dan is het onzes inziens wel een significante geluidbron die wel meegenomen moet worden in de berekeningen.”[11]

Daarbij is ook niet inzichtelijk gemaakt dat het geluid van shovelgebruik afzonderlijk en representatief is onderzocht. Bij een nieuwe akkerbouwlocatie met opslag, overslag en logistieke afhandeling hoort gebruik van materieel. Met name het schuiven, schrapen, leegkiepen en neerkomen van een shovelbak op of over een betonnen of cementgebonden vloer kan harde, scherpe en impulsachtige geluiden veroorzaken. Bezwaarmakers kennen dit geluid uit de bestaande agrarische bedrijfsvoering in de

omgeving. Het gaat daarbij niet om een theoretische bron, maar om geluid dat juist bij opslag, overslag, laden en lossen van landbouwproducten kenmerkend kan zijn.

De nieuw te bouwen loods zorgt voor meer vervoersbewegingen op de Polderweg. Het geluid dat deze zware landbouwvoertuigen en vrachtwagens met zich meebrengen wordt in het geheel buiten het akoestisch onderzoek gelaten. Dat betekent echter niet dat de vervoersbewegingen geen geluid veroorzaken. Met name bij de woningen direct aan de weg aan het begin van het dorp (Polderweg 1 tot en met 45) is dit zorgwekkend.

Het besluit maakt niet inzichtelijk of deze specifieke geluiden zijn meegenomen als afzonderlijke geluidbron, met welke bronvermogens is gerekend, op welke locatie dit geluid is gemodelleerd, in welke periode dit geluid kan optreden, hoe vaak het kan optreden, of piekgeluiden zijn beoordeeld en of sprake kan zijn van impulsachtig of herkenbaar geluid. Het enkele meenemen van algemene voertuigbewegingen of algemene laad- en losactiviteiten is onvoldoende indien niet duidelijk is of daarin ook shovelbakcontact met de vloer, schrapen, storten en piekgeluiden zijn verwerkt.

Binnen laden versus buitenactiviteiten

Uit het akoestisch onderzoek blijkt dat de geluidberekeningen zijn gebaseerd op de aanname dat vrachtwagens uitsluitend inpandig worden geladen, waarbij het product binnen de loods in de laadbak wordt gestort en de deuren gesloten blijven. Juist deze aanname is van belang voor de conclusie dat de geluidbelasting aanvaardbaar zou zijn.

Tegelijkertijd volgt uit de vergunningstukken, de aard van de inrichting en de beschreven bedrijfsvoering dat sprake is van omvangrijke buitenactiviteiten, waaronder op- en overslag, manoeuvreren met trekkers, kippers, shovels en heftrucks, verhardingen, logistieke ruimte vóór de loods en tijdelijke opslag van producten op het buitenterrein. De vergunning bevat echter geen expliciet en handhaafbaar voorschrift dat laden uitsluitend inpandig mag plaatsvinden of dat deuren tijdens laadactiviteiten gesloten moeten blijven.

> “In het geval dat blijkt dat dit laden toch ook buiten kan plaatsvinden, dan is het onzes inziens wel een significante geluidbron die wel meegenomen moet worden in de berekeningen.”[12]

Daarmee ontstaat een wezenlijke tegenstrijdigheid tussen de akoestisch onderzochte situatie en de feitelijk vergunde situatie. Enerzijds wordt gerekend met een afgeschermde en stillere bedrijfsvoering, terwijl anderzijds buitenactiviteiten en buitenlogistiek juist onderdeel vormen van het vergunde gebruik.

Daarmee is ook niet beoordeeld wat de representatieve geluidbelasting is van de maximaal toegestane bedrijfsvoering. Het akoestisch onderzoek gaat uit van een stillere bedrijfsvoering dan de vergunning kenbaar uitsluit. Als buiten laden, buiten storten, geopende deuren, laden onder de overkapping of andere buitenactiviteiten niet uitdrukkelijk en handhaafbaar worden verboden, moeten deze mogelijkheden in de representatieve beoordeling worden meegenomen.

Niet inzichtelijk is gemaakt waarom onder deze omstandigheden kan worden aangenomen dat laden, storten en overslag structureel uitsluitend inpandig zullen plaatsvinden. Daardoor is onvoldoende verzekerd dat de feitelijke bedrijfsvoering overeenkomt met de situatie waarop het akoestisch onderzoek is gebaseerd. Het besluit is in zoverre onvoldoende zorgvuldig voorbereid en ontoereikend gemotiveerd.

Ventilatie, koelsystemen en tonaliteit

Ook de beoordeling van ventilatie, koelsystemen en tonaliteit is onvoldoende robuust. In de interne correspondentie wordt vermeld dat voor tonaliteit is aangevuld dat dit niet te verwachten zou zijn en dat met het inregelen van de ventilatoren kan worden gezorgd dat de onderlinge frequenties verschillend zijn. De gemeente geeft daarbij aan dat zij niet als voorwaarde in de vergunning wil opnemen dat dit moet worden aangetoond, maar dit slechts in de motivering wil opnemen.[13]

> “In versie 4 van 15 januari 2026 van het akoestisch onderzoek is meer aandacht besteed aan de tonaliteit van de ventilatoren, welke een significant risico vormen voor de aanvaardbaarheid van het geluid. (ODD. red)”
>
> “Daarom wil ik niet als voorwaarde in de vergunning opnemen dat dit moet worden aangetoond, maar ik zou bij de motivering van de beschikking willen opnemen dat (overwegende dat..) het akoestisch rapport en de toelichting over tonaliteit is duidelijk geworden dat voldoende kan worden gezorgd dat eventuele tonaliteit in het geluid van de ventilatoren kan worden voorkomen door de onderlinge frequenties op elkaar aan te passen.” (Gemeente, red)

Dat is juridisch onvoldoende. Als het voorkomen van tonaliteit noodzakelijk is voor de aanvaardbaarheid van de geluidbelasting, dan moet dit niet slechts als verwachting of motivering worden opgenomen, maar als concrete, objectief controleerbare en handhaafbare vergunningsvoorwaarde. Zonder zo’n voorschrift kan niet worden vastgesteld dat de onderzochte geluidssituatie overeenkomt met de vergunde en feitelijke situatie.

Daarmee wordt een essentieel onderdeel van de geluidaanvaardbaarheid doorgeschoven naar de latere technische uitvoering en bedrijfsvoering. De vergunning gaat ervan uit dat tonaliteit kan worden voorkomen door afstelling van ventilatoren, maar borgt niet vooraf welke afstelling vereist is, welke grenswaarden gelden, hoe tonaliteit wordt gemeten, wanneer dit moet worden aangetoond en welke gevolgen volgen indien tonaliteit toch optreedt. Een verwachting in de motivering kan een bindend en handhaafbaar vergunningvoorschrift niet vervangen.

Dit gebrek staat niet op zichzelf. Ook op andere onderdelen steunt de beoordeling op aannames over toekomstige uitvoering, zoals inpandig laden, gesloten deuren, beperking van buitenactiviteiten en mogelijke verkeersmaatregelen. Daarmee wordt de ruimtelijke aanvaardbaarheid niet vooraf juridisch verzekerd, maar afhankelijk gemaakt van toekomstige bedrijfsvoering en eventuele latere maatregelen. Dat is onvoldoende voor een dragende BOPA- en ETFAL-beoordeling.

Dat het juridisch onvoldoende is dat de tonaliteit van de koelinstallatie niet betrokken is in het akoestisch onderzoek en dus niet in de overwegingen bij het velrenen van de vergunning behoeft geen uitleg.

> “Tonaliteit koelinstallatie
>
> Bij bepaling van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau ten gevolge van vaste installaties is geen rekening gehouden met eventuele tonaliteit. Vooral de koelinstallatie heeft potentie om (sterk) tonaal geluid te veroorzaken. Het is onduidelijk of, gecombineerd met het geluid van de ventilatoren, deze eventuele tonaliteit waar te nemen zou zijn op de beoordelingenpunten.”[14]

Geluidsscherm

Hetzelfde geldt voor het geluidsscherm. Een geluidsscherm kan hooguit een mitigerende maatregel zijn. Het bewijst niet dat de locatie akoestisch geschikt is. Integendeel: wanneer aanvaardbaarheid alleen kan worden bereikt met een geluidsscherm, bevestigt dat juist dat de locatie akoestisch kwetsbaar is. Bovendien heeft een geluidsscherm zelf ruimtelijke en landschappelijke gevolgen. Het scherm moet daarom niet alleen akoestisch, maar ook ruimtelijk, landschappelijk en cultuurhistorisch binnen ETFAL worden beoordeeld en dat is niet gebeurd.

Akoestisch onderzoek kan de conclusie van aanvaardbaar geluid niet dragen

Een akoestisch onderzoek kan de vergunning alleen dragen wanneer de relevante geluidbronnen volledig en controleerbaar zijn betrokken. Dat geldt niet alleen voor vaste installaties, zoals ventilatoren en koeling, maar ook voor mobiele bronnen, laad- en losactiviteiten, stortgeluid, intern transport, landbouwvoertuigen, vrachtwagens en indirecte hinder door verkeer van en naar de locatie. Nu niet inzichtelijk is dat alle relevante bronnen en de maximale bedrijfsduur zijn betrokken, kan het onderzoek de conclusie van aanvaardbaar geluid niet dragen.

Annerveenschekanaal is een rustig gebied

Het college heeft bovendien onvoldoende gemotiveerd waarom de gehanteerde gebiedstypering en normstelling passend zijn. Voor zover het akoestisch onderzoek of de besluitvorming uitgaat van de kwalificatie “gemengd gebied”, betwisten bezwaarmakers dat die kwalificatie zonder meer juist is.

De omgeving bestaat uit woningen, open landschap, agrarische gronden, recreatieve en cultuurhistorische waarden en de invloedssfeer van het beschermd dorpsgezicht. Het enkele voorkomen van enkele functies in de omgeving betekent niet dat de locatie zonder meer als gemengd gebied mag worden aangemerkt met een ruimer geluidregime. Het college had zelfstandig moeten motiveren waarom die gebiedstypering juist is en waarom deze concrete omgeving een lager beschermingsniveau gerechtvaardigd is.

> “Het akoestisch onderzoek citeert uit de VNG-brochure: “Een gemengd gebied is een gebied met een matige tot sterkte functiemenging. Direct naar woningen komen andere functies voor zoals winkels, horeca, en kleine bedrijven. Ook lintbebouwing in het buitengebied met overwegend agrarische en andere bedrijvigheid kan als gemengd gebied worden beschouwd.”
>
> “Als we naar de directe omgeving rond Greveling 44B kijken, zien we:
>
> Linksonder (groen) een recreatiebedrijf (bed & breakfast) aan Polderweg 4-6 (met bedrijfswoning aan Polderweg 2); rechtsonder (heel licht groen) een agrarisch bedrijf (Greveling 46); en rechts (paars) een agrarisch loonbedrijf (Greveling 191). In de directe nabijheid zijn dus verschillende bedrijven. Daarom is een classificatie als “gemengd gebied” onzes inziens (heb het even gecheckt met een meer ervaren collega) goed te verdedigen.
>
> Maar uiteindelijk is het ook aan jullie als gemeente om daar een visie over te hebben.
>
> Hopelijk kan je daar wat mee.” [15]

De bedrijven waarnaar verwezen wordt in dit citaat zijn: een boerderij van aanvrager (Greveling 46), recreatiebedrijf Drenths Landgoed (dat haar gasten rust en ruimte biedt) en Greveling 191, waar een metselbedrijf is gevestigd en agrarische dienstverlening ten behoeve van in- en verkoop van paarden. Op de boerderij van aanvrager na, geen geluid veroorzakende bedrijvigheid.

De mening van bezwaarmakers en ook de feitelijke ervaring ter plaatse sluiten aan bij het beschermingsniveau dat het Omgevingsplan Buitengebied Aa en Hunze reeds biedt via artikel 22.65 en de daarin opgenomen lagere geluidwaarden voor rustige woon- en buitengebieden.

De omgeving van Annerveenschekanaal kenmerkt zich niet als een stedelijk gemengd gebied met een permanent verhoogd achtergrondgeluid, maar juist als een rustige woon- en buitengebied situatie met lintbebouwing, recreatief gebruik, open landschap en een beschermd dorpsgezicht.

Ook de VNG-Handreiking Activiteiten en milieuzonering 2024 bevestigt dat in dergelijke gebieden een scherper beschermingsniveau passend en planologisch gebruikelijk is. De handreiking vermeldt expliciet dat voor rustige woongebieden een 5 dB strengere geluidwaarde passend is dan voor gemengd gebied, juist omdat daar minder verstoring door omgevingsgeluid aanwezig is en het woon- en leefklimaat extra bescherming verdient. Tegen die achtergrond had het college niet zonder nadere, concrete en draagkrachtige motivering mogen uitgaan van het lichtere beoordelingskader van “gemengd gebied”.

Deelconclusie

Niet is aangetoond dat de geluidbelasting van de feitelijke activiteit volledig, representatief en handhaafbaar is beoordeeld. De locatie is door de geluidadviseur als akoestisch

overduidelijk ongunstig aangeduid. Stortgeluid, laden onder de overkapping, shovelgebruik, shovelbakgeluid, tonaliteit, ventilatorinstelling, piekgeluiden, gebiedstypering, vervoersbewegingen van en naar de akkerbouwlocatie, geluidsscherm en handhaafbaarheid zijn onvoldoende kenbaar en concreet beoordeeld.

Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 Awb. Omdat niet is aangetoond dat de nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie en logistieke werking op deze locatie akoestisch aanvaardbaar is, is ETFAL niet aangetoond.

Verkeer

De verkeersbeoordeling moet aansluiten bij het gebruik dat de vergunning feitelijk mogelijk maakt. Niet inzichtelijk is hoeveel zware landbouwvoertuigen en vrachtwagens de locatie mogen aandoen, in welke perioden dat gebeurt, welke routes worden gebruikt, of passeren op de Polderweg veilig kan plaatsvinden, welke gevolgen ontstaan voor verkeersgeluid en hoe de weegbrug het aantal transportbewegingen beïnvloedt. Zonder concrete verkeerskundige beoordeling kan niet worden geconcludeerd dat de verkeersgevolgen aanvaardbaar zijn.

> “Naast de opslag in eigen schuren had de initiatiefnemer nog jaarlijks de beschikking over een bewaarschuur van een collega agrariër.”[16]

Uit de aanvraagstukken blijkt dat het project samenhangt met centralisatie van opslagcapaciteit. In het BOPA document en al eerder in het principeverzoek wordt vermeld dat gebruik wordt gemaakt van eigen opslagloodsen op twee bedrijfskavels en daarnaast opslag wordt gehuurd in de omgeving. Ook wordt vermeld dat de opslagcapaciteit niet toereikend is.

Verkeersgevolgen van centralisatie

De verkeersgevolgen van een dergelijke centralisatie zijn niet ondergeschikt. Zij raken de locatiegeschiktheid zelf. Het project brengt aanvoer, afvoer, wegen, intern transport, laden, lossen, gebruik van de weegbrug, bewegingen van landbouwvoertuigen, kiepwagens, vrachtwagens en mogelijk piekbelasting in oogst- en afvoerperioden mee. De situatietekening vermeldt een in- en uitrit, verharding, stortplaats voor los gestort product en een weegbrug. Daarmee volgt uit de eigen stukken dat verkeer en logistiek onderdeel zijn van de activiteit.

De gegevens van aanvrager tonen aan dat sprake is van een substantiële logistieke productstroom. Indien aankomst en vertrek afzonderlijk worden meegeteld, leidt de aanvoer van circa 5.200 ton met kiepwagens van circa 18 ton tot circa 289 aanvoeren en, bij twee verkeersbewegingen per aanvoer, tot circa 578 verkeersbewegingen. Voor de afvoer leidt 5.200 ton gedeeld door 36 ton per vrachtwagen tot circa 144 vrachtwagenladingen. Indien ook daarbij aankomst en vertrek afzonderlijk worden meegeteld, gaat het om circa 288 verkeersbewegingen. Bij deze telwijze kan de totale aan- en afvoer bij deze uitgangspunten uitkomen op circa 866 verkeersbewegingen. Wanneer de akkerbouwlocatie vaker dan 1 keer per jaar gevuld en geleegd wordt, geeft dat evenzovele vervoersbewegingen meer.

Het college heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt welke verkeersomvang maximaal wordt toegestaan. Niet duidelijk is met welke aantallen verkeersbewegingen per dag, week, seizoen en jaar is gerekend. Niet duidelijk is of onderscheid is gemaakt tussen personenauto’s, trekkers, kiepwagens, vrachtwagens, shovelbewegingen, leveranciers, onderhoudsverkeer en overige bedrijfsbewegingen. Niet duidelijk is welke piekmomenten zijn beoordeeld. Niet duidelijk is of de gevolgen van avond- en nachtelijke bewegingen zijn

onderzocht. Niet duidelijk is of verkeersgeluid en indirecte hinder voldoende zijn meegenomen.

De Polderweg is smal

Juist omdat de Polderweg een smalle weg is en de verkeersbewegingen langs woningen plaatsvinden, had het college concreet moeten onderzoeken of deze weg geschikt is als ontsluiting voor een nieuwe logistieke akkerbouwlocatie. Uit de interne correspondentie blijkt dat deze vraag ook binnen de gemeente zelf is gesteld. In een e-mail is gevraagd:

> “Is de Polderweg geschikt voor de transportbewegingen?”[17]

Die vraag laat zien dat de verkeersgeschiktheid niet vanzelfsprekend was. Desondanks bevat het besluit geen inzichtelijke, zelfstandige en dragende verkeerskundige onderbouwing waaruit volgt dat de Polderweg de vergunde functie veilig en aanvaardbaar kan dragen. Een globale conclusie dat verkeer aanvaardbaar is, is onvoldoende bij een functie die juist door centralisatie en logistieke afhandeling verkeer genereert.

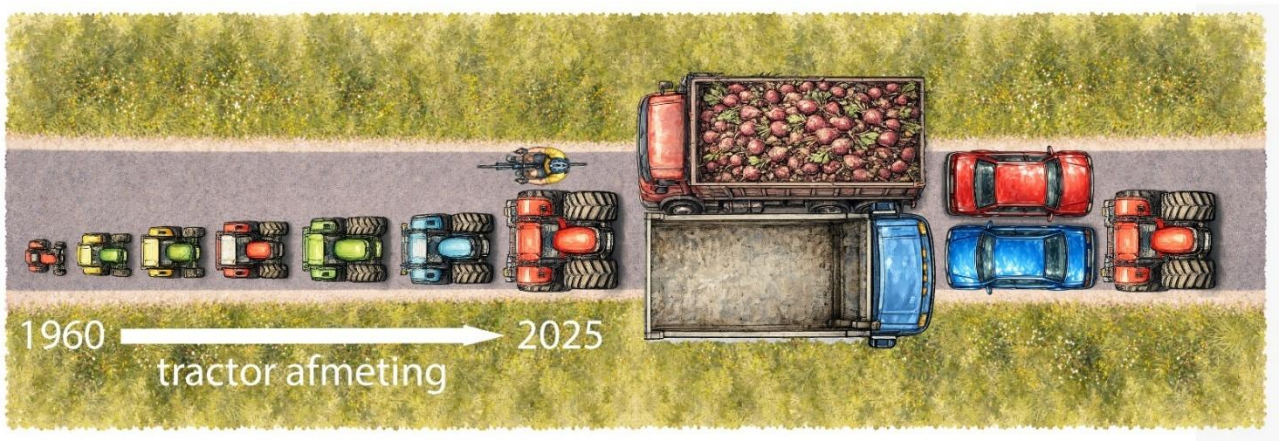
Daarbij gaat het niet alleen om de vraag of landbouwvoertuigen en vrachtwagens de Polderweg fysiek kunnen berijden. De zelfstandige vraag is of de weg, gelet op breedte, bermen, passeermogelijkheden, langzaam verkeer, fietsers, wandelaars, recreatief verkeer, bewoners, hulpdiensten en uitwijkgedrag, veilig en doelmatig kan worden gebruikt bij de verkeersomvang die de vergunning mogelijk maakt. Die beoordeling ontbreekt.

Passeerstroken als wisselgeld

Ook de interne mail over de Q&A bevestigt dat de verkeerssituatie niet vooraf hard is geborgd.

> “Hierbij de vers aangevulde versie.
>
> Na afstemming met de collega van verkeer heb ik geen opmerking gegeven over het passeren op de Polderweg. Als wisselgeld kunnen we uiteindelijk nog wel overgaan tot het (laten) aanleggen van passeerstroken langs de Polderweg, zodat overlast wordt verminderd. Op voorhand willen we dat niet opleggen/eisen van de aanvragers.”

En inderdaad staat in de Q&A niets vermeld over passeren op de Polderweg. Wel staat er dat de Polderweg geschikt is voor vervoer ten behoeve van de agrarische sector. De Polderweg in de jaren 70 aangelegd voor de agrarische sector met voertuigen die aanzienlijk minder groot waren dan de landbouwvoertuigen van tegenwoordig. In de jaren 70 konden tractoren elkaar gewoon passeren op de weg, tegenwoordig vult een landbouwvoertuig bijna de volledige breedte van de Polderweg.



Dat is bestuurlijk en juridisch problematisch. Als passeerstroken nodig kunnen zijn om overlast of verkeersproblemen te verminderen, had het college vooraf moeten beoordelen of zij noodzakelijk zijn voor een aanvaardbare verkeerssituatie. Het achter de hand houden van maatregelen als “wisselgeld” is geen zorgvuldige voorbereiding en geen handhaafbare borging. Een BOPA-besluit moet vooraf aantonen dat de activiteit op deze locatie aanvaardbaar is, niet achteraf reparatiemogelijkheden openhouden.

Ook hiermee wordt de beoordeling feitelijk doorgeschoven naar een later moment. Indien passeerstroken noodzakelijk kunnen zijn om verkeersveiligheid en verkeershinder aanvaardbaar te houden, moet het college vooraf beoordelen of deze maatregelen noodzakelijk zijn en moeten zij zo nodig als voorwaarde aan de vergunning worden verbonden. Het eerst vergunnen en pas later beoordelen of aanvullende maatregelen nodig zijn, is niet verenigbaar met een zorgvuldige en kenbare ETFAL-beoordeling.

Verkeersveiligheid

Het college heeft daarnaast onvoldoende beoordeeld wat de verkeersgevolgen betekenen voor bewoners, verkeersveiligheid, bermen, fietsers, wandelaars, langzaam verkeer, recreatief verkeer, landbouwverkeer, hulpdiensten en de leefbaarheid aan de Polderweg en in het dorp.

De verkeersveiligheid had als zelfstandig toetsingspunt moeten worden beoordeeld. De vraag is niet alleen of voertuigen fysiek over de weg kunnen rijden, maar of de Polderweg veilig en doelmatig kan worden gebruikt wanneer een nieuwe logistieke akkerbouwlocatie via deze weg wordt ontsloten. Daarbij had concreet moeten worden onderzocht of landbouwvoertuigen en vrachtwagens elkaar kunnen passeren, wat gebeurt wanneer moet worden uitgeweken naar bermen, hoe fietsers en wandelaars veilig kunnen passeren, of zicht en manoeuvreerruimte voldoende zijn, en welke gevolgen ontstaan bij piekbelasting in oogst- en afvoerperioden.

Zonder zulke concrete verkeersveiligheidsbeoordeling kan niet worden geconcludeerd dat de ontsluiting van deze functie via de Polderweg aanvaardbaar is.

Cumulatieve ruimtelijke belasting

Het college heeft de verschillende gevolgen van de ontwikkeling grotendeels afzonderlijk beoordeeld, terwijl ETFAL juist een integrale beoordeling verlangt van het totaal van de ruimtelijke belasting.

De aangevraagde ontwikkeling brengt niet slechts één afzonderlijk effect met zich mee, maar een combinatie van ventilatiegeluid, verkeersgeluid, piekgeluiden, shovelactiviteiten, vrachtwagens, landbouwverkeer, verlichting, erfverharding, logistieke bewegingen, laad- en losactiviteiten, een geluidsscherm, nieuwe waterstructuren, landschappelijke ingrepen en een substantiële bedrijfsmatige uitstraling aan de rand van het dorp.

Daarbij komt dat deze ontwikkeling plaatsvindt in een gebied dat wordt gekenmerkt door open landschap, recreatief gebruik, lintbebouwing, woningen, cultuurhistorische waarden en de invloedssfeer van het beschermd dorpsgezicht van Annerveenschekanaal.

Juist de combinatie van deze factoren bepaalt de feitelijke ruimtelijke impact. Het woon- en leefklimaat wordt niet beïnvloed door één afzonderlijke ventilator, één afzonderlijke vrachtwagen of één afzonderlijke verkeersbeweging, maar door de gezamenlijke aanwezigheid van een grootschalige logistieke akkerbouwlocatie met industriële uitstraling en bijbehorende activiteiten.

Het college heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe deze gezamenlijke belasting zich verhoudt tot de schaal, openheid, woonfunctie, recreatieve kwaliteit, cultuurhistorische context en leefbaarheid van het gebied. Daarmee ontbreekt een integrale ETFAL-beoordeling van de feitelijke ruimtelijke gevolgen van het totale project.

Handhaafbaarheid en derdengebruik

Ook is niet handhaafbaar vastgelegd hoeveel verkeersbewegingen maximaal zijn toegestaan, welke routes moeten worden gebruikt, welke tijden gelden voor aan- en afvoer, of nachtelijke verkeersbewegingen zijn uitgesloten, of derdengebruik is toegestaan, en hoe het gebruik van de weegbrug wordt begrensd. Zonder zulke gebruiksgrenzen kan niet worden gecontroleerd of de feitelijke verkeersbelasting binnen de onderzochte uitgangspunten blijft.

Dit gebrek werkt ook door in de verkeersveiligheid. Wanneer niet is begrensd hoeveel zware voertuigen de locatie mogen aandoen, op welke tijden dat gebeurt en welke routes moeten worden gebruikt, kan evenmin worden vastgesteld of de verkeersveiligheid op de Polderweg binnen aanvaardbare grenzen blijft. De verkeersveiligheid is dan afhankelijk van feitelijke bedrijfsvoering in plaats van vooraf vastgelegde vergunninggrenzen.

Deelconclusie

Het college staat een nieuwe akkerbouwlocatie met logistieke werking toe zonder vooraf concreet en handhaafbaar vast te stellen dat de Polderweg deze functie verkeerskundig en verkeersveilig kan dragen. De verkeersomvang, piekbelasting, routes, passeermogelijkheden, bermgebruik, positie van fietsers en wandelaars, bereikbaarheid

voor hulpdiensten, indirecte hinder, verkeersgeluid en gebruiksgrenzen zijn onvoldoende onderzocht en onvoldoende geborgd.

Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2, artikel 3:4 en artikel 3:46 Awb. Omdat niet is aangetoond dat de verkeersgevolgen op deze locatie aanvaardbaar zijn, is ETFAL niet aangetoond.

Locatie en alternatieven

De locatiekeuze is onvoldoende zorgvuldig onderzocht en onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. Dit gebrek werkt door in het gehele besluit, omdat geluid, verkeer, landschap, beschermd dorpsgezicht, woonkwaliteit, cumulatie en handhaafbaarheid rechtstreeks samenhangen met de keuze om juist op deze plek een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie en logistieke werking toe te staan.

Interne twijfel

Het college heeft de locatie ten onrechte behandeld als uitgangspunt voor de vergunningverlenig. Uit het dossier blijkt echter dat de locatie niet vanzelfsprekend passend was. In interne gemeentelijke stukken is gevraagd of de percelen van initiatiefnemer in beeld zijn gebracht om een goede afweging te kunnen maken. Ook is gevraagd of er een overzicht is van alle percelen in eigendom van de familie, zodat kon worden bekeken of er wellicht een betere plek was voor een nieuwe agrarische bedrijfskavel.[18]

- “Vorige keer is aangegeven dat we de percelen van Steenge in beeld willen hebben om een goede afweging te kunnen maken. Is dit gebeurd?”
- “Is er een overzicht van alle percelen in eigendom van deze familie? Dan kunnen we kijken of er wellicht een betere plek is voor een nieuwe agrarsche bedrijfskavel.”
- “Vind alle opties slecht. Is dit n.a.v. een inventarisatie van alle beschikbare gronden?”
- “Vind de locatie achter nr. 34 beter dan achter nr. 46, omdat naar mijn mening het zicht vanaf het grevelingkanaal door de huidige bebouwing op nr. 34 beter wordt geblokt dan bij nr. 46 (locatie vorige advies Multitafel)”
- “Ik ben bang dat het lange en lastige procedures zijn en het rijk (de RCE) ook flink gas tegen geeft als we een agrarisch bouwblok willen vergroten voor bebouwing van enige omvang.”
- “Een loods hier vind ik landschappelijk niet fraai en ongewenst. Een groene landschappelijke inpassing veranderd daar niets aan.”
- “Het perceel naast Drents Landgoed vind ik minder geschikt omdat de ventilatoren die nodig zijn om rot te voorkomen geluidsoverlast kunnen veroorzaken.”
- “Actiepunten: zo ver mogelijk wegblijven bij beschermd dorpsgezicht (Is er echt geen alternatief?)”

Die interne vragen zijn wezenlijk. Zij tonen aan dat het college zelf heeft onderkend dat een locatieafweging noodzakelijk was en dat de keuze voor deze plek niet vanzelfsprekend was. Niet inzichtelijk is gemaakt of alle percelen daadwerkelijk in beeld zijn gebracht, welke locaties zijn onderzocht, welke criteria daarbij zijn gehanteerd,

waarom alternatieven zijn afgevallen en waarom de vergunde locatie ondanks de bekende knelpunten toch als passend is aangemerkt.

Ontbreken van een proportionele belangenafweging

Niet inzichtelijk is gemaakt dat de nadelige gevolgen van het project in verhouding staan tot de daarmee te dienen belangen.

Een kenbare afweging tussen:

- het belang van de initiatiefnemer;
- de belangen van omwonenden;
- de verkeersveiligheid;
- de geluidbelasting;
- de landschappelijke en cultuurhistorische waarden;
- en de fysieke leefomgeving als geheel;

ontbreekt althans is onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd.

Geen nieuwe bedrijfskavel plaatsen

De interne stukken bevatten bovendien een expliciet stedenbouwkundig en cultuurhistorisch signaal. Daarin staat: “Vanuit het perspectief van cultuurhistorie en stedenbouw is het advies om hier geen nieuwe agrarische bedrijfskavel met bebouwing te plaatsen.” Ook staat dat zowel het beschermde dorpsgezicht als het landschap in het buitengebied provinciaal belang zijn en dat een nieuwe agrarische bedrijfskavel in het buitengebied een uitdaging is.[19]

> “Vanuit het perspectief van cultuurhistorie en stedenbouw is het advies om hier geen nieuwe agrarische bedrijfskavel met bebouwing te plaatsen.”

Tegen die achtergrond kon het college niet volstaan met enkel een positieve eindconclusie. Het had concreet moeten motiveren waarom het dit interne advies niet volgt en waarom juist deze locatie toch geschikt is. Dat is onvoldoende gebeurd. De besluitvorming laat niet zien dat de interne cultuurhistorische, stedenbouwkundige, landschappelijke, akoestische en verkeerskundige twijfel dragend is weerlegd.

Akoestisch overduidelijk ongunstig

Ook uit de geluidstukken volgt dat de locatiekeuze problematisch was. De ODD schrijft dat de haalbaarheid van de locatie nog ter discussie stond en dat de locatie akoestisch overduidelijk ongunstig is.[20]

> “De haalbaarheid van de locatie staat dus nog ter discussie.
>
> Hoe dan ook is het akoestisch gezien overduidelijk een ongunstige locatie.”

Een akoestisch ongunstige locatie vraagt om een verzwaarde locatie- en alternatievenafweging. Dat geldt temeer omdat deze functie verplaatsbaar is. Het gaat om

opslag, bewaring, overslag en logistieke afhandeling van agrarische producten. Deze functie is niet onlosmakelijk verbonden met exact dit perceel aan de Polderweg. Bedrijfsbelang, eigendom, efficiëntie of nabijheid van bestaande erven kunnen relevant zijn, maar vormen niet zonder meer een ruimtelijke rechtvaardiging voor het oprichten van een nieuwe bedrijfslocatie buiten het bouwvlak op een gevoelige locatie.

Concreet alternatief met betere ontsluiting

In dit verband is (het perceel naast) Molenwijk 6 te Spijkerboor door dorpsbewoners concreet als alternatief aangedragen. Dit alternatief is niet willekeurig of theoretisch. Op deze locatie heeft Agrifirm in het verleden een op- en overslaglocatie met weegbrug geëxploiteerd voor verschillende boeren in de omgeving. De locatie heeft daarmee een relevante functionele voorgeschiedenis voor agrarische op- en overslag. Op dit moment is op deze locatie de Bestratingsgroep gevestigd, zodat reeds sprake is van een bedrijfsmatige context. Naast het bestaande perceel bevindt zich volgens bezwaarmakers bovendien een kavel die geschikt lijkt voor de gewenste op- en overslagloods met bedrijfsmatige en industriële gebruiksfunctie.

> “Wat mevrouw zegt in haar advies klopt, De locatie op Molenwijk 6 te Spijkerboor is qua verkeer een aanzienlijk betere optie.”[21]

Bezwaarmakers erkennen dat het college in beginsel beslist op de aanvraag zoals die is ingediend. Dat neemt niet weg dat een concreet aangedragen alternatief kenbaar moet worden betrokken wanneer de gekozen locatie duidelijke bezwaren oproept en het alternatief mogelijk een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren oplevert.

Jurisprudentie bevestigt dat alternatieven moeten worden beoordeeld

De Afdeling (zie hoofdstuk jurisprudentie) heeft recent bevestigd dat het college niet kan volstaan met de stelling dat alternatieven niet zijn onderzocht omdat de aangevraagde locatie aanvaardbaar wordt geacht, wanneer de effecten van die locatie zelf onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Juist omdat het eigen dossier twijfel bevat over geluid, verkeer, landschap, beschermd dorpsgezicht en locatiegeschiktheid, had het alternatief Molenwijk 6 kenbaar en inhoudelijk moeten worden beoordeeld. Dat geldt temeer omdat de gekozen locatie volgens het eigen dossier kwetsbaar is op het gebied van geluid, verkeer, landschap en beschermd dorpsgezicht.

De Afdeling bevestigde in 2023 de vaste lijn dat het antwoord op de vraag welke alternatieven moeten worden onderzocht afhankelijk is van de omstandigheden van het geval en van de projectdoelstelling. Daarbij geldt niet als algemene regel dat alleen eigen gronden onderzocht hoeven te worden.

Het besluit maakt niet inzichtelijk of (het perceel naast) Molenwijk 6 inhoudelijk is beoordeeld, welke bezwaren het college tegen die locatie ziet, of die bezwaren zwaarder wegen dan de bezwaren tegen de Polderweg, en waarom de Polderweg ondanks de bekende knelpunten toch ruimtelijk aanvaardbaar is. Het ontbreken van een volwaardige

alternatievenbeoordeling klemt juist omdat de eigen gemeentelijke stukken laten zien dat is gevraagd naar alle percelen en mogelijke betere locaties.

Locatie stond eigenlijk al vast

Daarbij komt dat de gemeente in de correspondentie zelf aangeeft dat alternatieven niet aan initiatiefnemer zijn opgelegd omdat de locatiekeuze volgens de gemeente breeduit was besproken en onderbouwd, en dat de locatie voor de gemeente aanvaardbaar blijft totdat na toetsing blijkt dat deze niet haalbaar is. Bron: gemeentelijke e-mail aan ODD, type interne/uitgaande correspondentie, datum 6 januari 2026, quote: “De opmerking uit het advies die eerder zijn gemaakt om alternatieven te gaan beschrijven hebben we als gemeente niet aan de initiatiefnemer opgelegd, omdat de locatiekeuze breeduit was besproken en onderbouwd” en “Wanneer na toetsing blijkt dat de locatie niet haalbaar is, dan moeten we het daar over hebben, tot die tijd blijft de locatie voor de gemeente aanvaardbaar.”[22]

> “Wat betreft de locatie van de loods:
>
> NB2 De opmerking uit het advies die eerder zijn gemaakt om alternatieven te gaan beschrijven hebben we als gemeente niet aan de initiatiefnemer opgelegd, omdat de locatiekeuze breeduit was besproken en onderbouwd. Wanneer na toetsing blijkt dat de locatie niet haalbaar is, dan moeten we het daar over hebben, tot die tijd blijft de locatie voor de gemeente aanvaardbaar. Landschap is daarbij een belangrijk aspect.”

In interne correspondentie van 13 november 2025 is de vraag gesteld: “Is de Polderweg geschikt voor de transportbewegingen?” en daarbij is opgemerkt:

> “Wij hebben ons namelijk al positief uitgelaten over deze locatie.”

Die formulering bevestigt dat de locatiekeuze al positief was benaderd voordat geschiktheid kenbaar was vastgesteld.

Deze formulering bevestigt het bezwaar. De locatie lijkt als uitgangspunt te zijn genomen en pas bij gebleken onhaalbaarheid zou daarover opnieuw worden gesproken. Dat is niet de juiste volgorde. Bij een BOPA moet het college vooraf aantonen dat de aangevraagde functie op de gekozen locatie aanvaardbaar is. Een locatie is niet aanvaardbaar totdat het tegendeel blijkt; het college moet positief motiveren dat sprake is van ETFAL.

Deelconclusie

De locatiekeuze is onvoldoende zorgvuldig onderzocht en onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. Het eigen dossier bevat duidelijke contra-indicaties: interne vragen naar andere percelen, een stedenbouwkundig en cultuurhistorisch advies om hier geen nieuwe agrarische bedrijfskavel te plaatsen, akoestische ongunstigheid en verkeerskundige vragen. Het concreet aangedragen alternatief (het perceel naast) Molenwijk 6 is niet kenbaar en inhoudelijk beoordeeld. Het college heeft daarmee in strijd gehandeld met artikel 3:2, artikel 3:4 en artikel 3:46 Awb.

Omdat niet is aangetoond waarom juist de Polderweg passend is voor een nieuwe akkerbouwlocatie met logistieke en industriële gebruiksfunctie, is ETFAL niet aangetoond.

Beschermd dorpsgezicht en cultuurhistorische context

Het beschermd dorpsgezicht en de cultuurhistorische context zijn onvoldoende zelfstandig en onvoldoende integraal beoordeeld. Het college heeft niet kenbaar gemotiveerd waarom het oprichten van een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, centralisatie en logistieke werking in de directe invloedssfeer van het beschermd dorpsgezicht aanvaardbaar is.

Beschermd dorpsgezicht en landschap zijn provinciaal belang

De interne gemeentelijke stukken maken duidelijk dat het beschermd dorpsgezicht een relevant en bekend belang is. Daarin staat dat bouwen naast Greveling 46 in het bestemmingsplan beschermd dorpsgezicht en tegenover woningen geen goed voorstel is, dat bouwen achter Greveling 34 dezelfde bezwaren heeft omdat beide percelen grenzen aan het beschermd dorpsgezicht van Annerveenschekanaal, en dat vanuit cultuurhistorie en stedenbouw wordt geadviseerd om hier geen nieuwe agrarische bedrijfskavel met bebouwing te plaatsen. Ook is vermeld dat zowel het beschermde dorpsgezicht als het landschap in het buitengebied provinciaal belang zijn.

> “Bouwen achter Greveling 34 heeft dezelfde bezwaren als bij bouwen achter Greveling 46, want beide percelen grenzen aan het beschermd dorpsgezicht van Annerveenschekanaal.”

> “Vanuit het perspectief van cultuurhistorie en stedenbouw is het advies om hier geen nieuwe agrarische bedrijfskavel met bebouwing te plaatsen”[23]

Daarbij is van belang dat het gemeentelijke kavelpaspoort voor een kavel nabij de beoogde locatie en het advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed juist sterk de nadruk leggen op behoud van openheid, landschappelijke kwaliteit, cultuurhistorische waarden en het karakter van het beschermd dorpsgezicht. Het kavelpaspoort noemt expliciet:[24]

> “Het behoud van deze landelijke openheid is van cultuurhistorisch, landschappelijk en stedenbouwkundig belang.”

Ook de RCE benadrukt dat sprake is van:[25]

> “een inmiddels zeldzaam geworden nederzettingsvorm”

en verwijst naar het belang van het

> “meer open zuidwestelijke deel met boerderijen”.

Dit is precies het deel van het dorp waar de nieuwe akkerbouwlocatie met industriële functie beoogd wordt.

Buiten formele begrenzing maar wel impact

Deze passages zijn niet marginaal. Zij raken rechtstreeks aan de vraag of de locatie geschikt is. Wanneer het eigen dossier vastlegt dat de locatie grenst aan het beschermd dorpsgezicht en dat vanuit cultuurhistorie en stedenbouw wordt geadviseerd om hier geen

nieuwe agrarische bedrijfskavel te plaatsen, moet het besluit concreet uitleggen waarom dit advies niet wordt gevolgd. Die uitleg ontbreekt althans is onvoldoende.

Het college kan niet volstaan met de constatering dat het perceel mogelijk buiten de formele begrenzing van het beschermd dorpsgezicht ligt. De invloed van een ontwikkeling op een beschermd dorpsgezicht stopt niet per definitie bij de grenslijn. Ook ontwikkelingen direct buiten de grens kunnen de beleving, zichtlijnen, openheid, ruimtelijke samenhang en cultuurhistorische context aantasten. Dat geldt in het bijzonder voor een ontwikkeling met een omvangrijk gebouw, erfverharding, geluidsscherm, watergang, houtsingel, technische installaties, zwaar verkeer, weegbrug en logistieke bedrijfsvoering.

Incidentele afwijking wordt structureel vastgelegd

Dit geldt te meer nu de gemeente zelf aangeeft dat verleende BOPA-vergunningen later in het omgevingsplan worden verwerkt. Wanneer een BOPA op deze locatie wordt verleend voor een grootschalige akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie en logistieke werking, kan deze afwijking later structureel worden verankerd in het planologische regime. Daarmee ontstaat het risico dat deze ontwikkeling in de randzone van het beschermd dorpsgezicht kan bijdragen aan verdere bedrijfsmatige en logistieke functieverruiming. Het college heeft deze precedentwerking en structurele doorwerking niet kenbaar betrokken bij de beoordeling van de cultuurhistorische aanvaardbaarheid.

De toets had daarom niet alleen moeten gaan over de uiterlijke verschijningsvorm van het gebouw. De vraag had moeten zijn of de nieuwe functie als geheel zich verdraagt met de cultuurhistorische context van Annerveenschekanaal. Een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie heeft een andere ruimtelijke werking dan een agrarisch bijgebouw.

De combinatie van gebouwmassa, bedrijfserf, logistiek gebruik, geluidsscherm, verkeersbewegingen en landschappelijke inpassing verandert de omgeving en daarmee ook de beleving van het dorpsgezicht.

Een advies omgevingskwaliteit kan ETFAL niet vervangen

Dat de Adviescommissie voor Omgevingskwaliteit geen strijd ziet met uiterlijke criteria van omgevingskwaliteit, betekent niet dat daarmee ook de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de functie als geheel is aangetoond[26] Het Libau-advies ziet primair op vormgeving, massa, materiaalgebruik en landschappelijke inpassing. Daarmee wordt niet zelfstandig beoordeeld of een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, logistieke werking, structurele verkeersbelasting, overslagactiviteiten, geluidsscherm en technische installaties aanvaardbaar is in de directe invloedssfeer van een beschermd dorpsgezicht.

> “Het bouwplan is getoetst aan de criteria voor omgevingskwaliteit, zoals omschreven in de gemeentelijke welstandsnota/nota omgevingskwaliteit”

Voor zover het advies nadruk legt op landschappelijke inpassing, erfstructuur, afscherming of behoud van ruimtelijke kwaliteit, bevestigt dit juist dat de locatie cultuurhistorisch en landschappelijk gevoelig is en dat de ontwikkeling zonder dergelijke maatregelen niet vanzelfsprekend passend wordt geacht. Mitigerende maatregelen kunnen gevolgen

mogelijk verzachten, maar vormen geen zelfstandig bewijs dat de functie op deze locatie ruimtelijk aanvaardbaar is.

Landschappelijke inpassing verzacht slechts de gevolgen

Ook landschappelijke inpassing neemt het gebrek niet weg. Beplanting, een houtsingel, watercompensatie of een geluidsscherm kunnen hooguit dienen als mitigerende maatregelen. Zij beantwoorden niet de voorafgaande vraag of het oprichten van een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, logistieke werking, erfverharding, technische installaties en zwaar verkeer op deze locatie ruimtelijk en cultuurhistorisch aanvaardbaar is. [27]

> 1. Als de sloot gebruikt wordt als perceelsscheiding, dan dient deze niet te conflicteren met de sloot die even verderop is ingetekend. Op de satellietbeelden is die bestaande sloot niet aanwezig, dus dat betekent dat de nieuwe sloot een nieuwe perceelsgrens aangeeft. Dat kan, maar dan alleen in de landschapsrichting, dus niet in de L-vorm (niet aan de achterkant van het perceel). Als de bestaande sloot er wel ligt, dan moet de nieuwe sloot aan de binnenzijde van de houtsingel komen, en ook dan alleen in de lengterichting van het perceel.

Daarbij is van belang dat de landschappelijke inpassing in het gemeentelijke dossier niet wordt gepresenteerd als vrijblijvende kwaliteitsverbetering, maar als maatregel om hinder en aantasting van erfgoedwaarden zoveel mogelijk te beperken.

Daarmee wordt juist bevestigd dat het bevoegd gezag zelf onderkent dat de ontwikkeling zonder dergelijke maatregelen ruimtelijke en cultuurhistorische gevolgen kan veroorzaken.

Een poging om negatieve gevolgen te verzachten

De landschappelijke inpassing vormt daarmee geen zelfstandig bewijs dat de locatie passend is, maar een poging om de negatieve gevolgen van de gekozen locatie te verzachten. Het college had daarom concreet moeten motiveren welke hinder en welke aantasting van erfgoedwaarden worden verwacht, waarom deze locatie ondanks die effecten toch aanvaardbaar wordt geacht en in hoeverre de voorgeschreven maatregelen die gevolgen daadwerkelijk voorkomen of slechts beperken.

> “Een loods hier vind ik landschappelijk niet fraai en ongewenst. Een groene landschappelijke inpassing veranderd daar niets aan.”[28]

Daarbij komt dat ook de inpassingsmaatregelen zelf gevolgen kunnen hebben voor openheid, zichtlijnen en de cultuurhistorische structuur van het gebied. Zij moeten daarom zelfstandig en integraal binnen de ETFAL-beoordeling worden betrokken en bovendien concreet en handhaafbaar worden geborgd.



De oranje lijnen om de kavels van initiatiefnemer laten duidelijk zien dat de nieuwe akkerbouwlocatie breder is dan de kavel van de boerderij waar deze achter gebouwd wordt. Op deze manier doorbreekt de nieuw locatie de beschermde zichtlijnen van het dorp Annerveenschekanaal. De nieuwe akkerbouwlocatie staat hierdoor ook in het zicht van Annerzathe, een Rijksmonument.

Erfgoedafweging is noodzakelijk

Voor het beschermd dorpsgezicht geldt dat de aanwijzing de bestaande situatie niet bevriest. Dat betekent echter niet dat een grootschalige nieuwe ontwikkeling zonder concrete erfgoedafweging kan worden toegestaan. Uit de rechtspraak volgt dat bij verdere ontwikkeling aan de waarde van het geheel geen, althans zo weinig mogelijk schade mag worden toegebracht. Daarbij zijn niet alleen gebouwen binnen de formele begrenzing relevant, maar ook zichtlijnen, doorzichten, openheid, schaal, panorama, landschappelijke context en beleving. Het college heeft niet inzichtelijk gemaakt hoe de loods met een bebouwd oppervlakte van ongeveer 4100 m^2 ongeveer 36.110 m^3 bruto inhoud, de erfverharding, het geluidsscherm, de watergang, de houtsingel, de verkeersbewegingen en de logistieke werking zich verhouden tot de waarden en beleving van het beschermd dorpsgezicht Annerveenschekanaal. Daarmee is ETFAL niet aangetoond.

Rijksmonument Annerzathe en brugwachterswoning

Daarbij is van belang dat niet alleen het beschermd dorpsgezicht als gebied relevant is, maar ook de monumentale en cultuurhistorische context van afzonderlijke beschermde en beeldbepalende objecten in de directe omgeving. Het rijksmonument Annerzathe heeft zicht op de nieuwbouwlocatie. Ook de brugwachterswoning van Het Drentse Landschap ligt in de cultuurhistorische context van het kanaaldorp en ondervindt ruimtelijk en visueel effect van de ontwikkeling.

Het besluit maakt niet inzichtelijk dat het effect van de nieuwe akkerbouwlocatie op deze zichtrelaties is onderzocht. Evenmin is kenbaar beoordeeld wat de gevolgen zijn van een gebouw van circa 4.100 m² bruto vloeroppervlak en circa 36.110 m³ bruto inhoud, erfverharding, geluidsscherm, weegbrug, verkeersbewegingen, technische installaties, watergang en landschappelijke inpassing voor de monumentale setting van Annerzathe, de brugwachterswoning en de bredere cultuurhistorische structuur van Annerveenschekanaal.

Beschermd dorpsgezicht als zelfstandig zwaarwegend cultuurhistorisch belang

Het beschermd dorpsgezicht is niet slechts één van de vele belangen in de belangenafweging. Het gaat om een specifiek beschermd ruimtelijk-cultuurhistorisch regime. Dat brengt mee dat het college een zelfstandige en verzwaarde motivering moet geven wanneer in de directe invloedssfeer daarvan een grootschalige nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, logistieke werking, erfverharding, technische installaties, geluidsscherm, weegbrug en zwaar verkeer wordt toegestaan.

> “Het behoud van deze landelijke openheid is van cultuurhistorisch, landschappelijk en stedenbouwkundig belang.” [29]

Ook de RCE benadrukt dat sprake is van:[30]

> “een inmiddels zeldzaam geworden nederzettingsvorm”
>
> “meer open zuidwestelijke deel met boerderijen”.

Deze passages maken duidelijk dat juist de openheid, de overgang tussen kanaaldorp en landschap, de zichtrelaties en de historische nederzettingsstructuur dragende waarden zijn. De beoordeling had daarom niet mogen worden beperkt tot de vraag of het gebouw met beplanting of inpassing minder zichtbaar kan worden gemaakt. De vraag had moeten zijn of de toegestane functie als geheel, inclusief geluidsscherm, erfverharding, watergang, houtsingel, logistiek gebruik, verlichting en zwaar verkeer, verenigbaar is met die beschermde cultuurhistorische waarden.

Voor zover het college heeft volstaan met een algemene beoordeling van landschappelijke inpassing of omgevingskwaliteit, is dat onvoldoende. Een positieve welstands- of omgevingskwaliteitsbeoordeling vervangt geen zelfstandige beoordeling van de gevolgen voor erfgoedobjecten en hun ruimtelijke context. Het college had concreet moeten motiveren of en waarom de nieuwe akkerbouwlocatie, met de daarbij behorende logistieke en industriële gebruiksfunctie, verenigbaar is met de zichtrelaties, belevingswaarde en cultuurhistorische setting van Annerzathe, de brugwachterswoning van Het Drentse Landschap en het beschermd dorpsgezicht.

Dat is niet gebeurd. Daarmee is niet aangetoond dat de ontwikkeling, mede gelet op de ligging in de invloedssfeer van het beschermd dorpsgezicht en de zichtrelaties met Annerzathe en de brugwachterswoning, cultuurhistorisch en ruimtelijk aanvaardbaar is.

Landschappelijke inpassing versus beschermd dorpsgezicht

De aangevraagde ontwikkeling beperkt zich bovendien niet tot uitsluitend het oprichten van een gebouw, maar omvat ook ingrepen in de historische landschappelijke structuur van het beschermd dorpsgezicht, waaronder het graven van een nieuwe sloot en de aanleg van bijbehorende infrastructuur. Juist binnen het beschermd dorpsgezicht van Annerveenschekanaal/Eexterveenschekanaal zijn de historische verkaveling, openheid, waterstructuren en de relatie tussen kanaal, lintbebouwing, agrarische percelen en open achterland cultuurhistorisch dragende elementen. Uit het gemeentelijke kavelpaspoort en de stukken van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed volgt expliciet dat het behoud van de open ruimtelijke structuur en het karakter van het meer open zuidwestelijke deel van wezenlijk belang is.

Landschappelijke inpassing kan de aantasting van cultuurhistorische waarden niet zonder meer wegnemen. Beplanting, een houtsingel, een watergang of een geluidsscherm kunnen de ruimtelijke gevolgen mogelijk verzachten, maar zij beantwoorden niet de voorafgaande vraag of de functie op deze plaats past binnen de cultuurhistorische structuur van het beschermd dorpsgezicht. Bovendien kunnen dergelijke maatregelen zelf gevolgen hebben voor openheid, zichtlijnen, historische verkaveling, waterstructuur en de beleving van de dorpsrand. Zij moeten daarom onderdeel zijn van de erfgoedkundige beoordeling en kunnen niet dienen als sluitstuk waarmee een cultuurhistorisch kwetsbare locatie alsnog passend wordt gemaakt.

Geen zelfstandige erfgoedkundige beoordeling van de functie als geheel

Het besluit maakt niet kenbaar dat de erfgoedkundige beoordeling heeft gezien op de functie als geheel. Beoordeeld had moeten worden wat de gezamenlijke gevolgen zijn van het gebouwvolume, de erfverharding, de watergang, de houtsingel, het geluidsscherm, de weegbrug, technische installaties, verlichting, verkeersbewegingen en logistieke bedrijfsvoering voor het beschermd dorpsgezicht en de omliggende erfgoedcontext.

Een beoordeling van alleen de uiterlijke verschijningsvorm of landschappelijke inpassing is daarvoor onvoldoende. Het gaat niet alleen om zicht op een gebouw, maar om de ruimtelijke werking van een nieuwe bedrijfslocatie aan de rand van een beschermd kanaaldorp. Omdat die integrale erfgoedkundige beoordeling ontbreekt, is niet aangetoond dat de ontwikkeling cultuurhistorisch aanvaardbaar is.

Historisch gegroeide patroon van sloten en wijken

Tegen die achtergrond had het college specifiek moeten motiveren waarom het graven van een nieuwe sloot, als onderdeel van een grootschalige nieuwe akkerbouwlocatie met logistieke werking, geen onevenredige aantasting veroorzaakt van de historische landschappelijke structuur, zichtlijnen, verkaveling en ruimtelijke beleving van het beschermd dorpsgezicht. Die motivering ontbreekt. Evenmin is inzichtelijk gemaakt of en hoe is beoordeeld of de nieuwe waterstructuur aansluit bij het historisch gegroeide patroon van sloten, wijken en ontginningsstructuren dat juist kenmerkend is voor deze

veenkoloniale nederzetting. Daardoor is onvoldoende onderbouwd dat de ingreep verenigbaar is met de cultuurhistorische waarden die binnen het beschermd dorpsgezicht behouden moeten blijven.

Deelconclusie

Het beschermd dorpsgezicht, de cultuurhistorische context, de zichtrelatie met rijksmonument Annerzathe en de relatie met de brugwachterswoning van Het Drentse Landschap zijn onvoldoende zelfstandig beoordeeld.

De interne stukken bevatten duidelijke waarschuwingen dat deze locatie vanuit cultuurhistorie en stedenbouw onwenselijk is voor een nieuwe agrarische bedrijfskavel. Het college heeft niet dragend gemotiveerd waarom de ontwikkeling desondanks aanvaardbaar is. Daarmee is het besluit in strijd met artikel 3:2, artikel 3:4 en artikel 3:46 Awb.

Omdat niet is aangetoond dat de ontwikkeling zich verdraagt met de cultuurhistorische context, de beleving van het beschermd dorpsgezicht, de monumentale setting van Annerzathe en de erfgoedcontext van de brugwachterswoning, is ETFAL niet aangetoond.

Omgevingsplan

Uit de stukken volgt dat de aangevraagde ontwikkeling niet past binnen het omgevingsplan. In het collegeadvies van 16 december 2025 is uitdrukkelijk vermeld dat “de aanvraag in strijd [is] met de bouwregels van het omgevingsplan” en dat, nu het plan strijdig is met het omgevingsplan, moet worden afgewogen “of medewerking kan worden verleend aan de aanvraag”. In hetzelfde collegeadvies staat dat de aanvraag op de lijst bindend adviesrecht van de raad valt, omdat sprake is van “het nieuw vestigen of uitbreiden van een bedrijf buiten de bebouwde kom” en dat bij deze aanvraag “sprake [is] van uitbreiding van een bedrijf in het buitengebied”.

Nieuwe akkerbouwlocatie, lichte industrie

Die strijdigheid is niet slechts een formeel bouwregelgebrek. De aanvraag ziet volgens het aanvraagformulier weliswaar op “Realiseren van bewaarloods”, maar de eigen bouwtekening van 6 augustus 2025 omschrijft het project als “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie”, met een bruto vloeroppervlak van “4.100m²”, een bruto inhoud van “36.110m³” en als gebruiksfunctie “lichte industriefunctie”. Daarmee gaat het om een grootschalige nieuwe bedrijfsmatige functie buiten het bestaande bouwvlak, in open buitengebied, met opslag, bewaring, laden en lossen, technische installaties, verkeersbewegingen, erfverharding en een weegbrug.

Op grond van artikel 5.1 Omgevingswet is voor een omgevingsplanactiviteit een omgevingsvergunning vereist wanneer de activiteit zonder vergunning niet is toegestaan. Artikel 5.18 Omgevingswet vormt de grondslag voor beoordelingsregels voor vergunningverlening. Artikel 4.2 Omgevingswet verlangt dat regels over activiteiten in het omgevingsplan worden gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Ook bij een buitenplanse omgevingsplanactiviteit moet de vergunningverlening worden beoordeeld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. (Wetten.nl) Daarnaast volgt uit artikel 3:2 Awb dat het college de relevante feiten en belangen zorgvuldig moet vaststellen, uit artikel 3:4 Awb dat de betrokken belangen evenwichtig moeten worden afgewogen, en uit artikel 3:46 Awb dat de beslissing deugdelijk moet worden gemotiveerd. (Wetten.nl)

Waarden van het omgevingsplan genegeerd

Het college heeft de strijd met het omgevingsplan onvoldoende concreet beoordeeld. De motivering blijft te veel steken in de benaming “bewaarloods”, terwijl de eigen dossierstukken wijzen op een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie en logistieke werking. De waarden die het omgevingsplan beschermt — open landschap, agrarisch grondgebruik, ruimtelijke kwaliteit, cultuurhistorie en woon- en leefklimaat — zijn niet kenbaar als zelfstandige toetsingsmaatstaf betrokken. Dat landschappelijke inpassing die wordt voorgesteld, neemt de strijdigheid met het omgevingsplan niet weg en neutraliseert niet zonder meer de onderliggende planologische waarden.

De incidentele afwijking wordt structureel vastgelegd

Daarbij is van belang dat de gemeente zelf heeft aangegeven dat verleende BOPA-vergunningen op een later moment worden verwerkt in het omgevingsplan. De afwijking heeft daardoor geen uitsluitend incidenteel karakter, maar kan structureel doorwerken in het toekomstige planologische regime. Het college had daarom moeten beoordelen of het planologisch aanvaardbaar is dat een grootschalige nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, opslag-, overslag- en logistieke werking op deze plek later onderdeel kan worden van het omgevingsplan. Die beoordeling ontbreekt.

Deelconclusie

Het college heeft onvoldoende gemotiveerd waarom van het omgevingsplan kan worden afgeweken voor deze grootschalige nieuwe bedrijfsmatige functie op deze locatie. Daarmee is het besluit in strijd met artikel 3:2, 3:4 en 3:46 Awb.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties als bedoeld in artikel 4.2 Omgevingswet is niet aangetoond.

BOPA en evenwichtige toedeling van functies aan locaties

Bezwaarmakers bestrijden niet dat het college in abstracto gebruik kan maken van de BOPA-route. Het bezwaar richt zich tegen de wijze waarop het college die route in dit concrete geval heeft toegepast. Een BOPA kan alleen worden verleend indien zelfstandig, concreet en locatiegericht is aangetoond dat de aangevraagde activiteit op deze plaats aanvaardbaar is met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Die toets is in dit geval niet deugdelijk uitgevoerd.

De activiteit is in de besluitvorming te beperkt en te passief voorgesteld. Het aanvraagformulier gebruikt weliswaar de projectomschrijving “Realiseren van bewaarloods”, maar uit de overige stukken volgt een wezenlijk bredere ruimtelijke en functionele betekenis. De bouwtekening van 6 augustus 2025 spreekt van “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie”, vermeldt een bruto vloeroppervlak van “4.100m²”, een bruto inhoud van “36.110m³” en noemt als gebruiksfunctie “lichte industriefunctie”. Ook uit het principeverzoek van 2 februari 2024 volgt dat opslag plaatsvindt op “2 bedrijfskavels” en dat daarnaast opslag “gehuurd [wordt] in de omgeving”, terwijl “de opslagcapaciteit niet toereikend” is en de bewaarloods “buiten het bestaande bouwvlak” wordt voorzien.

Daarmee gaat het niet slechts om een neutrale of passieve opslagloods. De vergunning maakt feitelijk een nieuwe akkerbouwlocatie mogelijk met opslag-, overslag- en logistieke werking buiten het bestaande bouwvlak. De beoordeling had daarom niet mogen worden beperkt tot de vraag of een gebouw op zichzelf ruimtelijk kan worden ingepast. Het college had moeten beoordelen of deze nieuwe bedrijfsfunctie, met de daarbij behorende verkeers-, geluids-, landschappelijke en planologische effecten, juist op deze locatie aanvaardbaar is.

ETFAL vereist een integrale beoordeling

Voor een BOPA moet het college beoordelen of de activiteit kan worden vergund met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Die beoordeling vraagt om een brede, concrete en locatiegerichte afweging van alle relevante gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Daarbij moeten onder meer geluid, verkeer, verkeersveiligheid, landschap, erfgoed, ruimtelijke kwaliteit, woon- en leefklimaat, cumulatie, alternatieven, precedentwerking en handhaafbaarheid kenbaar worden betrokken.

Die integrale beoordeling ontbreekt. De besluitvorming behandelt de aangevraagde ontwikkeling onvoldoende als één samenhangende ruimtelijke ingreep. De aanvraag is beoordeeld alsof sprake is van een afzonderlijke loods, terwijl uit de stukken volgt dat een nieuwe akkerbouwlocatie wordt opgericht buiten het bestaande bouwvlak. Juist die bredere functie had centraal moeten staan in de BOPA-beoordeling.

Het college had daarom moeten motiveren waarom een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, grootschalige opslagcapaciteit en structurele logistieke werking op deze plaats verenigbaar is met de bestaande functies in de omgeving. Dat is niet inzichtelijk gedaan. Daarmee is niet aangetoond dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Akoestisch ongunstige locatie

De akoestische aanvaardbaarheid van de locatie is onvoldoende draagkrachtig onderbouwd. Uit de ODD-correspondentie volgt juist dat de akoestische geschiktheid van de locatie onzeker was. De ODD schreef op 7 januari 2026 dat “de haalbaarheid van de locatie staat dus nog ter discussie” en dat het “akoestisch gezien overduidelijk een ongunstige locatie” is.

De ODD heeft daarbij expliciet opgemerkt:

> “Dit is, akoestisch gezien, de meest ongunstig mogelijke ligging voor de woningen aan de noordwestelijke kant (Polderweg 2 en Greveling 44B).”

Daarmee wordt door de eigen deskundige adviseur van het bevoegd gezag bevestigd dat juist deze situering vanuit akoestisch perspectief maximaal belastend is voor omliggende woningen. Dat is juridisch zwaarwegend, omdat daarmee rechtstreeks twijfel ontstaat of op deze locatie nog sprake kan zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Dat zijn geen marginale opmerkingen. Het betreft een directe aanwijzing van de gespecialiseerde adviseur dat de locatie vanuit akoestisch oogpunt problematisch is. In een BOPA-procedure had een dergelijke constatering moeten leiden tot een verzwaarde motivering waarom de locatie desondanks aanvaardbaar zou zijn. Die motivering ontbreekt.

Relevante geluidbronnen niet in beeld, noch beoordeeld

Daarbij komt dat niet kenbaar is geborgd dat laden, storten en transportbewegingen uitsluitend plaatsvinden binnen de uitgangspunten van het akoestisch onderzoek. De ODD heeft expliciet opgemerkt dat het storten van producten in vrachtwagens aanvankelijk niet als geluid producerende activiteit was benoemd en dat buiten laden of storten een “significante geluidbron” is die moet worden meegenomen.

Dit raakt de kern van de ruimtelijke aanvaardbaarheid. Wanneer relevante geluidbronnen eerst niet of onvoldoende in beeld zijn gebracht, kan de conclusie dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat niet zonder meer worden gedragen. Zeker bij een rustige woon- en buitengebiedachtige omgeving, nabij woningen en nabij het beschermd dorpsgezicht, had het college inzichtelijk moeten maken dat alle relevante geluidbronnen volledig, realistisch en handhaafbaar zijn beoordeeld. Dat is niet gebeurd.

De Polderweg is smalle landelijke weg in woon- en dorpscontext

Ook de verkeerskundige aanvaardbaarheid is niet dragend onderzocht. In interne correspondentie van 13 november 2025 is de vraag gesteld: “Is de Polderweg geschikt voor de transportbewegingen?” Daarbij is opgemerkt:

> “Wij hebben ons namelijk al positief uitgelaten over deze locatie.”

Deze formulering is veelzeggend. Zij bevestigt dat de locatie al positief was benaderd voordat kenbaar was vastgesteld of de Polderweg geschikt is voor de

transportbewegingen die bij de nieuwe akkerbouwlocatie horen. Daarmee is de volgorde van de beoordeling onjuist geweest. Bij een BOPA moet eerst worden vastgesteld of de locatie en de ontsluiting geschikt zijn voor de beoogde functie. Pas daarna kan worden geconcludeerd of de ontwikkeling ruimtelijk aanvaardbaar is.

In de interne Q&A van 8 januari 2026 staat bovendien dat passeerstroken als “wisselgeld” konden worden ingezet, maar dat men dit “op voorhand” niet wilde “opleggen/eisen van de aanvragers”. Daarmee blijkt dat verkeersveiligheid, passeermogelijkheden en de geschiktheid van de weg niet als harde voorafgaande randvoorwaarden zijn behandeld.

Dat is onzorgvuldig. De Polderweg is een smalle landelijke weg in een woon- en dorpscontext. Een nieuwe akkerbouwlocatie met opslag-, overslag- en logistieke werking kan leiden tot structurele zware verkeersbewegingen, piekbelastingen in oogstperioden, manoeuvreerbewegingen, wacht- en passeersituaties en verkeersgeluid. Het college had concreet moeten beoordelen of deze weg daarvoor geschikt is en onder welke bindende voorwaarden de activiteit eventueel aanvaardbaar zou kunnen zijn. Die beoordeling is niet kenbaar en niet voldoende verankerd in de vergunning.

De BOPA-toets is feitelijk omgedraaid

De BOPA-toets is hierdoor feitelijk omgedraaid. Het college heeft niet eerst objectief onderzocht of deze locatie geschikt is voor een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie en logistieke werking. De gekozen locatie is als uitgangspunt genomen, waarna de beoordeling naar die locatie toe is geredeneerd.

Dat blijkt ook uit de interne lijn dat alternatieven niet aan de initiatiefnemer zijn opgelegd omdat de locatiekeuze volgens de gemeente al breed was besproken en onderbouwd. Daar staat tegenover dat de ODD vervolgens juist aangaf dat de haalbaarheid van de locatie nog ter discussie stond en dat de locatie akoestisch gezien overduidelijk ongunstig is.

Deze stukken laten zien dat de locatiekeuze niet met de vereiste objectieve distantie is beoordeeld. In plaats van een zelfstandige toets of deze functie op deze plek aanvaardbaar is, lijkt de besluitvorming vooral gericht te zijn geweest op het mogelijk maken van de door initiatiefnemer gekozen locatie. Dat is niet verenigbaar met de eisen van zorgvuldige voorbereiding, evenwichtige belangenafweging en draagkrachtige motivering.

Ruimtelijke gevolgen onderschat

Het college had bovendien kenbaar moeten betrekken of minder belastende alternatieven beschikbaar of denkbaar waren. Dat geldt temeer nu uit de stukken blijkt dat opslag thans is verdeeld over meerdere locaties en dat de nieuwe loods mede wordt gemotiveerd vanuit centralisatie en capaciteitsuitbreiding. Wanneer een ontwikkeling zulke ruimtelijke gevolgen heeft voor omwonenden, landschap, verkeer en het beschermd dorpsgezicht, kan het college niet volstaan met het volgen van de locatievoorkeur van de initiatiefnemer.

Overzicht beschikbare percelen ontbreekt

Uit de WOO documenten blijkt dat de gemeente geen volledig en concreet inzicht heeft verkregen in de beschikbare percelen van initiatiefnemer en de mogelijke alternatieve locaties voor de aangevraagde ontwikkeling. Dat is des te relevanter nu uit interne correspondentie blijkt dat binnen het ambtelijk traject zelf vragen bestonden over de beschikbare gronden langs de Polderweg en de mogelijkheid van een betere locatie.[31]

Is er een overzicht van alle percelen in eigendom van deze familie? Dan kunnen we kijken of er wellicht een betere plek is voor een nieuwe agrarsche bedrijfskavel.

Niet inzichtelijk is gemaakt welke percelen feitelijk beschikbaar waren, welke ruimtelijke eigenschappen die percelen hadden, welke milieugevolgen daar zouden optreden en waarom deze locaties zouden afvallen ten opzichte van de gekozen locatie naast het beschermd dorpsgezicht. Daarmee ontbreekt een kenbare en navolgbare alternatievenafweging. Dit raakt rechtstreeks aan de zorgvuldigheid van de voorbereiding als bedoeld in artikel 3:2 Awb en aan de draagkracht van de motivering ex artikel 3:46 Awb. Zonder inzicht in de beschikbare alternatieven kan immers niet deugdelijk worden gemotiveerd waarom juist deze locatie vanuit een evenwichtige toedeling van functies aan locaties aanvaardbaar zou zijn.

Eigendom is niet doorslaggevend

De interne vraag van de gemeente: “Is er een overzicht van alle percelen in eigendom van deze familie? Dan kunnen we kijken of er wellicht een betere plek is voor een nieuwe agrarische bedrijfskavel” laat zien dat binnen het gemeentelijke proces aanvankelijk sterk is gekeken naar eigendomssituaties. Dat uitgangspunt is juridisch te beperkt.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak volgt juist dat alternatievenonderzoek zich niet mag beperken tot gronden die reeds in eigendom zijn van de aanvrager. Ook andere reële locaties moeten in de beoordeling worden betrokken wanneer niet op voorhand duidelijk is dat die locaties planologisch, feitelijk of economisch onuitvoerbaar zijn. De vraag of een perceel al dan niet in eigendom is, is daarmee niet doorslaggevend.

Juist bij een ingrijpende ontwikkeling als een nieuwe agrarische bedrijfskavel van deze omvang, in directe nabijheid van woningen, een beschermd dorpsgezicht en gemeentelijke woningbouwambities, had het college inzichtelijk moeten maken welke alternatieve locaties zijn onderzocht, welke criteria daarbij zijn gehanteerd en waarom die locaties zijn afgevallen. Dat is niet kenbaar gebeurd. Bij de toetsing van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties mag dat wel worden verlangd.

Structurele planologische effecten en spanning met gemeentelijk woningbouwbeleid

Het college heeft onvoldoende onderkend dat de verleende BOPA niet slechts een incidentele afwijking betreft. Uit de gemeentelijke Q&A blijkt dat verleende BOPA-vergunningen later worden verwerkt in het omgevingsplan. Juist daarom mocht het college

deze vergunning niet uitsluitend beoordelen als een eenmalige afwijking zonder structurele planologische betekenis.

Dat klemt temeer omdat uit gemeentelijke stukken blijkt dat de gemeente zelf actief inzet op woningbouwontwikkeling direct naast en nabij de aangevraagde locatie. Uit het gemeentelijke kavelpaspoort volgt dat het perceel tussen Greveling 44b en 46 expliciet is aangewezen voor woningbouw binnen het beschermd dorpsgezicht van Annerveenschekanaal. Daarbij werd eerst uitgegaan van vier woningen en later van vijf woningen, waaronder woningen voor starters en sociale huur.

In de stukken staat expliciet dat: “Het perceel is nog beschikbaar voor woningbouw.” Daarnaast staat vermeld: “Vanuit het perspectief van volkshuisvesting is het wenselijk om in plaats van twee vrijstaande woningen nu vijf goedkopere woningen onder één kap te bouwen.”

Gemeente werkt(e) actief aan woningbouw

Ook uit interne gemeentelijke correspondentie volgt dat de gemeente actief werkte aan realisatie van vijf woningen op deze locatie en dat dit bestuurlijk werd ondersteund. Daarbij is expliciet vermeld:

“Het bijgaande kavelpaspoort voor 5 woningen op het perceel tussen Greveling 44b en 46 in Annerveenschekanaal is besproken in het PHO met Ivo (wethouder, red.) op 10 februari 2025. Hij kon zich hierin vinden.”

Verder blijkt uit gemeentelijke correspondentie dat deze locatie door de gemeente werd gezien als geschikt voor sociale huurwoningen en woningen voor starters zodat inwoners “in het dorp kunnen blijven wonen”. In de interne mail van 16 juli 2025 staat:

> “Het zou dus vooral verstandig zijn om goedkope woningen te realiseren voor starters die daarmee in het dorp kunnen blijven wonen.”

Ook richting Woonborg heeft de gemeente expliciet ingezet op realisatie van vijf sociale huurwoningen op deze locatie. Daarbij schrijft de gemeente: “Op dit moment heeft het onze voorkeur om deze woningen in de categorie sociale huurwoningen te willen gaan realiseren.”

Deze stukken zijn juridisch relevant voor de beoordeling van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Indien een gebied door de gemeente zelf actief geschikt wordt geacht voor uitbreiding van woningbouw, starterswoningen en sociale huur binnen het beschermd dorpsgezicht, vergt dit een verzwaarde motivering waarom direct daarnaast tegelijkertijd een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, opslag-, overslag- en logistieke werking ruimtelijk aanvaardbaar zou zijn.

Strijdigheid tussen woningbouw en industrie

Daarbij is van belang dat het gemeentelijke kavelpaspoort en het advies van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed juist sterk de nadruk leggen op behoud van

openheid, landschappelijke kwaliteit, cultuurhistorische waarden en het karakter van het beschermd dorpsgezicht. Het kavelpaspoort noemt expliciet:

> “Het behoud van deze landelijke openheid is van cultuurhistorisch, landschappelijk en stedenbouwkundig belang.”

Ook de RCE benadrukt dat sprake is van:

> “een inmiddels zeldzaam geworden nederzettingsvorm”

en verwijst naar het belang van het “meer open zuidwestelijke deel met boerderijen”. Dit is precies de kant van het dorp waar de nieuwe akkerbouwlocatie gepland staat.

Juist tegen die achtergrond is onvoldoende gemotiveerd waarom een grootschalige nieuwe akkerbouwlocatie met logistieke werking, zware verkeersbewegingen en een bouwtekening waarop expliciet “lichte industriefunctie” staat vermeld, verenigbaar zou zijn met dezelfde ruimtelijke en cultuurhistorische uitgangspunten.

Niet inzichtelijk is gemaakt hoe het college deze tegenstrijdige ruimtelijke belangen heeft afgewogen. Evenmin is inzichtelijk gemaakt welke gevolgen deze vergunning heeft voor toekomstige woningbouwmogelijkheden, woonkwaliteit, verkeersbelasting, geluidbelasting en leefomgeving in dit deel van Annerveenschekanaal.

Industrie wordt structureel toegestaan

Dat klemt temeer nu het college zelf aangeeft dat BOPA-vergunningen later kunnen worden verwerkt in het omgevingsplan. Daarmee heeft deze vergunning structurele planologische betekenis. De afwijking van vandaag kan daarmee de planologische norm van morgen worden.

Juist daarom had het college dragend moeten motiveren waarom een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie en logistieke werking op deze locatie zwaarder weegt dan behoud van woonkwaliteit, toekomstige woningbouwmogelijkheden, bescherming van het beschermd dorpsgezicht en behoud van de landschappelijke openheid. Die motivering ontbreekt volledig.

Dat klemt temeer omdat de bouwtekening zelf spreekt van een “lichte industriefunctie”. Het toestaan van een lichte industriefunctie naast het beschermd dorpsgezicht is planologisch niet neutraal. Het verandert de functionele betekenis van deze locatie en kan gevolgen hebben voor de wijze waarop toekomstige ontwikkelingen in de omgeving worden beoordeeld. De afwijking van vandaag kan, door latere verwerking in het omgevingsplan, de planologische norm van morgen worden.

Juist daarom had het college moeten motiveren waarom deze structurele doorwerking aanvaardbaar is, waarom geen ongewenste precedentwerking ontstaat en waarom een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie en logistieke werking naast het beschermd dorpsgezicht verenigbaar is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Die motivering ontbreekt.

Het college kan niet volstaan met een globale of bestuurlijk gewenste uitkomst

Het college heeft bij de beoordeling van een BOPA beleidsruimte, maar die beleidsruimte ontslaat het college niet van de verplichting om de relevante feiten zorgvuldig vast te stellen, de betrokken belangen evenwichtig af te wegen en de uitkomst draagkrachtig te motiveren. Een bestuurlijke wens om medewerking te verlenen is daarvoor onvoldoende.

Onder de Omgevingswet geldt dit temeer. Een BOPA kan alleen worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De ruimtelijke aanvaardbaarheid moet dus zelfstandig, concreet en locatiegericht worden aangetoond. Dat betekent dat het college niet kan volstaan met een globale verwijzing naar agrarisch gebruik, landschappelijke inpassing of technische onderzoeken. Het moet inzichtelijk maken waarom juist deze functie, in deze omvang, op deze locatie, met deze verkeers- en geluidsgevolgen, aanvaardbaar is voor de omgeving.

Die motivering ontbreekt. De akoestische geschiktheid is onzeker gebleven, de verkeerskundige geschiktheid van de Polderweg is niet als harde voorwaarde vastgesteld, de bredere logistieke werking is onvoldoende betrokken, alternatieven zijn niet kenbaar afgewogen en de structurele planologische doorwerking naast het beschermd dorpsgezicht is onvoldoende gemotiveerd.

Daarmee is het besluit onvoldoende zorgvuldig voorbereid, onvoldoende evenwichtig afgewogen en onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. Dit is in strijd met artikel 3:2, artikel 3:4 en artikel 3:46 Awb. Omdat niet is aangetoond dat de aangevraagde activiteit op deze locatie ruimtelijk aanvaardbaar is, is evenmin aangetoond dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Deelconclusie

De BOPA-motivering is onvoldoende zelfstandig, onvoldoende integraal en onvoldoende locatiegericht. Het college heeft de activiteit te smal beoordeeld, de locatiekeuze onvoldoende kritisch getoetst en de structurele planologische gevolgen onvoldoende onderkend. Niet is aangetoond dat een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, opslag-, overslag- en logistieke werking op deze locatie passend is.

Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2, artikel 3:4 en artikel 3:46 Awb. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is niet aangetoond.

Participatie

Het aanvraagformulier vermeldt dat contact is gehad met anderen voor wie de plannen gevolgen hebben. Op de vraag “Heeft u contact gehad met anderen voor wie uw plannen gevolgen hebben?” is “Ja” ingevuld. Op de vragen “Hoe heeft u anderen betrokken bij uw plannen?” en “Welke reacties heeft u gekregen?” is echter telkens ingevuld: “geen openbare informatie”.

Daarmee is niet controleerbaar wie is betrokken. Is bijvoorbeeld het hele dorp uitgenodigd omdat de impact van de nieuwe akkerbouwlocatie door vervoersbewegingen impact heeft op het hele dorp? Niet controleerbaar is wanneer participatie heeft plaatsgevonden (het traject heeft 2 jaar geduurd en onderwijl zijn de plannen meerdere malen aangepast), welke informatie is gedeeld, welke reacties zijn gegeven en hoe die reacties in de aanvraag of besluitvorming zijn verwerkt.

Dat klemt temeer omdat het gaat om een grootschalige nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, direct nabij woningen, open landschap, cultuurhistorische waarden en een smalle Polderweg. Juist bij een project met geluid, verkeer, landschappelijke, erfgoedkundige en sociale gevolgen moet het college inzichtelijk maken hoe de omgevingseffecten zijn geïnventariseerd en gewogen.

Belangen van omwonenden onvoldoende bekend

Bezwaarmakers stellen niet dat een gebrek in participatie in alle gevallen zelfstandig tot vernietiging van de vergunning moet leiden. Wel is het participatiegebrek in deze zaak relevant voor de zorgvuldigheid van de voorbereiding. Artikel 3:2 Awb verplicht het college de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen. Wanneer uit het dossier niet blijkt welke omgevingsreacties zijn opgehaald en hoe daarmee is omgegaan, kan niet worden vastgesteld dat de belangen van omwonenden, het dorp, erfgoed, verkeersveiligheid en woonkwaliteit zorgvuldig zijn betrokken.

Het ontbreken van controleerbare participatie versterkt de inhoudelijke gebreken in de BOPA-beoordeling. De aanvraag bevat geen openbaar inzicht in de reacties van betrokkenen, terwijl uit het dossier blijkt dat omwonenden en dorpsbewoners juist wezen op geluid, verkeer, centralisatie, landschap, beschermd dorpsgezicht en alternatieve locaties. Deze punten raken rechtstreeks aan de ETFAL-toets. Door de participatie-informatie niet kenbaar te maken en niet inzichtelijk te verwerken, is de bestuurlijke afweging onvoldoende transparant.

Deelconclusie

De participatie is niet controleerbaar en niet kenbaar verwerkt in de besluitvorming. In samenhang met de inhoudelijke gebreken is het besluit daarom onvoldoende zorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd. Dat is in strijd met artikel 3:2 en 3:46 Awb. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is niet aangetoond.

Woningbouw, dorpsontwikkeling en sociale functie

Naast de directe gevolgen voor omwonenden had het college ook het bredere ruimtelijke en sociaal-maatschappelijke belang van woningbouw en dorpsontwikkeling moeten betrekken. Uit de interne locatieafweging blijkt dat bij de gemeentelijke beoordeling is benoemd dat aan één zijde sprake is van gemeentelijke grond “die nog uitgewerkt kan worden voor woningbouw (4 stuks)”. Daarnaast volgt uit het dossier dat binnen de gemeente ook woningbouwcontext aan de orde was, onder meer doordat de aanvraag en reacties intern zijn doorgestuurd vanuit en langs gemeentelijke functies die bij woningbouw betrokken zijn.

Bezwaarmakers voeren de locatie naast Greveling 46 niet op als voorkeurslocatie voor de loods. Het punt is dat de aanwezigheid van een woningbouwcontext, een kavelpaspoort en latere gemeentelijke woningbouwstukken binnen de ETFAL-beoordeling een relevant ruimtelijk belang vormen.

In een klein dorp als Annerveenschekanaal raakt woningbouw niet alleen de beschikbaarheid van kavels, maar ook leefbaarheid, starters, ouderen, jongeren en terugkeerders, gezinnen, mantelzorg, doorstroming, sociale samenhang, verenigingsleven en behoud van voorzieningen. Dat zijn belangen die binnen een evenwichtige toedeling van functies aan locaties kenbaar moeten worden gewogen wanneer op of nabij een mogelijke dorpsontwikkelings-locatie een grootschalige nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie en logistieke werking wordt toegestaan.

Het college heeft niet inzichtelijk gemaakt wat de nieuwe akkerbouwlocatie betekent voor de woonkwaliteit, toekomstige woonmogelijkheden en dorpsontwikkeling. Evenmin is kenbaar beoordeeld of de geluidbelasting, verkeersbewegingen, schaal, erfverharding, weegbrug, verlichting, watergang, geluidsscherm en logistieke bedrijfsfunctie verenigbaar zijn met bestaande en mogelijke toekomstige woonfuncties in de omgeving.

Het enkele feit dat de vergunningaanvraag formeel ziet op een bewaarloods, ontslaat het college niet van de verplichting om de ruimtelijke effecten op dorpsontwikkeling en woonkwaliteit te betrekken.

Op grond van artikel 3:2 Awb had het college de relevante feiten rond woningbouw en dorpsontwikkeling moeten verzamelen. Op grond van artikel 3:4 Awb had het college het belang van agrarische bedrijfsontwikkeling moeten afwegen tegen het woonbelang en de sociale functie van het dorp. Op grond van artikel 3:46 Awb had het college kenbaar moeten motiveren waarom deze bedrijfsmatige functie op deze locatie zwaarder zou mogen wegen dan het belang van behoud of ontwikkeling van woonkwaliteit en dorpsstructuur. Die motivering ontbreekt.

Deelconclusie

Het woonbelang, de woningbouwcontext, het kavelpaspoort en de sociale functie van het dorp zijn onvoldoende kenbaar betrokken. Daarmee is het besluit in strijd met artikel 3:2, 3:4 en 3:46 Awb. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is niet aangetoond.

Evenredigheid en subsidiariteit

De verleende vergunning heeft ingrijpende gevolgen voor de omgeving. De bouwtekening van 6 augustus 2025 vermeldt dat het gaat om “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie”, met een bruto vloeroppervlak van “4.100m²”, een bruto inhoud van “36.110m³” en de gebruiksfunctie “lichte industriefunctie”. Het principeverzoek vermeldt dat opslag nu plaatsvindt op twee bedrijfskavels en daarnaast wordt gehuurd in de omgeving, en dat de opslagcapaciteit niet toereikend is. Het project heeft dus niet alleen betekenis voor één gebouw, maar voor de centralisatie van opslag en logistiek op een nieuwe locatie.

Naarmate een ontwikkeling grotere gevolgen heeft voor woon- en leefklimaat, verkeersveiligheid, erfgoed, landschap en ruimtelijke kwaliteit, rust op het college een zwaardere motiveringsplicht om inzichtelijk te maken waarom juist deze locatie evenredig is.

Die verzwaarde motiveringsplicht geldt temeer wanneer:

- alternatieve locaties zijn genoemd;

- de locatie akoestisch ongunstig wordt geacht;

- verkeersveiligheidsvragen bestaan;

- mitigerende maatregelen noodzakelijk zijn;

- een geluidsscherm nodig is om overschrijdingen te beperken;

- en sprake is van invloed op beschermd dorpsgezicht en cultuurhistorische waarden.

In zulke gevallen mag het college niet volstaan met de constatering dat hinder “kan worden beperkt”. Dan moet concreet worden gemotiveerd waarom juist deze locatie, ondanks die cumulatieve nadelige gevolgen, noodzakelijk en evenredig is ten opzichte van redelijkerwijs beschikbare alternatieven of minder belastende uitvoeringen.

College laat bedrijfsbelang initiatiefnemer zwaar wegen

Het college heeft het bedrijfsbelang van initiatiefnemer zwaar laten wegen. Dat belang mag worden betrokken, maar is niet automatisch doorslaggevend. Artikel 3:4, tweede lid, Awb verlangt dat de voor één of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Bij een BOPA moet die evenredigheid bovendien worden bezien binnen de bredere toets van artikel 4.2 Omgevingswet: de functie moet op deze locatie evenwichtig kunnen worden toegedeeld.

De nadelige gevolgen zijn in dit geval niet beperkt. Het gaat om geluid van ventilatoren, koeling, laden, lossen, storten, shovelgebruik, vracht- en landbouwverkeer, verkeersgeluid, licht, erfverharding, een geluidsscherm, aantasting van openheid en zichtlijnen, invloed op beschermd dorpsgezicht, invloed op erfgoedcontext en mogelijke gevolgen voor woonkwaliteit en dorpsontwikkeling. De ODD heeft de locatie akoestisch “overduidelijk een ongunstige locatie” genoemd en zelfs opgemerkt dat de haalbaarheid van de locatie nog

ter discussie stond. Ook op verkeer is intern gevraagd: “Is de Polderweg geschikt voor de transportbewegingen?”

Belangenafweging ontbreekt

Daartegenover ontbreekt een kenbare evenredigheidstoets. Niet inzichtelijk is waarom het belang van centralisatie op juist deze locatie zwaarder moet wegen dan het belang van omwonenden, landschap, cultuurhistorie, verkeersveiligheid, woonkwaliteit en dorpsontwikkeling. Evenmin is inzichtelijk waarom minder belastende alternatieven, beperkingen of voorschriften niet nodig zouden zijn. De functie is naar haar aard verplaatsbaar. Eigendom, bedrijfsefficiëntie of nabijheid van bestaande erven vormen niet zonder meer een ruimtelijke rechtvaardiging voor een grootschalige nieuwe bedrijfskavel in open buitengebied.[32]

> “Dit was de minst slechte locatie voor het plan in het vorige principebesluit. I.v.m. naastgelegen recreatie en beschermd dorpsgezicht verslechtert het vergroten van de schuur t.o.v. het eerder ingediende plan. Advies negatief”

Het college heeft bovendien niet inzichtelijk gemaakt of de nadelige gevolgen daadwerkelijk worden beperkt door harde vergunningvoorschriften. Veel bepalende uitgangspunten blijven afhankelijk van rapporten, aannames of toekomstige bedrijfsvoering. Dat is onvoldoende voor een evenredige besluitvorming.

Deelconclusie

De nadelige gevolgen voor omwonenden, landschap, erfgoed, verkeer, woonkwaliteit en dorpsontwikkeling zijn niet kenbaar evenredig afgewogen tegen het bedrijfsbelang. Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:4 Awb en onvoldoende gemotiveerd als bedoeld in artikel 3:46 Awb. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is niet aangetoond.

Juist omdat meerdere zelfstandige ruimtelijke bezwaren samenkomen, waaronder geluid, verkeersveiligheid, beschermd dorpsgezicht, cumulatieve belasting, gebruiksgrenzen en handhaafbaarheid, rustte op het college een verzwaarde motiveringsplicht om inzichtelijk te maken waarom deze locatie desondanks evenredig en subsidiair aanvaardbaar zou zijn. Die motivering ontbreekt.

Cumulatie van gevolgen

De aanvaardbaarheid van de ontwikkeling kan niet worden beoordeeld door geluid, verkeer, landschap, dorpsgezicht, verlichting, ecologie en bedrijfsvoering geïsoleerd te behandelen. De vraag is of de gecumuleerde gevolgen van een nieuwe akkerbouwlocatie met logistieke werking op deze locatie aanvaardbaar zijn. Een herkenbare cumulatiebeoordeling ontbreekt. Daarmee is niet aangetoond dat sprake is van ETFAL.

Die onderdelen versterken elkaar. Geluid is niet alleen afkomstig van ventilatoren, maar ook van laden, lossen, storten, transport, shovelgebruik en manoeuvreren. Verkeer is niet alleen een verkeerskundige vraag, maar heeft ook betekenis voor geluid, veiligheid, woonkwaliteit en de beleving van het beschermd dorpsgezicht. Landschappelijke inpassing is niet alleen beplanting, maar wijzigt samen met watergang en geluidsscherm de openheid, zichtlijnen en ruimtelijke structuur. Het geluidsscherm is niet alleen een akoestische maatregel, maar ook een ruimtelijke ingreep. De weegbrug is niet alleen een technisch onderdeel, maar bevestigt de logistieke functie van de locatie.

Gezamenlijke ruimtelijke belasting

De aangevraagde ontwikkeling brengt niet slechts één afzonderlijk effect met zich mee, maar een combinatie van ventilatiegeluid, verkeersgeluid, piekgeluiden, shovelactiviteiten, vrachtwagens, landbouwverkeer, verlichting, erfverharding, logistieke bewegingen, laad- en losactiviteiten, een geluidsscherm, nieuwe waterstructuren, landschappelijke ingrepen en een substantiële bedrijfsmatige uitstraling aan de rand van het dorp.

Daarbij komt dat deze ontwikkeling plaatsvindt in een gebied dat wordt gekenmerkt door open landschap, recreatief gebruik, lintbebouwing, woningen, cultuurhistorische waarden en de invloedssfeer van het beschermd dorpsgezicht van Annerveenschekanaal.

Juist de combinatie van deze factoren bepaalt de feitelijke ruimtelijke impact. Het woon- en leefklimaat wordt niet beïnvloed door één afzonderlijke ventilator, één afzonderlijke vrachtwagen of één afzonderlijke verkeersbeweging, maar door de gezamenlijke aanwezigheid van een grootschalige logistieke akkerbouwlocatie met industriële uitstraling en bijbehorende activiteiten.

Het college heeft onvoldoende inzichtelijk gemaakt hoe deze gezamenlijke belasting zich verhoudt tot de schaal, openheid, woonfunctie, recreatieve kwaliteit, cultuurhistorische context en leefbaarheid van het gebied. Daarmee ontbreekt een integrale ETFAL-beoordeling van de feitelijke ruimtelijke gevolgen van het totale project.

Cumulatieve belasting niet beoordeeld

Het dossier laat zien dat onderdelen afzonderlijk zijn bekeken, maar niet dat de gezamenlijke en cumulatieve belasting dragend is onderzocht, afgewogen en gemotiveerd. In de BOPA-motivering wordt volgens de aangehaalde passages gesteld dat met een inpassingsplan wordt aangetoond dat de ontwikkeling landschappelijk zorgvuldig wordt ingepast, onder meer door een nieuwe watergang met boswal en aansluiting bij een bestaande bossingel. Dat beantwoordt niet de vraag of de totale ontwikkeling — loods,

gebruik, geluid, verkeer, scherm, watergang, weegbrug, verlichting en beplanting — als geheel op deze locatie ruimtelijk aanvaardbaar is.

Op grond van artikel 3:2 Awb had het college de gecumuleerde effecten moeten onderzoeken. Op grond van artikel 3:4 Awb had het college de gezamenlijke belasting voor omwonenden, landschap, dorpsgezicht, erfgoed en verkeer moeten afwegen. Op grond van artikel 3:46 Awb had het college moeten motiveren waarom de totale combinatie van effecten niet leidt tot een onevenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Die cumulatieve motivering ontbreekt. De positieve beoordeling van afzonderlijke onderdelen kan de integrale ETFAL-beoordeling niet vervangen.

Deelconclusie

De cumulatieve gevolgen van geluid, verkeer, landschappelijke ingrepen, erfgoedimpact, verlichting, watergang, geluidsscherm, weegbrug en bedrijfsgebruik zijn onvoldoende onderzocht en onvoldoende gemotiveerd. Het besluit is in strijd met artikel 3:2, 3:4 en 3:46 Awb. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is niet aangetoond.

Bedrijfsvoering en gebruiksgrenzen

De vergunning moet aansluiten op de feitelijke activiteit die wordt toegestaan. Dat is hier onvoldoende gebeurd. De aanvraag wordt in het aanvraagformulier aangeduid als “Realiseren van bewaarloods”, maar de bouwtekening spreekt van “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie” en vermeldt de gebruiksfunctie “lichte industriefunctie”. In het principeverzoek staat dat bestaande opslag op twee bedrijfskavels en gehuurde opslag in de omgeving niet toereikend is. De feitelijke functie is daarmee breder dan alleen statische bewaring.

In de gemeentelijke reactie op bewonersopmerkingen staat dat de huidige bedrijfsvoering volgens de aanvrager onveranderd verder gaat en dat in de nieuwe loods geen werkplaats wordt ingericht. Tegelijk staat daar ook dat het “enkel en alleen bedoeld [is] voor op- en overslag en bewaring van landbouwproducten” die in perioden van het jaar worden in- en uitgeladen. Juist die formulering bevestigt dat op- en overslag en logistieke bewegingen onderdeel zijn van het vergunde gebruik. Daarvoor zijn duidelijke gebruiksgrenzen nodig.

Rechtszekerheid: de vergunde activiteit is onvoldoende bepaalbaar

Een omgevingsvergunning moet voor zowel vergunninghouder, omwonenden als toezichthouders voldoende duidelijk maken welke activiteit precies is toegestaan. Dat volgt uit het rechtszekerheidsbeginsel en uit de eis dat vergunningvoorschriften concreet, objectief en handhaafbaar moeten zijn. In dit geval is onvoldoende bepaalbaar welke feitelijke bedrijfsvoering met de vergunning wordt toegestaan. Daardoor kunnen omwonenden niet vaststellen waartegen zij precies bescherming kunnen inroepen en kan ook niet controleerbaar worden gehandhaafd of het feitelijke gebruik binnen de vergunde situatie blijft.

Niet inzichtelijk is welke harde maxima de vergunning bevat voor opslagcapaciteit, jaarlijkse doorzet, aantal verkeersbewegingen, routes, gebruik van de weegbrug, tijden van aan- en afvoer, piekmomenten, nachtelijke bewegingen, laden en lossen, storten, shovelgebruik, buitenopslag, stalling van materieel, deurstanden, ventilatorstanden, koelinstallaties, tonaliteit, verlichting en gebruik door derden.

Zonder zulke grenzen is niet vast te stellen of de feitelijke bedrijfsvoering overeenkomt met de onderzochte activiteit, maar evenmin wat de vergunninghouder maximaal mag doen. Daarmee is de vergunning niet alleen onvoldoende handhaafbaar, maar ook onvoldoende bepaalbaar. Dat is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Rapportuitgangspunten zijn geen vergunningvoorschriften. Wanneer akoestische aanvaardbaarheid afhankelijk is van bepaalde bedrijfsmodellen, bronvermogens, schermen, deurstanden, laadlocaties of ventilatorinstellingen, moeten die uitgangspunten als concrete, objectieve en handhaafbare voorschriften in de vergunning zijn opgenomen. Dat geldt temeer omdat de ODD heeft geadviseerd onzekerheid over laadactiviteiten weg te nemen door expliciet te beschrijven dat het laden van vrachtwagens door producten daarin te storten binnen plaatsvindt en waar dat gebeurt.

Daarbij komt dat rapportuitgangspunten alleen bruikbaar zijn wanneer zij aansluiten bij de representatieve invulling van de maximaal toegestane situatie. Indien de vergunning ruimer is dan de onderzochte bedrijfsvoering, kan het rapport de ruimtelijke aanvaardbaarheid niet dragen. Dan is immers niet onderzocht wat de vergunning feitelijk mogelijk maakt, maar slechts wat onder bepaalde aannames zou kunnen plaatsvinden.

Dit klemt temeer omdat de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de ontwikkeling in belangrijke mate afhankelijk is van aannames uit de onderliggende rapporten. Indien bijvoorbeeld wordt gerekend met inpandig laden, gesloten deuren, bepaalde bronvermogens, beperkte bedrijfsduur, een specifieke ventilatorafstelling of het uitblijven van tonaliteit, dan moeten die uitgangspunten ook als bindende en controleerbare grenzen in de vergunning terugkomen. Gebeurt dat niet, dan ontstaat een discrepantie tussen de onderzochte situatie en de vergunde situatie. De vergunning laat dan meer toe dan onderzocht is.

Op grond van artikel 3:2 Awb had het college de feitelijke bedrijfsvoering en gebruiksomvang moeten vaststellen. Op grond van artikel 3:46 Awb had het college moeten motiveren welke activiteit precies is vergund. Op grond van artikel 4.2 Omgevingswet kan alleen een evenwichtige toedeling worden aangenomen als duidelijk is welke functie, met welke intensiteit en onder welke grenzen, aan de locatie wordt toegedeeld.

Deelconclusie

De vergunning bevat onvoldoende duidelijke, objectieve en handhaafbare gebruiksgrenzen voor de feitelijke op- en overslagfunctie, logistiek, installaties en bedrijfsvoering. Daardoor is niet bepaalbaar welke activiteit planologisch is toegestaan en welke maximale gebruiksomvang aan de locatie wordt toegekend.

Dit gebrek raakt niet alleen de handhaafbaarheid, maar ook de rechtszekerheid. Omwonenden moeten uit de vergunning zelf kunnen afleiden welke activiteiten, intensiteit, tijden, locaties en maatregelen zijn toegestaan. Rapportuitgangspunten, aannames en toelichtingen kunnen die duidelijkheid niet vervangen.

Handhaafbaarheid

Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 Awb, met het rechtszekerheidsbeginsel en met artikel 4.2 Omgevingswet, omdat zonder duidelijke begrenzing van de toegestane functie niet kan worden vastgesteld dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Een vergunning die steunt op aannames, rapportuitgangspunten en niet-verankerde maatregelen is onvoldoende handhaafbaar. De rechtszekerheid vereist dat voor omwonenden, initiatiefnemer en toezichthouder duidelijk is welk gebruik is toegestaan en wanneer sprake is van overtreding.

Dat is hier niet het geval. Voor geluid is niet inzichtelijk geborgd waar laden, lossen en storten mogen plaatsvinden, onder welke deurstanden, met welke bronvermogens, in welke perioden en met welke beperkingen voor shovelgebruik. De ODD heeft opgemerkt

dat het storten van producten in vrachtwagens aanvankelijk niet als geluid producerende activiteit was benoemd en dat buiten laden of storten een significante geluidbron is die moet worden meegenomen. Als de vergunning niet concreet bepaalt waar en hoe deze activiteiten plaatsvinden, kan niet worden gehandhaafd op de akoestische uitgangspunten.

Ook tonaliteit en ventilatorafstelling zijn onvoldoende handhaafbaar wanneer zij slechts in de motivering worden benoemd. Uit gemeentelijke correspondentie van 26 januari 2026 blijkt dat de gemeente niet als voorwaarde wilde opnemen dat tonaliteit moet worden aangetoond, maar slechts in de motivering wilde opnemen dat eventuele tonaliteit kan worden voorkomen door de frequenties van ventilatoren op elkaar aan te passen. Wanneer het voorkomen van tonaliteit noodzakelijk is voor de aanvaardbaarheid van het geluid, moet dit als voorschrift worden vastgelegd. Een overweging in de motivering biedt omwonenden geen afdwingbare bescherming.

Voor verkeer geldt hetzelfde. Er zijn geen kenbare harde maxima voor verkeersbewegingen, routes, tijden, piekbelasting, nachtbewegingen en gebruik van de weegbrug. Ook passeerstroken zijn niet vooraf opgelegd of geëist, maar slechts genoemd als mogelijk “wisselgeld”. Daarmee ontbreekt een handhaafbaar kader voor verkeershinder en verkeersveiligheid.

Ook landschappelijke inpassing, watergang, geluidsscherm, verlichting, vleermuisvoorwaarden en zorgplicht moeten concreet worden geborgd. Uit de interne ecologiecorrespondentie volgt dat conclusies uit de ecologische quickscan “wel over genomen [dienen] te worden in de uiteindelijke vergunning”, waaronder “voorwaarden verlichting vleermuizen en zorgplicht”. Als dergelijke voorwaarden niet duidelijk, objectief en controleerbaar zijn opgenomen, kan niet worden vastgesteld dat natuur- en lichtgevolgen aanvaardbaar en handhaafbaar zijn.

Handhaafbaarheid moet onderdeel zijn van ETFAL

Handhaafbaarheid is geen sluitstuk dat achteraf kan worden ingevuld. Zij is onderdeel van de ETFAL-beoordeling. Een functie kan alleen evenwichtig aan een locatie worden toegedeeld als de voorwaarden waaronder die functie aanvaardbaar is ook juridisch afdwingbaar zijn.

Indien de aanvaardbaarheid van de vergunning afhankelijk is van maatregelen, moeten die maatregelen als concrete, objectieve en handhaafbare voorschriften worden vastgelegd. Dat geldt voor het geluidsscherm, de landschappelijke inpassing, gesloten deuren bij laden en lossen, beperking van buitenactiviteiten, gebruiksuren, ventilatorafstelling, tonaliteit, verlichting, verkeersbewegingen en instandhouding van beplanting. Een verwijzing naar rapporten, aannames of toekomstige bedrijfsvoering is onvoldoende. Zolang de noodzakelijke voorwaarden niet duidelijk en handhaafbaar zijn geborgd, is niet aangetoond dat sprake is van ETFAL.

Deelconclusie

De vergunning is onvoldoende handhaafbaar voor geluid, laden/storten, deurstanden, shovelgebruik, ventilatorinstellingen, tonaliteit, verkeersbewegingen, weegbruggebruik,

landschappelijke inpassing, verlichting, ecologie en instandhouding van maatregelen. Het besluit is in strijd met artikel 3:2 en 3:46 Awb. Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is niet aangetoond.

Samenvattende juridische beoordeling

De gebreken in het besluit zijn niet incidenteel, maar structureel. De aanvraag is te smal beoordeeld als “bewaarloods”, terwijl de eigen bouwstukken spreken van “Nieuwbouw: oprichten akkerbouwlocatie” en “lichte industriefunctie”. Het principeverzoek bevestigt dat sprake is van centralisatie van opslag die nu op twee bedrijfskavels en gehuurde locaties plaatsvindt. De feitelijke activiteit omvat op- en overslag, bewaring, laden en lossen, technische installaties, verkeer, weegbrug, erfverharding, watergang, landschappelijke inpassing en mitigerende maatregelen.

Onderstaand een, niet limitatieve, opsomming van de gebreken.

Geluid

De geluidbeoordeling is onvoldoende zeker omdat de locatie akoestisch ongunstig is, omdat laden en storten aanvankelijk niet voldoende expliciet waren benoemd, omdat buiten laden en storten een significante geluidbron kan zijn, omdat tonaliteit afhankelijk is van afstelling van ventilatoren en omdat niet inzichtelijk is dat alle noodzakelijke uitgangspunten als harde voorschriften zijn geborgd.

Verkeer

De verkeersbeoordeling is onvoldoende omdat intern expliciet is gevraagd of de Polderweg geschikt is voor de transportbewegingen, terwijl de locatie al positief was benaderd. Harde maxima voor verkeersbewegingen, routes, tijden, piekbelasting en gebruik van de weegbrug ontbreken. Passeerstroken zijn niet vooraf opgelegd, maar slechts als mogelijk “wisselgeld” genoemd.

Locatie

De locatieafweging is onvoldoende omdat interne stukken vroegen of alle percelen van initiatiefnemer in beeld waren en of er wellicht een betere plek was voor een nieuwe agrarische bedrijfskavel. Vanuit cultuurhistorie en stedenbouw is geadviseerd om hier geen nieuwe agrarische bedrijfskavel met bebouwing te plaatsen. Die interne contra-indicaties zijn niet dragend weerlegd.

Erfgoed, landschap en leefbaarheid

De erfgoed-, landschaps- en woonbelangen zijn onvoldoende kenbaar betrokken. Het positieve advies van Libau dat ligging, massa, vorm, aanzicht, detaillering, materiaal en kleurgebruik “niet strijdig” zijn, vervangt geen zelfstandige ETFAL-beoordeling van beschermd dorpsgezicht, zichtlijnen, openheid, Annerzathe, brugwachterswoning, landschap, woonkwaliteit en dorpsontwikkeling.

Handhaafbaarheid

De vergunning is bovendien onvoldoende handhaafbaar. Rapportuitgangspunten vervangen geen voorschriften. Zonder duidelijke grenzen voor opslagcapaciteit, doorzet, verkeersbewegingen, routes, weegbruggebruik, laden/lossen/storten, deurstanden, shovelgebruik, buitenopslag, ventilatorinstellingen, tonaliteit, geluidsscherm,

landschappelijke instandhouding, verlichting, vleermuizen en watergang kan niet worden vastgesteld of de feitelijke activiteit overeenkomt met de onderzochte activiteit.

Strijd met wet- en regelgeving

Deze gebreken leiden tot strijd met artikel 3:2 Awb, omdat het college onvoldoende kennis heeft vergaard over de relevante feiten en belangen. Zij leiden tot strijd met artikel 3:4 Awb, omdat de belangen niet kenbaar evenwichtig zijn afgewogen. Zij leiden tot strijd met artikel 3:46 Awb, omdat de motivering de vergunning niet kan dragen. En zij leiden tot strijd met artikel 4.2 Omgevingswet, gelezen in samenhang met artikel 5.1 en 5.18 Omgevingswet, omdat niet is aangetoond dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

De vergunning berust op een onzorgvuldige voorbereiding, een onevenwichtige belangenafweging en een ondeugdelijke motivering. ETFAL is niet aangetoond.

Jurisprudentie

Uit de rechtspraak volgt dat het bevoegd gezag bij een vergunning voor afwijking van het planologische regime beleidsruimte heeft, maar dat die beleidsruimte wordt begrensd door de eisen van zorgvuldige voorbereiding, evenwichtige belangenafweging en draagkrachtige motivering. Onder de Omgevingswet geldt dit temeer bij een BOPA, omdat de vergunning alleen kan worden verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het college moet daarom concreet en locatiegericht motiveren dat de feitelijke activiteit op deze plaats aanvaardbaar is.

Feitelijke representatieve invulling

Daarbij moet worden uitgegaan van de feitelijke en representatieve invulling van wat de vergunning mogelijk maakt. De beoordeling mag niet worden beperkt tot de benaming “bewaarloods” wanneer de aanvraagstukken wijzen op een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, opslag, overslag, laad- en losactiviteiten, technische installaties, weegbrug, erfverharding en zwaar verkeer. Ook geluid, indirecte hinder, verkeersveiligheid, landschap, beschermd dorpsgezicht, zichtlijnen, beleving, cumulatie en handhaafbaarheid moeten kenbaar worden betrokken.

Beschermd dorpsgezicht en schade

Voor beschermd dorpsgezicht geldt dat de aanwijzing de bestaande situatie niet bevriest, maar dat bij verdere ontwikkeling aan de waarde van het geheel geen, althans zo weinig mogelijk schade mag worden toegebracht. Het college moet daarom concreet beoordelen wat de gevolgen zijn voor openheid, doorzichten, zichtlijnen, schaal, ruimtelijke samenhang en beleving. Een positief advies over omgevingskwaliteit of een landschappelijk inpassingsplan vervangt die bredere beoordeling niet.

Aanvaardbaarheid afhankelijk van maatregelen

Verder volgt uit de rechtspraak dat maatregelen waarvan de aanvaardbaarheid afhankelijk is, voldoende duidelijk, objectief en handhaafbaar moeten worden vastgelegd. Dat geldt hier voor het geluidsscherm, ventilatoren, tonaliteit, laad- en losactiviteiten, gesloten deuren, gebruiksuren, verkeersbewegingen, verlichting, ecologische voorwaarden en landschappelijke inpassing. Zolang deze uitgangspunten niet als concrete voorschriften zijn geborgd, is niet aangetoond dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

BOPA / ETFAL / brede ruimtelijke beoordeling

Relevante lijn: onder de Omgevingswet moet een BOPA worden beoordeeld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De rechtspraak onder de Wabo over “goede ruimtelijke ordening” blijft bruikbaar als vergelijkbare beoordelingslijn, vooral voor motivering, belangenafweging, hinder, verkeer, geluid en ruimtelijke aanvaardbaarheid.

1. **ABRvS 1 april 2026, ECLI:NL:RVS:2026:1815 / zaak 202305143/1/R1**
   De Afdeling herhaalt dat het college bij een afwijkingsvergunning beleidsruimte

heeft, maar de betrokken belangen moet afwegen. Ook kan worden beoordeeld of de nadelige gevolgen onevenredig zijn in verhouding tot de doelen van de vergunning.

Deze uitspraak maakt duidelijk dat het college niet mag volstaan met een positieve eindconclusie, maar concreet moet motiveren waarom deze loods/akkerbouwlocatie op deze plek aanvaardbaar is.

2. **ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2058 / zaak 202102650/1/R2**
   De Afdeling bevestigt dezelfde lijn: het bevoegd gezag heeft beleidsruimte, maar moet belangen afwegen en de nadelige gevolgen betrekken.

   Dit ondersteunt het beroep op artikel 3:4 Awb en de stelling dat de belangen van omwonenden, landschap, dorpsgezicht, verkeer en geluid niet kenbaar evenredig zijn afgewogen.

Feitelijke aard van de activiteit / maximale en representatieve invulling

Relevante lijn: het bevoegd gezag moet beoordelen wat feitelijk wordt mogelijk gemaakt. Bij geluid en ruimtelijke aanvaardbaarheid mag worden uitgegaan van een representatieve invulling, maar die moet wel aansluiten bij de maximale of reëel voorziene gebruiksmogelijkheden.

1. **ABRvS 30 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:960 / zaak 202101182/1/R2**
   De Afdeling overweegt dat bij geluid mag worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Die representatieve invulling moet wel zijn gebaseerd op concrete gegevens over de bedrijfsvoering en activiteiten.

2. **ABRvS 17 september 2025, ECLI:NL:RVS:2025:4420 / zaak 202303789/1/R3**
   De Afdeling bevestigt dat geluidonderzoek mag uitgaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden.

   De representatieve bedrijfssituatie is hier niet inzichtelijk, omdat onterecht wordt uitgegaan van een bewaarloods, terwijl het gaat om een op- en overslagloods met lichte industriële functie. Daarnaast zijn laad-/losactiviteiten, stortactiviteiten, verkeersbewegingen, weegbruggebruik en bedrijfsduur niet voldoende duidelijk.

Geluid / VNG-brochure / gemengd gebied betwisten

Relevante lijn: toepassing van “gemengd gebied” moet concreet worden gemotiveerd. Het is niet genoeg om een gebied zo te noemen; er moet sprake zijn van matige tot sterke functiemenging of ligging langs hoofdinfrastructuur. Voor rustig buitengebied of overwegend woon-/landschapsgebied gelden strengere uitgangspunten.

1. **ABRvS 31 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2117 / zaak 202207024/1/R1**
   De Afdeling zet de criteria voor “gemengd gebied” uiteen. Gemengd gebied is een gebied met matige tot sterke functiemenging; lintbebouwing in het buitengebied kan

alleen als gemengd gebied worden beschouwd als daar overwegend agrarische en andere bedrijvigheid voorkomt of als het gebied direct langs hoofdinfrastructuur ligt.

2. **ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4998 / zaak 202301813/1/R4**
   Ook deze uitspraak bevestigt dat de kwalificatie “gemengd gebied” moet worden onderbouwd aan de hand van de feitelijke functies in de omgeving.
3. **ABRvS 17 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:635 / zaak 202206958/2/R2**
   De Afdeling wijst op het onderscheid tussen “rustige woonwijk en rustig buitengebied” en “gemengd gebied”.

Geluid / ontbrekende bronnen / laad- en losactiviteiten / indirecte hinder

Relevante lijn: geluidonderzoek moet de relevante bronnen meenemen. Bij verkeer en indirecte hinder moeten ook vrachtwagens, bussen of andere zware voertuigen worden betrokken als die reëel zijn.

ABRvS 18 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1941 / zaak 201308659/1/R2
In deze zaak werd aangevoerd dat bij indirecte geluidhinder ten onrechte alleen personenauto’s waren betrokken en niet vrachtwagens en bussen.

Alternatieven / locatiekeuze

Relevante lijn: het college beslist op de aanvraag zoals ingediend. Alternatieven hoeven niet altijd volledig te worden onderzocht. Maar als het aangevraagde plan niet overtuigend aanvaardbaar is, of als een concreet alternatief met aanmerkelijk minder bezwaren is aangedragen, moet het college daar kenbaar op ingaan, ook al is de grond niet in eigendom van deaanvrager.

1. **ABRvS 28 januari 2026, ECLI:NL:RVS:2026:486 / zaak 202302754/1/R3**
   De Afdeling herhaalt de hoofdregel: als een project op zichzelf aanvaardbaar is, hoeft een alternatief alleen tot weigering te leiden als op voorhand duidelijk is dat daarmee een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren kan worden bereikt. Maar in diezelfde uitspraak oordeelde de Afdeling dat het college de effecten onvoldoende inzichtelijk had gemaakt en daarom ook niet kon concluderen dat alternatieven niet tot aanmerkelijk minder bezwaren zouden leiden.
2. **ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1229**
   Reële alternatieven moeten worden betrokken wanneer deze tot minder bezwaren kunnen leiden. De door bewoners aangedragen locatie (het perceel naast) Molenwijk 6 past daarbij, omdat het bezwaarschrift stelt dat daar een bedrijfsmatige/op- en overslagcontext bestond en de gekozen locatie juist kwetsbaar is voor geluid, verkeer, landschap en dorpsgezicht .
3. **ABRvS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1250**
   De Afdeling bevestigt hier de vaste lijn dat het antwoord op de vraag welke alternatieven moeten worden onderzocht afhankelijk is van de omstandigheden van

het geval en van de projectdoelstelling. Daarbij geldt niet als algemene regel dat alleen eigen gronden onderzocht hoeven te worden.

Beschermd dorpsgezicht / erfgoed / zichtlijnen / beleving

Relevante lijn: een beschermd dorpsgezicht wordt niet “bevroren”, maar bij nieuwe ontwikkelingen moet aan de waarde van het geheel geen, althans zo weinig mogelijk schade worden toegebracht. Zichtlijnen, doorzichten, openheid, samenhang en beleving zijn relevante cultuurhistorische waarden.

1. **ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4245 / zaak 202200281/1/R3**
   De Afdeling overweegt dat aanwijzing als beschermd stads- of dorpsgezicht de bestaande situatie niet bevriest, maar dat bij verdere ontwikkeling aan de waarde van het geheel geen, althans zo weinig mogelijk schade mag worden toegebracht. In dezelfde zaak ging het over footprint, bouwhoogte, doorzichten en zichtlijnen.
2. **ABRvS 8 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1440 / zaak 202400789/2/R3**
   De uitspraak vermeldt dat zichtlijnen cultuurhistorische waarden kunnen vormen die voldoende bij het plan moeten worden betrokken.
3. **ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:275 / zaak 202203291/1/R3**
   Relevant omdat daarin expliciet werd beoordeeld of een plan effecten had op een beschermd dorpsgezicht, landgoedbiotoop, panorama en beleving. Ook de beleving, het blikveld en de ruimtelijke context moeten worden beoordeeld, niet alleen de formele grens van het beschermde gebied.

Cumulatie

Relevante lijn: cumulatieve effecten moeten worden beoordeeld wanneer verschillende aspecten samen de ruimtelijke aanvaardbaarheid bepalen. Een afzonderlijke beoordeling van geluid, verkeer, landschap en erfgoed is onvoldoende als de gezamenlijke belasting bepalend is voor het woon- en leefklimaat.

Te gebruiken uitspraak:

ABRvS 16 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:… / zaak 202105081/1/R2
De Afdeling accepteerde daar een cumulatienotitie, maar juist omdat cumulatie was onderzocht. Dit ondersteunt de stelling dat in deze zaak een integrale cumulatiebeoordeling nodig is.

Conclusie

Het college heeft niet aangetoond dat de vergunde activiteit op deze locatie ruimtelijk, milieukundig, verkeerskundig, landschappelijk, erfgoedkundig en maatschappelijk aanvaardbaar is. De beoordeling is te smal ingestoken als een bewaarloods, terwijl het dossier wijst op een nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, op- en overslag, logistieke werking, technische installaties, verkeer en weegbrug.

Het college heeft de gekozen locatie als uitgangspunt genomen en de beoordeling daarna naar die locatie toe geredeneerd. Dat blijkt uit de interne stukken over verkeer, locatiekeuze, alternatieven, cultuurhistorie, stedenbouw, geluid en landschap. De eigen dossierstukken bevatten duidelijke waarschuwingen en contra-indicaties. Een positieve eindconclusie kan die interne contra-indicaties niet vervangen.

De noodzakelijke brede toets aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties ontbreekt. De volgende (niet limitatieve lijst met) punten zijn niet aangetoond

- Niet aangetoond is dat geluid aanvaardbaar en handhaafbaar is.
- Niet aangetoond is dat verkeersveiligheid, verkeersgeluid en indirecte hinder aanvaardbaar zijn.
- Niet aangetoond is dat alternatieven voldoende zijn onderzocht.
- Niet aangetoond is dat beschermd dorpsgezicht, Annerzathe, brugwachterswoning, zichtlijnen en erfgoedcontext voldoende zijn meegewogen.
- Niet aangetoond is dat landschap, openheid, schaal, geluidsscherm, watergang, erfbeplanting en zichtrelaties integraal zijn beoordeeld.
- Niet aangetoond is dat woningbouwcontext, woonkwaliteit en sociale dorpsfunctie voldoende zijn betrokken.
- Niet aangetoond is dat cumulatieve effecten zijn beoordeeld.
- Niet aangetoond is dat de belangen van omwonenden zijn afgewogen.
- Niet aangetoond is dat de vergunning voldoende duidelijke en handhaafbare gebruiksgrenzen bevat.

Daarmee is het besluit genomen in strijd met artikel 3:2, 3:4 en 3:46 Awb.

Ook is niet voldaan aan de vereisten van artikel 5.1 en 5.18 Omgevingswet in samenhang met artikel 4.2 Omgevingswet.

Een evenwichtige toedeling van functies aan locaties is niet aangetoond.

Verzoek

Gelet op het voorgaande verzoeken bezwaarmakers het college:

primair, het bestreden besluit te herroepen en de gevraagde omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit en samenhangende activiteiten alsnog te weigeren, omdat niet is aangetoond dat sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;

subsidiair, het besluit te herroepen en niet opnieuw te beslissen voordat een volledige, zelfstandige en controleerbare herbeoordeling heeft plaatsgevonden van de feitelijke activiteit als nieuwe akkerbouwlocatie met lichte industriefunctie, op- en overslag, logistieke functie, technische installaties, verkeer en weegbrug;

meer subsidiair, indien het college ondanks deze bezwaren aan vergunningverlening zou willen vasthouden, eerst aanvullend onderzoek te verlangen en de vergunning uitsluitend te verlenen indien alle voor de aanvaardbaarheid noodzakelijke uitgangspunten als concrete, objectieve en handhaafbare voorschriften worden opgenomen. Dat betreft in ieder geval voorschriften over opslagcapaciteit, jaarlijkse doorzet, verkeersbewegingen, routes, gebruik van de weegbrug, aan- en afvoertijden, piekbelasting, nachtelijke bewegingen, laden, lossen, storten, deurstanden, gebruik onder overkapping of inpandig, shovelgebruik, buitenopslag, stalling van materieel, ventilatorinstellingen, tonaliteit, koelinstallaties, geluidsscherm, verlichting, vleermuisbescherming, zorgplicht, watergang, landschappelijke inpassing en instandhouding van alle mitigerende maatregelen.

Bezwaarmakers verzoeken tevens te worden gehoord in bezwaar.

Bezwaarmakers verzoeken het college alle op de zaak betrekking hebbende stukken volledig ter inzage te leggen, waaronder de aanvraagstukken, BOPA-motivering, akoestische rapporten en aanvullingen, ODD-adviezen en correspondentie, Libau-advies, interne locatieafwegingen, verkeersadviezen, landschappelijke inpassingsstukken, ecologische stukken, waterstukken, woningbouwstukken, kavelpaspoort, raadsstukken, collegeadviezen en alle interne correspondentie die aan de besluitvorming ten grondslag heeft gelegen.

Tot slot verzoeken bezwaarmakers om vergoeding van de kosten die zij in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs hebben moeten maken, voor zover daarvoor op grond van de Awb aanleiding bestaat.

Gebruikte bronnen

Onderstaande documenten komen uit de lijst met documenten die aangeleverd is op grond van een WOO verzoeken en stukken bij de vergunningverlening.
Er zijn 2 WOO verzoeken gedaan: een voor de loods en een voor de gemeentelijke bouwlocatie nabij de loods

Omdat al deze documenten openbaar zijn, zijn de bronnen niet apart uitgeprint als bijlage bij dit bezwaarschrift.

1 Bron WOO: 0066_aanvulling op verzoek om oordeel verkeer nav opmerkingen advies buren (13-11-2025)_Geanonimiseerd

2 Bron WOO: 0084_Z2025-025669_Milieuadvies geluid_Polderweg 8 Annerveenschekanaal_Geanonimiseerd

3 Bron WOO: 0033_Oordeel Verkeer, nav adviesbrief (17-11-2025)_Geanonimiseerd

4 Bron WOO: 0100_20260108-QenA bewaarloods Polderweg (Steenge) - aangevulde versie_Geanonimiseerd

5 Bron WOO: 0025_Advies Multitafel 16 mei 2024_Geanonimiseerd

6 Bron vergunning: DO-10 _E00006009_bewaarloods - grondplan_Geanonimiseerd

7 Bron vergunning: 7134 Akoestisch onderzoek op- en overslag Greveling 34 Annerveenschekanaal - rapport v4_Geanonimiseerd

8 Bron WOO: 0097a_Advies geluid (loods) Polderweg 8 Annerveenschekanaal 20251105 def_Geanonimiseerd

9 Bron WOO: 0001_RE vraag aan ODD over geluid (07-01-2026)_Geanonimiseerd

10 Bron WOO: 0001_RE vraag aan ODD over geluid (07-01-2026)_Geanonimiseerd

11 Bron WOO: 0001_RE vraag aan ODD over geluid (07-01-2026)_Geanonimiseerd

12 Bron WOO: 0097a_Advies geluid (loods) Polderweg 8 Annerveenschekanaal 20251105 def_Geanonimiseerd

13 Bron WOO: 0039_eindadvies ODD geluidsrapport (28-01-2026)_Geanonimiseerd

14 Bron WOO: 0097a_Advies geluid (loods) Polderweg 8 Annerveenschekanaal 20251105 def_Geanonimiseerd

15 Bron WOO: 0039_eindadvies ODD geluidsrapport (28-01-2026)_Geanonimiseerd

16 Bron vergunning: BOPA nieuwbouw bewaarloods V6_Geanonimiseerd

17 Bron WOO: 0066_aanvulling op verzoek om oordeel verkeer nav opmerkingen advies buren (13-11-2025)_Geanonimiseerd

18 Bron WOO: 0046_Advies Multitafel 21 maart 2024_Geanonimiseerd

19 Bron WOO: 0025_Advies Multitafel 16 mei 2024_Geanonimiseerd

20 Bron WOO: 0001_RE vraag aan ODD over geluid (07-01-2026)_Geanonimiseerd

21 Bron WOO: 0033_Oordeel Verkeer, nav adviesbrief (17-11-2025)_Geanonimiseerd

22 Bron WOO: 0001_RE vraag aan ODD over geluid (07-01-2026)_Geanonimiseerd

23 Bron WOO: 0046_Advies Multitafel 21 maart 2024_Geanonimiseerd

24 Bron WOO bouwlocatie: 2025-10-20 Kavelpaspoort AVK, versie oktober 2025, concept_Geanonimiseerd

25 Bron: 2025-03-11 - Ingekomen advies - brief RCE_Geanonimiseerd

26 Bron: 0002_25-11 Welstand AKK Zaak 25080190 Polderweg 8 Annerveenschekanaal (openbaar)_Geanonimiseerd
Libau / Adviescommissie Omgevingskwaliteit
Datum: 25 november 2025
Zaaknummer: 2025-015713
Onderwerp: realiseren van bewaarloods
Locatie: Polderweg 8 Annerveenschekanaal

27 Bron WOO: 0075_advies landschap aangepaste versie (20-11-2025)_Geanonimiseerd

28 Bron: interne gemeentelijke stukken / multitafeloverleg, type interne locatie- en stedenbouwkundige afweging, datum 2024

29 Bron: 2025-10-20 - Kavelpaspoort AVK, versie oktober 2025, concept_Geanonimiseerd

30 Bron: 2025-03-11 - Ingekomen advies - brief RCE_Geanonimiseerd

31 Bron: 0025_Advies Multitafel 16 mei 2024_Geanonimiseerd

32 Bron: 0094_Advies Multitafel dd 31-10-2024_Geanonimiseerd