

Uitspraak 201606954/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 19 april 2017

Tegen: de raad van de gemeente Grootegast

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Groningen

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1095**

201606954/1/R3.

Datum uitspraak: 19 april 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Opende, gemeente Grootegast,
2. het college van gedeputeerde staten van Groningen, gevestigd te Groningen,

en

de raad van de gemeente Grootegast,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Strandheem" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en het college beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft [belanghebbende] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 maart 2017, waar zijn verschenen: [appellant sub 1], bijgestaan door mr. E. Erkamp, het college, vertegenwoordigd door mr. F.H.J. Habraken, en de raad, vertegenwoordigd door drs. R.P. Bleijenberg en M. Renkema. Tevens is [belanghebbende] ter zitting gehoord.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor (recreatie)plas Strandheem en de daaraan grenzende gronden.
2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van

die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] richt zich tegen de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - puinbrekerij" die is toegekend aan een deel van de voor "Bedrijf - Zandwinning" bestemde gronden. [appellant sub 1] is exploitant van Party- en Recreatiecentrum Strandheem en vindt de puinbreker niet passend in de omgeving, waar wordt gerecreëerd en gewoond. Weliswaar is in 2003 voor de puinbreker een milieuvergunning verleend door het college van gedeputeerde staten, maar dat doet er volgens [appellant sub 1] niet aan af dat zware industrie ter plaatse niet passend is. Ter zitting heeft [appellant sub 1] uiteengezet dat de raad in het kader van een goede ruimtelijke ordening een zelfstandige afweging had moeten maken over de aanvaardbaarheid van de puinbreker op deze locatie. Ook heeft hij erop gewezen dat de milieuvergunning en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken bijna 13 jaar oud waren ten tijde van het vaststellen van het plan, hetgeen hem doet twijfelen aan de actualiteit van deze gegevens. Verder heeft [appellant sub 1] ter zitting gesteld dat niet is voldaan aan de afstand van 700 m die volgens de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" moet worden aangehouden tussen de puinbreker en gevoelige objecten.

3.1. De raad stelt dat het college van gedeputeerde staten bij het verlenen van de milieuvergunning heeft vastgesteld dat de mobiele puinbreker aan de toepasselijke milieunormen voldoet. Desalniettemin heeft de raad bij de vaststelling van het plan een eigen afweging gemaakt. Hiertoe wijst de raad erop dat in het plan verschillende beperkingen zijn gesteld aan het gebruik van de puinbreker. Ter zitting heeft de raad verder toegelicht dat de door [appellant sub 1] genoemde afstand van 700 m geldt voor puinbrekers die 100.000 ton puin per jaar verwerken. De puinbreker in het plangebied verwerkt echter hooguit 10.000 ton per jaar. Daarom geldt volgens de VNG-brochure een richtafstand van 300 m. Daaraan wordt in dit geval voldaan, aldus de raad ter zitting.

3.2. Artikel 4, lid 4.1, van de regels van het plan luidt:

"De voor 'Bedrijf - Zandwinning' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de winning, bewerking, op- en overslag en afvoer van zand, afkomstig van de gronden ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - zandwinning';

b. de winning, bewerking, op- en overslag en afvoer van zand, afkomstig van de gronden die bestemd zijn als 'Water' en binnen die bestemming zijn voorzien van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - zandwinning';

[...]

g. een mobiele puinbrekerij, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - puinbrekerij';

[...]."

Lid 4.5 luidt:

"Voor het gebruik van gronden en bouwwerken gelden de volgende regels:

[...]

j. de mobiele puinbreker mag alleen worden gebruikt ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - puinbrekerij';

k. de mobiele puinbreker mag niet worden gebruikt in de periode van 15 juni tot en met 14 september;

[...]

n. Indien de zandwinning is beëindigd omdat er geen winbaar zand meer aanwezig is in het winningsgebied zoals omschreven in lid 4.1 onder a en b zijn de volgende activiteiten niet toegestaan:

1. de aanvoer, bewerking, verwerking, op- en overslag en afvoer van grond dat niet afkomstig is uit het winningsgebied dat op de verbeelding staat aangegeven en
2. de aanvoer, het breken en de afvoer van bouw- en sloopafval;

[...]."

3.3. De op 5 augustus 2003 verleende milieuvergunning voor een mobiele puinbreekinstallatie geldt thans als omgevingsvergunning.

3.4. Anders dan [appellant sub 1] betoogt, heeft de raad zich bij de vaststelling van het plan wat betreft de puinbreker niet uitsluitend gebaseerd op de daarvoor geldende omgevingsvergunning, maar heeft hij een eigen afweging gemaakt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid. De raad heeft op de verbeelding van het plan immers met een aanduiding vastgelegd waar de puinbreker mag worden gebruikt en in artikel 4, lid 4.5, onder k, van de regels het gebruik verboden in de periode van 15 juni tot en met 14 september. Tevens volgt uit artikel 4, lid 4.5, onder n, van de planregels dat de puinbreker na het beëindigen van de zandwinning niet meer in werking mag zijn. In zoverre mist het betoog feitelijke grondslag.

Verder is het enkele feit dat de milieuvergunning en de daaraan ten grondslag gelegde onderzoeken bijna 13 jaar oud waren ten tijde van de vaststelling van het plan onvoldoende voor het oordeel dat de raad zich in zoverre heeft gebaseerd op gegevens die niet langer actueel geacht kunnen worden.

3.5. Wat betreft de richtafstand die de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" aanbeveelt tussen de puinbreker en gevoelige bestemmingen heeft de raad ter zitting terecht gewezen op het onderscheid in de brochure tussen puinbrekers die meer en puinbrekers die minder dan 100.000 ton puin per jaar verwerken. De door [appellant sub 1] genoemde richtafstand van 700 m geldt voor het geluid van puinbrekers die meer dan 100.000 ton per jaar verwerken. In de omgevingsvergunning staat echter - zoals de raad ter zitting ook heeft gesteld - dat de capaciteit van de puinbreker maximaal 10.000 ton per jaar is. Daarvoor geldt een richtafstand voor geluid van 300 m tot gevoelige bestemmingen. Niet in geschil is dat daaraan wordt voldaan. Reeds hierom faalt het betoog van [appellant sub 1] op dit punt.

3.6. Hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd, biedt geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - puinbrekerij" strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

3.7. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

Het beroep van het college

4. Het college richt zich tegen de aanduiding "wonen" op de verbeelding voor de recreatiewoningen aan De Oude Trambaan en artikel 8, lid 8.1, onder b, van de regels. Hiermee wordt permanente bewoning van de recreatiewoningen toegestaan, hetgeen in strijd is met artikel 4.29, eerste lid, van de Omgevingsverordening Groningen 2009 (hierna: de Omgevingsverordening 2009). Ter zitting heeft het college toegelicht dat het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen is ingegeven door het provinciale belang om verstening van het buitengebied tegen te gaan en om voor recreatie geschikte woningen ook beschikbaar te houden voor recreatie. Er is geen reden daarop voor dit plangebied een uitzondering te maken. Het is bij de ontwikkeling van het recreatiegebied steeds de bedoeling geweest dat het plangebied na het einde van de zandwinning hoofdzakelijk een recreatiegebied zal worden. Met dat doel zijn de recreatiewoningen gebouwd en zijn ook andere recreatieve voorzieningen in het gebied gevestigd. De zandwinning in het gebied is eindig, ondanks het feit dat die langer zal duren dan eerder is voorzien. Om te voorkomen dat het recreatieve eindbeeld voor het plangebied in gevaar komt, moet ook in dit geval worden vastgehouden aan het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen, aldus het college ter zitting.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat artikel 4.29, eerste lid, van de Omgevingsverordening 2009 in dit geval buiten toepassing moet blijven. De raad vindt dat de Omgevingsverordening maatwerk mogelijk had

moeten maken. Door de recente verlenging van de zandwinning door de provincie met minimaal tien jaar dreigt volgens de raad leegstand en verwaarlozing in het gebied. Het verhuren van de recreatiewoningen is volgens de raad een probleem. De raad stelt verder dat de provincie in 2007 op een andere locatie in de gemeente (Oldekerk) nog heeft meegewerkt aan het toekennen van een woonbestemming aan 25 recreatiewoningen.

4.2. Artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening luidt:

"Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen [...]."

4.3. Artikel 4.29, eerste lid, van de Omgevingsverordening - onderdeel van titel 4.2 - luidt:

"Een bestemmingsplan voorziet niet in de mogelijkheid van permanente bewoning van recreatiewoningen, recreatiechalets en stacaravans."

Artikel 1.2 luidt:

"1 Voor zover in het betreffende artikel niet anders is bepaald, is het daartoe bij of krachtens de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aangewezen bevoegd gezag bevoegd ontheffing te verlenen van de regels van deze verordening. In alle andere gevallen zijn Gedeputeerde Staten hiertoe bevoegd.

2 In een besluit van Gedeputeerde Staten tot het nemen van een beschikking op een aanvraag tot ontheffing wordt vermeld van welke regels van deze verordening ontheffing wordt verleend."

Artikel 4.4 luidt:

"1 Ontheffing van de regels in titel 4.2, titel 4.3, titel 4.4 en titel 4.5 van dit hoofdstuk kan uitsluitend worden aangevraagd door de betrokken gemeente.

2 Ontheffing van de regels in titel 4.2, titel 4.3, titel 4.4 en titel 4.5 van dit hoofdstuk kan uitsluitend worden verleend voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen.

3 Aan de ontheffing, bedoeld in het tweede lid, kunnen in afwijking van artikel 1.4 uitsluitend voorschriften worden verbonden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken."

4.4. Aan de recreatiewoningen in het plangebied is op de verbeelding van het plan de aanduiding "wonen" toegekend.

Artikel 8 van de regels van het plan luidt:

"8.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Recreatie - Recreatiewoningen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. recreatiewoningen;

b. het gebruik van de recreatiewoningen voor permanente bewoning, ter plaatse van de aanduiding 'wonen';

[...]."

4.5. Niet in geschil is dat het plan wat betreft de aanduiding "wonen" voor de recreatiewoningen in strijd is met artikel 4.29, eerste lid, van de Omgevingsverordening 2009. Evenmin is in geschil dat deze aanduiding ook niet zou zijn toegestaan op grond van de na de vaststelling van het plan in werking getreden

Omgevingsverordening 2016.

4.6. Gelet op het standpunt van de raad ziet de Afdeling aanleiding artikel 4.29, eerste lid, van de Omgevingsverordening 2009 exceptief te toetsen. Deze toetsing houdt in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zodanig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen.

4.7. Het standpunt van de raad strekt ertoe dat artikel 4.29, eerste lid, van de Omgevingsverordening 2009 in dit geval buiten toepassing moet blijven, omdat het een verbod bevat dat voor gevallen als het onderhavige geen maatwerk toelaat. De raad heeft echter niet onderkend dat de Omgevingsverordening 2009 de gemeente de mogelijkheid biedt ontheffing te vragen van het verbod in artikel 4.29, eerste lid. De bezwaren van de raad tegen de toepassing van dit verbod in het onderhavige geval hadden aan een aanvraag om ontheffing ten grondslag kunnen worden gelegd en tegen een eventuele afwijzing hadden rechtsmiddelen kunnen worden aangewend. Reeds hierom biedt hetgeen de raad heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat artikel 4.29, eerste lid, van de Omgevingsverordening 2009 in strijd is met artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening of een algemeen rechtsbeginsel. Er bestaat dan ook geen aanleiding om in dit geval artikel 4.29, eerste lid, van de Omgevingsverordening 2009 buiten toepassing te laten.

4.8. Het beroep van het college is gegrond. Het plan moet wat betreft de vaststelling van de aanduiding "wonen" op de verbeelding voor de recreatiewoningen in het plangebied en artikel 8, lid 8.1, onder b, van de regels worden vernietigd wegens strijd met artikel 4.29, eerste lid, van de Omgevingsverordening 2009.

Proceskosten

5. Ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Ten aanzien van het college is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] ongegrond;
- II. verklaart het beroep van het college van gedeputeerde staten van Groningen gegrond;
- III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Grootegast van 21 juni 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Strandheem" voor zover het betreft:
 - de aanduiding "wonen" op de verbeelding voor de recreatiewoningen in het plangebied, en
 - onderdeel b van artikel 8, lid 8.1, van de regels;
- IV. draagt de raad van de gemeente Grootegast op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>.
- V. gelast dat de raad van de gemeente Grootegast aan het college van gedeputeerde staten van Groningen het voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.R. Jacobs, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 19 april 2017

717.