

Uitspraak 201310020/1/R4

Datum van uitspraak: woensdag 17 september 2014

Tegen: de raad van de gemeente Winsum

Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Groningen

201310020/1/R4.

Datum uitspraak: 17 september 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellante sub 2], gevestigd te Winsum, gemeente Littenseradiel, en andere,

en

de raad van de gemeente Winsum,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Winsum" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellante sub 2] en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 juli 2014, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. L.S. Slinkman, advocaat te Appingedam, [appellante sub 2] en andere, vertegenwoordigd door mr. P. Stehouwer, advocaat te Sneek, en de raad, vertegenwoordigd door N. Scheeper, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellant sub 1]

2. [appellant sub 1] komt op tegen de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch" wat betreft het perceel [locatie 1] te Ezinge. Hij betoogt dat het perceel ten onrechte niet voor bedrijfsdoeleinden is bestemd.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bestemming voor agrarische doeleinden voor het perceel de meest doelmatige bestemming is, omdat het ligt aan de rand van het dorp en grenst aan andere agrarische percelen. Er is bovendien nog voldoende ruimte voor bedrijven op de terreinen in Winsum en Baflo. De raad wijst in dit verband op het provinciale beleid voor spreiding van bedrijventerreinen.

2.2. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling staat met betrekking tot legaal gebruik voorop dat dit in beginsel, gelet op de rechtszekerheid, als zodanig dient te worden bestemd. Dit uitgangspunt kan onder meer uitzondering vinden indien een dienovereenkomstige bestemming op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. In een dergelijk geval moet in beginsel aannemelijk zijn dat concreet zicht bestaat op beëindiging van het gebruik, omdat het overgangsrecht bedoeld is als overbrugging van een tijdelijke situatie. In het geval de raad bestaand gebruik niet als zodanig bestemt, dient hij te kiezen voor een bestemming waarvan aannemelijk is dat deze binnen de planperiode van in beginsel tien jaar wordt gerealiseerd. Indien aan deze voorwaarden is voldaan, kan het gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht.

2.3. Gelet op het verhandelde ter zitting wordt in ieder geval een deel van het perceel van [appellant sub 1] legaal gebruikt voor bedrijfsdoeleinden en is dit gebruik in het plan onder het overgangsrecht gebracht. De raad heeft evenwel niet aannemelijk gemaakt dat concreet zicht bestaat op beëindiging van dit gebruik. Daarom is het plandeel met de bestemming "Agrarisch" wat betreft het perceel [locatie 1] te Ezinge vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het beroep van [appellant sub 1] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Het beroep van [appellante sub 2] en andere

3. [appellante sub 2] en andere exploiteren melkveehouderijen in het plangebied op de onderscheidenlijke percelen [locatie 2], [locatie 3], [locatie 4] en [locatie 5] te Winsum. Zij betogen dat de wijzigingsbevoegdheid voor het vergroten van het bouwvlak naar 2 ha in artikel 3, lid 3.8, van de planregels ten onrechte niet op hun percelen kan worden toegepast. Zij bestrijden in dit verband de voorwaarde dat de betrokken gronden niet mede zijn bestemd voor "Waarde - Landschap". Zij begrijpen niet waarom hun huidige bouwvlakken wel met de landschappelijke waarden te verenigen zouden zijn, maar bouwvlakken van 2 ha niet. Indien hiervoor een toereikende motivering zou worden gegeven, bestrijden [appellante sub 2] en andere het toekennen van de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" aan hun percelen, omdat hiermee hun bedrijven op slot worden gezet. Mocht de dubbelbestemming niettemin in stand blijven, dan kunnen [appellante sub 2] en andere zich niet verenigen met het verbod op mestopslag buiten het bouwvlak. Dit gebruik van de gronden doet namelijk geen afbreuk aan de landschappelijke waarden. Tevens wijzen zij erop dat het college van gedeputeerde staten zich in zijn zienswijze op dit punt slechts heeft gebaseerd op een aanstaande wijziging van de Omgevingsverordening. [appellante sub 2] en andere achten het onaanvaardbaar dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan wordt geanticipeerd op een wijziging in de Omgevingsverordening. De raad had moeten toetsen aan de geldende verordening, aldus [appellante sub 2] en andere.

3.1. De raad stelt dat de landschappelijke waarden van het Reitdiepgebied en het Middag-Humsterland door velen erkend worden. Middag-Humsterland is een nationaal landschap. De ruimtelijke kwaliteiten van het Reitdiepgebied zijn nagenoeg gelijk aan die van het Middag-Humsterland. De bescherming van de betrokken landschappelijke waarden rechtvaardigt volgens de raad een extra zorgvuldige afweging en om deze reden kan de wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding van het bouwvlak van een agrarisch bedrijf niet worden toegepast op landschappelijk waardevolle gronden. Eventueel zou het bestemmingsplan naar aanleiding van een concreet voornemen door de raad zelf kunnen worden

gewijzigd. De dubbelbestemmingen hebben eveneens het doel de landschappelijke waarden te beschermen. Wat betreft het verbod op opslag van mest buiten het bouwvlak, wijst de raad erop dat hij een wijziging van de provinciale verordening binnen een jaar na vaststelling daarvan in het bestemmingsplan moet verwerken. Omdat het bestemmingsplan voor tien jaar wordt vastgesteld, is het wenselijk om ook toekomstige verplichtingen hierin op te nemen, aldus de raad.

3.2. Ingevolge artikel 4.19a, zesde lid, van de Omgevingsverordening van de provincie Groningen (hierna: de Omgevingsverordening), zoals dat luidt sinds 1 juni 2013, voorziet een bestemmingsplan niet in de mogelijkheid tot oprichting van nieuwe agrarische bedrijfsbebouwing, bouwwerken en voorzieningen ten behoeve van mestopslag en andere bouwwerken buiten de aangewezen agrarische bouwpercelen.

3.3. Aan (gedeelten van) de percelen van [appellante sub 2] en andere is de bestemming "Agrarisch" en de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.8, onder a, van de planregels kan het college van burgemeester en wethouders het bestemmingsplan wijzigen voor het vergroten van de totale bebouwde oppervlakte binnen het bouwvlak, tot maximaal 2 ha, met uitzondering van intensieve veehouderijen en met uitzondering van gronden die geheel of gedeeltelijk mede bestemd zijn als "Waarde - Landschap", "Waarde - Natuur" of "Waarde - Wierde invloedzone", mits is voldaan aan de in deze bepaling opgesomde voorwaarden.

Ingevolge artikel 28, lid 28.1, zijn de voor "Waarde - Landschap" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en) mede bestemd voor het behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden. Hieronder worden het behoud, herstel en ontwikkeling van de volgende essentiële ruimtelijke kenmerken begrepen:

- de openheid van het landschap;
- het reliëf;
- de oorspronkelijke verkavelingen en het beloop van wegen en waterlopen;
- de openheid van, het zicht op en de herkenbaarheid van wierden en wierdendorpen.

Ingevolge lid 28.2 wordt onder het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving in elk geval begrepen het diepploegen, egaliseren en afschuiven van gronden, het gebruik van de gronden voor nieuwe houtteelt en het gebruik van de gronden voor de aanleg van bossen en boomgaarden.

Ingevolge lid 28.3 is voor het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden in deze gronden een omgevingsvergunning vereist, die geen afbreuk mag doen aan de in lid 28.1 bedoelde waarden.

3.4. Gelet op het verhandelde ter zitting is niet in geschil dat de bestaande situatie van de bedrijven van [appellante sub 2] en andere als zodanig is bestemd.

3.5. Niet bestreden is dat de percelen van [appellante sub 2] en andere landschappelijke waarden hebben als bedoeld in artikel 28, lid 28.1, van de planregels. De openheid van het landschap is één van deze waarden. De toename van het oppervlak aan bedrijfsbebouwing tot 2 ha zou de openheid van het landschap verminderen. Gelet hierop acht de Afdeling het niet onredelijk dat de raad ter bescherming van de landschappelijke waarden de wijzigingsbevoegdheid in artikel 3, lid 3.8, onder a, van de planregels niet van toepassing heeft verklaard op de gronden die mede zijn bestemd als "Waarde - Landschap". Hierbij is van belang dat de raad ter zitting te kennen heeft gegeven dat een uitbreiding van bedrijven op dergelijke gronden niet altijd onaanvaardbaar is, maar dat de raad per geval, naar aanleiding van een concreet plan en in samenspraak met de provincie, zelf een afweging wil maken van de betrokken belangen.

[appellante sub 2] en andere hebben niet aannemelijk gemaakt dat hun bedrijfsvoering op onaanvaardbare wijze wordt belemmerd door de beperkingen die voortvloeien uit artikel 28, lid 28.2, en lid 28.3, van de planregels. Daarom ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" aan (gedeelten van) de percelen van [appellante sub 2] en andere heeft kunnen toekennen.

[appellante sub 2] en andere hebben ter zitting te kennen gegeven dat de door hen gewenste mogelijkheid voor mestopslag buiten het bouwvlak betrekking heeft op een bouwwerk. Uit artikel 4.19a, zesde lid, van de Omgevingsverordening, dat gold ten tijde van de vaststelling van het plan, volgt echter dat een bestemmingsplan niet mag voorzien in een bouwwerk ten behoeve van mestopslag buiten het bouwvlak. Daarom heeft de raad terecht niet voorzien in de bouw van dergelijke bouwwerken.

Het betoog faalt.

4. [appellante sub 2] en andere richten zich voorts tegen het plandeel met de bestemming "Natuur" voor twee stroken grond in de omgeving van hun bedrijven, die in eigendom zijn van Het Groninger Landschap. Zij betogen dat deze gronden voor agrarische doeleinden worden gebruikt en als zodanig hadden moeten worden bestemd. Ter zitting hebben zij te kennen gegeven te vrezen door de ontwikkeling van natuur ter plaatse in hun bedrijfsvoering te worden geschaad, vanwege beïnvloeding van de waterhuishouding enerzijds en aantrekking van zwanen en ganzen anderzijds. Volgens [appellante sub 2] en andere gaat de raad er ten onrechte van uit dat de betrokken gronden duurzaam onderdeel blijven uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS).

4.1. De raad stelt dat de betrokken gronden door Het Groninger Landschap zijn verworven met het oog op de realisering van de EHS. Dit gebeurt in samenwerking met de provincie. De raad stelt dat de bestemmingswijziging in beginsel geen invloed heeft op naastgelegen gronden die voor agrarische doeleinden worden gebruikt.

4.2. Ingevolge artikel 11, lid 11.1, zijn de voor "Natuur" aangewezen gronden bestemd voor onder meer behoud, herstel en ontwikkeling van de natuurlijke waarden en cultuurgrond met daarbij behorende paden en sloten. Het behoud en/of herstel en ontwikkeling van de natuurlijke waarden van de gronden die deel uitmaken van de EHS wordt nagestreefd door middel van het behoud, herstel en ontwikkeling van de volgende natuurlijke waarden en ruimtelijke kenmerken:

- natuurlijke waarden:
- weidevogels;
- bloemrijke graslanden;
- vochtige en natte graslanden;
- riet en ruigtebegroeiingen langs natuurlijke waterlopen;
- overwinterende ganzen/eenden en steltlopers;
- ruimtelijke kenmerken:
- reliëf: voormalig dal van het Reitdiep;
- de openheid van het landschap;
- vrijwel ontbreken van bebouwing;
- dijkrestanten en laagten van de oude loop van het Reitdiep;

- kleinschalige onregelmatige blokverkaveling;
- bochtig verloop van wegen en waterlopen.

4.3. Niet in geschil is dat de gronden in het bestreden plandeel ten tijde van de vaststelling van het plan behoorden tot de EHS. De raad heeft met het oog hierop de bestemming "Natuur" toegekend. Gelet op artikel 11, lid 11.1, van de planregels kan niet worden uitgesloten dat deze bestemming tot enig nadeel leidt voor [appellante sub 2] en andere, bijvoorbeeld als gevolg van een toename van het aantal grazende vogels op hun percelen. De Afdeling ziet evenwel geen aanleiding voor het oordeel dat onevenredig nadeel voor [appellante sub 2] en andere zal ontstaan. Daarom faalt het betoog.

5. Het beroep van [appellante sub 2] en andere is ongegrond.

Proceskosten

6. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

7. Voor een proceskostenvergoeding ten aanzien van [appellante sub 2] en andere bestaat geen aanleiding.

Aanpassing ruimtelijkeplannen.nl

8. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Winsum van 20 juni 2013 voor zover het betreft de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch" wat betreft het perceel [locatie 1] te Ezinge;

III. draagt de raad van de gemeente Winsum op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

IV. verklaart het beroep van [appellante sub 2] en andere ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Winsum tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.029,64 (zegge: duizendnegenentwintig euro en vierenzestig cent), waarvan € 974,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Winsum aan [appellant sub 1] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. G. van der Wiel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.R. Jacobs, griffier.

w.g. Van der Wiel w.g. Jacobs
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 september 2014

717.