

ECLI:NL:RVS:2015:1004

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	01-04-2015
Datum publicatie	01-04-2015
Zaaknummer	201400577/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 november 2013, kenmerk 13.202179, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2013" gewijzigd vastgesteld.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

201400577/1/R4.

Datum uitspraak: 1 april 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in het geding tussen:

1. de vereniging Land- en Tuinbouworganisatie Noord, afdeling Franekeradeel/Harlingen (hierna: LTO), gevestigd te Drachten, gemeente Smallingerland,
 2. [appellant sub 2], wonend te Sexbierum, gemeente Franekeradeel,
 3. [appellant sub 3], wonend te Hitzum, gemeente Franekeradeel,
 4. [appellante sub 4], wonend te Tzummarum, gemeente Franekeradeel,
 5. J. [appellant sub 5], wonend te Tzummarum, gemeente Franekeradeel,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Franekeradeel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 november 2013, kenmerk 13.202179, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied 2013" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben LTO, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 4] en [appellant sub 5]

beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 februari 2015, waar LTO, vertegenwoordigd door S. Boonstra en H. Sijtsma, [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellante sub 4], bijgestaan door mr. drs. R.T.M. Lagerweij, werkzaam bij Achmea rechtsbijstand, [appellant sub 5], bijgestaan door mr. J. Zwiers, werkzaam bij ARAG rechtsbijstand, en de raad, vertegenwoordigd door J. Mulder, mr. P.D. van der Ploeg, beiden werkzaam bij de gemeente, en J. Kleefstra, werkzaam bij Rho Adviseurs, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Ontvankelijkheid

2. Het beroep van LTO voor zover gericht tegen de vaststelling van het plandeel met de dubbelbestemming "Waarde - Landschap verkaveling" steunt niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan door een belanghebbende geen beroep worden ingesteld tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarover hij bij het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten.

Deze omstandigheid doet zich niet voor. LTO heeft desgevraagd ter zitting geen omstandigheden genoemd die rechtvaardigen dat over het voornoemde plandeel geen zienswijze naar voren is gebracht. Het beroep van LTO is in zoverre niet-ontvankelijk.

Toetsingskader

3. 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.

De beroepen van [appellante sub 4] en [appellant sub 5]

4. De beroepen van [appellante sub 4] en [appellant sub 5] zijn gericht tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch" en de aanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - loon- en kraanbedrijf" en "specifieke vorm van agrarisch - bedrijfskavel grondgebonden agrarisch bedrijf" dat betrekking heeft op het perceel [locatie A] te Tzummarum. [appellante sub 4] en [appellant sub 5] betogen dat de schapenhouderij en het loonbedrijf die op dat perceel zijn gevestigd ten onrechte als zodanig zijn bestemd en dat het plan ten onrechte meer mogelijkheden biedt dan waarvoor reeds vergunning is verleend. [appellante sub 4] en [appellant sub 5] stellen dat het huidige feitelijke gebruik deels illegaal is en niet zonder meer gelegaliseerd kan worden. [appellante sub 4] en [appellant sub 5] stellen geluid- en geurhinder te ondervinden en stellen dat zich ter plaatse een onveilige situatie voordoet vanwege de opslag van hooi en stro in een loods waar las- en slijpwerkzaamheden plaatsvinden. Deze aspecten hadden bij de voorbereiding van het plan en de

belangenafweging betrokken moeten worden, aldus [appellante sub 4] en [appellant sub 5].

4.1. De raad stelt dat is beoogd om de planregeling voor het perceel [locatie A] af te stemmen op de specifieke activiteiten die ter plaatse plaatsvinden. De raad stelt zich op het standpunt dat de agrarische bestemming de meest passende is, nu de schapenhouderij de hoofdactiviteit is op het perceel. Het gebruik als schapenhouderij is volgens de raad legaal, nu daarvoor een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) en een milieuvergunning zijn verleend, maar dit gebruik is abusievelijk in het bestemmingsplan "Buitengebied 2001" niet als zodanig bestemd. Door de oppervlakte van het bouwvlak te beperken tot minder dan 0,5 ha is volgens de raad aangesloten bij de vergunde en feitelijke omvang van de schapenhouderij en zijn er beperkte uitbreidingsmogelijkheden. De situering van de agrarische bedrijvigheid op het perceel wordt voorts volgens de raad bepaald door de bouwregels en door de milieuwetgeving. De raad stelt dat het niet mogelijk is om in het plan te regelen hoeveel dieren en welke diersoort ter plaatse gehouden mogen worden. De raad acht de afstand van 47 m tussen het perceel [locatie A] en de dichtstbijzijnde woning voldoende.

Over het loon- en kraanbedrijf stelt de raad dat dit gebruik in het vorige plan reeds als zodanig is bestemd en dat ten opzichte van dit vorige plan geen activiteiten worden toegestaan die meer invloed hebben op de omgeving. De omvang van het loon- en kraanbedrijf is weliswaar niet specifiek vastgelegd in het plan, maar volgens de raad zullen deze activiteiten door de agrarische hoofdbestemming ondergeschikt moeten blijven aan de agrarische bedrijfsvoering.

4.2. Aan het perceel [locatie A] is de bestemming "Agrarisch" met de aanduidingen "specifieke vorm van agrarisch - bedrijfskavel grondgebonden agrarisch bedrijf" en "specifieke vorm van bedrijf - loon- en kraanbedrijf" en een bouwvlak van ongeveer 4.400 m² toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor:

a. het agrarisch grondgebruik;

b. de uitoefening van het agrarisch bedrijf met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - bedrijfskavel grondgebonden agrarisch bedrijf";

(...)

e. de uitoefening van het agrarisch bedrijf als genoemd in 3.1 onder b, c of d in combinatie met:

(...)

5. een loon- en kraanbedrijf, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van bedrijf - loon- en kraanbedrijf".

Ingevolge lid 3.2.1 gelden voor het bouwen van de in 3.1 onder v t/m aa genoemde gebouwen en overkappingen de volgende regels:

a. er zullen uitsluitend gebouwen en overkappingen ten behoeve van agrarische bedrijven, alsmede de in 3.1 onder e genoemde bedrijvigheid, met de daarbij behorende bedrijfswoningen worden gebouwd (...);

b. de gebouwen en overkappingen, met uitzondering van veldschuren, zullen uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd, ter plaatse van een bedrijfskavel;

c. binnen een bouwvlak mogen uitsluitend gebouwen en overkappingen ten behoeve van het ter plaatse gevestigde agrarisch bedrijf, alsmede de in 3.1 onder f [lees: 3.1 onder e] genoemde bedrijvigheid, worden gebouwd;

(...)

g. de bedrijfsgebouwen en overkappingen zullen ten minste 3,00 m achter de voorgevel van de bedrijfswoning dan wel het verlengde daarvan worden gebouwd, tenzij de bestaande afstand minder bedraagt, in welk geval de afstand ten minste de in het verleden toegelaten bestaande afstand bedraagt;

h. de maatvoering van een gebouw of een overkapping zal voorts voldoen aan de eisen die in het volgende bouwschema zijn gesteld:

4.3. In het bestemmingsplan "Buitengebied 2001" is aan het perceel [locatie A] de bestemming "Bedrijven" toegekend.

Ingevolge artikel 11, lid A.1.a, van de planvoorschriften zijn de op de kaart voor "Bedrijven" aangewezen gronden bestemd voor gebouwen ten behoeve van bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1 en 2, alsmede bestaande bedrijven uit een hogere categorie dan 2, met uitzondering van geluidzoneringsplichtige inrichtingen.

Ingevolge lid B.1 zal het bebouwingspercentage per bouwperceel niet meer bedragen dan 50%, tenzij het bestaande bebouwingspercentage van een bouwperceel meer bedraagt, in welk geval het bestaande bebouwingspercentage van het bouwperceel als maximum geldt en mag de gezamenlijke oppervlakte van bedrijfsgebouwen maximaal 500 m² bedragen, tenzij de bestaande gezamenlijke oppervlakte van de bedrijfsgebouwen meer bedraagt dan 500 m², in welk geval de bestaande oppervlakte van het bouwperceel als maximum geldt.

Ingevolge artikel 37, lid C, mag het gebruik van gronden en bouwwerken dat bestond ten tijde van het van kracht worden van dit plan worden voortgezet of gewijzigd, zolang en voor zover de strijdigheid van dat gebruik ten opzichte van het gebruik overeenkomstig de bestemmingen in dit plan, naar de aard en omvang niet wordt vergroot.

Ingevolge lid E is lid C niet van toepassing op het gebruik dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan.

4.4. Voor het realiseren van een schapenloods en werktuigberging van ongeveer 460 m² op het perceel [locatie A] is op 26 maart 1985 een vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO en bouwvergunning verleend.

Op 23 november 1993 is een vergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor het oprichten en in werking hebben van een loonbedrijf en een schapenhouderij met 300 schapen. Op 15 april 1996 is een veranderingsvergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend voor het plaatsen van een wasplaats voorzien van een olie/slibafscheider.

Op 11 maart 2014, derhalve na het nemen van het bestreden besluit, is op basis van het onderhavige plan aan [appellant sub 5] een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een loods van ongeveer 800 m² aan een reeds bestaand bedrijfsgebouw en het gebruiken van het perceel [locatie A] en de gebouwen ten behoeve van de opslag en stalling van materieel van een kraanbedrijf en het houden van schapen (uitbreiding bedrijfsactiviteiten ten opzichte van de vergunde situatie). De op te richten loods zal volgens de omgevingsvergunning gebruikt worden voor de stalling van materieel voor het loon- en kraanbedrijf. De bestaande loods zal geheel gebruikt worden voor de huisvesting van schapen.

4.5. Niet in geschil is dat op het perceel [locatie A] een schapenhouderij en een loon- en kraanbedrijf zijn gevestigd. Bestaand legaal gebruik en bestaande legale bebouwing dienen in beginsel bij de vaststelling van een plan als zodanig te worden bestemd. De aan het perceel toegekende bestemming en aanduidingen met de daarbij behorende planregels leiden echter tot een verruiming van de planologische mogelijkheden ten

opzichte van het bestaande legale gebruik als loon- en kraanbedrijf en schapenhouderij en de bestaande legale bebouwing. Daartoe overweegt de Afdeling het volgende.

4.5.1. Op grond van artikel 11, lid A.1.a, van de planvoorschriften in samenhang met bijlage 1 "Bedrijvenlijst 1999" van het bestemmingsplan "Buitengebied 2001" is het gebruik als loon- en kraanbedrijf in dat plan als zodanig bestemd. Op grond van artikel 37, lid C, valt het gebruik als schapenhouderij in de bestaande bedrijfsbebouwing onder het overgangsrecht van dat plan, omdat dit gebruik reeds bestond ten tijde van het van kracht worden van dat plan en voor dit gebruik op 26 maart 1985 vrijstelling is verleend van het daarvoor geldende bestemmingsplan "Buitengebied". Naast een woning staan op het perceel bedrijfsgebouwen met een oppervlakte van ongeveer 460 m² en 150 m². Ingevolge artikel 11, lid B.1, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied 2001", dat beperkingen stelt aan het bebouwingspercentage en de omvang van het te bebouwen oppervlak, is uitbreiding van de bedrijfsbebouwing niet mogelijk.

4.5.2. Op grond van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder b en e, van de planregels, in samenhang met de verbeelding, van het onderhavige plan zijn zowel een agrarisch bedrijf met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering als een loon- en kraanbedrijf toegestaan. Uit artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder v, en lid 3.2.1, aanhef en onder a, b, c en h, van de planregels, in samenhang met de verbeelding, volgt dat voor een agrarisch bedrijf met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering binnen het bouwvlak een bedrijfsgebouw of overkapping voor het stallen van vee van 1.600 m² en overige bedrijfsgebouwen en overkappingen van 1.600 m² per gebouw mogen worden gebouwd. Voor een loon- en kraanbedrijf mogen op grond van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder e en v, en lid 3.2.1, aanhef en onder a, b, c en h, van de planregels bedrijfsgebouwen en overkappingen van 1.600 m² per gebouw worden gebouwd. In artikel 3, lid 3.2.1, onder h, is geen maximum gesteld aan de totale gezamenlijke oppervlakte van de bebouwing. Voor de bebouwing op het perceel geldt evenmin een maximum bebouwingspercentage. Gelet hierop maakt het plan bebouwing van het gehele bouwvlak van ongeveer 4.400 m² mogelijk. De raad heeft ter zitting erkend dat bebouwing van het gehele bouwvlak theoretisch mogelijk is, maar daartegenover gesteld dat hiervan in de praktijk geen gebruik zal worden gemaakt omdat bij het bedrijf behorende bouwwerken zoals mest- en voedersilo's uitsluitend binnen het bouwvlak zijn toegestaan en ruimte nodig is om te manoeuvreren. De Afdeling overweegt dat - ook als niet het gehele bouwvlak zou worden benut voor het oprichten van bedrijfsgebouwen - het plan een toename van het aantal dieren mogelijk maakt, nu de oppervlakte van de gebouwen, die invloed heeft op het aantal dieren dat op het perceel kan worden gehouden, in niet geringe mate kan toenemen. Daarnaast is op grond van het plan een uitbreiding van de activiteiten van het loon- en kraanbedrijf toegestaan, omdat op het perceel meer bebouwing kan worden gerealiseerd voor het stallen van materieel.

In het plan is voorts niet bepaald welk deel van het perceel voor de schapenhouderij gebruikt mag worden en welk deel voor het loon- en kraanbedrijf. Uit artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder e, van de planregels volgt, anders dan de raad stelt, niet dat het gebruik als loon- en kraanbedrijf ondergeschikt moet zijn aan het agrarische gebruik. In dit artikellid is bepaald dat het agrarisch bedrijf kan worden uitgeoefend in combinatie met een loon- en kraanbedrijf. Uit de woorden "in combinatie met" kan niet worden afgeleid dat dit gebruik ondergeschikt moet zijn aan het agrarische bedrijf en uit de aan de gronden toegekende bestemming "Agrarisch" volgt dit evenmin, met dien verstande dat een loon- en kraanbedrijf uitsluitend is toegestaan indien op het perceel een agrarisch bedrijf met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering wordt uitgeoefend.

Anders dan de raad stelt en heeft beoogd, voorziet het plan derhalve niet enkel in een maatbestemming van het bestaande legale gebruik en de bestaande legale bebouwing met beperkte uitbreidingsmogelijkheden. Daarnaast heeft de raad in het kader van de voorbereiding van het plan niet inzichtelijk gemaakt wat de te verwachten gevolgen voor de omgeving zijn als gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die het plan biedt, zoals hiervoor is omschreven. Het bestreden besluit is in zoverre vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb en berust in zoverre niet op een deugdelijke motivering als bedoeld in artikel 3:46 van de Awb. Het betoog slaagt.

Het beroep van LTO

Grondgebondenheid agrarische bedrijven

5. Het beroep van LTO is gericht tegen artikel 1, lid 1.55, van de planregels, waarin het begrip "grondgebonden agrarische bedrijfsvoering" is gedefinieerd en is verwezen naar een in de plantoelichting opgenomen richtlijn voor de grondgebondenheid van agrarische bedrijven. LTO voert aan dat de in de plantoelichting opgenomen richtlijn niet noodzakelijk is ter bescherming van de omgeving, natuur, cultuurhistorische waarden en het landschap, omdat deze waarden en kwaliteiten door andere wet- en regelgeving voldoende gewaarborgd zijn. Volgens LTO verplicht de Verordening Romte Fryslân 2011 (hierna: Verordening Romte) evenmin tot het opnemen van de richtlijn in het plan.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat agrarische bedrijven binding met het gebied dienen te behouden en dat daarom een minimale hoeveelheid grond in de directe omgeving van de bedrijfskavel bij het bedrijf moet behoren. De raad stelt dat de richtlijn voor grondgebondenheid op verzoek van het college van gedeputeerde staten van Fryslân (hierna: gedeputeerde staten) in de plantoelichting is opgenomen en geen harde ondergrenzen bevat.

5.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.55, van de planregels wordt verstaan onder "grondgebonden agrarische bedrijfsvoering": een agrarische bedrijfsvoering, waarbij het gebruik van agrarische gronden noodzakelijk is voor het functioneren van het bedrijf, op de wijze van een melkrundveehouderijbedrijf, een melkgeitenhouderijbedrijf, een schapenhouderijbedrijf, een akkerbouwbedrijf, een vollegronds tuinbouwbedrijf, een productiegericht paardenhouderijbedrijf, en naar de aard daarmee gelijk te stellen agrarische bedrijven, en zoals nader als richtlijn omschreven in paragraaf 5.3.3 van de toelichting.

In paragraaf 5.3.3 van de plantoelichting is onder meer een richtlijn voor het bepalen van de grondgebondenheid van agrarische bedrijven opgenomen:

"Om enigszins een handvat te bieden is hieronder een richtlijn weergegeven voor grondgebondenheid. De criteria die zijn aangegeven, zijn geen harde ondergrenzen, maar kunnen per bedrijf worden bepaald.

Een richtlijn voor grondgebondenheid is dat een bedrijf binnen een straal van 10 km over voldoende grond beschikt om voor 75% te kunnen voorzien in eigen ruwvoer en mestafzet, waarbij minstens 40% van de grond als huisbedrijfskavel aansluit op het bouwblok. Bij een veebezetting van 2,5 grootvee-eenheden of minder per hectare gras en voedergewassen is een bedrijf 100% voorzienend. Bij 75% zelfvoorzienendheid resulteert dit in een maximum veebezetting van ongeveer 3 GVE per hectare. Omgerekend komt dit uit op 0,3 tot 0,4 hectare per GVE. Dit zijn algemene richtlijnen. Een veehouder die veel ruwvoer per ha produceert ('scherp boert'), heeft minder oppervlakte grond nodig als een veehouder die minder efficiënt produceert. Maatwerk is daarom van belang.

Grootvee-eenheid (GVE): rekeneenheid voor het vaststellen van de veebezetting zoals vastgelegd door de Europese Commissie (EU 2009, L329/3). Melkkoe = 1,0 GVE, kalf = 0,4 GVE, paard = 0,8 GVE, schaap of geit = 0,1 GVE. Eventuele aanvoer van krachtvoer van buiten het bedrijf wordt buiten beschouwing gelaten. Op basis van landbouwkundige productiegegevens en voedernormen is vastgesteld dat een veebedrijf wat betreft ruwvoer nog net zelfvoorzienend is bij een veebezetting van 2,0 GVE per ha op matige grond tot 2,5 GVE per ha op goede grond. Grondgebondenheid van veebedrijven wordt ook wel gedefinieerd op basis van het criterium wel of geen mestoverschot op bedrijfsniveau. Op basis van dit criterium worden ook maximale veebezettingen van 2,0 - 2,5 GVE per ha vastgesteld."

5.3. Niet in geschil is dat de Verordening Romte geen bepaling bevat die voorschrijft dat in een bestemmingsplan een richtlijn voor de grondgebondenheid van agrarische bedrijven moet worden opgenomen. In een brief van 19 maart 2013 hebben gedeputeerde staten alle Friese gemeentebesturen gewezen op het belang van de grondgebondenheid van grootschalige melkveehouderijen en de regeling daarvan in gemeentelijke ruimtelijke plannen. Een grondgebonden bedrijf heeft volgens de brief in de

omgeving van het bedrijf structureel voldoende landbouwgrond ter beschikking om in hoofdzaak in het eigen ruwvoer en de mestafvoer te kunnen voorzien. Gedeputeerde staten stellen in de brief ervan uit te gaan dat gemeentebesturen in nieuwe plannen voor het buitengebied bepalingen opnemen die de grondgebondenheid waarborgen.

5.4. Artikel 1, lid 1.55, van de planregels bevat een definitie van het begrip "grondgebonden agrarische bedrijfsvoering". In deze bepaling staat een verwijzing naar een richtlijn in de plantoelichting, waardoor deze richtlijn deel uitmaakt van de definitie van het begrip "grondgebonden agrarische bedrijfsvoering" in artikel 1, lid 1.55, van de planregels. Door de bewoordingen van de daarin opgenomen criteria beperkt de richtlijn zich ertoe een zekere richting te geven aan de uitleg van het begrip grondgebondenheid waarbij in enige mate maatwerk mogelijk is. De raad heeft in redelijkheid ertoe over kunnen gaan met de verwijzing naar een richtlijn te verduidelijken aan welke vereisten een bedrijf moet voldoen om het te kunnen aanmerken als een grondgebonden agrarisch bedrijf en heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat de in de toelichting opgenomen richtlijn geen harde, algemene, normen voor de uitleg van het begrip grondgebondenheid bevat. Voorts is de raad niet gehouden slechts regels op te nemen die dwingend worden voorgeschreven op grond van de Verordening Romte. De enkele omstandigheid dat op agrarische bedrijven reeds wettelijke regelingen van toepassing zijn, doet evenmin af aan de bevoegdheid van de raad om in een bestemmingsplan voor agrarische bedrijven regels te geven met het oog op een goede ruimtelijke ordening. In hetgeen LTO heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de in het plan als richtlijn opgenomen invulling van de eis van grondgebondenheid van agrarische bedrijven strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling acht de in de richtlijn opgenomen criteria - welke geen harde toetsingsnormen betreffen - niet onredelijk. Het betoog faalt.

Dubbelbestemming "Waarde - Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen"

6. LTO richt zich verder tegen het plandeel met de dubbelbestemming "Waarde - Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen". LTO voert aan dat aan het toekennen van deze dubbelbestemming ten onrechte geen onderbouwing ten grondslag ligt. Zij betoogt dat agrariërs door de toegekende dubbelbestemming in hun bedrijfsvoering worden beperkt. De voorwaarden voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van de gebruiksregels zijn door het gebruik van de begrippen "zeer beperkte ingreep" en "geen onevenredige afbreuk" volgens LTO onduidelijk en onvoldoende objectief.

6.1. De raad stelt dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2001" een vergelijkbare dubbelbestemming kende. De keuze om ook in dit plan de karakteristiek van het landschap te beschermen heeft de raad gemaakt in de kadernota "Bestemmingsplan Buitengebied Franekeradeel 2013" van 27 december 2011 en de structuurvisie "Buitengebied Franekeradeel 2010-2020" van 2009 (hierna: structuurvisie). De landschappelijke analyse uit bijlage 2 van de structuurvisie is vertaald in het plan. De raad stelt dat de afwijkingsregeling van artikel 42 van de planregels maatwerk mogelijk maakt en dat het daarom niet wenselijk is deze regeling nader te concretiseren.

6.2. Aan verschillende delen van het plangebied is de dubbelbestemming "Waarde - Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen" toegekend.

Ingevolge artikel 42, lid 42.1, van de planregels zijn de voor "Waarde - Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen" aangewezen gronden, behalve voor de daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor het behoud, het herstel en de uitbouw van de landschappelijke en cultuurhistorische waarden van de reliëfrijke gronden van de kwelderwal, terpen en kruinige percelen.

Ingevolge lid 42.2 wordt tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met deze bestemming in aanvulling op het gestelde in artikel 44 in ieder geval gerekend:

a. het diepploegen, egaliseren, afgraven, afschuiven en/of ophogen van gronden,

b. het dempen en/of graven van sloten en/of andere waterlopen en/of -partijen.

Ingevolge lid 42.3.1 kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in 42.2, onder b, in die zin dat gronden worden afgegraven en/of worden opgehoogd, dan wel dat sloten en/of andere waterlopen en/of -partijen worden gedempt en/of gegraven, mits:

a. het om een zeer beperkte ingreep gaat die wordt uitgevoerd ten behoeve van een landbouwkundige noodzaak dan wel het om de aanleg van natuurvriendelijke oevers langs waterlopen gaat;

b. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de gaafheid van het gebied zoals dat is voorzien van de dubbelbestemming "Waarde - Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen".

6.3. Bijlage 2 van de structuurvisie bevat een analyse van de verschillende landschapstypen die in de gemeente voorkomen met daarbij behorende kaarten waarop de landschappelijke hoofdstructuur en de karakteristieke landschapselementen zijn aangeduid. In paragrafen 5.1.3 en 5.1.4 van de plantoelichting is uiteengezet dat het behoud van deze landschappelijke kwaliteiten hoge prioriteit heeft. Volgens de plantoelichting is aan herkenbare kruinige percelen, terpen en kwelderwallen de dubbelbestemming "Waarde - Reliëf kwelderwal, terpen en kruinige percelen" toegekend om het karakteristieke reliëf daarvan te behouden. Nu de raad de landschapsanalyse van bijlage 2 van de structuurvisie aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd, mist het betoog van LTO dat het toekennen van de dubbelbestemming niet is onderbouwd feitelijke grondslag.

6.4. De Afdeling vat het betoog dat is gericht tegen artikel 42, lid 42.3.1, van de planregels aldus op dat de voorwaarden onvoldoende rechtszekerheid bieden, omdat vooraf niet duidelijk is of vergunning verleend zal kunnen worden. Inherent aan een omgevingsvergunningstelsel voor afwijking van een planregel is dat per geval zal moeten worden beoordeeld of vergunning verleend kan worden. Het bevoegd gezag beoordeelt per geval of het om een "zeer beperkte ingreep" gaat die "geen onevenredige afbreuk" doet aan de gaafheid van het gebied. Deze planregeling biedt het bevoegd gezag derhalve de mogelijkheid om maatwerk te leveren. De genoemde criteria zijn niet ongebruikelijk of onduidelijk. In hetgeen LTO heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 42, lid 42.3.1, van de planregels in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is vastgesteld. Het betoog faalt.

Het beroep van [appellant sub 2]

7. Het beroep van [appellant sub 2] is gericht tegen de omvang van het bouwvlak dat aan het perceel [locatie B] te Sexbierum is toegekend. [appellant sub 2] betoogt dat een groter bouwvlak toegekend had moeten worden om de gewenste uitbreiding van de op het perceel geëxploiteerde vleeskuikenhouderij te kunnen realiseren. [appellant sub 2] voert hiertoe aan dat een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu en een natuurbeschermingswetvergunning zijn verleend die de uitbreiding van de vleeskuikenhouderij mogelijk maken. Verder voert [appellant sub 2] aan dat de gewenste uitbreiding binnen het provinciale beleid past, omdat het gestelde maximum van 300 NGE niet wordt overschreden. Volgens [appellant sub 2] mogen met het oog op dierenwelzijn minder dieren per vierkante meter gehouden worden, waardoor de uitbreiding nodig is.

7.1. De raad stelt dat het toegekende bouwvlak vanwege de bestaande rechten van [appellant sub 2] in afwijking van de maximale omvang die de Verordening Romte voorschrijft groter is dan 1,5 ha. De raad stelt geen aanvraag van [appellant sub 2] ontvangen te hebben voor de verdere uitbreiding van het bedrijf. Een verdere uitbreiding van het niet-grondgebonden deel van het bedrijf moet voldoen aan het provinciaal beleid, aldus de raad.

7.2. Aan het perceel [locatie B] is de bestemming "Agrarisch" met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - bedrijfskavel gemengd agrarisch bedrijf" en een bouwvlak met een oppervlakte van ongeveer 1,57 ha toegekend.

7.3. In het stelsel van de Wro is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de volgens hem wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld. Ter zitting heeft [appellant sub 2] toegelicht dat hij nog geen concreet voornemen voor de uitbreiding van de bebouwing heeft, maar een vergroting van het bouwvlak wenst om in de toekomst uit te kunnen breiden. Onder deze omstandigheden behoeft de raad met de wens van [appellant sub 2] om de bedrijfsactiviteiten op het perceel [locatie B] uit te breiden bij de vaststelling van het plan geen rekening te houden. Het betoog faalt.

Het beroep van [appellant sub 3]

8. Het beroep van [appellant sub 3] is gericht tegen het niet toestaan van schuilgelegenheden voor paarden buiten het bouwvlak. [appellant sub 3] betoogt dat hij als hobbymatig houder van paarden op een perceel nabij [locatie C] te Hitzum op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren (hierna: Gwwd) verplicht is de paarden de nodige verzorging te bieden. Volgens [appellant sub 3] betekent dit dat de paarden in het weiland beschutting moeten kunnen zoeken in een schuilstal. [appellant sub 3] voert aan dat in het plan ten onrechte geen rekening is gehouden met het welzijn van paarden.

8.1. De raad voert aan dat schuilgelegenheden buiten het bouwvlak vanwege het belang van de landschappelijke en cultuurhistorisch waardevolle openheid van het landschap niet zijn toegestaan. Dit betekent volgens de raad niet dat het hobbymatig houden van dieren door het plan onmogelijk wordt gemaakt. Binnen bouwvlakken zijn schuilgelegenheden toegestaan en daarmee kan volgens de raad bij het bieden van weidegang rekening worden gehouden.

8.2. Niet in geschil is dat op het perceel dat [appellant sub 3] gebruikt voor het hobbymatig houden van paarden geen gebouwen zijn toegestaan die als schuilgelegenheid voor de paarden kunnen dienen.

8.3. In paragraaf 3.2.1 van de plantoelichting is vermeld dat bij de totstandkoming van het plan onder meer rekening is gehouden met Europees beleid aangaande diergezondheid.

In paragraaf 5.3.3 van de plantoelichting is het volgende vermeld over schuilgelegenheden voor dieren:

"Het buitengebied is geschikt voor het hobbymatig houden van dieren. Er is in de gemeente Franekeradeel een trend zichtbaar dat vrijkomende agrarische bebouwing op een hobbymatige manier wordt ingevuld en/of er hobbymatig dieren worden gehouden bij (bedrijfs)woningen in het buitengebied. Vanuit deze hobbysector komen er vragen over de mogelijkheid tot het plaatsen van schuilstallen in weilanden. Op deze manier kunnen de dieren schuilen tegen weer en wind. Hierdoor kan echter een verrommeling van het open landschap optreden met beeldverstorende bebouwing. De openheid van het landschap is een bijzondere waarde die met het bestemmingsplan bedoeld is te worden beschermd. Als burgers 'op afstand' een perceel in eigendom krijgen voor agrarisch hobbymatig gebruik, dan moeten ze daarvoor in de omgeving zelf schuilgelegenheid mogelijk maken. Als het agrarisch perceel aangrenzend aan het eigen woonperceel is gelegen, dient de schuilgelegenheid op het woonperceel te worden gebouwd, zodat de openheid van het landschap zoveel mogelijk onaangetaast blijft. Daarom worden geen nieuwe schuilstallen toegestaan. De bestaande vergunde schuilstallen zijn aangeduid als veldschuur."

In paragraaf 2.3 van de plantoelichting is vermeld dat de openheid van het terpenlandschap en het aandijkingslandschap een van de belangrijkste kenmerken van het landschap is. De openheid van het landschap is volgens de plantoelichting in de bestemmingen verankerd door het vastleggen van de bebouwingsmogelijkheden voor (agrarische) bedrijven, woningen en recreatie en een beperking voor het realiseren van opgaande beplanting.

8.4. Gelet op de voornoemde delen van de plantoelichting mist het betoog dat de raad bij de vaststelling van

het plan geen rekening heeft gehouden met het welzijn van dieren feitelijke grondslag.

Voorts ziet de Afdeling in hetgeen [appellant sub 3] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat uit de Gwwd een verplichting voortvloeit om schuilgelegenheden voor dieren planologisch mogelijk te maken buiten de bebouwde percelen in het agrarische gebied. In hetgeen is aangevoerd ziet de Afdeling verder geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het een verantwoordelijkheid van de hobbydierhouder zelf is om de dieren de nodige verzorging te bieden en dat, als dit betekent dat de dieren de gelegenheid moeten krijgen om te schuilen, het plan daarvoor voldoende mogelijkheden biedt binnen de toegekende bouwvlakken.

Voor zover [appellant sub 3] ter zitting heeft verwezen naar de Verordening Romte Fryslân 2014, waarin is bepaald dat in een ruimtelijk plan een regeling kan worden opgenomen voor het beperkt toestaan van schuilgelegenheden ten behoeve van het hobbymatig houden van dieren, overweegt de Afdeling dat deze verordening is vastgesteld na de vaststelling van het plan, zodat de raad daar in zoverre geen rekening mee heeft kunnen houden. Overigens bevat het door [appellant sub 3] bedoelde artikel 1.8.1 van de Verordening Romte Fryslân 2014 geen verplichting om schuilgelegenheden buiten de bouwvlakken mogelijk te maken en laat deze bepaling de beleidsvrijheid van de raad onverlet.

De Afdeling acht het door de raad gehanteerde beleid om schuilstallen buiten de bouwvlakken niet toe te staan om aantasting van de openheid van het landschap te voorkomen niet onredelijk. Gelet op de waarde die in het plan wordt gehecht aan de bescherming van de landschappelijke kenmerken van het gebied, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid meer gewicht kunnen toekennen aan het belang van behoud van de openheid van het landschap dan aan het belang van [appellant sub 3] bij de mogelijkheid om op zijn perceel een schuilgelegenheid te kunnen realiseren en gebruiken voor de paarden die hij hobbymatig op zijn perceel houdt.

Hetgeen [appellant sub 3] voor het overige aanvoert, leidt evenmin tot het oordeel dat de raad niet in redelijkheid heeft kunnen komen tot de in het plan opgenomen bestemmingsregeling voor schuilstallen.

Het betoog faalt.

Conclusie

9. Gelet op het voorgaande is het beroep van LTO niet-ontvankelijk voor zover dit betrekking heeft op het plandeel met de dubbelbestemming "Waarde - Landschap verkaveling".

10. Gelet op het voorgaande zijn de beroepen van [appellant sub 2], [appellant sub 3] en LTO, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

11. In hetgeen [appellante sub 4] en [appellant sub 5] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch" met de aanduidingen "specifieke vorm van bedrijf - loon- en kraanbedrijf" en "specifieke vorm van agrarisch - bedrijfskavel grondgebonden agrarisch bedrijf" dat betrekking heeft op het perceel [locatie A] te Tzummarum is genomen in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb.

11.1. In het kader van de definitieve beslechting van het geschil overweegt de Afdeling het volgende. Voor zover de raad zich op het standpunt stelt dat de gevolgen van de verruiming van de planologische mogelijkheden voor [appellante sub 4] en [appellant sub 5] zijn meegewogen bij de beoordeling die in het kader van de bij besluit van 10 maart 2014 verleende omgevingsvergunning is gemaakt, overweegt de Afdeling dat de omgevingsvergunning een loods van ongeveer 800 m² voor de stalling van materieel voor het loon- en kraanbedrijf, alsmede de huisvesting van 640 schapen in de bestaande loods mogelijk maakt. Zoals blijkt uit hetgeen onder 4.5.2 is overwogen, maakt het plan meer mogelijk dan dit vergunde gebruik en deze vergunde bebouwing. Daarnaast kan de in het kader van de omgevingsvergunning voor bouwen en voor een beperkte milieutoets gemaakte beoordeling de afwegingen die de raad in het kader van de

voorbereiding van een bestemmingsplan moet maken niet vervangen. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand laten van de rechtsgevolgen.

11.2. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om met toepassing van artikel 8:51d van de Awb de raad op te dragen de gebreken in het bestreden besluit te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 4.5.2:

-alsnog te onderzoeken wat de gevolgen zijn van een planregeling voor het perceel [locatie A], waarbij wordt uitgegaan van een maatbestemming van het bestaande legale gebruik en de bestaande legale bebouwing met beperkte uitbreidingsmogelijkheden, voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van de nabijgelegen percelen van onder meer [appellante sub 4] en [appellant sub 5], en

-indien uit dit onderzoek blijkt dat met bedoelde maatbestemming een aanvaardbaar woon- en leefklimaat op de nabijgelegen percelen gewaarborgd is, een planregeling voor het perceel [locatie A] vast te stellen, waarbij wordt uitgegaan van die maatbestemming van het bestaande legale gebruik en de bestaande legale bebouwing met beperkte uitbreidingsmogelijkheden, dan wel, indien uit dit onderzoek blijkt dat met bedoelde maatbestemming geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat gewaarborgd is, een andere planregeling vast te stellen waarbij wordt uitgegaan van een maatbestemming met geringere mogelijkheden, en

-in de gewijzigde planregeling tot uitdrukking te brengen dat een loon- en kraanbedrijf ondergeschikt is en moet blijven aan een grondgebonden agrarisch bedrijf op het perceel [locatie A].

Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

11.3. Ingevolge artikel 8:85, tweede lid, onder c, van de Awb vervalt de bij uitspraak van de voorzitter (thans: voorzieningenrechter) van 24 juni 2014 (zaak nr. 201400577/2/R4) getroffen voorlopige voorziening eerst bij het doen van een einduitspraak over de beroepen van [appellante sub 4] en [appellant sub 5].

Proceskosten

12. In de einduitspraak ten aanzien van de beroepen van [appellante sub 4] en [appellant sub 5] zal worden beslist over hun proceskosten en de vergoeding van het door hen betaalde griffierecht.

Ten aanzien van de beroepen van LTO, [appellant sub 2] en [appellant sub 3], waarin thans uitspraak wordt gedaan, bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de vereniging Land- en Tuinbouworganisatie Noord, afdeling Franekeradeel/Harlingen, voor zover gericht tegen het plandeel met de dubbelbestemming "Waarde - Landschap verkaveling", niet-ontvankelijk;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3] en het beroep van de vereniging Land- en Tuinbouworganisatie Noord, afdeling Franekeradeel/Harlingen, voor zover ontvankelijk, ongegrond;

III. draagt de raad van de gemeente Franekeradeel op om binnen 16 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van hetgeen onder 4.5.2 en 11.2 is overwogen de daar omschreven gebreken in het

besluit van 7 november 2013, kenmerk 13.202179, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013" te herstellen en dit besluit te wijzigen of een nieuw besluit te nemen;

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Steenbergen, griffier.

w.g. Van Buuren w.g. Van Steenbergen
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 april 2015

271-780.