

Uitspraak 201210005/1/R1

DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 17 juli 2013

TEGEN de raad van de gemeente Graft-De Rijk

PROCEDURESOORT Eerste aanleg - meervoudig

RECHTSGEBIED Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen
Noord-Holland

201210005/1/R1.

Datum uitspraak: 17 juli 2013

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de stichting Stichting Open Polders, gevestigd te Schermer, en [appellant sub 1A], wonend te Noordeinde, gemeente Graft-De Rijk,
2. [appellant sub 2], wonend te Oost-Graftdijk, gemeente Graft-De Rijk,
3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend te Oost-Graftdijk, gemeente Graft-De Rijk,

en

de raad van de gemeente Graft-De Rijk,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 12 juli 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Kleine kernen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben de Stichting en [appellant sub 1A], [appellant sub 2] en [appellanten sub 3] beroep ingesteld.

De Stichting en [appellant sub 1A] hebben een nader stuk ingediend.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 april 2013, waar de Stichting en [appellant sub 1A], bij monde van [appellant sub 1A] en R. Mastbergen, bijgestaan door mr. C.C. de Brauw, advocaat te Haarlem, [appellant sub 2], bijgestaan door mr. R. Brouwer, werkzaam bij SRK Rechtsbijstand, [appellanten sub 3], bijgestaan door drs. S. van Donkelaar, werkzaam bij Van Riezen & Partners, en de raad, vertegenwoordigd door E.D.A. Klaassen, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de stichting Stichting Noordeinder Vermaning, vertegenwoordigd door G. Kuyn, als partij gehoord.

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 plan

2. Het plan voorziet in een actualisering van het planologisch-juridisch kader voor de kernen Markenbinnen, Noordeinde, Oost-Graftdijk en West-Graftdijk in de gemeente Graft-De Rijp. De raad heeft beoogd een conserverend plan vast te stellen.

Ontvankelijkheid

3. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad.

De Stichting heeft geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht bij de raad.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals dit luidde ten tijde van belang, en artikel 6:13 van de Awb, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door de belanghebbende die over het ontwerpplan tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Dit is slechts anders indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht.

Daargelaten de vraag of de Stichting belanghebbende is doet deze omstandigheid zich niet voor.

Het beroep van de Stichting en [appellant sub 1A] is niet-ontvankelijk voor zover het is ingesteld door de Stichting.

4. De raad stelt zich op het standpunt dat het beroep voor zover ingesteld door [appellant sub 1A] en het beroep van [appellanten sub 3] gedeeltelijk niet-ontvankelijk moeten worden verklaard, omdat zij in hun beroepschriften voor een deel andere beroepsgronden aanvoeren dan de gronden die zij in hun zienswijzen naar voren hebben gebracht.

4.1. Binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden staat geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende besluitonderdeel naar voren zijn gebracht. [appellant sub 1A] en [appellanten sub 3] hebben in hun zienswijzen gronden aangevoerd die zien op het gehele plan dan wel op een specifiek plandeel. De beroepsgronden in het beroepschrift zien eveneens op het gehele plan dan wel op het plandeel waar de zienswijzen ook op zien. Gelet hierop bestaat geen aanleiding het beroep voor zover ingesteld door [appellant sub 1A] en het beroep van [appellanten sub 3] in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

Reikwijdte beroepen

5. [appellant sub 2], eigenaar van het perceel [locatie 1] te Oost-Graftdijk, en [appellanten sub 3], eigenaren van het perceel [locatie 2] te Oost-Graftdijk, hebben ter zitting verklaard dat hun beroepen uitsluitend zien op de planregeling voor de kern Oost-Graftdijk. [appellant sub 1A], eigenaar van het perceel [locatie 3] te Noordeinde, heeft ter zitting verklaard dat haar beroep uitsluitend ziet op de planregeling voor de kern Noordeinde.

Het beroep van [appellant sub 2]

Bed & breakfast

6. [appellant sub 2] richt zich tegen artikel 18, lid 18.6, van de planregels. Hij voert aan dat het plan een bed & breakfast-voorziening (hierna: B&B-voorziening), anders dan in het ontwerpbestemmingsplan, ten onrechte niet bij recht mogelijk maakt maar enkel met een afwijkingsbevoegdheid. Dat sprake zou zijn van een parkeerproblematiek als gevolg waarvan een B&B-voorziening niet bij recht kan worden toegestaan, is volgens hem niet aangetoond omdat geen parkeeronderzoek is uitgevoerd in relatie tot B&B-voorzieningen. Op de locaties waarvan thans bekend is dat de parkeerdruk niet onevenredig zal toenemen wanneer ter plaatse een B&B-voorziening wordt gerealiseerd, kunnen in het plan bij recht B&B-voorzieningen worden toegestaan.

[appellant sub 2] betoogt verder dat de aan de afwijkingsbevoegdheid gekoppelde voorwaarde over de ruimte waar een B&B-voorziening mag worden gerealiseerd en de voorwaarde dat moet worden voldaan aan de eisen uit het Bouwbesluit en de Bouwverordening niet nodig zijn. Voorts is volgens [appellant sub 2] niet duidelijk waarom de voorwaarde dat aan maximaal vier personen bed & breakfast mag worden aangeboden is opgenomen.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de beleidsnota "Verblijfsrecreatie in het Land van Leeghwater" van 17 april 2008 (hierna: de beleidsnota), opgesteld door de gemeenten Beemster, Graft-De Rijp en Schermer, de aanleiding is om een regeling voor het oprichten van een B&B-voorziening in het plan op te nemen. Omdat het ontwerpplan daarmee niet in overeenstemming was, is het plan gewijzigd vastgesteld. Door een B&B-voorziening niet bij recht, maar met een afwijkingsbevoegdheid toe te staan, kan op een nader moment worden bezien of de parkeerdruk niet in onevenredige mate toeneemt indien op de desbetreffende locatie een B&B-voorziening wordt gerealiseerd, aldus de raad.

6.2. Ingevolge artikel 18, lid 18.1, aanhef en onder a, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor wonen.

Ingevolge lid 18.5, aanhef en onder i, wordt tot een gebruik strijdig met de bestemming "Wonen" begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in ieder geval wordt begrepen het gebruiken, laten gebruiken of in gebruik geven van gronden en bouwwerken ten behoeve van recreatieve bewoning.

Ingevolge lid 18.6, aanhef en onder b, worden bij de toepassing van de afwijking van de gebruiksregels bij een omgevingsvergunning de regels als gesteld in artikel 28, onder a en c, in acht genomen, voor zover van toepassing. Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 18.1 en lid 18.5 voor het toestaan van recreatief medegebruik in de vorm van bed & breakfast, met dien verstande dat:

1. bed & breakfast mag plaatsvinden in bestaande (bedrijfs)woningen of in een daarbij behorende bestaande of nieuw op te richten bebouwing, mits dit past binnen de regeling voor aan- en uitbouwen en bijgebouwen;
2. er per bouwperceel in de woning en/of een bijgebouw gezamenlijk aan maximaal vier personen een B&B-voorziening mag worden aangeboden;
3. de B&B-voorziening dient te voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit en de Bouwverordening voor verblijf van personen;
4. het parkeren ten behoeve van bed & breakfast dient plaats te vinden op eigen erf, dan wel er geen onevenredige toename van verkeers- en parkeerdruk op de omgeving plaatsvindt.

Ingevolge artikel 1, onder l, wordt onder bed & breakfast verstaan een onderkomen dat is gevestigd in bestaande en/of nieuw op te richten bebouwing, ingericht voor recreatief verblijf met een kortstondig karakter en ondergeschikt aan de woonfunctie.

6.3. In de beleidsnota wordt inzichtelijk gemaakt wat de ruimtelijke mogelijkheden en beperkingen zijn voor de toeristische verblijfssector in de gemeenten Beemster, Graft-De Rijk en Schermer.

In de beleidsnota is voorgesteld een B&B-voorziening alleen toe te staan in een woning die permanent door de hoofdgebruiker van het perceel wordt bewoond. Voorts mag in een woning en/of bijgebouw gezamenlijk aan maximaal vier personen verblijf worden aangeboden. Als een bestemmingsplan wordt herzien, zal een algemene vrijstellingsbevoegdheid (thans: afwijkingsbevoegdheid) moeten worden opgenomen voor het realiseren van een B&B-voorziening in een bestaand bijgebouw of in een nieuw op te richten gebouw, aldus de beleidsnota.

6.4. Ter zitting heeft [appellant sub 2] te kennen gegeven dat hij binnen de planperiode op zijn perceel een B&B-voorziening wil oprichten.

De raad heeft bij de vaststelling van het plan onder meer de beleidsnota, die beleid bevat voor de toeristische verblijfssector in de gemeenten Beemster, Graft-De Rijk en Schermer, als uitgangspunt genomen en B&B-voorzieningen slechts willen toelaten met een afwijkingsbevoegdheid. Het is volgens de raad niet wenselijk wanneer een van de gemeenten van dat beleid afwijkt. De raad heeft in het betoog van [appellant sub 2] dat op de locaties waarvan thans bekend is dat de parkeerdruk niet onevenredig zal toenemen, bij recht een B&B-voorziening in het plan kan worden toegestaan, geen aanleiding hoeven zien op dat punt van de beleidsnota af te wijken. De Afdeling overweegt in dat verband dat de raad heeft toegelicht dat dit nader onderzoek vergt en het derhalve beter is pas indien de concrete wens bestaat met toepassing van de afwijkingsbevoegdheid te bezien of een B&B-voorziening geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor de parkeerdruk ter plaatse, hetgeen de Afdeling niet onredelijk acht. In het enkele voornemen van [appellant sub 2] in de loop van de planperiode een B&B-voorziening te realiseren, heeft de raad geen aanleiding hoeven zien reeds nu verder onderzoek te doen. Voorts acht de Afdeling van belang dat [appellant sub 2] niet aannemelijk heeft gemaakt dat zich in Oost-Graftdijk in het geheel geen parkeerdruk voordoet.

Voor zover [appellant sub 2] zich richt tegen een aantal voorwaarden dat aan de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid is verbonden, overweegt de Afdeling dat niet valt in te zien waarom de voorwaarden niet in de planregels opgenomen kunnen worden. De voorwaarden zorgen immers voor een verduidelijking van de omstandigheden waaronder een B&B-voorziening mag worden gerealiseerd. Ten aanzien van het maximum van vier personen overweegt de Afdeling dat volgens de beleidsnota bij een verblijf waar meer dan vier personen overnachten niet meer kan worden gesproken van een B&B-voorziening. De keuze van dit aantal is naar het oordeel van de Afdeling niet onredelijk.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad er niet in redelijkheid voor heeft kunnen kiezen een B&B-voorziening in het plan niet bij recht, maar met een afwijkingsbevoegdheid toe te staan en daaraan de voorwaarden zoals opgenomen in artikel 18, lid 18.6, onder b, van de planregels te verbinden.

Bouwmogelijkheden bestemming "Tuin"

7. [appellant sub 2] betoogt dat de bouwmogelijkheden binnen de bestemming "Tuin" in artikel 13, lid 13.2, onder b, van de planregels ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan en ten opzichte van het voorgaande plan "Oost-Graftdijk" uit 1974 ten onrechte zijn beperkt. Volgens [appellant sub 2] heeft de raad de inperking niet gemotiveerd. Er bestaan geen ruimtelijke belemmeringen om meer bebouwing toe te staan, zodat bijvoorbeeld een overtuin als theetuin bij een B&B-voorziening kan worden betrokken, aldus [appellant sub 2].

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan ten aanzien van de bestemming "Tuin" gewijzigd is vastgesteld, omdat oneigenlijk gebruik van de planregeling en een te forse impact van de mogelijke bebouwing op de ruimtelijke kwaliteit van de voortuin- en overtuinsituaties moeten worden voorkomen. Met de in het vastgestelde plan opgenomen regeling wordt enerzijds voldoende ruimte geboden aan eigenaren om gebruik te maken van hun percelen en anderzijds de openheid van de ruimtelijke kwaliteit van de voortuinen en overtuinen voldoende beschermd, aldus de raad.

7.2. Ingevolge artikel 13, lid 13.2, onder b, van de planregels gelden voor gronden met de bestemming "Tuin" voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, de volgende regels:

1. de bouwhoogte van terrein- en erfscheidingen mag niet meer dan 1 m bedragen;
2. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag niet meer dan 1,5 m bedragen, met dien verstande dat:
 - de bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten minste 1 m uit de perceelsgrens worden gebouwd;
 - de oppervlakte per bouwwerk, geen gebouw zijnde, niet meer mag bedragen dan 2 m², tot een gezamenlijke oppervlakte per perceel van niet meer dan 10 m²;
 - het als "Tuin" bestemde voorerf, achtererf of overtuin als gevolg van het bouwwerk, geen gebouw zijnde, voor niet meer dan 25% bebouwd mag zijn.

7.3. In artikel 15, lid 15.2, onder b, van het ontwerpbestemmingsplan was bepaald dat voor gronden met de bestemming "Tuin" voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, de volgende regels gelden:

1. de bouwhoogte van terrein- en erfscheidingen mag niet meer dan 1 m bedragen;
2. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag niet meer dan 1,5 m bedragen, met dien verstande dat:
 - de oppervlakte niet meer mag bedragen dan 2 m²;
 - het voorerf, achtererf of overtuin als gevolg van het bouwwerk, geen gebouw zijnde, voor niet meer dan 50% bebouwd mag zijn.

7.4. Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de voorschriften bij het voorgaande plan "Oost-Grafdijk" waren de gronden met de bestemming "Tuin" bestemd voor de aanleg van tuinen.

Ingevolge het tweede lid mochten op en boven deze gronden uitsluitend erfafscheidingen van ten hoogste 0,75 m worden gebouwd.

7.5. De Afdeling stelt voorop dat aan een ontwerpbestemmingsplan geen rechten kunnen worden ontleend. De raad heeft ter zitting te kennen gegeven dat het plan op dit punt gewijzigd is vastgesteld, omdat met de bebouwingsmogelijkheden op de gronden met de bestemming "Tuin", zoals die waren opgenomen in het ontwerpbestemmingsplan, werd gevreesd voor oneigenlijk gebruik van de planregeling en voor een te forse impact van de mogelijke bebouwing op de ruimtelijke kwaliteit van de voortuinen en overtuinen. De raad heeft ter zitting toegelicht dat de onbebouwde overtuinen de kern Oost-Grafdijk karakteriseren en dat hij de doorkijken zoveel mogelijk wenst te behouden. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het door hem gewenste gebruik door de planregeling op dit punt onmogelijk wordt gemaakt. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad er niet in redelijkheid voor heeft kunnen kiezen de bebouwingsmogelijkheden zoals die in het ontwerpbestemmingsplan voor de gronden met de bestemming "Tuin" waren opgenomen, in het plan in beperkte mate in te perken.

De Afdeling betreft bij haar oordeel dat, gelet op het bepaalde in artikel 13, lid 13.2, onder a en b, van de planregels in vergelijking met artikel 15 van de voorschriften bij het voorgaande plan "Oost-Grafdijk", met het voorliggende plan de bebouwingmogelijkheden binnen de bestemming "Tuin" bovendien worden uitgebreid.

De beroepen van [appellanten sub 3] en [appellant sub 1A] met betrekking tot de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (hierna: PRVS)

8. [appellant sub 1A] betoogt dat het plan wat betreft de kern Noordeinde in strijd is met artikel 13 van de PRVS. Voor de gronden die op de bij de PRVS behorende kaart 3 als landelijk gebied zijn aangemerkt en waar volgens [appellant sub 1A] ingevolge artikel 18, lid 18.2, onder b, van de planregels nieuwe woningbouw kan worden gerealiseerd, dient het college van gedeputeerde staten ontheffing te verlenen, hetgeen niet is gebeurd, aldus [appellant sub 1A].

Subsidiair betoogt [appellant sub 1A] dat indien voormelde bepaling uit de planregels uitsluitend de bouw van bouwwerken, niet zijnde woningen, toestaat, op grond van artikel 14 van de PRVS een ontheffing van het college van gedeputeerde staten noodzakelijk is, omdat verstedelijking zonder ontheffing niet is toegestaan.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de planregeling niet bij recht nieuwe woningbouw dan wel verstedelijking mogelijk maakt. Gelet hierop is het plan volgens de raad niet in strijd met de artikelen 13 en 14 van de PRVS vastgesteld.

8.2. Op de bij de PRVS behorende kaarten 2 en 3 is het plangebied wat betreft de kern Noordeinde deels aangemerkt als landelijk gebied en deels als bestaand bebouwd gebied.

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de PRVS voorziet een bestemmingsplan niet in de ontwikkeling van nieuwe woningbouw in het landelijk gebied.

Ingevolge het tweede lid kan het college van gedeputeerde staten, gehoord de Adviescommissie voor Ruimtelijke Ontwikkeling, ontheffing verlenen van het bepaalde in het eerste lid voor:

a. nieuwe woningbouw, hieronder begrepen de ontwikkeling van nieuwe landgoederen, zoals bedoeld in artikel 1 van de verordening, die bijdraagt aan een substantiële verbetering van in de directe omgeving daarvan aanwezige kwaliteiten van het landschap;

b. overige nieuwe woningbouw in het landelijk gebied.

Ingevolge artikel 1, lid 23, wordt onder landelijk gebied verstaan het gebied, niet zijnde bestaand bebouwd gebied.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, wordt als bestaand bebouwd gebied aangewezen:

a. het gebied, als zodanig aangegeven op kaart 2 en op de digitale verbeelding ervan en

b. de bestaande of de bij een - op het moment van inwerkingtreden van de verordening - geldend bestemmingsplan toegelaten woon- of bedrijfsbebouwing en kassen, waaronder mede begrepen de daarbij behorende bebouwing ten behoeve van openbare voorzieningen, verkeersinfrastructuur alsmede stedelijk water en stedelijk groen van een stad, dorp of kern.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, voorziet een bestemmingsplan, onverminderd het bepaalde in de artikelen 12 en 13, ook niet in nieuwe verstedelijking of uitbreiding van bestaande verstedelijking, als bedoeld in artikel 1 van de verordening, in het landelijk gebied.

Ingevolge het tweede lid kan het college van gedeputeerde staten, gehoord de Adviescommissie voor Ruimtelijke Ontwikkeling, ontheffing verlenen van het bepaalde in het eerste lid.

Ingevolge artikel 1, lid 38, wordt onder verstedelijking verstaan alle functies die verband houden met wonen, bedrijvigheid, glastuinbouw, voorzieningen, bovengrondse en ondergrondse infrastructuur, stedelijk water en stedelijk groen, voor zover deze het oprichten van bebouwing mede mogelijk maken.

8.3. Ingevolge artikel 18, lid 18.2, onder a, van de planregels gelden voor de bestemming "Wonen" de volgende regels:

1. hoofdgebouwen dienen binnen een bouwvlak te worden gebouwd;
2. het aantal woningen per bouwvlak mag niet meer dan het bestaande aantal woningen per bouwvlak bedragen dan wel het aangegeven aantal woningen ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal wooneenheden";

[...]

Ingevolge het bepaalde onder b geldt voor het bouwen van bouwwerken buiten een bouwvlak dat de gezamenlijke oppervlakte van bouwwerken buiten het bouwvlak niet meer dan 50% van het bouwperceel mag bedragen.

Ingevolge het bepaalde onder c gelden voor het bouwen van aan- en uitbouwen en bijgebouwen de volgende regels:

1. de gezamenlijke oppervlakte van aan- en uitbouwen en bijgebouwen bedraagt:
 - bij bouwpercelen met een oppervlakte van minder dan 500 m²: ten hoogste 75 m² per bouwperceel dan wel de bestaande oppervlakte, indien deze meer is;
 - bij bouwpercelen met een oppervlakte van meer dan 500 m²: ten hoogste 100 m² per bouwperceel, dan wel de bestaande oppervlakte, indien deze meer is;

met dien verstande dat niet meer dan 50% van het voor "Wonen" bestemde deel van het bouwperceel dat buiten een bouwvlak is gelegen, mag worden bebouwd, dan wel het bestaande percentage indien dit meer is.

[...]

8.4. Ter zitting is gebleken dat niet in geschil is dat de gronden met de bestemming "Wonen" waar [appellant sub 1A] op doelt op kaart 2 zijn aangeduid als landelijk gebied. Niet is gebleken dat ten tijde van de vaststelling van het plan bestaande bebouwing aanwezig was op die gronden, dan wel dat het voorheen geldende plan op die gronden woonbebouwing toeliet die onder dat plan nog niet was gerealiseerd, op grond waarvan die gronden niettegenstaande de ligging daarvan op kaart 2 ingevolge artikel 9, eerste lid, onder b, van de PRVS toch als bestaand bebouwd gebied zouden moeten worden aangemerkt.

Wat betreft het betoog over artikel 13 van de PRVS is gebleken dat op de verbeelding op de gronden met de bestemming "Wonen" geen nieuwe bouwvlakken zijn opgenomen. Het betoog van [appellant sub 1A] ter zitting dat artikel 18 van de planregels er niet aan in de weg staat dat op gronden met de bestemming "Wonen" ook buiten het bouwvlak nieuwe woningen kunnen worden gebouwd faalt. De Afdeling overweegt in dat verband dat artikel 18 van de planregels een regeling biedt voor hoofdgebouwen, bouwwerken en aan- en uitbouwen en bijgebouwen. Nu onder bouwwerken en aan- en uitbouwen en bijgebouwen geen woningen kunnen worden begrepen en ingevolge artikel 18, lid 18.2, onder a, sub 1, hoofdgebouwen binnen het bouwvlak moeten worden gebouwd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ter zitting terecht op het standpunt heeft gesteld dat de planregels woningbouw buiten het bouwvlak op gronden met de bestemming "Wonen" niet toestaan. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat strijd met artikel 13 van de PRVS zich niet voordoet.

Ten aanzien van het betoog over artikel 14 van de PRVS overweegt de Afdeling dat uit artikel 1, lid 38, volgt dat artikel 14 onder meer ziet op alle functies die verband houden met wonen en infrastructuur. Een redelijke uitleg van die bepaling brengt naar het oordeel van de Afdeling met zich dat bebouwingsmogelijkheden in de vorm van bouwwerken op gronden met de bestemming "Wonen" onder de toepassing van die bepaling vallen. Gelet hierop heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat het plan wat betreft de kern Noordeinde, niet in strijd is met artikel 14 van de PRVS.

9. [appellanten sub 3] voeren aan dat de wijzigingsbevoegdheid in artikel 3, lid 3.7, onder f, van de planregels voor het wijzigen van de bestemming "Agrarisch" in de bestemming "Wonen" voor de bouw van twee woningen in strijd is met artikel 16 van de PRVS. Zij wijzen er in dat verband op dat het plangebied deel uitmaakt van het Nationaal landschap Laag Holland en het weidevogelleefgebied. Ter zitting hebben zij toegelicht dat de in het plan opgenomen Ruimte voor Ruimte-regeling volgens hen niet voldoet aan artikel 16, eerste lid, aanhef en onder b, van de PRVS.

9.1. De Afdeling stelt vast dat in het plangebied, wat betreft de kern Oost-Grafdijk, geen gronden liggen met de bestemming "Agrarisch". Nu [appellanten sub 3] ter zitting hebben verklaard dat hun beroep uitsluitend ziet op de kern Oost-Grafdijk, faalt hun betoog.

10. [appellant sub 1A] voert aan dat het plan, wat betreft de kern Noordeinde, in strijd is met artikel 19, derde lid, van de PRVS. Zij licht in dat verband toe dat aan de gronden in de kern Noordeinde die tot de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS) behoren, in plaats van de bestemming "Natuur" ten onrechte de bestemming "Tuin" is toegekend, zonder dat daarvoor een ontheffing is verleend door het college van gedeputeerde staten.

10.1. Op kaart 4 bij de PRVS is de EHS weergegeven.

Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de PRVS geldt voor de gronden aangeduid als EHS en als Ecologische Verbindingszones op kaart 4 en op de digitale verbeelding ervan:

a. dat in een bestemmingsplan geen nieuwe bestemmingen en regels worden opgenomen die omzetting naar de natuurfunctie onomkeerbaar belemmeren en de wezenlijke kenmerken en waarden van de EHS significant aantasten;

b. dat in een bestemmingsplan ten minste bestemmingen en regels worden opgenomen die de natuurfunctie mogelijk maken en;

c. dat in een bestemmingsplan de ruimtelijke kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 15 in acht zijn genomen.

Ingevolge het derde lid kan het college van gedeputeerde staten, gehoord de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling, ontheffing verlenen van het eerste en tweede lid ten behoeve van:

a. een bestemmingsplan dat voorziet in nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten voor zover:

1. er sprake is van een groot openbaar belang;

2. er geen reële andere mogelijkheden zijn en;

3. de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd of;

b. een bestemmingsplan dat een activiteit of een combinatie van activiteiten mogelijk maakt die mede tot doel heeft de kwaliteit of kwantiteit van de EHS per saldo te verbeteren.

10.2. Ingevolge artikel 13, lid 13.1, van de planregels zijn de voor "Tuin" aangewezen gronden bestemd voor tuinen en overtuinen, met de daarbij behorende groenvoorzieningen, openbare nutsvoorzieningen en voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, parkeervoorzieningen, waterlopen en -partijen.

10.3. Ter zitting is komen vast te staan dat aan gronden in de kern Noordeinde die tot de EHS behoren, zoals weergegeven op kaart 4 bij de PRVS, in het bestemmingsplan de bestemming "Tuin" is toegekend. De Afdeling overweegt dat artikel 13 van de planregels, dat ziet op de bestemming "Tuin", geen natuurfunctie mogelijk maakt en dat geen ontheffing is gevraagd aan het college van gedeputeerde staten om voormelde bestemming aan voormelde gronden toe te kennen. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat [appellant sub 1A] zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het plan, wat betreft de kern Noordeinde en voor zover gelegen in de EHS, in strijd is met artikel 19, derde lid, van de PRVS.

11. Voorts betoogt [appellant sub 1A] dat het plan, wat betreft de gronden in de kern Noordeinde die op de bij de PRVS behorende kaart 4 als weidevogelleefgebied zijn aangemerkt, in strijd is met artikel 25, eerste lid, aanhef en onder a en d, en tweede lid, van de PRVS. Aan die gronden zijn in het plan de bestemmingen "Wonen" en "Tuin" toegekend, maar de daarbij behorende planregeling voldoet niet aan de vereisten zoals opgenomen in artikel 25 van de PRVS, noch is een ontheffing verleend door het college van gedeputeerde staten voor het toekennen van voormelde bestemmingen aan die gronden, aldus [appellant sub 1A].

11.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de mogelijkheden die het plan biedt zich verdragen met de PRVS en geen schadelijke effecten zullen hebben op het weidevogelleefgebied. Daarnaast heeft het college van gedeputeerde staten geen zienswijze naar voren gebracht en geen reactieve aanwijzing gegeven, aldus de raad.

11.2. Ingevolge artikel 25, eerste lid, van de PRVS voorziet een bestemmingsplan dat betrekking heeft op weidevogelleefgebieden, zoals op kaart 4 en op de digitale verbeelding ervan is aangegeven, niet in:

a. de mogelijkheid van nieuwe bebouwing, anders dan binnen een bestaand bouwblok of een uitbreiding daarvan;

[...]

d. de mogelijkheid verstorende activiteiten, buiten de huidige agrarische activiteiten, te verrichten die het weidevogelleefgebied verstoren, en;

[...]

Ingevolge het tweede lid wordt in een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid de aanleg van hoogopgaande beplantingen of laanbeplanting afhankelijk gesteld van een aanlegvergunning, als bedoeld in artikel 3.3, onder a, van de Wro.

Ingevolge het derde lid kan het college van gedeputeerde staten, gehoord de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling, ontheffing verlenen van het gestelde in het eerste lid ten behoeve van:

a. een ingreep waarvoor geen aanvaardbaar alternatief aanwezig is en waarmee bovendien een groot openbaar belang wordt gediend;

b. woningbouw indien er sprake is van de toepassing van de regeling Ruimte voor Ruimte als bedoeld in artikel 16 en waarbij de natuurdoelen leidend zijn of;

c. woningbouw die bijdraagt aan een substantiële verbetering van in de directe omgeving daarvan aanwezige natuurkwaliteiten van het landschap.

[...]

11.3. In de toelichting op artikel 25 van de PRVS staat dat uit een aantal onderzoeken volgt dat behalve het beheer, de afwezigheid van opgaande begroeiing en gunstige omgevingscondities, de afwezigheid van bebouwing in hoge mate bepalend is voor het succes van weidevogelpopulaties. Het is daarom onwenselijk dat in nieuwe bestemmingsplannen nieuwe bouwblokken worden toegekend in open gebieden. Uitbreiding op bestaande of uitbreiding van bestaande bouwpercelen is minder schadelijk voor weidevogels, aldus de toelichting.

11.4. Ter zitting is komen vast te staan dat aan een deel van de gronden in de kern Noordeinde die in het weidevogelleefgebied liggen de bestemmingen "Wonen" en "Tuin" zijn toegekend.

Uit artikel 18, lid 18.2, onder b en c, en artikel 13, lid 13.2, onder a en b, van de planregels volgt dat op die gronden bebouwing, niet zijnde woningen, ook buiten een bestaand bouwblok of een uitbreiding daarvan zijn toegestaan. Dat het plan voorziet in een beperkte uitbreiding van de bouwmogelijkheden is gelet op artikel 25, eerste lid, aanhef en onder a, van de PRVS en de toelichting daarop, waarin staat dat het onwenselijk is dat in nieuwe bestemmingsplannen nieuwe bouwblokken worden toegekend in open gebieden maar dat uitbreiding op bestaande of uitbreiding van bestaande bouwpercelen minder schadelijk is voor weidevogels, niet in strijd met voormelde bepaling.

Niettemin overweegt de Afdeling het volgende. [appellant sub 1A] heeft ter zitting haar betoog dat het plan zonder beperkingen activiteiten mogelijk maakt die de kwaliteit van het weidevogelleefgebied verstoren toegelicht door te wijzen op de omstandigheid dat weidevogels hinder kunnen ondervinden van intensief gebruik van tuinen. Volgens [appellant sub 1A] ondervinden deze vogels de hinder in het bijzonder tijdens de broedperiode, wat neerkomt op enkele maanden per jaar, hetgeen de raad niet heeft bestreden. Gelet hierop heeft de raad zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat als gevolg van het plan in zoverre geen schadelijke effecten kunnen optreden voor het weidevogelleefgebied.

Wat betreft het betoog ten aanzien van artikel 25, tweede lid, van de PRVS stelt de Afdeling vast dat geen aanlegvergunningstelsel in het plan als bedoeld in die bepaling is opgenomen.

Nu het college van gedeputeerde staten geen ontheffing als bedoeld in artikel 25, derde lid, van de PRVS van het gestelde in het eerste lid, aanhef en onder d, heeft verleend, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, wat betreft de kern Noordeinde, in zoverre in strijd met artikel 25, eerste lid, aanhef en onder d, van de PRVS is vastgesteld. Nu er voorts geen aanlegvergunningstelsel als bedoeld in artikel 25, tweede lid, van de PRVS in de planregels is opgenomen, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, wat betreft de kern Noordeinde, tevens in strijd met laatstgenoemde bepaling is vastgesteld.

Het beroep van [appellant sub 1A] voor het overige

De exclaveringsformule en de passende beoordeling

12. [appellant sub 1A] betoogt dat het plan, wat betreft de kern Noordeinde, ten onrechte op gronden die deel uitmaken van het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" bouwmogelijkheden biedt. Dit volgt volgens haar uit een luchtfoto en uit de omstandigheid dat de grens van het plangebied in het voorliggende plan in vergelijking met het voorgaande plan "Noordeinde" is opgeschoven in de richting van gronden die in het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" gelegen zijn. Volgens [appellant sub 1A] is de raad uitgegaan van de exclaveringsformule uit het ontwerpaanwijzingsbesluit voor dat gebied, terwijl hij had moeten uitgaan van de kaart bij het ontwerpaanwijzingsbesluit. De grenzen die op die kaart zijn weergegeven zijn immers leidend, hetgeen volgens [appellant sub 1A] ook wordt bevestigd door het Ministerie van Economische Zaken.

Subsidiair betoogt [appellant sub 1A] dat voor de toepassing van de exclaveringsformule moet worden uitgegaan van de bestemmingen die in het voorgaande plan aan de gronden waren toegekend. De raad heeft dat niet gedaan, waardoor een te groot deel van het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" wordt geëxclaveerd, aldus [appellant sub 1A].

[appellant sub 1A] voert voorts aan dat ten onrechte geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) is gemaakt. Zij vreest dat de in het plan toegestane uitbreiding van de bebouwings- en gebruiksmogelijkheden op gronden met de bestemmingen "Wonen" en "Tuin" die eerder niet als zodanig waren bestemd, en de verkeerstoename die die uitbreidingen mogelijk met zich brengen negatieve gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied "Eilandspolder". [appellant sub 1A] wijst in het bijzonder op de herinrichting van het parkeerterrein in Noordeinde. In haar nadere stuk voert [appellant sub 1A] aan dat ook omdat in het plan geen beperkingen zijn gesteld aan het horecagebruik binnen de bestemming "Maatschappelijk" een passende beoordeling gemaakt had moeten worden.

12.1. De raad stelt zich op het standpunt dat moet worden uitgegaan van de exclaveringsformule. De gronden die in het plan zijn bestemd maken geen deel uit van het Natura 2000-gebied. Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat wordt voldaan aan de in paragraaf 3.4 van het ontwerpaanwijzingsbesluit opgenomen vereisten.

De raad stelt zich voorts op het standpunt dat het plan alleen in de kern Noordeinde een ontwikkeling mogelijk maakt die van invloed kan zijn op het Natura 2000-gebied "Eilandspolder", te weten het openbaar toegankelijk maken van een parkeerterrein. Hiervoor zijn de vereiste onderzoeken verricht.

12.2. Het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" grenst aan de kernen West-Graftdijk en Noordeinde.

Het parkeerterrein is thans in gebruik ten behoeve van het gemeenschapscentrum overeenkomstig een bij besluit van 13 juli 1999 door het college van burgemeester en wethouders verleende vrijstelling. Met het plan wordt beoogd het parkeerterrein door toekenning van de algemene bestemming "Verkeer - Verblijf" openbaar toegankelijk te maken.

Ingevolge artikel 15, eerste lid, onder b, van de planregels zijn de voor "Verkeer - Verblijf" aangewezen gronden bestemd voor parkeren.

Voorts zijn aan gronden in de kern Noordeinde de bestemmingen "Tuin" en "Wonen" toegekend.

Ingevolge artikel 13, lid 13.1, zijn de voor "Tuin" aangewezen gronden bestemd voor tuinen en overtuinen, met de daarbij behorende groenvoorzieningen, openbare nutsvoorzieningen en voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, parkeervoorzieningen en waterlopen en -partijen.

Ingevolge artikel 18, lid 18.1, zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor wonen, met de daarbij behorende groenvoorzieningen, openbare nutsvoorzieningen en voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, verkeers- en verblijfsvoorzieningen en waterlopen en -partijen.

Aan de gronden gelegen aan het Noordeinde 18 te Noordeinde is de bestemming "Maatschappelijk" toegekend.

Ingevolge artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder a, zijn de voor "Maatschappelijk" aangewezen gronden bestemd voor maatschappelijke voorzieningen, met dien verstande dat ter plaatse van het Noordeinde 18 in Noordeinde tevens ondergeschikte horeca-activiteiten zijn toegestaan.

12.3. In paragraaf 3.4 van het ontwerp-aanwijzingsbesluit staat dat de begrenzing van het Natura 2000-gebied is aangegeven op de bij de aanwijzing behorende kaart. Daar waar de kaart en de nota van toelichting niet overeenstemmen, is de tekst in deze paragraaf doorslaggevend. Voor de begrenzing van Natura 2000-gebieden geldt de volgende algemene exclaveringsformule: bestaande bebouwing, tuinen, erven, verhardingen en hoofdspoorwegen maken geen deel uit van het aangewezen gebied, tenzij daarvan in paragraaf 3.3 is afgeweken.

Voor de gebruikte begrippen gelden de volgende definities:

- Bebouwing betreft één of meer gebouwen of bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

Gebouw: elk bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

Bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, welke hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond.

- Erven zijn de onmiddellijk aan een woning of ander gebouw gelegen, daarbij behorende en daarmee in gebruik zijnde, terreinen.

- Tuinen zijn in de onmiddellijke nabijheid van een woning of ander gebouw gelegen intensief onderhouden terreinen beplant met siergewassen en gazons of in gebruik als moestuin die zich duidelijk onderscheiden van de omgeving. Tuinen zijn meestal besloten en omheind door middel van een afrastering, schutting, muur of haag, of (deels) omgeven door een sloot.

- Verhardingen (van kunstmatige aard) kunnen bijvoorbeeld zijn: wegen, pleinen, parkeervoorzieningen en steenglooingen. Wegen betreffen alle voor het gemotoriseerd verkeer in gebruik zijnde kunstmatig verharde wegen met inbegrip van de daarin liggende bruggen en duikers en de tot die wegen behorende paden en bermen of zijkanten.

- Hoofdspoorwegen betreffen spoorlijnen die zijn opgenomen in het Besluit aanwijzing hoofdspoorwegen.

In paragraaf 3.3 staat dat de begrenzing van het Natura 2000-gebied is aangegeven op de bij de aanwijzing behorende kaart. Op hoofdlijnen wordt het Natura 2000-gebied in het westen en noorden begrensd door de Schermerringvaart, in het oosten door de Beemsterringvaart en in het zuiden door de bebouwing van De Rijk en Graft en de vensloot. Het deel dat tevens onder de Habitatrichtlijn is aangewezen betreft het deel tussen de Beemsterringvaart in het oosten en de plaatsen Graft, Noordeinde en Grootschermer in het westen.

De begrenzing van het Vogelrichtlijngebied en die van het Habitatrichtlijngebied zijn op de kaart op enkele technische punten aangepast:

- De begrenzing is waar mogelijk gelegd langs topografisch herkenbare lijnen, zoals wegen, wateren, perceelscheidingen en bosranden.

- Bestaande bebouwing en bedrijfsterreinen, die reeds tekstueel waren geëxclaveerd zijn waar mogelijk ook op de kaart buiten de begrenzing gebracht. Dit betreft percelen waar volgens de topografische kaart of op grond van luchtfoto's bebouwing aanwezig is en die verder bestaan uit tuinen of erven die behoren bij het betreffende bebouwde perceel.

- Verharde wegen, die ook reeds tekstueel waren geëxclaveerd, zijn aan de rand van het gebied zoveel mogelijk ook op de kaart buiten de begrenzing gebracht.

- Kleine verschillen (kleiner dan 25 ha) tussen het Vogel- en Habitatrichtlijngebied zijn opgeheven door de meest ruime grens aan te houden.

12.4. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstelling, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

12.5. De Afdeling stelt vast dat een deel van de gronden met de bestemmingen "Wonen" en "Tuin" en een beperkt deel van het parkeerterrein met de bestemming "Verkeer - Verblijf" binnen de kaartbegrenzing van het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" liggen. De raad is bij de toekenning van de bestemmingen uitgegaan van de werking van de exclaveringsformule zoals opgenomen in de toelichting bij het ontwerpaanwijzingsbesluit. Los van het antwoord op de vraag of de raad de exclaveringsformule al dan niet terecht op voormelde gronden van toepassing heeft geacht - de begrenzing zoals opgenomen in het ontwerpaanwijzingsbesluit voor het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" ligt immers in deze procedure niet voor - kan de raad er zonder passende beoordeling voor kiezen die gronden met die bestemmingen als zodanig in het plan op te nemen, mits de toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden geen significante gevolgen hebben voor het Natura 2000-gebied "Eilandspolder".

Voor zover [appellant sub 1A] betoogt dat de raad had moeten uitgaan van de bestemmingen zoals die golden onder het voorgaande plan, oordeelt de Afdeling dat het nu voorliggende plan moet worden beoordeeld in het kader van de gevolgen daarvan voor het Natura 2000-gebied "Eilandspolder".

12.6. Wat betreft de gronden met de bestemmingen "Wonen" en "Tuin", voor zover gelegen binnen de kaartbegrenzing van het Natura 2000-gebied "Eilandspolder", overweegt de Afdeling het volgende. De raad heeft niet onderzocht of de toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden significante gevolgen hebben voor het Natura 2000-gebied "Eilandspolder". Naar het oordeel van de Afdeling zijn significante gevolgen voor dit Natura 2000-gebied in zoverre niet op voorhand uitgesloten. Het bestreden besluit is in zoverre genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb.

12.7. Ten aanzien van het parkeerterrein overweegt de Afdeling het volgende. Het parkeerterrein is al aanwezig en ligt voor een beperkt deel in het Natura 2000-gebied "Eilandspolder". Het rapport "Habitattoets parkeerterrein [locatie 3] en [locatie 4]. Toetsing aan Natuurbescherminswet 1998 van de herinrichting van een parkeerterrein", uit 2007 en het rapport "Habitattoets Parkeerterrein [locatie 3]-[locatie 4]. Actualisatie van een toetsing aan de Natuurbescherminswet 1998", uit 2012, beide opgesteld door ecologisch onderzoeks- en adviesbureau Van der Goes en Groot (hierna tezamen en in enkelvoud: de Habitattoets), zien op de ontwikkeling van het parkeerterrein en hierin is ook het deel dat binnen de kaartbegrenzing van het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" ligt meegenomen.

Geconcludeerd wordt dat in het geheel geen negatieve gevolgen worden verwacht van het beperkte aantal extra auto's dat zal worden geparkeerd op het parkeerterrein. Er is geen vergunning nodig ingevolge de Nbw 1998, aldus de Habitattoets. [appellant sub 1A] heeft niet gesteld dat de Habitattoets zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat de raad zich hierop niet had mogen baseren. In hetgeen [appellant sub 1A] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat significante gevolgen van het plan op dit punt zijn uitgesloten.

12.8. In hetgeen [appellant sub 1A] heeft aangevoerd over het horecagebruik op de gronden met de bestemming "Maatschappelijk", die overigens niet binnen de kaartbegrenzing van het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" liggen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat om die reden niettemin een passende beoordeling gemaakt had moeten worden. Uit artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder a, van de planregels volgt immers dat ter plaatse van het gemeenschapscentrum van de Stichting Noordeinder Vermaning enkel ondergeschikte horeca-activiteiten ten dienste van de bestemming "Maatschappelijk" kunnen plaatsvinden. [appellant sub 1A] heeft niet aannemelijk gemaakt dat die activiteiten significante gevolgen kunnen hebben voor het Natura 2000-gebied "Eilandspolder".

Het parkeerterrein voor het overige

13. [appellant sub 1A] voert aan dat de oppervlakte van het parkeerterrein op de verbeelding niet gelijk is aan de oppervlakte waarvoor in 1999 vrijstelling van het voorgaande plan "Noordeinde" is verleend. Volgens [appellant sub 1A] voorziet het plan ten onrechte in een uitbreiding van 2 m aan de erfgrans met haar perceel en van 1 m aan de oostelijke zijde van het parkeerterrein.

[appellant sub 1A] vreest voor overlast als gevolg van het openbaar toegankelijk maken van het parkeerterrein. In haar nadere stuk voert zij aan dat zij ook vreest voor een toename van de parkeerdruk op het parkeerterrein en daarmee voor overlast, nu in het plan ten onrechte geen beperkingen zijn gesteld aan het horecagebruik door de Stichting Noordeinder Vermaning, gevestigd aan het Noordeinde 18. Het voorgaande zal volgens haar leiden tot een aantasting van haar woon- en leefklimaat.

13.1. Daargelaten het antwoord op de vraag of het parkeerterrein is bestemd overeenkomstig de oppervlakte waarvoor in 1999 vrijstelling is verleend dan wel een beperkte uitbreiding mogelijk wordt gemaakt, overweegt de Afdeling het volgende. De Afdeling stelt vast dat het deel van het parkeerterrein waarover [appellant sub 1A] en de raad van mening verschillen of het al dan niet een uitbreiding betreft, een beperkt aantal vierkante meters beslaat. Zoals hierboven is overwogen, is in de Habitattoets geconcludeerd dat geen negatieve gevolgen voor het Natura 2000-gebied "Eilandspolder" worden verwacht van het beperkte aantal extra auto's dat zal worden geparkeerd op de parkeerplaats. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het gebruik van het parkeerterrein niet zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1A]. Het vrijstellingsbesluit uit 1999 is verleend voor het gebruik van het terrein als parkeerterrein ten behoeve van de sociaal-culturele bijeenkomsten in de Voormalige kerk Noordeinder Vermaning (thans: Stichting Noordeinder Vermaning). De Afdeling acht aannemelijk dat als gevolg van het plan, dat met een algemene verkeersbestemming voorziet in een ruimer gebruik van het desbetreffende parkeerterrein, meer gebruik zal worden gemaakt van het parkeerterrein dan in de periode van 1999 tot op heden het geval was, hetgeen de raad ook erkent. Gelet op de omvang van de kern Noordeinde is evenwel aannemelijk dat dit een beperkt extra gebruik zal zijn. Voorts is niet gebleken dat het plan voorziet in een uitbreiding van het aantal parkeerplaatsen.

Dat zich door het gebruik van het parkeerterrein voor [appellant sub 1A] ernstige geluidhinder zal voordoen met als gevolg een onevenredige aantasting van haar woon- en leefklimaat, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt. Hetgeen [appellant sub 1A] heeft aangevoerd over het horecagebruik maakt het voorgaande niet anders, omdat artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder a, van de planregels met zich brengt dat ter plaatse van het gemeenschapscentrum van de Stichting Noordeinder Vermaning geen grote horeca-activiteiten kunnen plaatsvinden waardoor de parkeerdruk onevenredig zou toenemen.

14. [appellant sub 1A] betoogt dat de noodzaak van het openbaar toegankelijk maken van het bestaande parkeerterrein, onvoldoende is aangetoond. Volgens haar bestaat geen behoefte aan extra parkeerplaatsen. In het rapport "Parkeerbalans Noordeinde", van 9 maart 2012 (hierna: het parkeeronderzoek), van het bureau X stream Traffic Consultancy, wordt uitgegaan van 36 woningen in het plangebied, terwijl het er maar 30 zijn, aldus [appellant sub 1A].

14.1. De raad stelt zich, onder verwijzing naar het parkeeronderzoek, op het standpunt dat in de kern Noordeinde een tekort aan parkeerplaatsen bestaat. Volgens de raad ontstaat met enige regelmaat de situatie dat voertuigen langs de weg worden geparkeerd, waardoor de doorstroming van het verkeer, de doorgang van het openbaar vervoer en de bereikbaarheid voor hulpdiensten worden belemmerd. De raad merkt daarbij op dat de kern Noordeinde een smalle dorpsstraat heeft. Indien het bestaande besloten parkeerterrein nabij het gemeenschapscentrum openbaar toegankelijk wordt, kan de parkeerdruk grotendeels wordt geconcentreerd op één locatie, aldus de raad.

14.2. In het parkeeronderzoek is het tekort aan parkeerplaatsen in de kern Noordeinde onderzocht.

Voor de berekening van de parkeervraag is in het parkeeronderzoek aangesloten bij de parkeernormen uit publicatie 182, "Parkeerkencijfers - Basis voor parkeernormering", van de stichting CROW (hierna: CROW-publicatie). Volgens het parkeeronderzoek staan de woningen in een niet-stedelijke omgeving en dient volgens de CROW-publicatie een parkeernorm te worden aangehouden die, afhankelijk van de waarde van de woning, 1,4 tot 2,2 parkeerplaatsen per woning betreft. Op basis van de kadastrale kaart worden in Noordeinde 36 woningen geteld, waarvan tien woningen in de categorie 'duur' vallen, zeventien woningen in de categorie 'midden' en negen woningen in de categorie 'goedkoop'. Uitgaande van deze gegevens wordt in het parkeeronderzoek geconcludeerd dat ten behoeve van het aantal woningen een parkeervraag bestaat van 64 parkeerplaatsen.

Voorts is onderzoek verricht naar het aantal beschikbare parkeervoorzieningen, waarbij opnieuw is aangesloten bij de CROW-publicatie waarin richtcijfers zijn opgenomen voor het aantal beschikbare parkeervoorzieningen bij woningen. Op basis van de kadastrale kaart heeft een inventarisatie plaatsgevonden van de parkeersituatie op het privéterrein bij woningen en wordt geconcludeerd dat in totaal 36 parkeerplaatsen beschikbaar zijn. Uitgaande van de parkeernormen uit de CROW-publicatie hebben het gemeenschapscentrum en het restaurant volgens het parkeeronderzoek een overcapaciteit aan parkeerplaatsen, die kan worden ingezet om het tekort aan parkeerplaatsen te compenseren. Hierdoor komen 21 extra parkeerplaatsen beschikbaar.

Indien de parkeervraag en het parkeeraanbod met elkaar worden verrekend, bestaat volgens het parkeeronderzoek nog een tekort van zeven parkeerplaatsen ten behoeve van de woningen. Na openstelling van het bestaande parkeerterrein kan op basis van een parkeerdrukmeting worden bepaald of de parkeersituatie volstaat, aldus het parkeeronderzoek.

14.3. Voor zover [appellant sub 1A] betoogt dat in het parkeeronderzoek had moeten worden uitgegaan van 30 woningen in plaats van 36, overweegt de Afdeling dat [appellant sub 1A] dit niet heeft onderbouwd door aan te geven en aannemelijk te maken op welke punten de kadastrale kaart, waarvan in het parkeeronderzoek is uitgegaan, onjuistheden bevat. Gelet hierop en nu [appellant sub 1A] de overige uitgangspunten die de raad heeft gehanteerd bij de berekening van het tekort aan parkeerplaatsen, niet heeft bestreden, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich niet op het parkeeronderzoek heeft mogen baseren.

De Afdeling ziet voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ten behoeve van de woningen behoefte bestaat aan extra parkeerplaatsen in de kern Noordeinde. De Afdeling betreft bij haar oordeel dat ook met het openbaar toegankelijk maken van het parkeerterrein, uitgaande van de parkeernormen uit de CROW-publicatie, nog altijd een tekort bestaat van zeven parkeerplaatsen.

Het beroep van [appellanten sub 3] voor het overige

Algemeen

15. Voor zover [appellanten sub 3] aanvoeren dat op de digitale verbeelding geen bouwaanduidingen vermeld staan, stelt de Afdeling vast dat het - bepalende - digitale plan deze wel weergeeft. Het beroep mist in zoverre feitelijke grondslag.

16. [appellanten sub 3] betogen dat onduidelijk is of het plan in strijd is met de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte (hierna: SVIR), het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: Barro) en het Luchthavenindelingbesluit Schiphol (hierna: LIB), omdat hieraan in de plantoelichting, in strijd met het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), geen aandacht is besteed.

16.1. De Afdeling overweegt dat de plantoelichting geen deel uitmaakt van het juridisch bindende gedeelte van het bestemmingsplan. De enkele omstandigheid dat het door [appellanten sub 3] genoemde beleid en de door hen genoemde regelgeving niet in de plantoelichting worden besproken brengt niet met zich dat het plan daaraan niet is getoetst.

De Afdeling overweegt dat het rijk in het SVIR de ambities schetst van het ruimtelijk en mobiliteitsbeleid voor Nederland in 2040. In het Barro heeft het rijk regels opgenomen ten aanzien van de ruimtelijke inrichting van Nederland die gelden voor ieder bestemmingsplan. Hoewel het SVIR en het Barro van toepassing zijn op het voorliggende plan, hebben [appellanten sub 3] niet gesteld dat het plan daarmee in strijd is.

De Afdeling overweegt voorts dat het LIB regelt welk gebied is bestemd voor het gebruik als luchthaven en voor welke nabijgelegen gebieden beperkingen gelden ten behoeve van de veiligheid en geluidsbelasting. Nu het plangebied niet in het gebied is gelegen waarvoor krachtens kaart 2 bij het LIB beperkingen gelden, heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat het LIB niet van toepassing is op het voorliggende plan.

Het betoog faalt.

17. [appellanten sub 3] voeren aan dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het plan de mogelijkheid biedt dat aan alle zijden van een bouwvlak 2 m buiten het bouwvlak onder meer erkers en overstekende daken mogen worden gebouwd. Dit past volgens hen niet bij de kleine woningen in Oost-Graftdijk en bij het uitgangspunt van het bestemmingsplan dat de ruimten open moeten blijven. Voorts hebben deze extra bebouwingsmogelijkheden privaatrechtelijke belemmeringen tot gevolg, aldus [appellanten sub 3].

17.1. Ingevolge artikel 2 van de planregels worden bij de toepassing van het bepaalde ten aanzien van het bouwen binnen bouwvlakken of bestemmingsvlakken ondergeschikte bouwdelen als plinten, pilasters, kozijnen, gevelversieringen, ventilatiekanalen, schoorstenen, gevel- en kroonlijsten, luifels, erkers, balkons, overstekende daken, overkragende gevelschotten en stoepen buiten beschouwing gelaten, mits de bouw- dan wel bestemmingsgrenzen met niet meer dan 2 m worden overschreden.

17.2. De raad stelt zich op het standpunt dat hij enige mate van flexibiliteit ten aanzien van bestaande bebouwing in het plan heeft willen opnemen. De Afdeling acht dat standpunt van de raad niet onredelijk, nu uit artikel 2 van de planregels volgt dat de mogelijkheid om buiten het bouw- of bestemmingsvlak te bouwen slechts ziet op ondergeschikte bouwdelen. De Afdeling overweegt voorts dat de raad te kennen heeft gegeven dat indien er privaatrechtelijke belemmeringen zijn die toepassing van de mogelijkheden in het plan die zien op extra bebouwing in een concreet geval, in de weg staan, aan die mogelijkheden geen toepassing zal kunnen worden gegeven. Nu slechts in beperkte mate een uitbreiding van de bebouwingsmogelijkheden wordt toegestaan ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het kleinschalige karakter van Oost-Graftdijk met die bebouwingsmogelijkheden niet in onaanvaardbare mate wordt aangetast. Het betoog faalt.

Bestemming "Wonen"

18. [appellanten sub 3] betogen dat het plan ten onrechte geen tuinen toestaat binnen de bestemming "Wonen".

18.1. Ingevolge artikel 18, lid 18.1, aanhef en onder a en d, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor wonen, met de daarbij horende groenvoorzieningen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een tuin als groenvoorziening kan worden aangemerkt. Gelet hierop zijn tuinen binnen de bestemming "Wonen" toegestaan. Het beroep mist in zoverre feitelijke grondslag.

19. [appellanten sub 3] betogen dat het plan ten onrechte mogelijk maakt dat gronden met de bestemming "Wonen" geheel verhard kunnen worden. Zij vrezen als gevolg daarvan voor wateroverlast, omdat zij in een polder wonen. Voorts achten zij het toestaan van algehele verharding in strijd met het uitgangspunt in het bestemmingsplan dat de doorzichten en het karakter van het dorp beschermd moeten worden.

19.1. De raad erkent dat het plan niet uitsluit dat de gronden met de bestemming "Wonen" geheel worden verhard. De raad ziet daarin echter geen probleem, omdat het hoogheemraadschap betrokken is geweest bij de totstandkoming van het plan en op dit punt geen bezwaar heeft gemaakt.

19.2. Ingevolge artikel 18, lid 18.1, aanhef en onder a, e, f en g, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor wonen, met de daarbij horende openbare nutsvoorzieningen en voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding, verkeers- en verblijfsvoorzieningen en waterlopen en -partijen.

19.3. De Afdeling stelt vast dat het plan er niet aan in de weg staat dat gronden met de bestemming "Wonen" geheel worden verhard.

Voor zover [appellanten sub 3] vrezen voor wateroverlast, overweegt de Afdeling dat het hoogheemraadschap betrokken is geweest bij de totstandkoming van het plan. Daarnaast staat in de plantoelichting dat in het plan geen nieuwe ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt die van invloed zijn op het watersysteem in de gemeente. Gelet op het voorgaande en nu [appellanten sub 3] hun vrees niet nader hebben onderbouwd, acht de Afdeling de vrees van [appellanten sub 3] voor wateroverlast ongegrond.

Ten aanzien van het betoog dat verhardingen op de gronden met een woonbestemming leiden tot een aantasting van de doorzichten in het dorp, overweegt de Afdeling dat [appellanten sub 3] niet aannemelijk hebben gemaakt dat verhardingen daarop van invloed zijn. Wat betreft de mogelijke aantasting van het karakter van het dorp overweegt de Afdeling dat een algehele verharding van de gronden niet reëel is te achten, zodat niet aannemelijk is dat het plan leidt tot een dusdanige aantasting van het karakter van het dorp dat het karakter daarmee verloren zal gaan. Ten overvloede overweegt de Afdeling dat verhardingen op gronden met de bestemming "Wonen" slechts zijn toegestaan indien de verhardingen kunnen worden gerelateerd aan deze bestemming.

Bebouwingsmogelijkheden in tuinen

20. [appellanten sub 3] betogen dat de regeling in het plan voor het bouwen van bijgebouwen en andere bebouwing in tuinen ten onrechte meer toestaat dan wat wettelijk gezien vergunningvrij mogelijk is. Voorts wordt ten onrechte geen rekening gehouden met publiek- en privaatrechtelijke belemmeringen, aldus [appellanten sub 3].

20.1. De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat hij in enige mate meer bebouwingsmogelijkheden heeft willen toekennen dan mogelijk was op grond van het voorgaande plan "Oost-Grafdijk", omdat dat volgens de raad meer passend is in het huidige tijdsbeeld. Er is bezien waar behoefte aan bestaat en er is rekening gehouden met verleende ontheffingen, aldus de raad.

20.2. Ingevolge artikel 13, lid 13.2, onder a, van de planregels mogen op of in de gronden met de bestemming "Tuin" geen gebouwen worden gebouwd, met uitzondering van gebouwen op de gronden ter plaatse van de aanduiding "bijgebouwen", met dien verstande dat de goot- en bouwhoogte en oppervlakte niet meer mogen bedragen dan de in bijlage 2 "bijgebouwen in overtuinen" aangegeven feitelijke maatvoeringen.

Ingevolge het bepaalde onder b gelden voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, de volgende regels:

1. de bouwhoogte van terrein- en erfscheidingen mag niet meer dan 1 m bedragen;
2. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag niet meer dan 1,5 m bedragen, met dien verstande dat:
 - de bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten minste 1 m uit de perceelsgrens worden gebouwd;
 - de oppervlakte per bouwwerk, geen gebouw zijnde, niet meer mag bedragen dan 2 m², tot een gezamenlijke oppervlakte per perceel van niet meer dan 10 m²;
 - het als "Tuin" bestemde voorerf, achtererf of overtuin als gevolg van het bouwwerk, geen gebouw zijnde, voor niet meer dan 25% bebouwd mag zijn.

Ingevolge artikel 18, lid 18.2, gelden regels voor bouwen op gronden met de bestemming "Wonen":

a. voor het bouwen van hoofdgebouwen gelden de volgende regels:

1. hoofdgebouwen dienen binnen een bouwvlak te worden gebouwd;
2. het aantal woningen per bouwvlak mag niet meer dan het bestaande aantal woningen per bouwvlak bedragen dan wel het aangegeven aantal woningen ter plaatse van de aanduiding "maximum aantal wooneenheden";
3. de oppervlakte van het hoofdgebouw mag niet meer dan 150 m² bedragen, dan wel de bestaande oppervlakte indien deze meer is;

4. hoofdgebouwen ter plaatse van de aanduiding:

- a. "specifieke bouwaanduiding - 1 bouwlaag met kap" dienen te worden gebouwd in één bouwlaag met een kap;
- b. "specifieke bouwaanduiding - 2 bouwlagen met kap" dienen te worden gebouwd in twee bouwlagen met een kap;
- c. "specifieke bouwaanduiding - 1 bouwlaag plat" dienen te worden gebouwd in één bouwlaag met een platte afdekking;
- d. "specifieke bouwaanduiding - 2 bouwlagen plat" dienen te worden gebouwd in twee bouwlagen met een platte afdekking;

5. in aanvulling op het bepaalde in lid 18.2, onder a, sub 4, geldt dat voor de hoofdgebouwen ter plaatse van de aanduiding "karakteristiek" de bestaande hoofdvorm (gothoogte, bouwhoogte, dakhelling en dakvorm) gehandhaafd dient te blijven;

6. er mag uitsluitend gestapeld worden gebouwd ter plaatse van de aanduiding "gestapeld", met dien verstande dat de goot- en bouwhoogte niet meer mag bedragen dan de aangegeven goot- en bouwhoogte ter plaatse van de aanduiding "maximale goot- en bouwhoogte (m)";

7. de afstand tot de zijdelingse perceelsgrens dient ten minste 3 m te bedragen, dan wel de bestaande afstand indien deze minder is;

b. voor het bouwen van bouwwerken buiten een bouwvlak geldt de volgende regel:

1. de gezamenlijke oppervlakte van bouwwerken buiten het bouwvlak mag niet meer dan 50% van het bouwperceel bedragen;

c. voor het bouwen van aan- en uitbouwen en bijgebouwen anders dan bij woonschepen en/of woonarken gelden de volgende regels:

1. de gezamenlijke oppervlakte van aan- en uitbouwen en bijgebouwen bedraagt:

a. bij bouwpercelen met een oppervlakte van minder dan 500 m²: ten hoogste 75 m² per bouwperceel dan wel de bestaande oppervlakte, indien deze meer is;

b. bij bouwpercelen met een oppervlakte van meer dan 500 m²: ten hoogste 100 m² per bouwperceel, dan wel de bestaande oppervlakte, indien deze meer is;

met dien verstande dat niet meer dan 50% van het voor "Wonen" bestemde deel van het bouwperceel dat buiten een bouwvlak is gelegen, mag worden bebouwd, dan wel het bestaande percentage indien dit meer is;

2. de gothoogte mag niet meer dan 3 m bedragen, dan wel de bestaande gothoogte indien deze meer is;

3. de bouwhoogte mag niet meer dan 5 m bedragen, dan wel de bestaande bouwhoogte indien deze meer is.

[...]

e. Voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende regels:

1. de bouwhoogte van terrein- en erfafscheidingen voor de naar de weg gekeerde gevel(s) van hoofdgebouwen mag niet meer dan 1 m bedragen;

2. de bouwhoogte van overige terrein- en erfafscheidingen mag niet meer dan 2 m bedragen;

3. de bouwhoogte van vlaggenmasten mag niet meer dan 8 m bedragen;

4. de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag niet meer dan 3 m bedragen.

20.3. [appellanten sub 3] hebben ter zitting toegelicht dat zij met hun beroepsgrond doelen op tuinen op gronden met zowel de bestemming "Wonen" als de bestemming "Tuin".

De Afdeling overweegt dat [appellanten sub 3] niet aannemelijk hebben gemaakt dat hetgeen in artikel 13, lid 13.2, en artikel 18, lid 18.2, van de planregels wordt toegestaan in onevenredige mate een uitbreiding vormt op hetgeen op grond van artikel 2 uit Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht zonder omgevingsvergunning mag worden gebouwd. In hetgeen [appellanten sub 3] hebben aangevoerd ziet de Afdeling derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid voor een dergelijke bouwregeling op gronden met de bestemmingen "Wonen" en "Tuin" heeft kunnen kiezen.

De Afdeling ziet voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de bebouwingsmogelijkheden die op grond van het plan zijn toegestaan leiden tot privaatrechtelijke belemmeringen met een evident karakter die maken dat het plan niet uitvoerbaar is. De Afdeling betreft bij haar oordeel dat het plan slechts voorziet in een beperkte uitbreiding van de bouwmogelijkheden en [appellanten sub 3] niet hebben kunnen toelichten waar zij in het plangebied vrezen voor een privaatrechtelijke belemmering met een evident karakter. Wat betreft de publiekrechtelijke belemmeringen hebben [appellanten sub 3] ter zitting niet duidelijk gemaakt voor welke belemmeringen zij vrezen. Reeds hierom faalt dat betoog.

Perceel Oostgraftdijk 31

21. [appellanten sub 3] betogen dat op het perceel Oostgraftdijk 31 ten onrechte extra bouwmogelijkheden worden toegestaan. Zij stellen dat de omvang van de woning op grond van het voorliggende plan in vergelijking met hetgeen in het voorgaande plan "Oost-Graftdijk" was toegestaan bijna twee keer zo groot kan worden. Daarbij vrezen zij voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat en voor planschade. Voorts is volgens hen niet duidelijk wat onder het begrip hoofdgebouw wordt verstaan.

21.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in het plan enige ruimte wordt geboden om het hoofdgebouw tot een maximale diepte van 15 m binnen het bouwvlak uit te breiden. Hierdoor is de bestaande aanbouw op de verbeelding in het bouwvlak opgenomen, aldus de raad.

21.2. Aan het perceel Oostgraftdijk 31 is de bestemming "Wonen" toegekend, voorzien van de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1 bouwlaag met kap". Het bouwvlak heeft een omvang van 15 m bij 5 m.

Ingevolge artikel 18, lid 18.2, onder a, gelden voor het bouwen van hoofdgebouwen de volgende regels:

1. hoofdgebouwen dienen binnen een bouwvlak te worden gebouwd;

[...]

3. de oppervlakte van het hoofdgebouw mag niet meer dan 150 m² bedragen, dan wel de bestaande oppervlakte indien deze meer is;

4. hoofdgebouwen ter plaatse van de aanduiding:

a. "specifieke bouwaanduiding - 1 bouwlaag met kap" dienen te worden gebouwd in één bouwlaag met een kap;

[...]

Ingevolge het bepaalde onder c geldt voor het bouwen van aan- en uitbouwen en bijgebouwen bij bouwpercelen met een oppervlakte van minder dan 500 m² dat ten hoogste 75 m² per bouwperceel dan wel de bestaande oppervlakte, indien deze meer is, mag worden bebouwd, met dien verstande dat niet meer dan 50% van het voor "Wonen" bestemde deel van het bouwperceel dat buiten een bouwvlak is gelegen mag worden bebouwd.

Ingevolge artikel 1, onder rr, wordt onder het begrip hoofdgebouw verstaan een gebouw dat, gelet op de bestemming, als het belangrijkste bouwwerk op een bouwperceel kan worden aangemerkt.

21.3. In het voorgaande plan "Oost-Graftdijk" was aan het perceel Oostgraftdijk 31 de bestemming "Woondoeleinden" toegekend. Aan de gehele straat Oostgraftdijk was één groot bouwvlak toegekend, waarvan het perceel Oostgraftdijk, samen met andere percelen, deel uitmaakte.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de voorschriften bij dat plan waren de gronden met de bestemming "Woondoeleinden" bestemd voor bebouwing met woonhuizen en voor in verband met de bewoning te bouwen bouwwerken van ondergeschikte betekenis, die geen gebouwen zijn, alsmede voor bijbehorende erven en tuin.

Ingevolge het derde lid, aanhef en onder d, mochten de ingevolge het eerste lid toelaatbare gebouwen uitsluitend worden gebouwd met inachtneming van de op de plankaart gegeven nadere aanwijzingen en daarnaast mocht de inhoud van een woonhuis niet minder dan 150 m³ en niet meer dan 500 m³ bedragen.

21.4. De Afdeling overweegt dat de definitie van het begrip hoofdgebouw in artikel 1, onder rr, van de planregels gebruikelijk is in bestemmingsplannen en voldoende duidelijkheid biedt wat daaronder dient te worden verstaan.

De Afdeling overweegt voorts dat in het algemeen aan een hiervoor geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. In het voorgaande plan gold geen specifiek bouwvlak voor het perceel Oostgraftdijk 31, maar alleen een inhoudsmaat die inhield dat de inhoud van de woning maximaal 500 m³ mocht bedragen. In het voorliggende plan heeft het bouwvlak een omvang van 15 m bij 5 m en dient de woning te bestaan uit één bouwlaag met een kap. Hoewel op de verbeelding noch in de planregels een goot- of bouwhoogte voor het perceel is opgenomen, is het gelet op de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - 1 bouwlaag met kap" niet aannemelijk dat op het perceel met een bouwvlak van 75 m² de maximale inhoudsmaat van 500 m³ uit het voorgaande plan in grote mate zal worden overschreden. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid voor deze bebouwingsmogelijkheden heeft kunnen kiezen.

De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande, geen aanleiding voor het oordeel dat het woon- en leefklimaat van [appellanten sub 3] in onevenredige mate wordt aangetast. De Afdeling betreft bij haar oordeel nog dat de bouwvlakken op het perceel [locatie 2], zijnde het perceel van [appellanten sub 3], en het perceel Oostgraftdijk 31 op een afstand van ongeveer 14 m van elkaar zijn gelegen.

Wat de eventueel nadelige invloed van het plan op de waarde van de woning van [appellanten sub 3] aan de [locatie 2] betreft, bestaat geen grond voor de verwachting dat die waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan in zoverre aan de orde zijn.

Ecologie

22. [appellanten sub 3] betogen verder dat ten onrechte niet is onderzocht of als gevolg van het plan een ontheffing krachtens de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) nodig is. Zij wijzen er in dat verband op dat gelet op het feit dat het plangebied is gelegen in de directe nabijheid van het weidevogelgebied en gelet op verspreidingskaarten en eigen waarnemingen waarin vleermuizen en weidevogels zijnesignaleerd, deze diersoorten in dan wel in de nabijheid van het plangebied aanwezig zijn.

22.1. De raad stelt zich op het standpunt dat omdat het plan conserverend van aard is het niet nodig is een nader flora- en faunaonderzoek uit te voeren. Indien een afwijkingsbevoegdheid wordt toegepast, dient krachtens artikel 28 van de planregels onder meer een natuurtoets te worden uitgevoerd die moet worden betrokken bij het besluit tot afwijken bij een omgevingsvergunning of wijzigingsbesluit, aldus de raad.

22.2. Ingevolge artikel 10 van de Ffw is het verboden dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, opzettelijk te verontrusten.

Ingevolge artikel 11 is het verboden nesten, hopen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren, behorende tot een beschermde inheemse diersoort, te beschadigen, te vernielen, uit te halen, weg te nemen of te verstoren.

Ingevolge artikel 75, derde lid, kan de minister van Economische Zaken ontheffing verlenen van het bepaalde bij of krachtens de artikelen 8 tot en met 15a.

22.3. De vraag of voor de uitvoering van het voorliggende plan een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, dient te worden beantwoord in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. De Afdeling overweegt dat [appellanten sub 3] niet aannemelijk hebben gemaakt dat het plan, wat betreft de kern Oost-Grafdijk, een dusdanige uitbreiding van de bebouwingsmogelijkheden mogelijk maakt dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat als gevolg van het plan beschermde inheemse diersoorten niet opzettelijk worden verontrust of dat nesten, hopen of andere voortplantings- of vaste rust- of verblijfplaatsen van dieren in niet onaanvaardbare mate worden aangetast. Onder voormelde omstandigheden heeft de raad geen aanleiding hoeven zien voor het standpunt dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Bodemkwaliteit

23. [appellanten sub 3] betogen dat ten onrechte geen onderzoek is verricht naar de bodemkwaliteit. Volgens hen had het op de weg van de raad gelegen dit wel te onderzoeken, nu het plan volgens hen de bouw van relatief gezien grote aan-, uit- en bijgebouwen mogelijk maakt en in het plan gronden een andere bestemming krijgen dan in het voorheen geldende plan.

23.1. De raad stelt zich onder verwijzing naar de plantoelichting op het standpunt dat omdat het bestemmingsplan een conserverend plan is waarbinnen geen nieuwe omvangrijke ontwikkelingen mogelijk worden gemaakt, geen aanleiding bestaat de bodemkwaliteit te onderzoeken. Nu [appellanten sub 3] geen omstandigheden hebben aangevoerd waaruit volgt dat de bodemkwaliteit in de weg staat aan de uitvoering van het plan, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat een onderzoek naar de bodemkwaliteit achterwege kan blijven.

Passende beoordeling

24. [appellanten sub 3] voeren aan dat ten onrechte geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j van de Nbw 1998 is gemaakt. Zij vrezen dat de in het plan toegestane uitbreiding van de bebouwingsmogelijkheden in Oost-Grafdijk negatieve gevolgen heeft voor nabijgelegen natuurgebieden.

24.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan geen ontwikkelingen mogelijk maakt die van invloed kunnen zijn op nabijgelegen Natura 2000-gebieden.

24.2. Voor zover [appellanten sub 3] als gevolg van het plan vrezen voor significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden "Eilandspolder" en "Wormer en Jisperveld", overweegt de Afdeling dat die gebieden op ongeveer 1 km afstand van de kern Oost-Grafdijk liggen en het plan wat betreft de kern Oost-Grafdijk conserverend van aard is. Nu [appellanten sub 3] hun vrees ook niet nader hebben onderbouwd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad significante gevolgen voor die Natura 2000-gebieden terecht uitgesloten heeft geacht, zodat voor de kern Oost-Grafdijk geen passende beoordeling behoefde te worden gemaakt.

De financiële en economische uitvoerbaarheid van het plan

25. [appellanten sub 3] betogen dat onvoldoende is onderzocht of het plan financieel en economisch uitvoerbaar is voor zover daarin op gronden met de bestemming "Tuin" algehele verharding wordt toegestaan en op gronden met de bestemming "Wonen" een uitbreiding van bouw mogelijkheden mogelijk wordt gemaakt. Voorts is volgens hen onvoldoende rekening gehouden met mogelijke planschadeclaims, zodat [appellanten sub 3] ook om die reden betwisten dat het plan uitvoerbaar is.

25.1. Het plan voorziet in beperkte bouw mogelijkheden voor particulieren. De kosten van de realisering van het plan komen derhalve niet voor rekening van de gemeente. Gelet op het voorgaande en hetgeen [appellanten sub 3] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan financieel en economisch uitvoerbaar is. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat ook al zou sprake zijn van te vergoeden planschade, die omstandigheid niet met zich brengt dat het plan financieel dan wel economisch niet uitvoerbaar zou zijn.

Conclusies en proceskosten

26. Het beroep van de Stichting en [appellant sub 1A], voor zover ingesteld door [appellant sub 1A], is gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover het betreft de plandelen voor de kern Noordeinde met de bestemmingen "Wonen" en "Tuin", gelegen ten oosten van de straat Noordeinde.

Het beroep van de Stichting en [appellant sub 1A], voor zover ingesteld door [appellant sub 1A], is voor het overige ongegrond.

De beroepen van [appellant sub 2] en [appellanten sub 3] zijn ongegrond.

27. 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.

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

Ten aanzien van [appellant sub 2] en [appellanten sub 3] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de stichting Stichting Open Polders en [appellant sub 1A] niet-ontvankelijk voor zover ingesteld door de stichting Stichting Open Polders;

II. verklaart het beroep van de stichting Stichting Open Polders en [appellant sub 1A] gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Graft-De Rijk van 12 juli 2012 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Kleine kernen" voor zover het betreft de plandelen voor de kern Noordeinde met de bestemmingen "Wonen" en "Tuin", gelegen ten oosten van de straat Noordeinde;

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] geheel en het beroep van de stichting Stichting Open Polders en [appellant sub 1A] voor het overige ongegrond;

V. draagt de raad van de gemeente Graft-De Rijk 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, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Graft-De Rijk tot vergoeding van bij de stichting Stichting Open Polders en [appellant sub 1A] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 975,08 (zegge: negenhonderdvijfenzeventig euro en acht cent), waarvan € 944,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Graft-De Rijk aan de stichting Stichting Open Polders en [appellant sub 1A] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten w.g. Bechinka
Voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 17 juli 2013

371-668.