

Uitspraak 201700668/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 25 april 2018
Tegen: de raad van de gemeente Pekela
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: RO - Groningen
ECLI: ECLI:NL:RVS:2018:1342
201700668/1/R3.
Datum uitspraak: 25 april 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Oude Pekela, gemeente Pekela,
2. [appellant sub 2], wonend te Oude Pekela, gemeente Pekela,
3. LTO Noord, gevestigd te Drachten, gemeente Smallingerland, appellanten,

en

de raad van de gemeente Pekela,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Pekela" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en LTO Noord beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 juni 2017, waar [appellant sub 1] en [appellant sub 2], beiden bijgestaan door mr. A.R. van Tilborg, rechtsbijstandverlener te Leusden, LTO Noord, vertegenwoordigd door R.A.M. van Woerden, rechtsbijstandverlener te Zwolle, [persoon A] en [persoon B], en de raad, vertegenwoordigd door B.J Strik en P.A. Keernink, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtpraak heeft ten aanzien van het beroep van LTO Noord desgevraagd een deskundigenbericht uitgebracht.
LTO Noord en de raad hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Omdat LTO Noord noch de raad binnen de gestelde termijn heeft verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, is afgezien van verdere behandeling van de zaak ter zitting.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan betreft de actualisatie van de bestemmingsplannen "Landelijk gebied Oude Pekela" en "Buitengebied Nieuwe Pekela" en enkele zogenoemde postzegelbestemmingsplannen. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben agrarische gronden in het plangebied. LTO Noord komt op voor de belangen van de agrariërs in het plangebied.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Archeologisch beschermingsregime

3. LTO Noord richt zich tegen het archeologisch beschermingsregime zoals opgenomen in het plan. Volgens haar had de raad op grond van de vele reacties van grondeigenaren in het plangebied dat hun bodem verstoord is moeten overgaan tot plaatselijk bodemonderzoek in de vorm van proefboringen, proefsleuven of anderszins. Volgens haar is de raad ten onrechte uitgegaan van een archeologiekarta die is gebaseerd op een bodemkaart uit 1985. Sindsdien is de bodem en daarmee ook de archeologische potentie daarvan drastisch veranderd, aldus LTO Noord.

3.1. De raad stelt dat hij deskundige adviseurs een nadere inventarisatie uit heeft laten voeren naar archeologische waarden in het plangebied. Deze zijn volgens hem vastgelegd op een beleidskaart die in juni 2012 is vastgesteld en die geactualiseerd door de raad is vastgesteld in september 2016. Bij die actualisering hebben locaties waarvoor agrariërs in eerdere zienswijzen bewijzen van bodemverstoring hebben aangeleverd, alsnog een aanduiding "lage verwachting" op de archeologische beleidskaart gekregen.

3.2. Artikel 9.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Erfgoedwet luidt: "Tot het tijdstip waarop het bij koninklijke boodschap van 16 juni 2014 ingediende voorstel van wet houdende regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) (Kamerstukken 33 962) tot wet is verheven en in werking is getreden blijven de hoofdstukken II, paragrafen 2 en 3, IV, V, paragrafen 1 en 9, en VI van de Monumentenwet 1988, zoals die luiden voor inwerkingtreding van deze wet, van toepassing.

Artikel 38a van de Monumentenwet 1988 luidt: "De gemeenteraad houdt bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.1, onderscheidenlijk artikel 3.38, van de Wet ruimtelijke ordening en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond, rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten."

Artikel 39, eerste lid, van die wet luidt: "Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verplicht

worden gesteld.

Het tweede lid van dat artikel luidt: "Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in het eerste lid een rapport dient over te leggen waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord naar het oordeel van het bestuursorgaan dat bevoegd is die vergunning te verlenen in voldoende mate is vastgesteld.

Artikel 40, eerste lid, luidt: "Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een rapport dient over te leggen als bedoeld in artikel 39, tweede lid."

Het tweede lid van dat artikel luidt: "Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat aan een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in het eerste lid voorschriften kunnen worden verbonden die zijn vastgesteld krachtens artikel 2.22, derde lid, onderdeel d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht."

3.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 9 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK5866, rust op het gemeentebestuur de plicht zich voldoende te informeren omtrent de archeologische situatie in het gebied alvorens bij het plan uitvoerbare bestemmingen kunnen worden aangewezen en concrete bouwvoorschriften voor die bestemmingen kunnen worden vastgesteld. Het voldoen aan die verplichting klemt temeer nu de Monumentenwet 1988 de mogelijkheid biedt om de kosten voor het archeologische (voor)onderzoek voor rekening te laten komen van de grondeigenaren of -gebruikers. De wetgever is er immers vanuit gegaan dat die financiële lasten zo veel mogelijk voorzienbaar en vermijdbaar zijn. Het onderzoek dat nodig is voor de bescherming van archeologische (verwachtings)waarden kan blijkens de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2003/04, 29 259, nr. 3, blz. 46) bestaan uit het raadplegen van beschikbaar kaartmateriaal, maar wanneer het beschikbare kaartmateriaal ontoereikend is, zal plaatselijk bodemonderzoek in de vorm van proefboringen, proefsleuven of anderszins nodig zijn.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 23 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU5437, is voor het opnemen van een beschermingsregeling niet vereist dat de aanwezigheid van de archeologische sporen ter plaatse vaststaat, doch dat aannemelijk is dat dergelijke sporen in het gebied voorkomen.

3.4. Het plan heeft twee dubbelbestemmingen voor de bescherming van archeologische waarden. De dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" kent de lichtste vorm van bescherming en is in het plan veruit de meest voorkomende van de twee dubbelbestemmingen.

In de plantoelichting staat dat het plan wat betreft de bescherming van archeologische waarden uitgaat van de gemeentelijke "Nota archeologiebeleid" uit 2016 (hierna: de beleidsnota). Delen van het buitengebied zijn volgens de toelichting op basis van vastgestelde bodemverstoringen of op basis van een geringe kans op de aanwezigheid van archeologische resten vrijgesteld van de onderzoeksverplichting, waarbij wordt verwezen naar de Beleidskaart Archeologie die deel uitmaakt van de beleidsnota.

De beleidsnota bevat een verantwoording over de gegevens op basis waarvan de Beleidskaart Archeologie is samengesteld. Op p. 41 van de beleidsnota staat:

"De Beleidskaart Archeologie van de gemeente Pekela is waar het gaat om de archeologische,

cultuurhistorische en cultuurlandschappelijke waarden, samengesteld op basis van onderstaande bronnen en literatuur:

- Archeologische Monumentenkaart voor de provincie Groningen: archeologisch waardevolle terreinen oftewel AMK-terreinen;
- ARCHIS-database van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed: geregistreerde waarnemingen oftewel vindplaatsen;
- kadastrale minuutplans uit de vroege 19de eeuw: historische bebouwing, waterlopen, dijken, wegen, etc.;
- de website HisGIS;
- kaarten van Haubois/Clasen uit het midden van de 17de eeuw; kaarten van Tideman uit 1702; kaart van Beckeringh uit 1781;
- Atlassen der Stadslanden en Provinciëlanden: voormalige kloosterboerderijen;
- historische militaire kaarten uit circa 1820, 1850 en 1900: historische bebouwing, ontginningslinten, watergangen, wegen en dijken;
- archeologische rapportages: nieuwe vindplaatsen en vrijgegeven gebieden;
- bodemkundige, geomorfologische en fysisch geografische kaarten;
- Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN).

De Beleidskaart Archeologie is daarnaast nog vervaardigd op basis van:

- een inventarisatie van gebieden waar in het verleden ontgravingen of andere bodemverstoringen hebben plaatsgevonden;
- luchtfoto's;
- bebouwd gebied op basis van de moderne topografische kaart;
- de VROM-dataset Begrenzing Bebouwd Gebied 2003 (deze dataset is aangevuld met recente gegevens)."

In de zienswijzennota staat dat bij het opstellen van de Beleidskaart Archeologie van de gemeente Pekela de gegevens uit het Alterra-rapport 2336 "Vergraven gronden" zijn meegewogen. Voorts is vermeld dat een aantal agrariërs duidelijke facturen, bewijzen van verleende vergunningen en bijbehorende locatiebepalingen heeft aangeleverd bij hun zienswijze en dat ook deze verstoringen alsnog in de Beleidskaart Archeologie worden verwerkt.

3.5. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad wat betreft de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" een bodemonderzoek had moeten doen en niet mocht afgaan op de bronnen die zijn vermeld in de beleidsnota en de zienswijzennota. LTO Noord heeft niet aannemelijk gemaakt dat ten tijde van de vaststelling van het plan concrete aanwijzingen bestonden dat deze bronnen niet meer toereikend konden worden geacht. Het enkele feit dat in het gebied al langere tijd agrarische activiteiten plaatsvinden die verstoring van de bodem met zich brengen, is wat

dit betreft onvoldoende. Dit betekent immers niet per definitie dat de bodem zodanig is verstoord dat in het geheel geen archeologische waarden meer te verwachten zijn. Daarbij komt dat de raad, gelet op de voornoemde bronnen, rekening heeft gehouden met verstoringen die hem bekend waren, hetgeen mede de reden is dat niet aan het gehele buitengebied de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" is toegekend.

Gelet op hetgeen is vermeld in de plantoelichting, de beleidsnota en de zienswijzennota is de Afdeling verder van oordeel dat de vaststelling van de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3", inclusief de wijze waarop rekening is gehouden met mogelijke verstoringen van de bodem, toereikend is gemotiveerd.

Het betoog van LTO Noord faalt.

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat aan delen van hun percelen ten onrechte de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" is toegekend. Volgens hen is het bodemarchief van hun percelen door allerlei werkzaamheden al dusdanig verstoord dat het geen waarde meer heeft. De raad had volgens hen voor vaststelling van het plan nader onderzoek moeten doen door middel van boringen.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] wijzen in dit verband op het door hen overgelegde rapport "Bodemverstoringsonderzoek door middel van 20 bodemprofielputten, Oude Pekela, gemeente Pekela (provincie Groningen)" van A=M Adviespraktijk en Brijker Landschap van april 2017. Volgens hen blijkt uit dit rapport dat de bodem op hun percelen ernstig verstoord is en dat de dubbelbestemming "Waarde-Archeologie 3" daarom ten onrechte is toegekend.

4.1. De raad stelt dat alleen gedocumenteerde verstoringen worden bijgewerkt in de beleidskaart archeologie. Volgens de raad geeft het benoemen van een verstoring van akkerbouwgronden onvoldoende zekerheid om de archeologische verwachtingswaarden van een perceel aan te passen.

4.2. Zowel [appellant sub 1] als [appellant sub 2] hebben in hun zienswijze gewezen op verstoringen van hun percelen. De door [appellant sub 1] in zijn zienswijze genoemde verstoringen zijn volgens de raad niet-verifieerbare verstoringen en hebben daarom niet tot aanpassing van het plan geleid. Wat de door [appellant sub 2] gestelde verstoringen betreft heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat alleen informatie uit een KLIC-melding met betrekking tot leidingstroken en daarmee gepaard gaande grondwerkzaamheden, een verifieerbare verstoring oplevert. Voor het overige zijn de archeologische verwachtingswaarden voor zijn percelen niet bijgesteld.

4.3. Met hun beroepsgronden stellen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] de vraag aan de orde of de raad op grond van de onder meer door hen gestelde verstoringen in het buitengebied van de gemeente Pekela had moet besluiten om bodemonderzoek op hun percelen te doen alvorens de dubbelbestemming "Waarde -Archeologie 3" toe te kennen. Zoals de Afdeling onder 3.5 heeft overwogen, ziet zij geen aanleiding voor het oordeel dat de raad wat betreft de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" een bodemonderzoek had moeten doen en niet mocht afgaan op de bronnen die zijn vermeld in de beleidsnota en de zienswijzennota. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben evenmin aannemelijk gemaakt dat ten tijde van de vaststelling van het plan concrete aanwijzingen bestonden dat deze bronnen niet meer toereikend konden worden geacht. De Afdeling merkt in dit verband op dat het rapport van A=M Adviespraktijk en Brijker Landschap van april 2017 na de vaststelling van het plan is opgesteld. Zoals de Afdeling onder 3.5 heeft overwogen, is het enkele feit dat in het gebied al langere tijd agrarische activiteiten plaatsvinden die verstoring van de bodem met zich brengen, wat dit betreft onvoldoende. Dit betekent immers niet per definitie dat de bodem zodanig is verstoord dat in het geheel geen archeologische waarden meer te verwachten zijn. Op grond van het rapport van A=M Adviespraktijk en Brijker Landschap van april 2017 kan de raad

beoordelen of het plan op dit punt aanpassing behoeft.

De betogen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] falen.

Het beroep van [appellant sub 1] voor het overige

5. [appellant sub 1] stelt dat hij in de nabije toekomst zijn bestaande veldschuur op het perceel [locatie 1] te Oude Pekela met 15 m wil verlengen in noordelijke richting. Hij wijst er in dit verband op dat er op zijn perceel [locatie 2] te Oude Pekela geen ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Hij betoogt dat de raad ten onrechte geen beslissing heeft genomen op zijn in de zienswijze gedane verzoek om het bouwvlak op het perceel [locatie 1] te vergroten met het oog op dat voornemen. [appellant sub 1] stelt dat nu hij voldoende duidelijk heeft gemaakt welke plannen hij voor ogen heeft, de raad niet kan verwijzen naar een toekomstig gesprek over dit voornemen.

5.1. De raad stelt dat [appellant sub 1] in zijn zienswijze niet met een concreet initiatief is gekomen en dat hij desgevraagd ook op een later tijdstip niet alsnog meer informatie heeft gegeven. Volgens de raad dient voor uitbreiding van een bouwvlak op een separate agrarische locatie in het buitengebied een maatwerkprocedure te worden doorlopen. Deze procedure is volgens de raad gestoeld op titel 2.8 ("Agrarische ontwikkelingsmogelijkheden") van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2016 (hierna: de Omgevingsverordening), waarin staat beschreven dat voor dergelijke locaties een erfinrichtingsplan moet worden opgesteld. Dat op de huiskavel van het bedrijf onvoldoende ruimte aanwezig is voor het oprichten van gebouwen voor het bedrijf, is onvoldoende reden om zonder meer een bouwvlak op te nemen in het plan.

5.2. In het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de 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.

5.3. In zijn zienswijze over het ontwerp van het plan heeft [appellant sub 1] laten weten dat hij graag een bouwvlak van 80 are bij de veldschuur aan de [locatie 1] wil, zodat er op deze locatie in de toekomst mogelijkheden zijn om die veldschuur te vergroten. Blijkens het verhandelde ter zitting is de veldschuur ongeveer 900 m² groot. [appellant sub 1] heeft ter zitting laten weten dat hij geen 80 are nodig heeft voor de uitbreiding van de veldschuur, maar dat hij uit een oogpunt van flexibiliteit om een bouwvlak van 80 are heeft verzocht. Gelet op het vorenstaande kan het in de zienswijze gedane verzoek niet worden aangemerkt als een initiatief dat voldoende concreet is. De raad heeft hier in redelijkheid geen rekening mee hoeven houden. Het betoog faalt.

6. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2] voor het overige

7. [appellant sub 2] betoogt dat de raad ten onrechte geen beslissing heeft genomen op zijn verzoek om een mestbassin op een veldkavel aan de Parallelweg te realiseren. Volgens [appellant sub 2] kan de raad niet verwijzen naar een toekomstig gesprek, te meer nu het beleid dat is neergelegd in de "Visie mestopslag buitengebied Pekela en Veendam" is verwerkt in het plan.

7.1. De raad stelt in de nota van zienswijze dat het verzoek van [appellant sub 2] algemeen van aard was en dat hier dan ook een afzonderlijke procedure voor moet worden doorlopen.

7.2. In zijn vergadering van 1 november 2016 heeft de raad niet alleen het bestemmingsplan "Buitengebied Pekela" vastgesteld, maar ook de Visie mestopslag buitengebied Pekela en Veendam. Op 24 augustus 2016 heeft [appellant sub 2] een inspraakreactie ingediend over deze Visie en kenbaar gemaakt dat hij zich niet kan verenigen met de Visie voor zover die zich vanwege een afstandseis verzet tegen het plaatsen van een mestbassin op zijn perceel aan de Parallelweg. Hierbij heeft hij op een kaartje aangegeven op welke locatie op dit perceel hij een mestbassin wil plaatsen. In zijn zienswijze van 27 januari 2017 heeft [appellant sub 2] opnieuw aandacht gevraagd voor de mogelijkheid om op dit perceel een mestbassin te plaatsen. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij bij de vaststelling van het plan geen rekening heeft gehouden met dit initiatief van [appellant sub 2], omdat voor deze locatie niet wordt voldaan aan het in de Visie vastgelegde beleid. De raad heeft ter zitting te kennen gegeven dat het met eventueel maatwerk alsnog mogelijk is om een mestbassin op die plaats toe te staan. De raad heeft dit evenwel niet bij het plan willen doen, omdat daarmee van het beleid uit de Visie zou worden afgeweken.

Naar het oordeel van de Afdeling is gelet op de hiervoor genoemde inspraakreactie en zienswijze van [appellant sub 2] sprake van een concreet initiatief dat tijdig kenbaar is gemaakt aan de raad. Het had op de weg van de raad gelegen om [appellant sub 2] te verzoeken die gegevens over te leggen die de raad nodig acht om de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de gewenste ontwikkeling te kunnen beoordelen. Dit heeft de raad niet gedaan. Het besluit is in zoverre niet genomen met de bij de voorbereiding daarvan te betrachten zorgvuldigheid. Dat bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid mogelijk zou worden besloten tot afwijking van de Visie mestopslag buitengebied Pekela en Veendam, die in dezelfde raadsvergadering als het plan is vastgesteld, wat daarvan ook zij, doet niet af aan de voormelde onderzoeksplicht.

Het betoog slaagt.

8. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover in de planregels niet is voorzien in de mogelijkheid om op de locatie zoals weergegeven op de bij de beslissing gevoegde kaart een mestbassin te realiseren, is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep van [appellant sub 2] is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

9. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om ten aanzien van het vernietigde plandeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

Het beroep van LTO Noord voor het overige

Achtergrondbelasting

10. LTO Noord stelt dat ten onrechte een begripsbepaling ontbreekt van het woord "achtergrondbelasting" dat in artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder c, van de planregels is opgenomen. Voorts is volgens haar onduidelijk hoe deze moet worden bepaald.

LTO Noord kan zich verder niet verenigen met hetgeen in artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder c, van de planregels is geregeld over het afwijken van de maximaal toegestane stalvloeroppervlakte. Met de daarin opgenomen toets aan een achtergrondbelasting voor geur van 6,5 ouE/m³ wordt volgens LTO Noord het exclusieve toetsingskader van de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) en het Activiteitenbesluit doorkruist, nu op grond van die regelingen voor het buitengebied van Pekela een voorgrondbelasting geldt van 8,0 ouE/m³. De genoemde planregel leidt er volgens LTO toe dat een omgevingsvergunning moet worden geweigerd indien de voorgrondbelasting hoger is dan 6,5

ouE/m³. De waarde voor de achtergrondbelasting is in alle gevallen namelijk gelijk aan of hoger dan de voorgrondbelasting, aldus LTO Noord.

10.1. De raad stelt dat hij met de toets aan de achtergrondbelasting wil bereiken dat een uitbreiding van een intensief veehouderijbedrijf alleen wordt toegestaan als een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd bij de dichtstbijzijnde, zwaarst belaste (bedrijfs)woning(en), niet zijnde een veehouderij. In het spoor van de ruimtelijke ordening is het in ogenschouw nemen van de cumulatieve geurhinder volgens de raad een goede maatstaf voor het vaststellen van het woon- en leefklimaat.

De raad stelt dat hij in dit plan bewust heeft gekozen voor één norm, te weten 6,5 ouE/m³, omdat veel van de in het plan opgenomen (lint)bebouwing in de provinciale verordening tot bebouwd stedelijk gebied wordt gerekend. Een maximale achtergrondbelasting van 6,5 ouE/m³ (milieukwaliteit: redelijk goed) wordt binnen de bebouwde kom nog als een aanvaardbaar woon- en leefklimaat beschouwd.

10.2. Artikel 2, eerste lid, van de Wgv luidt: "Bij een beslissing inzake de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een veehouderij betreft het bevoegd gezag de geurhinder door de geurbelasting vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven uitsluitend op de wijze als aangegeven bij of krachtens de artikelen 3 tot met 9."

Artikel 3, eerste lid, van deze wet luidt: "Een omgevingsvergunning met betrekking tot een veehouderij wordt geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object, gelegen:

- a. binnen een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan 3,0 odour units per kubieke meter lucht;
- b. binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 14,0 odour units per kubieke meter lucht;
- c. buiten een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan 2,0 odour units per kubieke meter lucht;
- d. buiten een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 8,0 odour units per kubieke meter lucht."

Artikel 3.115, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer luidt: "Het oprichten, uitbreiden, of wijzigen van een dierenverblijf met dieren met geuremissiefactor is verboden, indien de geurbelasting die de inrichting vanwege dierenverblijven waar dieren met geuremissiefactor worden gehouden veroorzaakt, op geurgevoelige objecten die zijn gelegen in de gebieden, bedoeld in tabel 3.115, na de oprichting, uitbreiding of wijziging meer bedraagt dan de in die tabel aangegeven waarden."

In tabel 3.115 is voor een niet-concentratiegebied buiten de bebouwde kom een geurbelasting van 8,0 odour units per m³ lucht als 98-percentiel vermeld.

Artikel 3, lid 3.2.1, aanhef en onder b, van de planregels luidt: "Voor het bouwen van gebouwen en overkappingen ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering gelden de volgende regels: de stalvloeroppervlakte ten behoeve van intensieve veehouderij ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij' bedraagt ten hoogste de bestaande stalvloeroppervlakte.

Lid 3.3, aanhef en onder c, luidt: "Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in:

lid 3.2.1 sub b, voor een vergroting van de stalvloeroppervlakte van een bestaand intensief veehouderijbedrijf (volwaardig of neventak) tot een oppervlakte van maximaal 7.500 m², mits:

* de intensieve veehouderij is aangegeven op de als bijlage bij deze regels opgenomen 'lijst intensieve veehouderijbedrijven groene gebieden' behorende bij de regels;

* door middel van geurberekeningen van het achtergrondniveau is aangetoond dat de milieusituatie na de vergroting van de stalvloeroppervlakte, al dan niet in combinatie met een uitbreiding van het aantal te houden dieren;

* sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de dichtstbijzijnde, zwaarst belaste (bedrijfs)woning(en), niet zijnde van een veehouderij. Van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is sprake als de achtergrondbelasting maximaal 6,5 OU/m³ bedraagt (zie Classificatie achtergrondbelasting in Handreiking geurhinder en veehouderij 2014 van RIVM)."

10.3. In artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder c, van de planregels wordt verwezen naar de Handreiking geurhinder en veehouderij 2014. In de bijlage "Bepalen geurbelasting en geurhinder" bij die Handreiking wordt onder D een definitie gegeven van het begrip "achtergrondbelasting", te weten de totale geurbelasting van alle veehouderijen in de omgeving van het geurgevoelige object. Onder A van die bijlage wordt uitgelegd hoe de achtergrondbelasting moet worden bepaald. De Afdeling is van oordeel dat met de verwijzing naar de genoemde Handreiking voldoende duidelijk is wat in de planregel wordt bedoeld met het woord "achtergrondbelasting" en hoe deze moet worden bepaald. Het betoog faalt.

10.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1969), acht zij het opnemen van normen voor de achtergrondbelasting in een bestemmingsplan in beginsel ruimtelijk relevant en aanvaardbaar. Daartoe heeft zij in die uitspraak overwogen dat de Wgv uitsluitend betrekking heeft op de voorgrondbelasting, de geurbelasting die een individuele veehouderij op een geurgevoelig object veroorzaakt. Voor de cumulatieve geurbelasting van het totale aantal veehouderijen in een gebied, de achtergrondbelasting, wordt in de Wgv, noch in andere wetgeving een kader geboden. De beoordeling en normering van de cumulatieve geurbelasting moet derhalve in beginsel plaatsvinden in het ruimtelijke spoor, waaronder in een bestemmingsplan. In het kader van een bestemmingsplan kan, ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de desbetreffende gemeente, een bredere toets dan uitsluitend de geurbelasting van een individuele veehouderij worden uitgevoerd.

10.5. In dit geval heeft de raad in artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder c, van de planregels een afwijkingsbevoegdheid opgenomen die het mogelijk maakt om de stalvloeroppervlakte van een bestaand intensief veehouderijbedrijf (volwaardig of neventak) te vergroten tot een oppervlakte van maximaal 7.500 m², mits, onder meer, ter plaatse van de dichtstbijzijnde, zwaarst belaste (bedrijfs)woning(en), niet zijnde van een veehouderij, wordt voldaan aan een achtergrondbelasting van maximaal 6,5 ouE/m³. Deze waarde ligt onder de waarde van 8,0 ouE/m³ die in het buitengebied van Pekela op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wgv en artikel 3.115, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer geldt voor de voorgrondbelasting van veehouderijen die voor het aspect milieu onderscheidenlijk wel of niet omgevingsvergunningplichtig zijn. Het beroep van LTO Noord stelt de vraag aan de orde of de voornoemde planregel, met daarin de waarde voor de achtergrondbelasting van 6,5 ouE/m³, er toe zal leiden dat in alle gevallen waarin in het kader van de Wgv of het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt voldaan aan de waarde voor de voorgrondbelasting (in dit geval voor het buitengebied van Pekela: 8,0 ouE/m³) maar niet aan een

waarde van 6,5 ouE/m³, een vergunning voor het afwijken van het plan niet kan worden verleend.

10.6. In het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak is vermeld dat (de bijdrage aan) de achtergrondbelasting door een individueel bedrijf op een geurgevoelig object die wordt berekend met het model "V-Stacks gebied", nagenoeg overeenkomt met de voorgrondbelasting die met het model "V-Stacks vergunning" wordt berekend op datzelfde geurgevoelige object. Dit betekent volgens het deskundigenbericht dat als met "V-Stacks vergunning" een voorgrondbelasting wordt berekend van 8,0 ouE/m³, de achtergrondbelasting reeds vanwege de bijdrage van dat individuele bedrijf hoger zal liggen dan de norm van 6,5 ouE/m³.

10.7. Zoals hiervoor reeds is overwogen, geldt voor het buitengebied van Pekela een waarde voor de voorgrondbelasting van 8,0 ouE/m³. De raad heeft geen gebruik gemaakt van de in artikel 6, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 8, van de Wgv toegekende bevoegdheid om in een verordening een lagere waarde voor de voorgrondbelasting vast te stellen. Met het stellen van een norm voor de achtergrondbelasting van 6,5 ouE/m³ in artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder c, van de planregels, maakt de raad het, gelet op het vorenstaande, in alle gevallen waarin een veehouderij voldoet aan de in het buitengebied van Pekela geldende waarde voor de voorgrondbelasting van 8,0 ouE/m³ maar niet aan een waarde van 6,5 ouE/m³, onmogelijk om de stalvloeroppervlakte van een bestaand intensief veehouderijbedrijf te vergroten. Dit leidt er in feite toe dat met het plan strengere voorwaarden worden gesteld voor de uitbreiding van een individuele veehouderij dan voortvloeien uit het beschermingsniveau waarin de artikelen 3, eerste lid, van de Wgv en artikel 3.115, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voorzien. De Afdeling acht dit in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, in samenhang met voormelde bepalingen. Het betoog slaagt.

Historische boerderijplaatsen

11. LTO Noord betoogt dat de raad ten onrechte niet voor elke historische boerderijplaats waaraan in het plan archeologische bescherming is toegekend, heeft aangegeven welke unieke en te beschermen archeologische waarden in het geding zijn. Volgens LTO Noord blijft onduidelijk welke selectiecriteria zijn toegepast bij de beslissing om aan een historische boerderijplaats wel of geen bescherming toe te kennen.

11.1. Volgens de raad zijn de historische boerderijplaatsen overgenomen uit de kadastrale minuut die in de periode 1811-1832 is opgesteld voor heel Nederland. Volgens hem is een aantal van deze boerderijplaatsen niet overgenomen in de archeologische beleidskaart, bijvoorbeeld omdat de locatie bebouwd is met een moderne woonwijk.

11.2. In paragraaf 3.1.2 van de plantoelichting is vermeld dat ook historische boerderijplaatsen onder de archeologisch waardevolle terreinen worden geschaard vanwege de grote trefkans op oude bewoningssporen. Deze historische boerderijplaatsen hebben volgens de raad in het plan archeologische bescherming gekregen, tenzij er vanwege een verstoring geen redelijke verwachting is dat er archeologische resten worden aangetroffen. Hetgeen LTO Noord heeft aangevoerd geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek van de raad naar de historische boerderijplaatsen onvoldoende is geweest. Daarbij is van belang dat LTO Noord geen concrete voorbeelden heeft gegeven van historische boerderijplaatsen die in het plan archeologische bescherming hebben gekregen, maar waar op grond van een verstoring geen redelijke verwachting bestaat dat er archeologische resten worden aangetroffen. Het betoog faalt.

Vergunningplicht bij aanleg drainage

12. LTO Noord richt zich tegen de vergunningplicht die in artikel 24, lid 24.3.1, aanhef en onder 4, van de planregels is opgenomen voor het aanbrengen van systematische drainage dieper dan 0,4 m

in agrarische percelen waarop de bestemming "Waarde - Archeologie 1" rust. Deze vergunningplicht kan volgens haar vervallen. Zij wijst erop dat uit het bepaalde in dit artikellid onder 5 volgt dat voor het graven van sleuven smaller dan 0,5 m en tot en met 1 m diep ten behoeve van drainage geen vergunningplicht geldt. Volgens haar is niet duidelijk wat het verschil is tussen drainage en systematische drainage.

12.1. De raad stelt dat op grond van het spraakgebruik het onderscheid tussen "drainage" en "systematische drainage" voldoende duidelijk is.

12.2. Artikel 24, lid 24.3.1, van de planregels luidt: "Het is verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders (omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden) de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of de volgende werkzaamheden uit te voeren, zulks ongeacht het bepaalde in de regels bij de andere op deze gronden van toepassing zijnde bestemmingen:

(...)

4. het aanbrengen van systematische drainage in agrarische percelen dieper dan 0,4 m;

5. het graven van sleuven breder dan 0,5 m en dieper dan 1 m ten behoeve van het aanbrengen van ondergrondse transport-, energie-, telecommunicatieleidingen, drainage en funderingen en daarmee verband houdende constructies, installaties en/of apparatuur."

12.3. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat wat hem betreft onder "systematische drainage" drainage van één of meer percelen moet worden verstaan en dat al het andere "drainage" is. De Afdeling overweegt dat deze uitleg niet voortvloeit uit het algemeen spraakgebruik en geen betekenis toekent aan de omvang van een perceel. Nu de raad in de planregels geen definitie heeft opgenomen van de term "systematische drainage", is het bestreden besluit in zoverre genomen in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Het betoog slaagt.

Karakteristieke waterlopen

13. LTO Noord stelt dat de bestemming "Water - karakteristieke waterloop" ten onrechte ook is toegekend aan reeds gedempte sloten, wijken en verbindingen in de breedterichting tussen karakteristieke sloten. Volgens haar had de raad niet zonder nader onderzoek naar de feitelijke situatie ten tijde van de vaststelling van het plan uit moeten gaan van kaart 7 van de Omgevingsverordening.

LTO Noord stelt verder dat in het plan ten onrechte geen bevoegdheid is opgenomen om af te wijken van het in artikel 19, lid 19.3, van de planregels opgenomen verbod om waterlopen te verleggen of het profiel van de waterloop te wijzigen op gronden met de bestemming

"Water - karakteristieke waterloop".

13.1. De raad stelt dat hij geen aanleiding ziet om bij toekenning van de bestemming af te wijken van kaart 7 van de Omgevingsverordening.

De raad stelt dat de herkenbaarheid van het wijkstelsel in het verleden al ernstig is aangetast en dat alleen met een absoluut verbod bereikt kan worden dat het wijkstelsel herkenbaar blijft op die plekken waar dit nog redelijk gaaf aanwezig is.

13.2. Artikel 2.54 van de Omgevingsverordening luidt: "Een bestemmingsplan dat betrekking heeft

op de op kaart 7 aangegeven kanalen en wijken bevat regels gericht op bescherming van de herkenbaarheid van de kanalen- en wijkenstructuur."

13.3. Artikel 19, lid 19.1, van de planregels luidt: "De voor 'Water - Karakteristieke waterloop' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. kanalen en wijken en daarmee gelijk te stellen waterlopen ten behoeve van de wateraanvoer en -afvoer, de waterberging en de (recreatie)vaart;

b. gemalen;

c. kaden en oeverstroken;

d. kunstwerken;

met de daarbij behorende:

e. bouwwerken, geen gebouwen zijnde, waaronder steigers, loopplanken, bruggen, sluizen, dammen en duikers

f. groenvoorzieningen, paden, waterhuishoudkundige voorzieningen en nutsvoorzieningen."

Lid 19.2.1 luidt: "Voor het bouwen van gebouwen geldt de volgende regel: a. op of in de gronden mogen geen gebouwen worden gebouwd, met uitzondering van bestaande gebouwen."

Lid 19.3 luidt: "Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in elk geval wordt begrepen:

a. het aanleggen van woonboten;

b. het verleggen van de waterloop;

c. het wijzigen van het profiel van de waterloop."

13.4. De raad heeft erkend dat hij in het plan ook aan op kaart 7 van de Omgevingsverordening aangegeven wijken en kanalen die reeds zijn gedempt, de bestemming "Water - Karakteristieke waterloop" heeft toegekend. De raad heeft betoogd dat de regels bij deze bestemming in overeenstemming met artikel 2.54 van de Omgevingsverordening gericht zijn op de bescherming van de herkenbaarheid van de kanalen- en wijkenstructuur. Ten aanzien van reeds gedempte wijken en kanalen is volgens de raad van belang dat door een verbod om op deze gronden gebouwen te bouwen, de herkenbaarheid van de structuur wordt beschermd. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich op goede gronden op dit standpunt gesteld.

De raad heeft in artikel 19, lid 19.3, van de planregels een verbod opgenomen om de waterloop te verleggen of het profiel daarvan te wijzigen. In de planregels is ten aanzien hiervan geen afwijkingsbevoegdheid opgenomen. De raad heeft aldus gekozen voor een absoluut verbod in het plan en hiertoe gewezen op de aantasting van de herkenbaarheid van de kanalen- en wijkenstructuur die reeds heeft plaatsgevonden en het belang om te beschermen wat daarvan nog aanwezig is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad om die reden in redelijkheid kunnen besluiten tot het niet opnemen van een afwijkingsbevoegdheid in de planregels.

Het betoog faalt.

14. In hetgeen LTO Noord heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 3, lid 3.3, onder c, van de planregels is genomen in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, in samenhang met artikel 3, eerste lid, van de Wgv en artikel 3.115, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer, en dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van artikel 24, lid 24.3.1, onder 4, van de planregels is genomen in strijd met het rechtzekerheidsbeginsel. Het beroep van LTO Noord is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

15. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de raad op te dragen om ten aanzien van het vernietigde artikel 3, lid 3.3, onder c, van de planregels met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

16. 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 4 weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

Proceskosten

17. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van [appellant sub 2] en LTO Noord te worden veroordeeld. De kosten van het in opdracht van [appellant sub 2] opgestelde deskundigenrapport dat betrekking heeft op archeologie komen niet voor vergoeding in aanmerking, nu de beroepsgrond ter onderbouwing waarvan het deskundigenrapport is uitgebracht, faalt.

Voor een proceskostenvergoeding ten aanzien van [appellant sub 1] bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en LTO Noord gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Pekela van 1 november 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Pekela", voor zover:
 - a. in de planregels niet is voorzien in de mogelijkheid om op de locatie zoals weergegeven op de bij de beslissing gevoegde kaart een mestbassin te realiseren;
 - b. het de vaststelling van artikel 3, lid 3.3, onder c, van de planregels betreft;
 - c. het de vaststelling van artikel 24, lid 24.3.1, onder 4, van de planregels betreft;
- III. draagt de raad van de gemeente Pekela op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de onderdelen genoemd onder II.a en II.b en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

IV. draagt de raad van de gemeente Pekela op om binnen 4 weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II.c wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

V. verklaart het beroep van [appellant sub 1] ongegrond;

VI. veroordeelt de raad van de gemeente Pekela tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.057,75 (zegge: duizendzevenenvijftig euro en vijfenzeventig cent), waarvan € 1.002,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de raad van de gemeente Pekela tot vergoeding van bij LTO Noord in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.308,25 (zegge: dertienhonderdacht euro en vijfentwintig cent), waarvan € 1.252,50 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat de raad van de gemeente Pekela aan [appellant sub 2] en LTO Noord het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) voor [appellant sub 2] en € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) voor LTO Noord vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Lap
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 april 2018

288.
