

Uitspraak 201709025/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 12 december 2018
Tegen: de raad van de gemeente Borger-Odoorn
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied: RO - Drenthe
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:4090**

201709025/1/R3.

Datum uitspraak: 12 december 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante A] en andere, alle gevestigd onderscheidenlijk wonend te Borger, gemeente Borger-Odoorn,

en

de raad van de gemeente Borger-Odoorn,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Borger, [locatie 1] - Strengenweg [...]" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante A] en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 oktober 2018, waar [appellante A] en andere, bij monde van [gemachtigden], bijgestaan door mr. E. Wijnne, advocaat te Zwolle, en de raad vertegenwoordigd door R. Krikke en H.G.J.C. Brink, zijn verschenen.

Buiten bezwaar van partijen zijn ter zitting twee foto's overgelegd.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan maakt de verplaatsing mogelijk van het bedrijf van [belanghebbende] van de [locatie 1] in

de kern van Borger naar het perceel [...] aan de Strengenweg. De nieuwe locatie ligt tegenover het bedrijventerrein "Aan de Strengen" buiten de kern van Borger en had al een agrarische bestemming. Om de bedrijfsverplaatsing mogelijk te maken, zijn aan het perceel aan de Strengenweg een agrarische bestemming, de functieaanduiding "akkerbouw" en een bouwvlak toegekend. Het bouwvlak heeft een omvang van 1 ha en omvat het hele perceel aan de Strengenweg. Aan het perceel aan de [locatie 1] te Borger is de bestemming "Wonen-voormalige boerderij" toegekend.

[appellante A] en andere wonen en hebben hun bedrijf in de nabijheid van het perceel aan de Strengenweg. Zij willen niet dat het bedrijf van [belanghebbende] naar dit perceel wordt verplaatst. Zij vrezen dat het perceel voor andere activiteiten dan agrarische bedrijvigheid zal worden gebruikt, gezien de activiteiten die nu plaatsvinden op het perceel aan de [locatie 1], die een rommelig beeld geven. Ook betwijfelen zij of het perceel aan de Strengenweg groot genoeg is om daar een grondgebonden agrarisch bedrijf te exploiteren. In het plan is volgens hen niet gewaarborgd dat de agrarische activiteiten op het perceel aan de [locatie 1] worden beëindigd en het bedrijf wordt verplaatst naar het perceel aan de Strengenweg.

Ontvankelijkheid beroep

2. Uit artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb volgt dat uitsluitend belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen de vaststelling van een plan. In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Dit betekent dat [appellante A] en andere beroep kunnen instellen tegen onderdelen van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover deze betrekking hebben op gronden die wat betreft de ligging ten opzichte van de percelen van [appellante A] en andere op zo'n afstand hiervan zijn gelegen dat, mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die binnen dit gedeelte van het plangebied mogelijk worden gemaakt, kan worden aangenomen dat zij ter plaatse van hun woning of perceel rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervinden van deze ontwikkelingen. Zoals in de uitspraak van de Afdeling van 23 augustus 2017 [ECLI:NL:RVS:2017:2271](#) is overwogen, dient het criterium "gevolgen van enige betekenis" als correctie op dit uitgangspunt.

2.1. Voor zover [appellante A] en andere betogen dat ten onrechte niet in het plan is geregeld dat de agrarische activiteiten op het perceel aan de [locatie 1] moeten worden beëindigd na de verplaatsing van het agrarisch bedrijf van [belanghebbende] gaat dit over de in het plan opgenomen regeling voor het perceel aan de [locatie 1]. De kortste afstand tussen dit perceel en de dichtstbijzijnde woning van [appellante A] en andere aan de [locatie 2] is ruim 1 km. Mede gelet op de aard en de omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die op het perceel aan de [locatie 1] worden mogelijk gemaakt, te weten de wijziging van de bestemming van het betreffende perceel naar de bestemming "Wonen-voormalige boerderij", is deze afstand te groot om voor dit plandeel een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang aan te nemen. Verder zijn geen feiten of omstandigheden naar voren gekomen in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van hen rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt in die zin dat zij daarvan gevolgen van enige betekenis kunnen ondervinden.

De conclusie is dat [appellante A] en andere geen belanghebbenden zijn bij het plandeel met de bestemming "Wonen-voormalige boerderij" ter plaatse van het perceel aan de [locatie 1]. Zij kunnen daarom daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb geen beroep instellen. Het beroep van [appellante A] en andere voor zover gericht tegen het plandeel "Wonen-voormalige boerderij" ter plaatse van het perceel aan de [locatie 1] is niet-ontvankelijk.

2.2. Het beroep van [appellante A] en andere is onder meer ingesteld door [appellante B]. [appellante B] is gevestigd aan de [locatie 3] te Borger. Dit is op een afstand van meer dan 750 m van het bestreden plandeel aan de Strengenweg. Ter zitting is besproken dat er vanaf het perceel aan de [locatie 3] geen direct zicht is op het plangebied aan de Strengenweg. Mede gelet op de aard en

omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen op het perceel aan de Strengenweg is deze afstand naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang aan te nemen. Verder zijn geen feiten en omstandigheden naar voren gekomen in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van haar rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt in die zin dat zij daarvan gevolgen van enige betekenis kan ondervinden.

De conclusie is dat [appellante B] geen belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij het bestreden besluit en dat zij daartegen ingevolge artikel 8:1 van de Awb in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 van de Awb geen beroep kan instellen. Het beroep van [appellante A] en andere, voor zover het is ingesteld door [appellante B] is niet-ontvankelijk.

Toetsingskader

3. 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.

3.1. De Afdeling kijkt daarbij naar wat het bestreden besluit planologisch mogelijk maakt op de gronden in het plangebied. In dit geval is in het plan aan het perceel aan de Strengenweg [...] de bestemming "Agrarisch" toegekend. Op grond van artikel 3, lid 3.1, van de planregels is het onder meer mogelijk dat op het perceel aan de Strengenweg een grondgebonden agrarisch bedrijf wordt uitgeoefend. Nu daarnaast de aanduiding "akkerbouw" is toegekend aan dit perceel mag het perceel uitsluitend voor akkerbouwbedrijven worden gebruikt. Over het betoog van [appellante A] en andere dat het perceel aan de Strengenweg [...] te klein is voor een grondgebonden agrarisch bedrijf heeft de raad naar voren gebracht dat [belanghebbende] meerdere percelen in de omgeving in gebruik heeft en dat het perceel aan de Strengenweg [...] onderdeel is van een akkerbouwbedrijf als groter geheel. Dit blijkt volgens de raad uit het rapport "Bedrijfsomvang en -type volgens NSO-typering", dat als bijlage 2 is gevoegd bij de plantoelichting. De raad stelt dat het akkerbouwbedrijf van [belanghebbende] een grondgebonden agrarisch bedrijf is dat kan worden verplaatst naar het perceel aan de Strengenweg [...]. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellante A] en andere onvoldoende aangevoerd om te twifelen aan dit standpunt van de raad. Hierna gaat de Afdeling bij de beoordeling van de beroepsgronden dan ook uit van het gebruik van het perceel aan de Strengenweg [...] voor een grondgebonden akkerbouwbedrijf, zoals dat in het plan mogelijk is gemaakt.

3.2. De vrees van [appellante A] en andere dat het perceel aan de Strengenweg [...] voor andere activiteiten zal worden gebruikt dan agrarische activiteiten en dat een rommelig beeld zal ontstaan, heeft niet te maken met de planologische bestemming van het perceel, maar met het gebruik van het perceel. Wanneer het perceel aan de Strengenweg [...] niet overeenkomstig het plan wordt gebruikt, is dit een kwestie van handhaving die in het kader van de vaststelling van dit plan niet aan de orde is. Beroepsgronden die hierover gaan, zullen daarom niet worden besproken.

Intrekking beroepsgronden

4. Ter zitting hebben [appellante A] en andere hun beroepsgronden over het aspect bodem, de verwijzing naar het in artikel 3, lid 3.3, van de planregels genoemde landschapsplan en de financiële uitvoerbaarheid van het plan ingetrokken.

Provinciale verordening

5. [appellante A] en andere betogen dat het gebruik van het perceel aan de Strengenweg voor opslagdoeleinden een negatief effect heeft op het functioneren van de grondgebonden melkveehouderijen in de omgeving. Dit is in strijd met artikel 3.19 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe, aldus [appellante A] en andere.

5.1. Het perceel aan de Strengenweg ligt op een locatie die op kaart D11a van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe is aangeduid als "landbouwgebied". Voor dit gebied geldt op grond van artikel 3.19 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe dat een ruimtelijk plan voor dit gebied niet voorziet in ontwikkelingen die een structureel negatief effect op het functioneren van de agrarische sector in het gebied hebben. In de toelichting bij dit artikel van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe staat dat in de als landbouw aangeduide gebieden landbouw maximale speelruimte krijgt. Bij elke ontwikkeling die een andere is dan landbouw kan een vorm van beperkend effect worden verondersteld. Het gaat hier om effecten die het huidige functioneren en de toekomstbestendigheid van landbouwbedrijven ter plaatse aantasten, aldus de toelichting bij de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe.

Het plan maakt het mogelijk om op het perceel aan de Strengenweg [...] gebouwen neer te zetten voor de uitoefening van een akkerbouwbedrijf. Dit is een vorm van landbouw. In wat [appellante A] en andere hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de in het plan voorziene ontwikkeling een structureel negatief effect zou hebben op het functioneren van de agrarische sector in het gebied en het plan daarom in strijd zou zijn met artikel 3.19 van de Provinciale Omgevingsverordening Drenthe.

Het betoog faalt.

Provinciaal beleid

6. [appellante A] en andere betogen dat het toekennen van een bouwvlak van 1 ha, dus ter grootte van het hele perceel, niet past binnen de kernwaarde "zorgvuldig ruimtegebruik", zoals geformuleerd in paragraaf 4.3 van de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014. Verder staat volgens [appellante A] en andere in hoofdstuk 6 van de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014 dat de provincie de Drentse agribusiness wil versterken. Vanuit dit perspectief is het volgens hen van belang dat de kavels aan de Strengenweg beschikbaar blijven voor de grondgebonden melkveehouderij.

6.1. Volgens paragraaf 4.3 van de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014 zijn grootschalige bouwplannen en uitbreidingen in het landelijk gebied niet vanzelfsprekend. Dit betekent echter niet dat deze helemaal niet zijn toegestaan. Het perceel aan de Strengenweg valt binnen het gebied dat op kaart 6 "Robuust landbouwsysteem" bij de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014 is weergegeven als "landbouwgebied". Volgens paragraaf 6.1.1 van de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014 wordt binnen deze gebieden maximale speelruimte voor landbouw geboden. Bij de te nemen inrichtingsmaatregelen voor de landbouw wordt zo veel mogelijk rekening gehouden met de kernkwaliteiten. Ontwikkelingen in deze gebieden mogen geen negatief effect hebben op de landbouw, aldus de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014.

6.2. De raad is bij de vaststelling van een plan niet gebonden aan provinciaal beleid. Wel moet de raad daarmee bij de belangenafweging rekening houden. In de paragrafen 3.2 en 3.2.1 van de plantoelichting gaat de raad in op het provinciaal landbouwbeleid in de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014. Hierin stelt de raad onder meer dat het creëren van een nieuw agrarisch bouwblok in een gebied met de functie landbouw past binnen het provinciaal beleid.

6.3. [appellante A] en andere kunnen niet worden gevolgd in hun betoog dat het plangebied beschikbaar had moeten blijven voor grondgebonden melkveehouderijen. Dit kan niet worden afgeleid uit de door hen aangehaalde paragrafen in de Actualisatie Omgevingsvisie Drenthe 2014. Uit de plantoelichting volgt dat de raad in zijn belangenafweging rekening heeft gehouden met het provinciale beleid. Het toekennen van een bouwvlak aan het hele agrarisch perceel aan de Strengenweg [...] past

binnen het provinciale beleid.

Het betoog faalt.

Gemeentelijk beleid

7. [appellante A] en andere voeren aan dat het toekennen van een bouwvlak van 1 ha aan het plangebied aan de Strengeweg in strijd is met de gemeentelijke structuurvisie en de Nota van uitgangspunten bestemmingsplan buitengebied. In paragraaf 5.7.1 van de gemeentelijke structuurvisie staat dat in het kleinschalige landschap op het zand zorgvuldig omgegaan moet worden met het uitbreiden van bouwblokken. Volgens [appellante A] en andere valt niet in te zien dat het toevoegen van een bouwvlak van 1 ha is aan te merken als 'zorgvuldig omgaan met', zoals bedoeld in paragraaf 5.7.1 van de gemeentelijke structuurvisie. In de Nota van uitgangspunten bestemmingsplan buitengebied staat dat agrarische bedrijven bij recht een bouwvlak van 1,5 ha mogen hebben om te voorkomen dat teveel bouwvlak ontstaat. [appellante A] en andere voeren aan dat de redenering van de raad, die inhoudt dat omdat het perceel aan de Strengeweg een omvang heeft van 1 ha daarom ook het bouwvlak 1 ha mag zijn, niet te volgen is.

7.1. In paragraaf 3.3.1 van de plantoelichting is ingegaan op de gemeentelijke structuurvisie. Over het perceel aan de Strengeweg is vermeld dat dit perceel ligt in een gebied dat in de structuurvisie is aangeduid als 'versterken agrarische functie'. Volgens de plantoelichting past de vestiging van een akkerbouwbedrijf hierbinnen. Het perceel aan de Strengeweg is gelegen aan wat ook wel de 'agrarische straat' wordt genoemd. Centreren van het bedrijf op een enkel perceel buiten de bebouwde kom maakt de positie van de ondernemer sterker. Er is hiermee meer ruimte voor ontwikkeling van het bedrijf dan binnen de bebouwde kom aan de Hoofdstraat, waar geen ruimte voor ontwikkeling is, aldus de plantoelichting. Paragraaf 5.7.1 van de gemeentelijke structuurvisie sluit niet uit dat bouwblokken worden toegevoegd. Op grond van de Nota van uitgangspunten bestemmingsplan buitengebied mag een agrarisch bedrijf bij recht een bouwblok van 1,5 ha hebben, zodat het in het plan toegekende bouwvlak van 1 ha daarbinnen past. In wat [appellante A] en andere hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt in strijd is met het gemeentelijk beleid. Daarbij heeft de Afdeling, zoals overwogen in 3.1, ook gekeken naar het feit dat het bedrijf, zoals hier bestemd, deel uitmaakt van een groter aantal percelen.

Het betoog faalt.

Luchtkwaliteit

8. [appellante A] en andere betogen dat bij de beoordeling van de luchtkwaliteit ten onrechte is uitgegaan van een worst-casescenario met 10 verkeersbewegingen per dag van en naar het perceel aan de Strengeweg. Dit aantal is gebaseerd op aannames van de initiatiefnemer. Volgens [appellante A] en andere is ten onrechte geen gebruik gemaakt van objectieve gegevens of tellingen van het aantal verkeersbewegingen. Daarnaast zijn deze verkeersbewegingen gebaseerd op de bedoeling van de initiatiefnemer om de op te richten gebouwen in het plangebied alleen te gebruiken voor opslagdoeleinden, terwijl het plan een ruimer gebruik van het perceel toelaat dan alleen opslag, aldus [appellante A] en andere.

8.1. In paragraaf 4.7 van de plantoelichting is ingegaan op het aspect luchtkwaliteit. Daarin is de invloed van 10 verkeersbewegingen berekend. Gelet op de berekende geringe bijdrage van 10 verkeersbewegingen aan de concentraties in de buitenlucht van zwevende deeltjes (PM10) en stikstofdioxide (NO₂) is ter zitting besproken dat ook als er meer dan 10 verkeersbewegingen plaatsvinden niet de verwachting is dat dit in betekenende mate zal bijdragen aan de luchtverontreiniging en dat het plan in strijd is met artikel 5.16, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De raad heeft in dat kader ter zitting onweersproken gesteld dat de luchtkwaliteit in Borger goed is. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad om reden van luchtkwaliteit niet tot vaststelling van het plan had mogen overgaan.

Het betoog faalt.

Voorwaardelijke verplichtingen watercompenserende maatregel en Ruimtelijk kwaliteitsplan

9. [appellante A] en andere voeren aan dat in artikel 3, lid 3.3, van de planregels onvoldoende is gewaarborgd dat tijdig voldoende waterbergingscapaciteit beschikbaar is en dat het plan overeenkomstig het Ruimtelijk kwaliteitsplan wordt uitgevoerd. Volgens hen zijn ten onrechte in dit artikel de voorwaardelijke verplichtingen alleen gekoppeld aan het gebruik en in gebruik nemen van de gronden en bouwwerken en niet ook aan de bouw van de opstallen. De bouw van gebouwen heeft juist relevante verharding van het perceel tot het gevolg. Ook kunnen gebouwen in strijd met het Ruimtelijk kwaliteitsplan gebouwd worden, aldus [appellante A] en andere.

9.1. Artikel 3, lid 3.3, van de planregels luidt:

"a. Tot een met de bestemming strijdig gebruik wordt in elk geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 van de regels opgenomen landschapsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing;

b. in afwijking van het bepaalde onder a mogen gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving worden gebruikt onder de voorwaarde dat binnen een jaar na tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan uitvoering wordt gegeven aan de aanleg en instandhouding van de landschapsmaatregelen conform het in bijlage 1 van de regels opgenomen landschapsplan, teneinde te komen tot een goede landschappelijke inpassing;

c. tot en met de bestemming strijdig gebruik wordt in ieder geval gerekend het gebruik van en het in gebruik laten nemen van gronden en bouwwerken overeenkomstig de in lid 3.1 opgenomen bestemmingsomschrijving zonder de realisatie van de watercompenserende maatregel als bedoeld in de brief van het waterschap Hunze en Aa's d.d. 2 februari 2017, kenmerk IN17-0017/17-0202, welke als bijlage 2 aan deze regels is gehecht".

9.2. De inhoud van het advies van het waterschap over de benodigde watercompenserende maatregel en de inhoud van het landschapsplan, dat wil zeggen het door [appellante A] en andere genoemde Ruimtelijk kwaliteitsplan in bijlage 1 van de planregels, hebben [appellante A] en andere niet bestreden. Het plan maakt het mogelijk dat met de bouwwerkzaamheden wordt begonnen voordat de watercompenserende maatregel, zoals geadviseerd in de als bijlage 2 bij de planregels gevoegde brief van het waterschap, is gerealiseerd en uitvoering is gegeven aan het Ruimtelijk kwaliteitsplan. Van de gebouwde gebouwen kan echter geen gebruik worden gemaakt voordat de door het waterschap geadviseerde watercompenserende maatregel is gerealiseerd en uitvoering is gegeven aan de landschapsmaatregelen in het Ruimtelijk kwaliteitsplan. De Afdeling acht het niet aannemelijk dat na de bouw van de gebouwen en bouwwerken alsnog zal worden afgezien van het gebruik van de gronden, zodat niet aannemelijk is dat de door het waterschap geadviseerde watercompenserende maatregel en de landschapsmaatregelen in het Ruimtelijk kwaliteitsplan niet zullen worden uitgevoerd en in stand zullen worden gehouden terwijl wel bouwwerken zijn opgericht. De Afdeling betreft daarbij dat ter zitting naar voren is gebracht dat [belanghebbende] het vrijkomende zand van het graven van de bergingssloot wil gebruiken voor de bouw van de gebouwen op het perceel. De raad heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de in artikel 3, lid 3.3, van de planregels opgenomen voorwaardelijke verplichtingen voldoende garanderen dat de in deze planregels bedoelde watercompenserende maatregel en de landschapsmaatregelen worden uitgevoerd en in stand worden gehouden.

Het betoog faalt.

Conclusie

10. Het beroep is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover:

- het beroep is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Wonen-voormalige boerderij" ter plaatse van het perceel aan de [locatie 1] te Borger;
- het beroep is ingesteld door [appellante B];

II. verklaart het beroep, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. D.A. Verburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.G. Alderlieste, griffier.

w.g. Kranenburg w.g. Alderlieste
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 december 2018

590.