

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:826

Datum uitspraak

28 februari 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 december 2021 heeft de raad van de gemeente Tynaarlo het bestemmingsplan "Functiewijziging percelen De Groeve, De Dijk-Pelincksweg" vastgesteld. Het plan ziet op twee percelen aan weerszijden van de Hunze nabij De Groeve, kadastraal bekend Zuidlaren, sectie K, nummers 928 en 985. Het plan voorziet in een functiewijziging van deze percelen van een natuurbestemming naar een agrarische bestemming. De beroepen richten zich enkel op de wijziging van de bestemming op het perceel K nummer 928. Het perceel K nummer 985 wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] kunnen zich met het plan niet verenigen. Zij wonen op respectievelijk de percelen [locatie 1] en [locatie 2], nabij het perceel. Zij vrezen onder meer nadelige gevolgen voor hun woon- en leefklimaat en de natuurwaarden als gevolg van de agrarische activiteiten die in het plan worden mogelijk gemaakt. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] doelen in het bijzonder op de gevolgen van bemesting, beweiding en het scheuren van de grond.

Volledige tekst

202200659/1/R3.

Datum uitspraak: 28 februari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te De Groeve, gemeente Tynaarlo,
 2. [appellant sub 2], wonend te De Groeve, gemeente Tynaarlo,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Tynaarlo,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Functiewijziging percelen De Groeve, De Dijk-Pelincksweg" (hierna: het plan) vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 31 oktober 2023, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. K. Mulder, advocaat te Groningen, en [gemachtigde A], [appellant sub 2], vertegenwoordigd door de hiervoor genoemde mr. K. Mulder, en de raad, vertegenwoordigd door N.Y.D. Schipper-Simonis, zijn verschenen. Voorts is op de zitting Stichting Het Drentse Landschap, vertegenwoordigd door [gemachtigde B], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 26 november 2020 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

2. Het plan ziet op twee percelen aan weerszijden van de Hunze nabij De Groeve, kadastraal bekend Zuidlaren, sectie K, nummers 928 en 985. Het plan voorziet in een functiewijziging van deze percelen van een natuurbestemming naar een agrarische bestemming. De beroepen richten zich enkel op de wijziging van de bestemming op het perceel K nummer 928 (hierna: het perceel). Het perceel K nummer 985 wordt daarom verder buiten beschouwing gelaten.

3. Het perceel was voorheen in gebruik als grasland. Het perceel had in het vorige bestemmingsplan "Tusschenwater" de bestemming "Natuur - 2". Dit vanwege de verwachting dat het perceel deel zou gaan uitmaken van een grotere oppervlakte aan natuurontwikkeling, te verwerven door de provincie Drenthe en Stichting Het Drentse Landschap. De voor "Natuur - 2" bestemde gronden waren ook bestemd voor de uitoefening van grondgebonden agrarische bedrijven. Er gold daarbij wel een verbod op het scheuren, het omzetten en/of anderszins ingrijpend wijzigen van gronden ten behoeve van een permanent ander gebruik.

4. In het voorliggende bestemmingsplan is de bestemming "Agrarisch" toegekend aan het perceel. Op grond van artikel 3.1 van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen

gronden, voor zover van belang, bestemd voor de uitoefening van grondgebonden agrarische bedrijven, cultuurgrond, met daaraan ondergeschikt recreatief medegebruik; behoud van landschappelijke, cultuurhistorische en natuurlijke waarden en herstel en ontwikkeling van de natuurlijke waarden. Het verbod op het scheuren, het omzetten en/of anderszins ingrijpend wijzigen van gronden ten behoeve van permanent ander gebruik is niet langer opgenomen in de planregels.

5. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] kunnen zich met het plan niet verenigen. Zij wonen op respectievelijk de percelen [locatie 1] en [locatie 2], nabij het perceel. Zij vrezen onder meer nadelige gevolgen voor hun woon- en leefklimaat en de natuurwaarden als gevolg van de agrarische activiteiten die in het plan worden mogelijk gemaakt. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] doelen in het bijzonder op de gevolgen van bemesting, beweiding en het scheuren van de grond. Ook stellen zij dat er mogelijk zwaardere gewasbeschermingsmiddelen zullen worden gebruikt. Omdat de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] nagenoeg gelijklopend zijn worden de beroepsgronden hieronder gezamenlijk behandeld.

Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

7. De relevante wettelijke bepalingen, regelgeving en planregels die ten grondslag liggen aan de hiernavolgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Aantasting woon- en leefklimaat

8. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plan leidt tot een onevenredige aantasting van hun woon- en leefklimaat. Het plan staat namelijk zwaardere agrarische bedrijvigheid toe ten opzichte van het vorige bestemmingsplan "Tusschenwater". In dat bestemmingsplan was het namelijk niet mogelijk om de grond te scheuren, terwijl de betrokken gronden in gebruik waren als grasland. Onder het nu voorliggende bestemmingsplan kan het perceel wel omgezet worden naar bijvoorbeeld een aardappelland met de bijbehorende werkzaamheden. Het plan verbiedt daarbij activiteiten als beweiden, bemesten en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen niet.

Hierdoor is er intensiever agrarisch gebruik mogelijk, wat gepaard gaat met geur-, stof- en geluidoverlast, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2]. Voor de bestemmingswijziging is de grond van het perceel al illegaal gescheurd en in gebruik genomen als aardappelland. Daarvan hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] al overlast ervaren door bijvoorbeeld verstuiwing en verwaaiing van grond. Daardoor komt de grond in tuinen en op huizen terecht en verzanden grindpaden. Ook komt de coloradokever af op de aardappelteelt en heeft deze ter plaatse al voor overlast gezorgd. Daarnaast zorgt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor vervuiling en geuroverlast. Ook verandert het uitzicht op het perceel aanzienlijk. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met deze belangen van omwonenden. Daardoor is het plan in strijd

met artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), vastgesteld. De toelichting van het plan bevat ten onrechte geen beoordeling van deze gevolgen voor de omgeving.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen verder dat de richtafstanden uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: de VNG-brochure) niet worden gehaald. Deze schrijft namelijk een afstand van 10 m voor stof en geur en 30 m voor geluid voor tussen woningen en akkerbouw en fruitteelt. Daar wordt in dit geval niet aan voldaan. Het feit dat er tussen de woonpercelen en de gronden van het perceel een strook grond van 10 m ligt waaraan de bestemming "Bos" is toegekend doet hier niet aan af.

8.1. De raad stelt dat het plan niet leidt tot een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden. De raad erkent dat er met het aan het perceel toekennen van de bestemming "Agrarisch" in het plan meer mogelijkheden voor het agrarisch gebruik van het perceel zijn dan was toegestaan onder de bestemming "Natuur - 2" in het vorige bestemmingsplan "Tusschenwater". De raad benadrukt echter dat onder dat bestemmingsplan de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf ook al mogelijk was, waarbij beweiden, bemesten en het gebruik van agrarische machines was toegestaan. Het perceel is ook jarenlang gemaaid en bemest, aldus de raad.

Voor wat betreft het uitzicht wijst de raad erop dat er een strook grond van ruim 10 m breed tussen de woonpercelen en het plangebied ligt waaraan in het bestemmingsplan "Kleinere kernen" de bestemming "Bos" is toegekend. Daar is opgaande beplanting aanwezig, mede waardoor deze bestemming bepalender is voor het uitzicht dan de achterliggende gronden. Bovendien is in de bestemming "Agrarisch" geen mogelijkheid opgenomen om bedrijfsbebouwing op de gronden van het perceel op te richten. Daarom zal het intensievere gebruik, voor zover dit plaats gaat vinden, slechts gedeelten van het jaar plaatsvinden.

De raad stelt verder dat de richtafstanden van de VNG-brochure voor akkerbouw en fruitteelt alleen van toepassing zijn op de bij een agrarisch bedrijf aanwezige bedrijfsgebouwen. Die worden echter niet toegestaan in dit plan. Om die reden hoeft niet aan die richtafstanden te worden voldaan. Omdat er op de gronden van het perceel slechts bepaalde momenten in het jaar gewerkt zal worden, is mogelijke geluidoverlast daarvan alleen sporadisch te verwachten, aldus de raad.

Daarbij stelt de raad dat het perceel eerder de bestemming "Natuur - 2" heeft gekregen vanwege de aanwijzing van het perceel als onderdeel van het Natuur Netwerk Nederland (hierna: het NNN). Het perceel ligt echter geïsoleerd ten opzichte van de rest van het NNN en wordt al omringd door agrarische gronden. Om die reden heeft de provincie reden gezien om het perceel uit het NNN te verwijderen. Omdat het perceel geen potentieel heeft voor natuurwaarden heeft de gemeenteraad reden gezien om aan het perceel niet langer de bestemming "Natuur - 2", maar de bestemming "Agrarisch" toe te kennen.

8.2. De Afdeling stelt vast dat in het bestemmingsplan "Tusschenwater" op grond van de bestemming "Natuur - 2" de gronden van het perceel onder meer bestemd waren voor de uitoefening van grondgebonden agrarische bedrijven. Daarbij was het niet toegestaan om de grond te scheuren, om te zetten of anderszins ingrijpend te wijzigen ten behoeve van een permanent ander gebruik. Dat het perceel voorheen als grasland in gebruik was staat daarbij niet ter discussie. In het voorliggende bestemmingsplan is het ook mogelijk om het perceel in gebruik te nemen voor cultuurgrond. Naast grasland zijn bijvoorbeeld ook akkerbouw- en tuinbouwgronden toegestaan. Daarmee is er op het perceel dus intensiever agrarisch gebruik

mogelijk. De raad erkent ook dat de mogelijkheden in het voorliggende bestemmingsplan kunnen leiden tot intensiever gebruik van het perceel.

8.3. Voor zover het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] ziet op de VNG-brochure, oordeelt de Afdeling als volgt. In bijlage 1 van de VNG-brochure is een richtafstandenlijst opgenomen. Volgens deze richtafstandenlijst geldt bij bedrijfsgebouwen van akkerbouw en fruitteelt een richtafstand van 30 meter. In het voorliggende plan is op de gronden met de bestemming "Agrarisch" geen mogelijkheid opgenomen voor het oprichten van bedrijfsbebouwing. De Afdeling is daarom met de raad van oordeel dat de richtafstanden uit de VNG-brochure voor zover deze zien op akkerbouw en fruitteelt niet van toepassing zijn.

8.4. De raad heeft verder onderzocht en onderbouwd dat de gevolgen die gepaard gaan met de bestemmingswijziging niet zodanig zijn dat de gevolgen voor omwonenden zwaarder moeten wegen dan het wijzigen van de bestemming in "Agrarisch". Daarbij is ook rekening gehouden met de afstand van het perceel tot de omliggende woningen. Zo is de afstand tot de woningen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] respectievelijk ongeveer 50 en 75 meter. Tussen het plangebied en de woningen ligt daarnaast een strook grond van 10 m breed waaraan in een ander bestemmingsplan de bestemming "Bos" is toegekend. Daarop is sprake van aanwezige beplanting. Ook onder de voorheen geldende bestemming "Natuur - 2" kon er sprake zijn van bemesting en het gebruik van agrarische machines. Daarbij maakt de bestemming "Agrarisch" op het perceel geen bedrijfsbebouwing mogelijk. De raad heeft tevens de aanduiding "milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied" opgenomen, waardoor bijvoorbeeld strengere regels gelden voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.

De raad heeft daarnaast gewezen op de geïsoleerde ligging van het perceel ten opzichte van overig natuurgebied en het gebrek aan natuurpotentieel. Om die reden heeft de raad dan ook meer gewicht kunnen toekennen aan het wijzigen van de bestemming dan aan de gevolgen die voor omwonenden en omliggende gronden kunnen optreden als gevolg van die wijziging. De Afdeling concludeert dat onder deze omstandigheden de raad redelijkerwijs tot het oordeel heeft kunnen komen dat er geen sprake is van een onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat van omwonenden.

Het betoog slaagt niet.

Activiteitenbesluit milieubeheer

9. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen verder dat artikel 3.46, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) voorschrijft dat een afstand van 50 m aangehouden moet worden tussen de opslag van agrarische bedrijfsstoffen en woningen. De feitelijk aanwezige afstand ten opzichte van hun woonpercelen is op veel plekken minder groot.

9.1. De raad stelt dat in het plan voor het perceel geen mogelijkheid tot bebouwing is opgenomen die onderdeel uit zal maken van een agrarische inrichting. Om die reden zal artikel 3.46 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing zijn op de gronden van het perceel. Daarnaast is dit artikel ongeacht de bestemming van toepassing. Daarom zal zelfs als een agrariër op dit perceel agrarische bedrijfsstoffen op wil slaan hij aan deze afstand moeten voldoen. Overigens is langdurige opslag van agrarische producten in artikel 3.6 van de planregels verboden.

9.2. Zoals hierboven is vastgesteld, kan er op de gronden met de bestemming "Agrarisch" geen bedrijfsbebouwing opgericht worden. Daardoor is het op voorhand niet aannemelijk dat er een situatie zal ontstaan die in strijd is met artikel 3.46 van het Activiteitenbesluit. Daarbij

wijst de Afdeling erop dat als er toch een situatie ontstaat die strijdig is met artikel 3.46 van het Activiteitenbesluit op basis van dat artikel gehandhaafd kan worden.
Het betoog slaagt niet.

Ontbreken planregel over gebruik bemesting, bestrijdingsmiddelen en beweiding.

10. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen ook dat in het plan voor het perceel ten onrechte geen planregel over bemesting, bestrijdingsmiddelen en beweiding is opgenomen. Het intensievere agrarische gebruik van het perceel leidt tot een situatie waarin de gronden meer bemest zullen worden en zullen worden bespoten met bestrijdingsmiddelen. Dit terwijl het perceel onderdeel uitmaakt van een grondwaterbeschermingsgebied en intensievere bemesting en het gebruik van bestrijdingsmiddelen gevolgen heeft voor de omgeving.

10.1. De raad stelt dat bemesten van het perceel op grond van de bestemming "Natuur - 2" in het bestemmingsplan "Tussenwater" al toegestaan was. Deze bestemming liet namelijk de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf toe. Daaronder vallen ook het beweiden en bemesten van het grasland. In de praktijk is het perceel ook jarenlang gemaaid en bemest, aldus de raad. Daardoor was er geen reden om nu in het plan een bepaling op te nemen over het bemesten van de gronden. Daarbij zijn er landelijke regels over het gebruik van bemesting. Ook is in het plan voor het perceel de gebiedsaanduiding "milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied" opgenomen waardoor het grondwaterbeschermingsgebied beschermd wordt. Daarbij zijn er wettelijke regels over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in het grondwaterbeschermingsgebied. Om die reden ziet de raad geen reden om hier een planregel over op te nemen.

10.2. De Afdeling stelt vast dat uit wat hiervoor is overwogen volgt dat de verandering van de bestemming gepaard gaat met een toegestaan intensiever gebruik, maar dat dit gebruik niet leidt tot een onevenredige aantasting voor het woon- en leefklimaat. Daarnaast heeft de raad voor het perceel een gebiedsaanduiding opgenomen ter bescherming van het grondwaterbeschermingsgebied. Daarnaast volgt uit het onderzoek van Bureau Waardenburg van 8 juni 2021 dat de wijziging van de bestemming niet leidt tot aanzienlijke gevolgen op het gebied van bemesting. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat het op het perceel toegestane gebruik onaanvaardbare gevolgen voor de omgeving of het grondwaterbeschermingsgebied zal hebben. Om die redenen heeft de raad redelijkerwijs af kunnen zien van het opnemen van een bepaling waarmee de bemesting, gewasbeschermingsmiddelen of beweiding verder aan banden wordt gelegd.

Het betoog slaagt niet.

Stikstof

11. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat, mede vanwege de toename van de hoeveelheid bemesting, het plan meer stikstofuitstoot mogelijk maakt. Deze stikstofuitstoot kan negatieve gevolgen hebben voor dichtbijgelegen, overbelaste Natura 2000-gebieden, zoals het Zuidlaardermeergebied en het gebied van de Drentsche Aa. Om die reden had er een passende beoordeling moeten worden gemaakt. Nu dit niet is gedaan is het plan in strijd met artikel 6 van de Habitatrichtlijn en de artikelen 2.7 en 2.8 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) vastgesteld. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] verwijzen daarvoor naar de uitspraken van de Afdeling van 15 januari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:99](#), onder 3.7 en van 29 mei 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:1603](#), onder 35.

11.1. Vanwege de afstand tussen het Drentsche Aa-gebied en de woningen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stelt de raad zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste aan

een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond in de weg staat.

11.2. Op grond van artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) volgt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

11.3. De bepalingen in de Wnb over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied zijn daarin opgenomen ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), volgt dat de individuele belangen van een natuurlijk persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen.

11.4. De raad is terecht tot de conclusie gekomen dat de dichtst bij het plangebied gelegen Natura 2000-gebieden het Zuidlaardermeergebied en het Drentsche Aa-gebied zijn. Deze bevinden zich op een afstand van ongeveer 600 m en 3.500 m van de woningen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2]. Gelet op deze afstand maken deze Natura 2000-gebieden naar het oordeel van de Afdeling geen deel uit van de directe woon- en leefomgeving van [appellant sub 1] en [appellant sub 2]. De Afdeling is daarom van oordeel dat er geen duidelijke verwevenheid bestaat tussen de individuele belangen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe woon- en leefomgeving en de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen. Dit betekent dat zij zich, gelet op artikel 8:69a van de Awb, niet op de schending van de normen in de Wnb kunnen beroepen. Omdat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit vanwege deze beroepsgrond, ziet de Afdeling af van een inhoudelijke bespreking daarvan.

Het betoog slaagt niet.

Onzorgvuldige onderzoeken

12. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de aan het plan ten grondslag liggende onderzoeken van Sweco van 2 september 2020 en Bureau Waardenburg van 8 juni 2021 gebrekkig zijn uitgevoerd voor de inventarisatie van aanwezige diersoorten. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] verwijzen hiervoor naar de artikelen 3:2 en 3:9 van de Awb en de uitspraak van de Afdeling van 6 mei 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1182](#), onder 3.1. Daarbij heeft de raad zich onvoldoende vergewist of het verkennend natuuronderzoek van Sweco en het veldonderzoek van Bureau Waardenburg op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, de redeneringen begrijpelijk zijn en de conclusies daarop aansluiten. Daartoe stellen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] het volgende.

De veldonderzoeken hebben plaatsgevonden op 17 juli 2020 (Sweco) en 12 april 2021 (Bureau Waardenburg). Op dat moment was het gebruik van het perceel al gewijzigd in aardappelland. De grond was daardoor al gescheurd, bemest, omgegraven en meermalen

bespoten. Daarom is het logisch dat er op die momenten op het perceel weinig tot geen diersoorten meer zijn waargenomen. Uit foto's blijkt dat er wel degelijk diersoorten in het verleden op het perceel aanwezig zijn geweest, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

12.1. De raad erkent dat voorafgaand aan het onderzoek van Sweco het perceel in strijd met het voorheen geldende bestemmingsplan als aardappelveld is gebruikt. De raad voert aan dat hij daarom een aanvullend onderzoek door Bureau Waardenburg heeft laten uitvoeren. Het veldonderzoek van dit rapport heeft op 12 april 2021 plaatsgevonden. Het rapport is op 8 juni 2021 vastgesteld. De raad stelt dat Bureau Waardenburg heeft beoordeeld of het terrein geschikt is (geweest) voor de in de regio voorkomende beschermde soorten. Daarvoor heeft Bureau Waardenburg het andere perceel (K nummer 985) als referentie genomen en gebruik gemaakt van de Nationale Databank Flora en Fauna (hierna: NDFF). Bureau Waardenburg komt aan de hand hiervan tot de conclusie dat het scheuren van de grond weinig effect heeft op de ecologische waarde van het perceel zelf, aldus de raad. Bureau Waardenburg vermeldt daarbij dat het geen botanisch rijke percelen zijn die altijd bemest zijn geweest. Ook zijn de percelen niet van belang voor kritische weidevogels. Omdat er geen aangrenzende percelen zijn met voor vermesting gevoelige habitattypen zijn op dit punt geen negatieve gevolgen op deze aangrenzende percelen te verwachten. Daarmee worden de conclusies van het eerdere rapport van Sweco onderschreven, aldus de raad.

12.2. Het bestuursorgaan mag op het advies van een deskundige afgaan, nadat het is nagegaan of dit advies op zorgvuldige wijze tot stand is gekomen, de redenering daarin begrijpelijk is en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Deze verplichting is neergelegd in artikel 3:9 van de Awb voor de wettelijke adviseur en volgt uit artikel 3:2 van de Awb voor andere adviseurs. Als een partij concrete aanknopingspunten voor twijfel aan de zorgvuldigheid van de totstandkoming van het advies, de begrijpelijkheid van de in het advies gevolgde redenering of het aansluiten van de conclusies daarop naar voren heeft gebracht, mag het bestuursorgaan niet zonder nadere motivering op het advies afgaan. Zo nodig vraagt het orgaan de adviseur een reactie op wat over het advies is aangevoerd.

12.3. De Afdeling stelt vast dat de raad naar aanleiding van de zienswijzen heeft ingezien dat er vóór het veldonderzoek van Sweco op het perceel werkzaamheden hadden plaatsgevonden die mogelijk van invloed zijn geweest op de aanwezigheid van beschermde plant- en diersoorten. Daarom heeft de raad aanleiding gezien om aanvullend onderzoek te laten uitvoeren naar de aanwezige natuurwaarden in het gebied door Bureau Waardenburg. Hoewel het veldonderzoek nog altijd plaats heeft gevonden na de verrichte werkzaamheden is in het rapport voldoende rekening gehouden met het gegeven dat de gronden van het perceel vóór het onderzoek van Sweco in strijd met het toen geldende bestemmingsplan waren gescheurd en omgezet naar aardappelland. Aanvullend aan het veldonderzoek is bijvoorbeeld bronnenonderzoek uitgevoerd. Hiervoor zijn de NDFF, stichting het Drentsche Landschap en Staatsbosbeheer geraadpleegd. In dit aanvullende onderzoek is het perceel K 985 als vergelijking gebruikt. Dit perceel was op het moment van het onderzoek nog niet gescheurd en gaf daarom een goed beeld van hoe het perceel K 928 eruit zag voordat het werd gescheurd.

Aan de hand hiervan heeft Bureau Waardenburg onderzocht wat de functie van het plangebied is voor de beschermde plant- en diersoorten. Vervolgens is beoordeeld wat de effecten van de ingreep op de beschermde soorten zijn waarvoor het gebied een functie heeft. Aan de hand hiervan is Bureau Waardenburg tot de conclusie gekomen dat er geen effecten voor beschermde plant- en diersoorten zijn die in strijd komen met de Wnb.

12.4. De Afdeling komt gelet op het bovenstaande tot de conclusie dat de raad zich

voldoende vergewist heeft of de rapporten van Sweco en Bureau Waardenburg op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen, de redeneringen daarin begrijpelijk zijn en de getrokken conclusies daarop aansluiten. Dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] erop wijzen dat er in het verleden dieren aanwezig zijn geweest op het perceel K 928 doet daar geen afbreuk aan. Door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] is niet aannemelijk gemaakt dat het hier om beschermde soorten ging of dat anderszins het onderzoek ten onrechte concludeert dat effecten die er zijn niet leiden tot een situatie die strijdig is met de Wnb. Om die reden heeft de raad in wat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aanvoeren geen reden hoeven zien waarom hij de onderzoeken niet aan het plan ten grondslag kon leggen. Het betoog slaagt niet.

Strijd met Provinciale omgevingsverordening Drenthe

13. Ten slotte betogen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat het plan in strijd met de artikelen 2.28 en 2.29 van de Provinciale omgevingsverordening Drenthe (hierna: de omgevingsverordening) is vastgesteld. Het perceel maakt onderdeel uit van het NNN. Het plan maakt nieuwe activiteiten in dit NNN mogelijk, waaronder bemesten, beweiden en omgraven. Deze activiteiten kunnen volgens hen leiden tot significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden of tot een significante vermindering van de oppervlakte van de natuurgebieden. De raad heeft hiertoe geen saldobenadering of passende beoordeling laten opstellen. Daardoor kan de raad niet uitsluiten dat deze activiteiten leiden tot een significante aantasting van het NNN. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] verwijzen daarvoor ook naar de uitspraak van de Afdeling van 31 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:664](#), onder 5.4.2.

Daarnaast kan geen uitzondering gemaakt worden, zoals opgenomen in artikel 2.29 van de omgevingsverordening. Aan het eerste lid van dit artikel is niet voldaan omdat er geen sprake is van een groot maatschappelijk belang en er voldoende andere mogelijkheden zijn voor de realisatie. Ook wordt niet aangegeven hoe negatieve effecten worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd. Dit terwijl de verschillen tussen het vorige en het nu vastgestelde plan niet gering zijn. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] verwijzen hiervoor naar de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2562](#), r.o. 4.6.

13.1. De raad stelt dat er geen sprake is van strijdigheid met artikel 2.28 van de omgevingsverordening. De raad heeft op de zitting desgevraagd verklaard dat de reden voor de bestemmingsplanwijziging is gelegen in de geïsoleerde ligging van het perceel ten opzichte van de rest van het NNN. Om die reden was het al vanaf het begin duidelijk dat de provincie de percelen K nummer 928 en K nummer 985 uit het NNN zou schrappen. Om die reden heeft de raad van de provincie aangenomen dat een toets aan de artikelen 2.28 en 2.29 van de omgevingsverordening niet nodig was.

13.2. De Afdeling stelt voorop dat het plan getoetst dient te worden naar het recht en de feiten op het moment dat het besluit tot vaststelling van het plan is genomen. Daarvoor verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 8 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1630](#), onder 1.1. Niet ter discussie staat dat ten tijde van het vaststellen van het plan het perceel nog onderdeel uitmaakte van het NNN. Artikel 2.28, eerste lid, onder b, van de omgevingsverordening zoals dat luidde op het moment van vaststelling van het plan bepaalt daarbij dat een bestemmingsplan geen bestemmingen en regels bevat die omzetting naar de natuurfunctie onomkeerbaar belemmeren en de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN significant aantasten.

13.3. In de toelichting van het plan noemt de raad de eis uit artikel 2.28 van de omgevingsverordening, maar wordt geen concrete toetsing aan dit artikel uitgevoerd. In een zienswijze in reactie op het ontwerpbestemmingsplan is betoogd dat er ten onrechte niet aan deze bepaling van de omgevingsverordening is getoetst. In de Nota Zienswijzen reageert de raad hierop door aan te geven dat de provincie Drenthe schriftelijk heeft aangegeven dat onder andere de percelen uit dit bestemmingsplan in de toekomst geen onderdeel meer uit zullen maken van het NNN. Op de zitting heeft de raad bevestigd dat om deze reden niet getoetst is aan de omgevingsverordening op dit punt. Ten tijde van het vaststellen van het plan maakte het perceel echter nog onderdeel uit van het NNN. In artikel 2.28 van de omgevingsverordening is geen uitzondering opgenomen voor de situatie waarin de provincie verklaart een gebied uit het NNN te gaan halen. Daarmee heeft de raad ten onrechte niet getoetst aan artikel 2.28 van de omgevingsverordening.

13.4. Om die reden slaagt het betoog. Het plan komt dan ook voor vernietiging in aanmerking voor zover dit de wijzigingen op het perceel K nummer 928 betreft. De Afdeling zal bezien of aanleiding bestaat de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand te laten als bedoeld in artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb.

Kunnen de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand blijven?

14. Gelet op wat hiervoor onder 12.2 - 12.4 is overwogen zal de Afdeling het besluit tot vaststelling van het plan vernietigen. De Afdeling ziet daarbij geen aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb te bepalen dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Bij het gebruik van deze bevoegdheid zal de Afdeling de overtuiging moeten hebben dat de uitkomst van het geschil, in het geval het bestuursorgaan opnieuw in de zaak zou voorzien, geen andere zou zijn en de toets aan het recht kan doorstaan. Daarbij neemt de Afdeling het volgende in aanmerking.

14.1. De Afdeling stelt vast dat het perceel inmiddels van de kaart van het NNN is verwijderd. De raad heeft in dit verband gewezen op het daarover op 6 september 2022 door gedeputeerde staten van de provincie Drenthe genomen besluit. Om die reden zal bij het vaststellen van een nieuw besluit over het plan dus niet meer getoetst hoeven te worden aan de artikelen 2.28 en 2.29 van de omgevingsverordening. Het gebrek is dus geheeld. De beroepsgronden van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geven dus geen aanleiding om het plan niet in stand te laten. Toch zal de Afdeling niet zelf in de zaak voorzien en de rechtsgevolgen van het plan in stand laten. De Afdeling heeft namelijk niet de overtuiging dat de raad bij het opnieuw in de zaak voorzien het plan weer op dezelfde wijze zal vaststellen. Het plan is namelijk mede vastgesteld vanwege een voorgenomen grondruil. Voor en tijdens de zitting is vast komen te staan dat de gronden waar het plan betrekking op heeft geen onderdeel meer uitmaken van deze grondruil. Het wegvallen van deze grondruil is dus een nieuw aspect waar bij het opnieuw vaststellen van het plan rekening moet worden gehouden en het is mogelijk dat de raad op die grond tot een andere afweging komt. Omdat deze ontwikkeling na de vaststelling van het plan heeft plaatsgevonden heeft de raad dit niet kunnen meenemen in zijn eerdere besluitvorming. Om die reden zal de Afdeling de rechtsgevolgen van het bestreden besluit niet in stand laten.

Conclusie

15. Gelet op wat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd zijn de beroepen gegrond. Het besluit tot vaststelling van het plan dient gelet op wat onder 13.2 - 13.4 is overwogen te worden vernietigd, voor zover dit ziet op het perceel K nummer 928, vanwege strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb. Daardoor zal de raad opnieuw een besluit

moeten nemen over het wel of niet vaststellen van het bestemmingsplan voor zover dit ziet op het perceel K nummer 928.

16. De Afdeling ziet 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.

17. De raad moet de proceskosten vergoeden. De Afdeling ziet aanleiding de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] te behandelen als samenhangende zaken in de zin van artikel 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht. Hierbij betreft de Afdeling dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voor het indienen van hun beroep en op de zitting zijn bijgestaan door dezelfde rechtsbijstandsverlener, wiens werkzaamheden voor deze twee beroepen voorafgaand aan en tijdens die zitting nagenoeg identiek waren.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Tynaarlo van 7 december 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Functiewijziging percelen De Groeve, De Dijk-Pelincsweg" voor zover dit bestemmingsplan ziet op het perceel aan de zuidwestzijde van de Hunze nabij De Groeve, kadastraal bekend Zuidlaren, sectie K, nummer 928;

III. draagt de raad van de gemeente Tynaarlo op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Tynaarlo tot vergoeding van bij [appellant sub 1] en [appellant sub 2] in verband met de behandeling van de beroepen opgekomen proceskosten, te weten:

a. € 875,00 aan [appellant sub 1], geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. € 875,00 aan [appellant sub 2] geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Tynaarlo aan [appellant sub 1] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Tynaarlo aan [appellant sub 2] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.J.W.P. van Gastel, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, griffier.

w.g. Van Gastel

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Plambeck

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 februari 2024

Bijlage: wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

"Artikel 3:2

Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

"Artikel 3:4

1. Het bestuursorgaan weegt de rechtstreeks bij het besluit betrokken belangen af, voor zover niet uit een wettelijk voorschrift of uit de aard van de uit te oefenen bevoegdheid een beperking voortvloeit.

2. De voor een of meer belanghebbenden nadelige gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen."

"Artikel 3:9

Indien een besluit berust op een onderzoek naar feiten en gedragingen dat door een adviseur is verricht, dient het bestuursorgaan zich ervan te vergewissen dat dit onderzoek op zorgvuldige wijze heeft plaatsgevonden."

"Artikel 8:69a

De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

"Artikel 8:72

1. Indien de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart, vernietigt hij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk.

2. De vernietiging van een besluit of een gedeelte van een besluit brengt vernietiging van de rechtsgevolgen van dat besluit of van het vernietigde gedeelte daarvan mee.

3. De bestuursrechter kan bepalen dat:

a. de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven, of

b. zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

(...)"

Wet ruimtelijke ordening

"Artikel 3.1

1. De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die

bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied."

Wet natuurbescherming

"Artikel 2.7

1. Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8.

(...)

Artikel 2.8

1. Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied.

2. In afwijking van het eerste lid hoeft geen passende beoordeling te worden gemaakt, ingeval het plan of het project een herhaling of voortzetting is van een ander plan, onderscheidenlijk project, of deel uitmaakt van een ander plan, voor zover voor dat andere plan of project een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren over de significante gevolgen van dat plan of project.

3. Het bestuursorgaan stelt het plan uitsluitend vast, en gedeputeerde staten verlenen voor het project, bedoeld in het eerste lid, uitsluitend een vergunning, indien uit de passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan, onderscheidenlijk het project de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zal aantasten.

(...)"

Activiteitenbesluit milieubeheer

"Artikel 3.46

1. Het opslaan van agrarische bedrijfsstoffen vindt plaats op ten minste:

- a. 100 meter afstand tot een geurgevoelig object dat binnen de bebouwde kom is gelegen, of
- b. 50 meter afstand tot een geurgevoelig object dat buiten de bebouwde kom is gelegen.

(...)"

Besluit proceskosten bestuursrecht

"Artikel 3

1. Samenhangende zaken worden voor de toepassing van artikel 2, eerste lid, onder a, beschouwd als één zaak.

2. Samenhangende zaken zijn: door een of meer belanghebbenden gemaakte bezwaren of

ingestelde beroepen, die door het bestuursorgaan of de bestuursrechter gelijktijdig of nagenoeg gelijktijdig zijn behandeld, waarin rechtsbijstand als bedoeld in artikel 1, onder a, is verleend door dezelfde persoon dan wel door een of meer personen die deel uitmaken van hetzelfde samenwerkingsverband en van wie de werkzaamheden in elk van de zaken nagenoeg identiek konden zijn."

Provinciale omgevingsverordening Drenthe

Artikel 2.28

1. De gronden aangeduid op kaart D3 (Natuurnetwerk Nederland) vormen het Natuurnetwerk Nederland waarvoor geldt dat:

a. een ruimtelijk plan, indien het een bestemmingsplan betreft voor gronden die in het Natuurbeheerplan zijn begrepen als nieuwe of bestaande natuur, een wijzigingsbevoegdheid bevat die bepaalt dat burgemeester en wethouders een bestemming kunnen wijzigen in een natuur- of bosbestemming vanaf het moment dat:

i. eigenaren van de desbetreffende gronden daarom verzoeken;

ii. de gronden zijn verworven of ontpacht ten behoeve van het realiseren van de natuurfunctie; of

iii. gedeputeerde staten besluiten dat zij provinciale staten zullen verzoeken om het besluit tot het verzoek tot onteigening aan de Kroon, als bedoeld in artikel 78 van de Onteigeningswet, te nemen en dat ter voorbereiding van dit besluit van provinciale staten, gedeputeerde staten een kopie van hun besluit hiertoe aan burgemeester en wethouders zenden met het verzoek over te gaan tot vaststelling van het wijzigingsplan;

b. een ruimtelijke plan, indien het een bestemmingsplan betreft, geen bestemmingen en regels bevat die omzetting naar de natuurfunctie onomkeerbaar belemmeren en de wezenlijke kenmerken en waarden van Natuurnetwerk Nederland significant aantasten.

2. In aanvulling op het eerste lid beschrijft de toelichting van het ruimtelijk plan:

a. de wezenlijke kenmerken en waarden van het desbetreffende deel van Natuurnetwerk Nederland, zoals aangegeven in het Natuurbeheerplan;

b. hoe de wezenlijke kenmerken en waarden worden beschermd; en

c. hoe negatieve effecten op de wezenlijke kenmerken en waarden worden voorkomen.

(...)

Artikel 2.29

1. In afwijking van artikel 2.28, eerste en tweede lid, kan een ruimtelijk plan voorzien in nieuwe activiteiten dan wel wijziging van bestaande activiteiten voor zover:

a. er sprake is van een groot maatschappelijk belang;

b. er geen reële andere mogelijkheden zijn; en

c. de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende effecten worden gecompenseerd waarbij;

i. de compensatie niet mag leiden tot een nettoverlies van areaal, samenhang en kwaliteit van de wezenlijke waarden en kenmerken; en

ii. de compensatie plaatsvindt:

- aansluitend aan of, als dat niet mogelijk is, nabij Natuurnetwerk Nederland;
- in Natuurnetwerk Nederland wanneer deze gronden beleidsmatig niet zijn aangeduid als natuur, inclusief nieuwe natuur;
- door realisering van kwalitatief gelijkwaardige waarden of fysieke compensatie op afstand van het gebied; of
- op financiële wijze.

2. In aanvulling op het eerste lid kan het ruimtelijk plan hier alleen in voorzien indien in het ruimtelijk plan wordt opgenomen:

a. op welke wijze schade aan Natuurnetwerk Nederland zoveel mogelijk wordt voorkomen en resterende schade wordt gecompenseerd;

b. hoe wordt geborgd dat de maatregelen ten behoeve van de compensatie als bedoeld onder het eerste lid, onder c, sub 1, daadwerkelijk wordt uitgevoerd en de wijze waarop die compensatie duurzaam is verzekerd.

(...)