

Uitspraak 201304647/1/R4

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 16 april 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Westvoorne
PROCEDURESOORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Zuid-Holland

201304647/1/R4.

Datum uitspraak: 16 april 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne (hierna: VVBV), gevestigd te Westvoorne,
2. [appellanten sub 2], wonend te [woonplaats], gemeente Westvoorne, appellanten,

en

de raad van de gemeente Westvoorne,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 maart 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijfsverplaatsing Lodderlandsedijk" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben VVBV en [appellanten sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

VVBV en [appellanten sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft [belanghebbende], een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[belanghebbende] heeft een ondernemingsplan ingezonden. Daarbij heeft hij verzocht om beperkte kennisneming als bedoeld in artikel 8:29 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De Afdeling heeft, in een andere samenstelling, beslist dat beperking van de kennisneming gedeeltelijk gerechtvaardigd is. VVBV en [appellanten sub 2] hebben desverzocht toestemming gegeven om mede op grondslag van de informatie waarvan beperking van de kennisneming gerechtvaardigd is geacht uitspraak te doen.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 oktober 2013, waar VVBV, vertegenwoordigd door L. Edzes-van Loon, en [appellanten sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door S. van der Vlist, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord [belanghebbende], vertegenwoordigd door P. van der Ende.

De Afdeling heeft met toepassing van artikel 8:68 van de Awb het onderzoek heropend. De raad heeft daarop een nader stuk ingediend, waarop VVBV en [appellanten sub 2] met nadere stukken hebben gereageerd.

De Afdeling heeft de zaak verder ter zitting behandeld op 13 februari 2014, waar VVBV, vertegenwoordigd door L. Edzes-van Loon, en [appellanten sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door S. van der Vlist, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is daar gehoord [belanghebbende].

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het plan

2. Het plan maakt de verplaatsing mogelijk van een veehouderijbedrijf dat voorheen was gevestigd aan de Verlengde Lodderlandsedijk 4 naar de gronden tussen de percelen Lodderlandsedijk 7 en Lodderlandsedijk 9 te Rockanje. Ten behoeve van het perceel Verlengde Lodderlandsedijk 4 voorziet het plan in een woonbestemming.

De aanleiding voor het plan is volgens de plantoelichting het project "Kreekherstel Strypse Wetering" van het waterschap Hollandse Delta en de provincie Zuid-Holland, dat onder meer als doel heeft het creëren van een waterberging en het inrichten van een deel van de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: EHS). In de plantoelichting staat dat het ten behoeve van de uitvoering van het project noodzakelijk was een groot deel van de gronden op de huidige locatie van het veehouderijbedrijf aan de Verlengde Lodderlandsedijk 4 te verwerven, hetgeen is gebeurd door middel van kavelruil. Volgens de plantoelichting beschikt het veehouderijbedrijf op de huidige locatie door de kavelruil niet meer over een huiskavel van voldoende omvang voor een doelmatige agrarische bedrijfsvoering. Het plan is daarom mede gericht op het bieden van een andere locatie om een volwaardige agrarische bedrijfsvoering te kunnen uitoefenen.

De beroepen

Relativiteit

3. Voor zover in deze uitspraak wordt geoordeeld dat een betoog faalt en niet uitdrukkelijk op de toepasselijkheid van artikel 8:69a van de Awb wordt ingegaan, spreekt de Afdeling zich niet uit over de vraag of dat artikel van toepassing is.

Proceduureel

4. VVBV voert aan dat de communicatie over het plan gebrekkig is geweest. [appellanten sub 2] voeren aan dat omwonenden van het plangebied onvoldoende bij de planvorming zijn betrokken.

4.1. Over deze bezwaren overweegt de Afdeling dat deze geen aanleiding geven voor het oordeel dat de ten behoeve van het bestemmingsplan gevolgde procedure niet op de wettelijk voorgeschreven wijze is doorlopen. De betogen falen.

Inhoudelijk

5. VVBV en [appellanten sub 2] betogen dat de vestiging van de veehouderij op het perceel tussen de Lodderlandsedijk 7 en 9 leidt tot aantasting van natuurwaarden van nabijgelegen gebieden. Zij wijzen in dit verband op de ecologische hoofdstructuur (hierna: EHS) en het Natura 2000-gebied Voornes Duin. VVBV wijst tevens op het nabijgelegen gebied Merrevliet. Volgens VVBV had een milieueffectrapport (hierna: MER) moeten worden opgesteld.

5.1. Naar de eventuele effecten van het plan op de EHS is onderzoek gedaan, van welk onderzoek de resultaten zijn vervat in het als bijlage 2 bij de plantoelichting gevoegde "Bureauonderzoek ecologie". Hierin is vermeld dat het plangebied geen deel uitmaakt van de EHS en is onderbouwd dat het plan niet leidt tot een wezenlijke aantasting van de natuurwaarden in de ecologische hoofdstructuur. VVBV en [appellanten sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze conclusie onjuist is.

De gronden waarop de veehouderij is voorzien zijn voorts op geruime afstand van het Merrevliet gelegen. VVBV heeft niet aannemelijk gemaakt dat deze ontwikkeling niettemin leidt tot aantasting van natuurwaarden in dit gebied.

5.2. Ingevolge 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.

Voor zover [appellanten sub 2] aanvoeren dat het plan gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied Voornes Duin en zij zich beroepen op de normen uit de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998), stelt de Afdeling vast, dat dit gebied zich op meer dan ongeveer 800 m van het plangebied bevindt en op vergelijkbare afstand van de woningen van [appellanten sub 2]. De Afdeling is gelet op deze omstandigheden van oordeel dat het Natura 2000-gebied Voornes Duin geen deel uitmaakt van de directe leefomgeving van [appellanten sub 2]. Gelet hierop bestaat geen duidelijke verwevenheid van hun individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen, zodat moet worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van [appellanten sub 2]. Artikel 8:69a van de Awb staat er dan ook aan in de weg dat het bestreden besluit als gevolg van dit betoog van [appellanten sub 2] wordt vernietigd.

Dit is anders waar het betreft de voor de beoogde veehouderij verleende vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998 die heeft geleid tot de tussenuitspraak van 9 april 2014, nr. [201301225/1/R2](#), nu artikel 8:69a van de Awb in die procedure niet van toepassing was.

Omdat artikel 8:69a van de Awb er niet aan in de weg staat dat het betoog van VVBV aanleiding geeft voor vernietiging van het bestreden besluit, zal de Afdeling hierna oordelen over dit betoog.

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

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

Ingevolge artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt een milieueffectrapport gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998.

5.4. Volgens het als bijlage 2 bij de plantoelichting gevoegde "Bureauonderzoek ecologie" leidt het plan op vier van de vijf gehanteerde meetpunten in Natura 2000-gebied Voornes Duin tot een toename van de stikstofdepositie. Volgens het bureauonderzoek is deze toename zeer gering, namelijk maximaal 0,13 mol stikstof per hectare per jaar (hierna: mol N/ha/jr). Voor een aantal habitattypen wordt echter nu en gedurende de hele planperiode de kritische depositiewaarde overschreden, zo staat in het bureauonderzoek. Volgens het bureauonderzoek draagt de bedrijfsverplaatsing en de daarmee samenhangende uitbreiding van de veestapel echter slechts voor een verwaarloosbaar deel bij aan deze overschrijding, omdat het slechts gaat om 0,01% van de achtergronddepositie. Hier komt nog bij dat momenteel gewerkt wordt aan veevoeders die de uitstoot van stikstof verminderen, zodat in de nabije toekomst waarschijnlijk ook de verwaarloosbare bijdrage van 0,13 mol N/ha/jr teniet zal worden gedaan, zo staat in het bureauonderzoek. In het bureauonderzoek staat de conclusie dat van een significant negatief effect op het Natura 2000-gebied dan ook geen sprake is en dat een passende beoordeling en plan-MER daarom achterwege kunnen blijven.

Volgens een nader ingediend memo met het onderwerp "Aagro-stacks berekening bedrijfsverplaatsing Lodderlandsedijk Westvoorne" (RBOI, 19 april 2013) blijkt uit nadere

berekeningsresultaten waarbij de stikstofdepositie in de vergunde situatie op de oude locatie van het bedrijf is vergeleken met de nieuwe situatie dat op twee meetpunten sprake is van een toename van 0,03 mol N/ha/jr, onderscheidenlijk 0,04 mol N/ha/jr, welke toename volgens het memo verwaarloosbaar klein wordt geacht. Het betreft twee punten waar volgens het ecologisch bureauonderzoek de kritische depositiewaarde wordt overschreden.

5.5. Bij tussenuitspraak van 9 april 2014, nr. [201301225/1/R2](#) heeft de Afdeling naar aanleiding van beroepen van VVBV en [appellanten sub 2] tegen het besluit tot verlening van een vergunning krachtens artikel 19d van de Nbw 1998 ten behoeve van de in het plan mogelijk gemaakte veehouderij geconcludeerd dat zij geen aanleiding ziet voor het oordeel dat het bestreden besluit in strijd met artikel 19g van de Nbw 1998 is genomen. In de procedure over het voorliggende plan is in zoverre sprake van een andere situatie dat, naast de hierna te beoordelen vraag in hoeverre het plan mogelijkheden biedt voor een grotere veehouderij dan vergund, volgens de raad ten behoeve van het plan geen passende beoordeling is vereist.

Een bestemmingsplan kan op grond van artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 zonder passende beoordeling worden vastgesteld als op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan op zichzelf of in combinatie met andere plannen en projecten significante effecten op het Natura 2000-gebied heeft.

De raad heeft uit de stelling dat de berekende toenames van stikstofdepositie slechts een verwaarloosbaar kleine toename laten zien en de constatering dat als gevolg van de in gang zijnde ontwikkeling van veevoeders die de uitstoot van stikstof verminderen ten onrechte geconcludeerd dat op grond van objectieve gegevens kan worden uitgesloten dat het plan op zichzelf of in combinatie met andere plannen en projecten significante effecten op het Natura 2000-gebied heeft. Naar het oordeel van de Afdeling kan de raad niet in dit standpunt worden gevolgd zonder nader onderzoek waaruit objectieve gegevens blijken die deze conclusie staven. Daarbij neemt de Afdeling voorts de overschrijding van de kritische depositiewaarden in aanmerking, alsmede de omstandigheid dat niet is gebleken of, en zo ja, op welke wijze de staat van instandhouding van de betrokken habitattypen is betrokken in het ecologisch onderzoek.

Het betoog van VVBV slaagt.

6. VVBV en [appellanten sub 2] betogen dat in het plan onvoldoende is gewaarborgd dat niet meer vee wordt gehouden dan de raad beoogt mogelijk te maken. In dit verband voeren zij onder meer aan dat de bij recht toegestane maximale stalruimte van 1.200 m² daarvoor meer ruimte biedt en wijzen zij op het effect van flexibiliteitsbepalingen.

6.1. De raad is van oordeel dat de toegestane oppervlakte van de rundveestal in combinatie met de gebruiksregel dat andere gebouwen niet voor het stallen van vee mogen worden gebruikt, voldoende beperking vormt voor de aantallen van 70 melkkoeien en 49 stuks jongvee, welke regels bovendien gemakkelijker zijn te handhaven dan het opnemen van een toegestaan aantal koeien. De maximale staloppervlakte is volgens de raad afgestemd op de vergunning krachtens de Nbw 1998 die voor de voorziene veehouderij is verleend.

6.2. Voor zover [appellanten sub 2] met het oog op de bescherming van het woon- en leefklimaat ter plaatse van hun percelen betogen dat met de maximale staloppervlakte onvoldoende is gewaarborgd dat de beoogde dieraantallen niet worden overschreden, staat artikel 8:69a van de Awb er niet aan in de weg dat dit betoog ertoe leidt dat het bestreden besluit wordt vernietigd.

6.3. Aan het perceel is op de verbeelding de bestemming "Agrarisch met waarden" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, sub b, van de planregels gelden op de gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden" met betrekking tot de hoogtematen de regels zoals in onderstaande tabel bepaald:

Ingevolge lid 3.3, onder b, is het niet toegestaan om bedrijfsgebouwen - anders dan de rundveestal - aan te wenden voor het stallen van vee.

6.4. De Afdeling stelt in de eerste plaats vast dat in de tabel bij artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, sub b, van de planregels weliswaar een kolom "max. totaal oppervlakte" is opgenomen en dat in die kolom ter hoogte van de rij "rundveestal, incl. melkstal, tanklokaal en machinekamer" een oppervlakte van 1.200 m² bvo is vermeld, maar dat in die bepaling slechts voor

hoogtematen, en dus niet ook voor oppervlaktematen, is bepaald dat de regels gelden zoals vermeld in de tabel.

De raad heeft ter zitting te kennen gegeven dat dit abusievelijk niet ook voor oppervlaktematen is bepaald en dat hij heeft bedoeld de in de tabel genoemde oppervlakte voor te schrijven als maximaal toegestane totale oppervlakte voor de rundveestal inclusief de melkstal, het tanklokaal en de machinekamer. De raad heeft ter onderbouwing van zijn standpunt dat deze stalcapaciteit is toegesneden op de beoogde maximale dieraantallen een globale berekening uit 2008 en een inrichtingsschets uit 2009 overgelegd, alsmede een geactualiseerde onderbouwing van 6 november 2013. Volgens de globale beoordeling van de ruimtebehoefte is bij een veebezetting van 70 melkkoeien een ligboxenstal van 1.050 m² als reëel te beoordelen, met daarbij een werktuigenloods (incl. opslag van hooi/stro) van 600 m². Daarbij is geen rekening gehouden met de reeds beschikbare ruimte aan de Verlengde Lodderlandsedijk 4 (met name stallingsruimte voor landbouwwerktuigen en opslag van hooi/stro). In de geactualiseerde berekening is onderbouwd waarom gemiddeld iets meer plaatsen voor jongvee nodig zijn dan gemiddeld werkelijk zullen worden gehouden (door fluctuaties in geboortes bijvoorbeeld). Uiteindelijke conclusie is dat een stal van in totaal 1.200 m² zeker noodzakelijk is om alle diergroepen een plaats te kunnen bieden.

In reactie op het betoog van VVBV en [appellanten sub 2] dat de gehanteerde ruimte die per koe wordt geboden te ruim is, heeft de raad gesteld dat het heel lastig is een goede oppervlaktemaat te bepalen en dat enige marge is aangehouden in verband met eventuele wijziging van de eisen met betrekking tot het welzijn van dieren. Hiermee gaat de raad eraan voorbij dat hij, om te bepalen hoeveel dierplaatsen het plan mogelijk maakt, moet uitgaan van de normen zoals die gelden ten tijde van de vaststelling van het plan.

Bovendien biedt artikel 11, lid 11.1, aanhef en onder a, van de planregels het bevoegd gezag de bevoegdheid om bij een omgevingsvergunning af te wijken van de regels voor de maten (waaronder percentages) met ten hoogste 15%. Aldus bieden de planregels ruimte voor vergroting van de oppervlakte die de raad als de maximaal toegestane heeft beoogd voor te schrijven.

Gelet op het voorgaande heeft de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in het plan voldoende gewaarborgd is dat niet meer dieren kunnen worden gehouden dan hij bij het nemen van het bestreden besluit heeft beoogd.

Het betoog slaagt.

7. Gelet op het overwogene onder 5.5 en 6.4 geeft het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat het plandeel dat betrekking heeft op de beoogde locatie voor de veehouderij is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb. De beroepen zijn gegrond.

Gelet op de samenhang tussen de voorziene locatie van de veehouderij en de oude locatie van de veehouderij, dient het plan in zijn geheel te worden vernietigd.

7.1. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

8. Ten behoeve van eventuele vervolgbesluitvorming ziet de Afdeling aanleiding om de volgende bezwaren van VVBV en [appellanten sub 2] te bespreken.

9. Voor zover [appellanten sub 2] vrezen voor een intensieve veehouderij, is van belang dat in artikel 3, lid 3.3, onder c, van de planregels uitdrukkelijk is bepaald dat intensieve veehouderijen niet zijn toegestaan. Het voorliggende plan maakt derhalve geen vestiging van een intensieve veehouderij op het perceel mogelijk. Voor zover het gemeentebestuur in de toekomst medewerking zou willen verlenen aan een eventueel voornemen tot vestiging van een intensieve veehouderij in het plangebied, dan dient daartoe een besluit te worden genomen, waartegen rechtsbescherming open staat.

10. Voor zover VVBV betoogt dat het plan een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de voorziene veehouderij bevat waarvan de effecten niet zijn onderzocht, overweegt de Afdeling als volgt.

Ingevolge artikel 12 van de planregels kunnen burgemeester en wethouders de in het plan opgenomen bestemmingen wijzigen ten behoeve van overschrijding van bestemmingsgrenzen, voor zover zulks van belang is voor een technisch betere realisering van bestemmingen of bouwwerken dan wel voor zover zulks noodzakelijk is in verband met de werkelijke toestand van het terrein. De overschrijdingen mogen echter ten hoogste 3 m bedragen en het bestemmingsvlak mag met ten hoogste 15% worden vergroot.

Nu het een bevoegdheid betreft die het slechts in geringe mate mogelijk maakt bestemmingsgrenzen te wijzigen en niet om grotere gebouwen toe te staan, geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat aanvullend onderzoek had moeten worden verricht naar de mogelijke effecten van deze wijzigingsbevoegdheid.

11. [appellanten sub 2] betogen dat het college van burgemeester en wethouders in het verleden ten onrechte heeft toegezegd dat in het plangebied een boerderij zou worden gerealiseerd.

11.1. Ten aanzien van dit betoog overweegt de Afdeling dat de bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan ligt bij de gemeenteraad. De gestelde toezegging van het college van burgemeester en wethouders kan de gemeenteraad dan ook in beginsel niet binden. Voor het overige is de gestelde toezegging in het kader van deze procedure niet van belang.

12. VVBV en [appellanten sub 2] betogen dat het plan niet had mogen voorzien in een veehouderij omdat het voorheen geldende bestemmingsplan die mogelijkheid niet bood.

12.1. Dit betoog faalt. In het algemeen kunnen immers aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. De enkele omstandigheid dat een veehouderijbedrijf voorheen niet was toegelaten op de voorziene locatie geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid ertoe kan besluiten om die mogelijkheid nadien wel te bieden.

13. VVBV betoogt dat uit artikel 3.2.4. van het Bro voortvloeit dat het plan niet ten behoeve van de melkveehouderij mag voorzien in een bouwvlak omdat op de voormalige locatie van de melkveehouderij al een bouwvlak lag.

13.1. Ingevolge artikel 3.2.4. van het Bro wordt in een bestemmingsplan de volgende anti-dubbeltelregel opgenomen:

Grond die eenmaal in aanmerking is genomen bij het toestaan van een bouwplan waaraan uitvoering is gegeven of alsnog kan worden gegeven, blijft bij de beoordeling van latere bouwplannen buiten beschouwing.

13.2. De Afdeling volgt VVBV niet in haar betoog dat deze bepaling aan de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling in de weg staat. Deze bepaling voorziet in een verplicht in bestemmingsplannen op te nemen algemene planregel. Uit deze bepaling vloeit voor het overige geen plicht voort om af te zien van toekenning van een bepaalde bestemmingsregeling.

14. VVBV betoogt dat het plan in strijd is met verschillende onderdelen van de artikelen 3 en 4 van de provinciale Verordening Ruimte.

14.1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Verordening Ruimte, sluiten bestemmingsplannen voor gronden buiten de bebouwingscontouren zoals aangegeven op kaart 1 bij de Verordening Ruimte bestemmingen uit die nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies mogelijk maken.

Het tweede lid voorziet in een regeling met uitzonderingen op het eerste lid.

Ingevolge het tweede lid, onder c, kunnen bestemmingsplannen in afwijking van het bepaalde in het eerste lid voor gronden buiten de bebouwingscontouren onder bepaalde voorwaarden niet-agrarische functies (waaronder woningen) in vrijkomende agrarische bebouwing mogelijk maken.

Het derde lid voorziet in een regeling voor bestaande stedelijke functies buiten de bebouwingscontouren.

Ingevolge artikel 1, vijfde lid, voor zover van belang, wordt in deze verordening onder "stedelijke functies" verstaan:

Woonfuncties en daaraan verbonden functies zoals parkeerplaatsen, sportvelden, zorgvoorzieningen, andere maatschappelijke voorzieningen, horeca, openbaar stedelijk groen, volkstuinten, stedelijk oppervlaktewater, begraafplaatsen en de daarbij behorende infrastructuur, alsmede bedrijfsfuncties en de daarbij behorende infrastructuur en voorzieningen, alsmede recreatiewoningen. Luchthavens en helihavens en de bijbehorende voorzieningen worden voor de toepassing van deze verordening niet beschouwd als stedelijke functies.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, voor zover van belang, bevatten bestemmingsplannen voor gronden gelegen buiten de bebouwingscontouren (zoals aangegeven op kaart 1) bepalingen die erin voorzien dat:

- a. agrarische bebouwing (uitgezonderd kassen) wordt geconcentreerd binnen het bouwperceel dat een maximale omvang heeft van 2 hectare;
- b. nieuwe bebouwing alleen mogelijk is als deze noodzakelijk en doelmatig is voor de bedrijfsvoering van volwaardige agrarische bedrijven.

14.2. Voor zover VVBV betoogt dat de in het plan opgenomen woonbestemming in strijd is met de Verordening Ruimte, overweegt de Afdeling dat artikel 3, tweede lid, onder c, van de Verordening Ruimte de mogelijkheid biedt om een woning mogelijk te maken in vrijkomende agrarische bebouwing en dat de raad te kennen heeft gegeven dat hij ten behoeve van de voorziene woonbestemming toepassing heeft gegeven aan die bepaling.

Dat niet is voldaan aan de voorwaarden die zijn verbonden aan andere mogelijkheden die de Verordening Ruimte biedt om buiten de bebouwingscontouren zoals aangegeven op kaart 1 stedelijke functies mogelijk te maken, wat daarvan zij, betekent daarom niet dat de bestreden woonbestemming in strijd is met de Verordening Ruimte.

14.3. Voor zover VVBV betoogt dat artikel 4, eerste lid, onder a, van de Verordening Ruimte niet de mogelijkheid biedt om nieuwe bouwpercelen of het verplaatsen van bouwpercelen toe te staan, overweegt de Afdeling dat de tekst van deze bepaling alleen vereist dat het bestemmingsplan erin voorziet dat agrarische bebouwing (uitgezonderd kassen) wordt geconcentreerd binnen het bouwperceel en dat het bouwperceel een maximale omvang heeft van 2 ha. Deze bepaling staat er dan ook niet aan in de weg om verplaatsing van een agrarisch bedrijf mogelijk te maken.

Voor zover VVBV betoogt dat de voorziene veehouderij niet kan worden gezien als een volwaardig agrarisch bedrijf, is van belang dat in aansluiting op artikel 4, eerste lid, onder b, van de Verordening Ruimte in artikel 3, lid 3.2.1, aanhef en onder c, van de planregels bepalingen zijn opgenomen over de volwaardigheid van het agrarische bedrijf. VVBV en anderen hebben niet onderbouwd waarom deze regeling in het licht van de eisen die de Verordening Ruimte op dit punt stelt, niet afdoende kan worden geacht. Dat het bedrijf dat op de oude locatie was gevestigd volgens VVBV niet als volwaardig agrarisch bedrijf kan worden gezien en dat VVBV betwijfelt of de exploitant in staat is om een volwaardig agrarisch bedrijf op te bouwen, wat daarvan zij, betekent niet dat het plan op de voorziene locatie niet de mogelijkheid biedt om een volwaardig agrarisch bedrijf te realiseren.

15. [appellanten sub 2] voeren aan dat het plan niet past in gemeentelijk, regionaal en provinciaal beleid vanwege de aantasting van het landschap die de voorziene bedrijfsverplaatsing tot gevolg heeft.

15.1. In de plantoelichting is beschreven hoe het plan zich verhoudt tot rijksbeleid, provinciaal beleid en gemeentelijk beleid. In paragraaf 3.5 van de plantoelichting staat dat de bedrijfsverplaatsing en de bestemmingswijziging ter plaatse van de huidige bedrijfslocatie passen binnen het beleid van de verschillende overheden. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat vanwege de landschappelijke invloed van het plan dit beleid niettemin aan het plan in de weg staat.

16. Wat betreft het bezwaar van [appellanten sub 2] dat de raad heeft gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel door in het landelijk gebied nieuwbouw toe te staan terwijl dat voor anderen niet mogelijk wordt gemaakt, is van belang dat de in het plan voorziene bouwmogelijkheid verband houdt met bedrijfsbeëindiging op de vorige locatie in verband met waterberging en natuurontwikkeling ter plaatse. [appellanten sub 2] hebben niet gewezen op

soortgelijke gevallen waarin de raad geen medewerking heeft verleend aan de mogelijkheid tot realisering van een bedrijf op een andere locatie. Reeds hierom faalt dit betoog.

17. [appellanten sub 2] hebben geen onderbouwing gegeven van hun stelling dat het voorziene agrarische bedrijf aan reeds bestaande agrarische bedrijven in de omgeving van het plangebied de mogelijkheid om te blijven voortbestaan, ontnemt omdat voor deze bedrijven noodzakelijke uitbreidingsmogelijkheden worden weggenomen. Deze enkele stelling geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij zijn besluitvorming onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van bestaande agrarische bedrijven.

18. [appellanten sub 2] voeren aan dat nader onderzoek naar het gevaar van de voorziene veehouderij op de volksgezondheid had moeten worden uitgevoerd.

18.1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in gevoelige functies is de mogelijke besmetting met dierziekten vanwege nabijgelegen agrarische bedrijven een mee te wegen belang. De bestrijding van besmettelijke dierziekten vindt evenwel primair regeling in andere wetgeving. Voorts kunnen op basis van milieuregelgeving zo nodig voorschriften worden opgelegd om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad vanuit een oogpunt van volksgezondheid niet zonder nader onderzoek heeft kunnen besluiten om planologische medewerking te verlenen aan het voorziene agrarische bedrijf.

19. [appellanten sub 2] voeren aan dat zij twijfelen aan de uitvoerbaarheid van het plan, nu de te realiseren woning op de oude locatie van het bedrijf minder zal opbrengen als gevolg van de verslechterende woningmarkt, terwijl die opbrengst zou worden geïnvesteerd in het voorziene bedrijf. VVBV en [appellanten sub 2] achten de betrokken ondernemer niet in staat een modern winstgevend bedrijf op te bouwen en [appellanten sub 2] verwachten dat het bedrijf op korte termijn in handen komt van een nieuwe eigenaar. Verder is de ondernemer volgens VVBV en [appellanten sub 2] bij eerdere grondtransacties in verband met de natuurontwikkeling op de oude locatie van het bedrijf bevoorreed, waardoor op kosten van de gemeenschap een nieuw bedrijf mogelijk wordt gemaakt.

19.1. Voor zover VVBV en [appellanten sub 2] betogen dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun, kan dit in deze procedure slechts indirect aan de orde komen, en wel in het kader van de vraag of staatssteun mogelijk een beletsel is voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan.

Een dergelijk betoog kan slechts leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien en voor zover het aangevoerde leidt tot de conclusie dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet kan worden uitgevoerd binnen een periode van in beginsel tien jaar. Hieraan is niet reeds voldaan, indien [appellanten sub 2] aannemelijk maken dat sprake is van staatssteun die kan worden teruggevorderd. Daarnaast dienen zij aannemelijk te maken dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat als gevolg daarvan het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun kan worden verleend.

In dit kader is van belang dat in dit geval voor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan de gestelde bevoordeling van de bij het voorziene agrarische bedrijf betrokken ondernemer, wat daarvan ook zij, niet van doorslaggevende betekenis is. De enkele omstandigheid dat mogelijk ongeoorloofd verleende staatssteun zou worden teruggevorderd en de betrokken ondernemer als gevolg daarvan zich zou moeten terugtrekken uit de door hem beoogde ontwikkeling, brengt nog niet met zich dat het niet mogelijk zal zijn om tot de realisering van het voorziene agrarische bedrijf te komen. Het is immers mogelijk dat een andere marktpartij, al dan niet in, respectievelijk op een - overigens binnen het plan passende - aangepaste vorm en/of wijze de realisering van de desbetreffende ontwikkeling (verder) kan uitvoeren. [appellanten sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat dergelijke omstandigheden zich in dit geval niet kunnen voordoen.

Zij hebben dan ook niet aannemelijk gemaakt dat het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd op een wijze zonder dat ongeoorloofde staatssteun wordt verleend.

19.2. Het betoog dat het voorziene agrarische bedrijf wellicht binnen enkele jaren zal worden verkocht aan een andere partij raakt niet de uitvoerbaarheid van het plan. Voor de uitvoerbaarheid van het plan is immers in beginsel niet van belang welke partij de realisering en exploitatie van de beoogde ontwikkeling op zich neemt, zodat dit aspect in het kader van de

voorzittende procedure niet relevant is. Om diezelfde reden hebben VVBV en [appellanten sub 2] met de gestelde ontoereikende ondernemerskwaliteiten van de bij de beoogde bedrijfsontwikkeling betrokken ondernemer niet aannemelijk gemaakt dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat het plan niet binnen de planperiode kan worden uitgevoerd. De situatie op de huizenmarkt ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan geeft voorts geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand had moeten inzien dat het plan niet uitvoerbaar is, reeds omdat het plan zich uitstrekt over een periode van tien jaar.

Proceskosten

20. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Westvoorne van 26 maart 2013, kenmerk 69196/69257, waarbij hij het bestemmingsplan "Bedrijfsverplaatsing Lodderlandsedijk" heeft vastgesteld;

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

IV. gelast dat de raad van de gemeente Westvoorne aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachttien euro) voor de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne en € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellanten sub 2] vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. W. van Steenbergen, ambtenaar van staat.

w.g. Kranenburg w.g. Van Steenbergen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 16 april 2014

528.