

Onderwerp Uitspraak Raad van State uitbreiding agrarisch
bedrijf Winschoterweg

Steller Jan Klok

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 81 06 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk RO13.3786186

Datum **5 SEP 2013** Uw brief van -

Uw kenmerk -

Geachte heer, mevrouw,

In uw commissie Beheer en Verkeer van 5 juni 2013 zijn vragen van de Partij voor de Dieren behandeld over de eventuele bouw van een grote melkveestal. Het betreft een stal voor 400 melkkoeien bij een agrarisch bedrijf aan de Winschoterweg.

Op basis van het provinciale beleid is deze uitbreiding mogelijk: op grond van de brief van Gedeputeerde Staten van 5 februari 2013 over de bouw van megastallen en het rapport van de Gezondheidsraad wordt aan het bedrijf aan de Winschoterweg een uitbreidingscapaciteit toegekend tot maximaal 400 melkkoeien (dit komt overeen met 480 Nederlandse grootte-eenheden). Provinciale Staten hebben hier op 20 maart 2013 mee ingestemd.

Het is ons bekend dat Alterra (onderzoeksinstituut Wageningen), waar de Partij van de Dieren aan refereert, voor megastallen een grens van 300 Nge hanteert. Dit wordt niet door alle instanties gedeeld: in de opvatting van rijk en provincie ligt de grens bij 500 Nge. Bij de uitbreiding gaat het in dit geval alleen om melkkoeien en niet om takken van intensieve veehouderij, zoals varkens en kippen. Een stal voor 400 koeien is inderdaad met een lengte van circa 100 meter en een breedte van circa 50 meter een forse stal. Daarom wordt samen met een landschapsarchitect van de provincie gekeken naar de landschappelijke inpassing.

De eerste contacten met de agrarische ondernemer over een mogelijke uitbreiding dateren al uit de periode 2004-2005. Dit overleg heeft geleid tot het vaststellen van

een wijzigingsplan voor een groter bouwperceel door ons college in 2006 en het verlenen van een milieuvergunning begin 2009. Deze besluiten zijn echter tot nu toe niet gevolgd door een concrete, ontvankelijke bouwaanvraag.

Bij de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan Buitengebied in april 2012 hebben wij daarom, mede gelet op de tijdsdruk van het actualiseringsproject bestemmingsplannen, uw raad voorgesteld het oorspronkelijke bouwperceel planologisch vast te leggen en voor een mogelijke uitbreiding medewerking te verlenen via de zogeheten 'maatwerkmethode' (met zogenaamde 'keukentafelgesprekken') waartoe de provinciale omgevingsverordening mogelijkheden biedt. Via deze weg zou dan met toepassing van de uitgebreide Wabo-procedure een bouwvergunning kunnen worden verleend.

De ondernemer heeft tegen het vaststellingsbesluit beroep ingesteld bij de Raad van State. In uw commissie Beheer en Verkeer is naar deze uitspraak gevraagd. De Raad van State heeft op 24 april 2013 uitspraak gedaan. Wij hebben helaas verzuimd u de uitspraak toe te sturen. Onze excuses daarvoor. U treft de uitspraak in de bijlage aan.

De Raad van State heeft de agrarische ondernemer gedeeltelijk in het gelijk gesteld. Hoewel de ondernemer geen ontvankelijke bouwaanvraag heeft ingediend en hij hierdoor niet over rechten beschikte waarmee uw raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan Buitengebied in april 2012 rekening had moeten houden, is de Raad van State van mening dat er door de vaststelling van het wijzigingsplan in 2006 en het verlenen van de ruime milieuvergunning in 2009 verwachtingen zijn gewekt die moeten worden geëerbiedigd.

De Raad van State heeft ons daarom opgedragen voor 1 februari 2014 een nieuw bestemmingsplan voor het perceel aan de Winschoterweg vast te stellen. Hieraan voorafgaand dient de ondernemer in de gelegenheid te worden gesteld een concreet bouwplan voor te leggen waarvan de financiële uitvoerbaarheid is aangetoond. Dit betekent dat de ondernemer eerst met een financieringsplan moet komen, waaruit blijkt dat hij over voldoende middelen beschikt om de door hem gewenste nieuwe melkveestal te realiseren. Als hij aantoont dat zijn bouwplan financieel haalbaar is, starten wij het proces op voor de (partiële) wijziging van het bestemmingsplan Buitengebied.

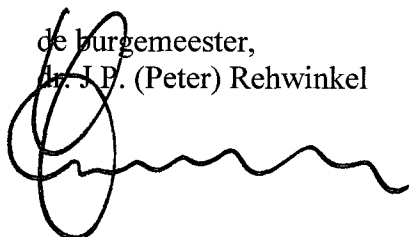
De ondernemer heeft inmiddels op 27 juni 2013 een voorstel voor een businessplan ingediend, dat wij op dit moment nader beoordelen op het punt van de financiële uitvoerbaarheid. Hierbij hebben wij een onafhankelijk accountantsbureau om advies gevraagd, omdat de ondernemer van mening is dat zijn bouwplan financieel uitvoerbaar is, terwijl dit naar onze mening niet voldoende in het door hem ingediende businessplan naar voren komt.

Mocht (uiteindelijk) blijken dat de ondernemer niet aan de voorwaarde van de Raad van State kan voldoen, dan dient het (oude) bestemmingsplan Buitengebied voor het perceel aan de Winschoterweg opnieuw te worden vastgesteld, waarbij kan worden volstaan met een kleiner bouwperceel.

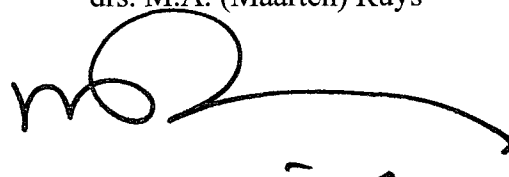
Wij vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd. Wij zullen u van het verdere verloop van het proces rond de uitbreiding van het agrarisch bedrijf op de hoogte houden.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,

de burgemeester,
dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized initial 'P' followed by a series of connected loops and a wavy line at the end.

de secretaris,
drs. M.A. (Maarten) Ruys

A handwritten signature in black ink, starting with a large, stylized initial 'M' followed by a long, horizontal, slightly wavy line.

Uitspraak 201206977/1/R4

DATUM VAN UITSPRAAK woensdag 24 april 2013
TEGEN de raad van de gemeente Groningen
PROCEDURESORT Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen
 Groningen

201206977/1/R4.

Datum uitspraak: 24 april 2013

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante] en haar maten [maat A] en [maat B], gevestigd onderscheidenlijk wonend te Groningen (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellante]),

en

de raad van de gemeente Groningen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 januari 2013, waar [maat A], bijgestaan door mr. P.P.A. Bodden, advocaat te Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door drs. A.P. Schuiling en drs. J.A. Klok, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellante] kan zich niet met het plan verenigen, voor zover op het perceel [locatie] een bouwvlak van 1,55 ha is ingetekend, de maximaal toegestane lengte van agrarische bedrijfsgebouwen is vastgesteld op 75 m, terwijl de door [appellante] geplande melkrundveestal een grotere lengte heeft, en aan de door haar als stal G aangeduide stal niet de aanduiding "intensieve veehouderij" is toegekend.

[appellante] betoogt hiertoe dat het college van burgemeester en wethouders reeds op 28 maart 2006 een wijzigingsplan heeft vastgesteld waarin aan haar perceel een ruimer bouwvlak was toegekend en op grond waarvan een milieuvergunning is verleend. Nu het bestaande rechten, althans een concreet bouwvoornemen, betreft, was de raad gehouden deze rechten dienovereenkomstig te bestemmen, aldus [appellante]. In dit verband betoogt [appellante] voorts dat in het voorheen geldende plan een bouwvlak van 1,87 ha was toegekend aan het perceel, zodat de raad in het bestreden plan minstens een even groot bouwvlak aan het perceel had moeten toekennen.

Voorts betoogt [appellante] dat de raad aan het college van gedeputeerde staten een ontheffing op grond van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 (hierna: de omgevingsverordening) had moeten verzoeken voor de uitbreiding van het bouwvlak op haar perceel en de beslissing daarop had moeten afwachten alvorens het plan vast te stellen. In dit verband betoogt [appellante] in subsidiaire zin dat de raad het college van gedeputeerde staten om toepassing van de in de omgevingsverordening opgenomen hardheidsclausule had moeten verzoeken. Meer subsidiair betoogt [appellante] dat de bepaling van de omgevingsverordening die eraan in de weg staat dat een bestemmingsplan voorziet in uitbreiding van een agrarisch bouwperceel, onverbindend is.

2. De raad stelt dat in het voorheen geldende plan een bouwvlak van ongeveer 1,5 ha aan het perceel was toegekend en dat in het bestreden plan eveneens een bouwvlak van ongeveer 1,5 ha aan het perceel is toegekend. In dit verband stelt de raad dat het college van burgemeester en wethouders heeft verzuimd het op 28 maart 2006 vastgestelde wijzigingsplan aan het college van gedeputeerde staten te verzenden, zodat het nooit in werking is getreden. De inmiddels in werking getreden omgevingsverordening verzet zich er thans tegen dat het plan voorziet in uitbreiding van het agrarisch bouwperceel, zodat het in het wijzigingsplan opgenomen bouwvlak niet dienovereenkomstig kon worden bestemd in het bestreden plan, aldus de raad.

De raad stelt verder dat, nu voormeld verzuim eerst naar aanleiding van de zienswijze van [appellante] over het ontwerpplan is gebleken, een beslissing van het college van gedeputeerde staten op een verzoek tot ontheffing, gelet op de stand van de planprocedure, niet kon worden afgewacht en dat inmiddels in overleg met het provinciebestuur naar een maatwerkoplossing wordt gezocht.

Voorts stelt de raad dat het door [appellante] in 2005 ingediende bouwvoornemen in financieel-economisch opzicht niet meer uitvoerbaar is, nu er, onder meer, sindsdien geen uitvoering is gegeven aan dit bouwvoornemen. Ook om deze reden is voor de uitvoering van haar voornemen uit 2005 in het plan geen mogelijkheid opgenomen.

Daarnaast stelt de raad dat, teneinde het open landschap te beschermen, het plan bij recht een stal met een maximale stallengte van 75 m toelaat en daarnaast een afwijkingsbevoegdheid bevat waarmee de bouw van een stal met een lengte tot maximaal 100 m mogelijk kan worden gemaakt.

Ten slotte stelt de raad dat de door [appellante] beoogde functie van stal G niet onder de definitie van intensieve veehouderij valt en dat daarnaast de omgevingsverordening zich verzet tegen uitbreiding van de staloppervlakte ten behoeve van intensieve veehouderij.

3. Blijkens de verbeelding is aan het perceel [locatie] de bestemming "Agrarisch" toegekend, alsmede gedeeltelijk een bouwvlak met de aanduiding "agrarisch bedrijf" en binnen het bouwvlak gedeeltelijk de aanduiding "intensieve veehouderij".

Ingevolge artikel 4, lid 4.2, onder 4.2.2 gelden voor het bouwen van gebouwen de volgende bepalingen:

a. de gebouwen mogen uitsluitend worden gebouwd binnen de op de kaart aangegeven bouwvlakken, ter plaatse van de aanduidingen "agrarisch bedrijf";

[...]

f. de lengte en breedte van de agrarische bedrijfsgebouwen mogen niet meer dan respectievelijk 75 en 50 meter bedragen, dan wel de bestaande lengte en breedte;

[...]

Ingevolge lid 4.4, onder 4.4.1 kunnen burgemeester en wethouders bij een omgevingsvergunning afwijken van:

[...]

d. het bepaalde in lid 4.2, onder 4.2.2, onder f voor een grotere lengte tot maximaal 100 m;

[...]

3.1. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie. Ingevolge artikel 4.19a, eerste lid, aanhef en onder b, van de omgevingsverordening voorziet een bestemmingsplan niet in uitbreiding van agrarische bouwpercelen tot een omvang groter dan 1 ha indien het betreft de gemeente Groningen.

Ingevolge het derde lid is ontheffing van het eerste lid, onder b, mogelijk voor zover de uitbreiding uit oogpunt van landschap, cultuurhistorie en infrastructuur aanvaardbaar is.

4. Niet in geschil is dat [appellante] in 2005 een verzoek tot uitbreiding van haar agrarisch bouwperceel heeft ingediend en dat het college van burgemeester en wethouders op 28 maart 2006 een wijzigingsplan heeft vastgesteld dat voorziet in de door [appellante] gewenste uitbreiding. Het college van burgemeester en wethouders heeft echter verzuimd het op 28 maart 2006 vastgestelde plan aan het college van gedeputeerde staten te verzenden, waardoor het nooit in werking is getreden. In 2009 heeft het college van burgemeester en wethouders een milieuvergunning aan [appellante] verleend die voorziet in de uitbreiding van haar veestapel overeenkomstig haar voornemen uit 2005. Aan [appellante] is geen bouwvergunning of omgevingsvergunning verleend voor de bouw van stalruimten overeenkomstig haar voornemen uit 2005. Anders dan [appellante] betoogt, beschikte zij dan ook niet over rechten die alsnog benut konden worden en waarmee de raad bij de vaststelling van het plan rekening had moeten houden.

5. Met de vaststelling van het wijzigingsplan en de verlening van de milieuvergunning heeft het college van burgemeester en wethouders er blijk van gegeven zijn bevoegdheden te willen gebruiken om aan de verwezenlijking van de plannen van [appellante] medewerking te verlenen. Gelet op de plicht van de raad om bij de voorbereiding van het plan de nodige kennis te vergaren omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen had het op de weg van de raad gelegen om zich van de eerdere besluiten met betrekking tot het perceel van [appellante] op de hoogte te stellen. Voorts had het in de rede gelegen dat de raad bij de afweging van belangen bij de voorbereiding van het plan aan het wijzigingsplan en de milieuvergunning een zwaarwegende betekenis had toegekend en had onderzocht in hoeverre de blijkens die besluiten gewenste bestemmingen alsnog konden worden toegekend. Daarbij hadden ook de mogelijkheden om, zo nodig, tijdig ontheffing te verkrijgen van voorschriften van de omgevingsverordening betrokken moeten worden. Nu de raad dit heeft nagelaten is het besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

6. Gelet op het voorgaande is het plan wat betreft het perceel [locatie] vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond. Het besluit tot vaststelling van het plan dient te worden vernietigd, voor zover het betreft het plandeel aan de [locatie].

Ten behoeve van de toekomstige besluitvorming, overweegt de Afdeling ten aanzien van de overige beroepsgronden als volgt.

7. Ten aanzien van het betoog van [appellante] dat artikel 4.19a van de omgevingsverordening onverbindend is, wordt overwogen dat aan een algemeen verbindend voorschrift, zoals hier aan de orde, slechts verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift dan wel in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel.

[appellante] wijst ter onderbouwing van haar betoog op de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro (TK 2002-2003, 28 916, nr. 3, paragraaf 4.3.1), waarin het volgende is opgenomen:

"Het rechtszekerheidsbeginsel verplicht ertoe dat die algemene verbindende voorschriften tevens zorgvuldig voorzien in overgangsrechtelijke bepalingen. Daaraan zal dus een structurele aandacht moeten worden gegeven. Daarbij zal het algemene uitgangspunt gelden dat gevestigde rechten en belangen, alsmede gerechtvaardigde verwachtingen worden geëerbiedigd. Als hoofdregel zal daarbij kunnen gelden dat het bestaande gebruik zal worden gecontinueerd".

De vaststelling hiervoor onder 4. dat [appellante] niet over rechten beschikte die alsnog benut konden worden en waarmee de raad bij de vaststelling van het plan rekening had moeten houden, houdt evenzeer in dat provinciale staten bij de vaststelling van de omgevingsverordening met zulke rechten geen rekening behoeven te houden. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 4.19a van de omgevingsverordening leidt tot een beperking van de door [appellante] opgebouwde rechtsposities en daarmee in strijd is met het materiële rechtszekerheidsbeginsel. Evenmin is er grond voor het oordeel dat artikel 4.19a in dit geval buiten toepassing dient te worden gelaten.

8. In aanmerking genomen het beleid van de raad om het open landschap te beschermen, acht de Afdeling het standpunt van de raad dat het plan niet behoeft te voorzien in de mogelijkheid dat agrarische bedrijfsgebouwen met een lengte van 100 m kunnen worden gebouwd, doch dat kan worden volstaan met een afwijkingsbevoegdheid die kan worden uitgeoefend op het moment dat de bouw van de door [appellante] gewenste stal daadwerkelijk aan de orde is, niet onredelijk. Het betoog faalt.

9. Ten aanzien van het betoog van [appellante] dat het plan ter plaatse van de geplande stal G in strijd met het beoogde gebruik hiervan niet voorziet in de aanduiding "intensieve veehouderij", overweegt de Afdeling dat [appellante] niet aannemelijk heeft gemaakt dat stal G daadwerkelijk gebouwd en ten behoeve van intensieve veehouderij gebruikt zal worden. De raad heeft dan ook in redelijkheid kunnen besluiten aan de gronden ter plaatse van stal G niet de aanduiding "intensieve veehouderij" toe te kennen. Het betoog faalt.

10. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder a, en vijfde lid, van de Awb, zoals dit luidde ten tijde van belang, de raad op te dragen om voor 1 februari 2014 de hiervoor onder 5 geconstateerde gebreken in de voorbereiding van het plan te herstellen door het plan voor het perceel van [appellante] aan de [locatie] te herzien, waarbij de raad rekening houdend met het door het college van burgemeester en wethouders in 2006 vastgestelde wijzigingsplan en de in 2009 verleende milieuvergunning, het bouwblok van [appellante] zodanig dient te geven dat [appellante] bij recht wordt toegestaan een bouwplan te realiseren voor de uitbreiding van stalruimte voor koeien. Alvorens het nieuwe plan vast te stellen dient de raad [appellante] in de gelegenheid te stellen een concreet bouwplan voor te leggen waarvan de financiële uitvoerbaarheid is aangetoond. Voor zover nodig dient de raad tijdig aan het college van gedeputeerde staten een ontheffing van de omgevingsverordening te verzoeken.

De raad dient het nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van het nieuwe besluit niet opnieuw te worden toegepast.

11. De raad zal op na te melden wijze in de proceskosten worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van 25 april 2012 van de raad van de gemeente Groningen, waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied" is vastgesteld, voor zover het betreft het plandeel aan de [locatie];

III. draagt de raad van de gemeente Groningen op om voor 1 februari 2014 met inachtneming van overweging 10 van deze uitspraak een nieuw bestemmingsplan vast te stellen voor het perceel [locatie] en dit vervolgens op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Groningen tot vergoeding van bij [maat A], [maat B] en [appellante] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 euro (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

V. gelast dat de raad van de gemeente Groningen aan [maat A], [maat B] en [appellante] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J.C. Kranenburg en mr. R. Uylenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Postma, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Postma
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 24 april 2013

539-745.