

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1563
Datum uitspraak	15 mei 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 maart 2017, kenmerk Z15.02968, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied partiële herziening 2016" vastgesteld.

Volledige tekst

201704886/1/R2.

Datum uitspraak: 15 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Hoogerheide, gemeente Woensdrecht
2. Natuur- en Milieuvereniging NAMIRO Hoogerheide, gevestigd te Hoogerheide, gemeente Woensdrecht, Stichting Viridis, gevestigd te Woensdrecht en de vereniging Benegora, gevestigd te Bergen op Zoom (hierna: NAMIRO en anderen),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Woensdrecht,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 23 maart 2017, kenmerk Z15.02968, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied partiële herziening 2016" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en NAMIRO en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 februari 2019, waar [appellant sub 1], NAMIRO en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.E. Dijk, advocaat te Haarlem, en de raad vertegenwoordigd door A.J. Bogers, ir. C.A. Louws en mr. A. Schreijenberg, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan is een partiële herziening van het bestemmingsplan "Actualisatie bestemmingsplan Buitengebied" van 17 februari 2011 en de aanvullingen daarop die in het bestemmingsplan "Actualisatie bestemmingsplan Buitengebied, 3e herziening" van 27 februari 2014 zijn vastgelegd. Het plan is vastgesteld om het planologische regime voor het buitengebied van Woensdrecht aan te passen aan de gewijzigde provinciale Verordening ruimte 2014 (hierna: VR 2014) en aan de gemeentelijke Visie Buitengebied gemeente Woensdrecht, vastgesteld op 19 maart 2015. Daarnaast zijn voor bepaalde gronden de planregels geactualiseerd en is de verbeelding daarop aangepast. Dit geldt onder andere voor de gronden met het adres [locatie] in Hoogerheide.

2. [appellant sub 1] woont aan [locatie] in Hoogerheide. Zijn gronden zijn in dit plan bestemd als "Bedrijventerrein-Fokkerterrein". Daarnaast is aan zijn gronden de aanduiding "specifieke vorm van wonen-uitsterfregeling" toegekend. [appellant sub 1] kan zich niet met deze planologische regeling verenigen, omdat volgens hem daardoor het gebruik van zijn woning als burgerwoning niet als zodanig is bestemd.

NAMIRO en anderen kunnen zich niet met het plan verenigen omdat de daarin geboden afwijkmogelijkheid om windturbines van ten hoogste 20 meter te realiseren volgens hen in strijd is met de VR 2014. Daarnaast zijn verscheidene bepalingen van de VR 2014 volgens hen niet op een juiste wijze in het plan verwerkt. Verder kunnen zij zich niet met het plan verenigen omdat het document over kwaliteitsverbetering bij ruimtelijke ontwikkelingen waar in de planregels naar wordt verwezen, niet kenbaar is.

3. De Afdeling zal de beroepen van [appellant sub 1] en NAMIRO en anderen afzonderlijk behandelen in onderstaande overwegingen.

Toetsingskader bij een bestemmingsplan

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

Het beroep van [appellant sub 1]

5. [appellant sub 1] woont aan [locatie] in Hoogerheide. Zijn gronden hebben de bestemming "Bedrijventerrein-Fokkerterrein". Daarnaast is aan zijn gronden de aanduiding "specifieke vorm van wonen - uitsterfregeling" toegekend. [appellant sub 1] kan zich niet met deze planregeling verenigen omdat daardoor volgens hem het gebruik van zijn woning als burgerwoning niet als zodanig in het plan is bestemd.

6. [appellant sub 1] betoogt dat aan zijn gronden ten onrechte geen woonbestemming is toegekend. Volgens hem is zijn woning in het bestemmingsplan uit 1998 onbedoeld wegbestemd. Hij betwist het standpunt van de raad dat aan zijn gronden geen woonbestemming kan worden toegekend omdat de gevel van zijn woning met meer dan 60 dB(A) wordt belast en voor zijn woning geen hogere waarde kan worden vastgesteld vanwege de ligging daarvan op een industrieterrein. Hij voert aan dat de woning aan

Aviolandalaan 18 wel een woonbestemming heeft, terwijl de gevel van die woning aan de grens van het industrieterrein eveneens met meer dan 60 dB(A) wordt belast. De raad handelt volgens [appellant sub 1] in strijd met het gelijkheidsbeginsel door alleen zijn woning aan te merken als een bedrijfswoning waarvoor de uitsterfregeling voor gebruik als burgerwoning geldt. Daarnaast voert hij aan dat de raad er ook voor had kunnen kiezen de grens van het industrieterrein terug te leggen zoals in het bestemmingsplan van vóór 1998. [appellant sub 1] voert verder aan dat de uitsterfregeling binnen de bedrijfsbestemming voor het gebruik van zijn woning als burgerwoning niets verandert aan de geluidsbelasting ter plaatse van de gevel van zijn woning. Volgens [appellant sub 1] moet daarom een woonbestemming aan zijn gronden worden toegekend. Een andere regeling schendt volgens hem zijn eigendomsrechten op grond van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: het EVRM).

6.1. De raad heeft toegelicht dat de woning van [appellant sub 1] in het bestemmingsplan "Buitengebied 1998" bewust niet als burgerwoning is bestemd. De begrenzing van het gezoneerde industrieterrein Aviolanda is in het bestemmingsplan uit 1998 gewijzigd, waardoor de woning van [appellant sub 1] binnen de grenzen van dit industrieterrein is komen te liggen. Volgens de raad is dit de reden dat het gebruik van de woning als burgerwoning uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet meer als zodanig is bestemd. Verder heeft de raad toegelicht dat hij ervoor heeft gekozen om in het voorliggende plan een uitsterfregeling voor het bestaande gebruik van de woning aan [locatie] op te nemen, omdat het bestaande gebruik van de woning nog niet is beëindigd en de raad geen aanleiding ziet het bestaande gebruik te beëindigen. De grens van het industrieterrein wijzigen zodat de woning van [appellant sub 1] niet meer op het industrieterrein ligt, beperkt de bedrijven op het industrieterrein volgens de raad onevenredig in hun bedrijfsvoering.

6.2. Het beroep van [appellant sub 1] richt zich in het bijzonder tegen artikel 9, lid 9.1, onder d, en artikel 9, lid 9.5, onder 9.5.2, van de planregels.

Artikel 9, lid 9.1, van de planregels luidt:

"De voor "Bedrijventerrein-Fokkerterrein" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bedrijvigheid op het gebied van reparatie, nieuwbouw en het beproeven van technische componenten en objecten, voornamelijk gericht op de vliegtuigbouw;

[...]

c. wonen in een bedrijfswoning, waarbij tevens beroep aan huis tot een maximale oppervlakte van 60 m² is toegestaan;

d. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - uitsterfregeling', geldt dat niet bedrijfgerelateerde bewoning van de bedrijfswoning is toegestaan;

[...]."

Artikel 9, lid 9.5, onder 9.5.2, van de planregels luidt:

"Op het moment dat de niet bedrijfgerelateerde bewoning van de bedrijfswoning zoals bedoeld in 9.1 gedurende 365 dagen is beëindigd, is dit gebruik niet meer toegestaan."

6.3. De Afdeling zal beoordelen of de raad de in het plan opgenomen bedrijfsbestemming met een uitsterfregeling voor het gebruik van de woning van [appellant sub 1] in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Daarbij vergelijkt de Afdeling de planologische situatie voor de betrokken gronden die in voorheen geldende bestemmingsplannen is ontstaan, met de

planologische situatie in het voorliggende plan. Ook betreft de Afdeling daarbij de planologische situatie die door het bestemmingsplan "Buitengebied 1998" is ontstaan.

6.4. Op het moment dat [appellant sub 1] zijn woning aan [locatie] kocht, was het bestemmingsplan "Buitengebied 1998" het geldende planologische regime. Daarin hadden de betrokken gronden de bestemming "Industrieterrein" op basis waarvan uitsluitend een bedrijfswoning was toegestaan. Het gebruik van de woning als burgerwoning dat in het daarvoor geldende bestemmingsplan "Buitengebied Oost 1993" was toegestaan, was in het bestemmingsplan uit 1998 niet langer als zodanig bestemd maar viel onder het overgangsrecht van dat plan. In het bestemmingsplan "Actualisatie bestemmingsplan Buitengebied" van 17 februari 2011, de opvolger van het bestemmingsplan uit 1998, hadden de betrokken gronden de bestemming "Bedrijventerrein-Fokkerterrein". De gronden met deze bestemming waren onder meer bestemd voor wonen in een bedrijfswoning. Onder een bedrijfswoning werd verstaan, een woning in of bij een gebouw of op een terrein, kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of terrein noodzakelijk is. Het gebruik van de woning door [appellant sub 1] als burgerwoning viel daarom ook in het bestemmingsplan "Actualisatie bestemmingsplan Buitengebied" uit 2011 onder het overgangsrecht.

6.5. In het plan hebben de betrokken gronden opnieuw de bestemming "Bedrijventerrein-Fokkerterrein". Daarnaast is aan deze gronden de aanduiding "specifieke vorm van wonen-uitsterfregeling" toegekend. Blijkens de plantoelichting heeft de raad voor het gebruik van de woning aan [locatie] als burgerwoning binnen de bedrijfsbestemming een uitsterfregeling opgenomen, omdat aan de betrokken gronden geen woonbestemming kan worden toegekend omdat de gevel van de woning met meer dan 60 dB(A) wordt belast vanwege de ligging van de woning op het industrieterrein Aviolanda. Zoals de Afdeling eerder over deze specifieke planologische situatie heeft overwogen in haar uitspraak van 12 maart 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:846](#), heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het toekennen van een woonbestemming aan een woning waarvan de gevel met meer dan 60 dB(A) wordt belast, zich niet verdraagt met een goede ruimtelijke ordening.

Over de door [appellant sub 1] gemaakte vergelijking met de gronden ter plaatse van Aviolandalaan 18 waar in het geldende bestemmingsplan "Actualisatie bestemmingsplan Buitengebied" uit 2011 een woonbestemming aan is toegekend terwijl de gevel van die woning eveneens wordt belast met meer dan 60 dB(A), overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie, omdat de woning aan Aviolandalaan 18 niet op het gezoneerde industrieterrein ligt. In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant sub 1] genoemde situatie niet overeenkomt met zijn eigen situatie. Verder heeft de raad onweersproken gesteld dat de grens van het industrieterrein niet kan worden gewijzigd zonder de betrokken bedrijven onevenredig in hun bedrijfsvoering te beperken.

Gelet op het voorgaande heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid geen woonbestemming aan de betrokken gronden toegekend.

6.6. Over de vraag of de raad in redelijkheid een bedrijfsbestemming met een uitsterfregeling heeft kunnen toekennen aan de gronden ter plaatse van de woning van [appellant sub 1], overweegt de Afdeling als volgt.

Met de in het plan opgenomen uitsterfregeling heeft de raad het gebruik van de woning als burgerwoning toegestaan met dien verstande dat wanneer dit gebruik gedurende ten minste

365 dagen is beëindigd dit gebruik niet meer is toegestaan. Anders dan waarvan [appellant sub 1] uitgaat, beoogt de raad met de uitsterfregeling binnen de bedrijfsbestemming niet de geluidssituatie ter plaatse van zijn woning te veranderen. Alhoewel de raad een woonfunctie ter plaatse niet wenselijk acht, heeft de raad met de in het plan opgenomen regeling voor de gronden van [appellant sub 1] recht willen doen aan het langdurige gebruik van zijn woning als burgerwoning. De raad heeft toegelicht dat hij ervoor heeft gekozen om in het voorliggende plan een uitsterfregeling voor het bestaande gebruik van de woning aan [locatie] op te nemen, omdat volgens hem geen zicht bestaat op een situatie waarin het bestaande gebruik binnen de planperiode wordt of moet worden beëindigd.

Naar het oordeel van de Afdeling is niet gebleken dat als gevolg van de in het plan toegekende bedrijfsbestemming met een uitsterfregeling voor de gronden van [appellant sub 1] het door artikel 1 Eerste Protocol bij het EVRM beschermde eigendomsrecht voor die gronden is geschonden. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, laat artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM onverlet de toepassing van wetten die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van de eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. In dit verband wordt gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 14 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM1021. Een bestemmingsplanregeling is zo'n regulering. De Afdeling verwijst in dit verband naar haar uitspraak van 12 november 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AN7996. Gelet op wat hiervoor is overwogen en in het licht van de beleidsruimte van de raad bij het vaststellen van nieuwe bestemmingen en regels, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de belangen van [appellant sub 1] niet op voldoende evenwichtige wijze heeft afgewogen bij zijn besluitvorming. De raad heeft dan ook in redelijkheid de bestemming "Bedrijventerrein-Fokkerterrein" en de aanduiding "specifieke vorm van wonen-uitsterfregeling" kunnen toekennen aan de gronden ter plaatse van de woning van [appellant sub 1].

Conclusie over het beroep van [appellant sub 1]

7. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond. Daarom bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Het beroep van NAMIRO en anderen

Ingetrokken beroepsgrond

8. NAMIRO en anderen hebben de beroepsgrond dat bij een mogelijke toename van het aantal dieren in veehouderijen voor de stikstofdepositie in de betrokken Natura 2000-gebieden geen rekening is gehouden met de gevolgen van transportbewegingen, ter zitting ingetrokken.

Regionaal afsprakenkader

9. NAMIRO en anderen brengen naar voren dat voor de vereiste kwaliteitsverbetering bij ruimtelijke ontwikkelingen op grond van 3.2 van de VR 2014, in verscheidene planregels wordt verwezen naar het Afsprakenkader kwaliteitsverbetering van het landschap West-Brabant (hierna: het regionaal afsprakenkader). Zij betogen dat zij ten onrechte geen kennis hebben kunnen nemen van het regionaal afsprakenkader. Volgens hen had het document als bijlage bij de planregels moeten worden gevoegd of ten minste op de provinciale of gemeentelijke website moeten worden geplaatst.

9.1. Artikel 3:11, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) bepaalt dat het bestuursorgaan het ontwerp van het te nemen besluit, met de daarop betrekking hebbende stukken die redelijkerwijs nodig zijn voor een beoordeling van het ontwerp, ter inzage legt.

9.2. De Afdeling stelt voorop dat NAMIRO en anderen geen bezwaar hebben tegen het gebruik van het regionaal afsprakenkader voor kwaliteitsverbetering bij ruimtelijke ontwikkelingen, maar dat zij stellen dat het regionaal afsprakenkader waar in de planregels naar wordt verwezen niet te raadplegen is en dat er in zoverre een procedureel gebrek kleeft aan het bestreden besluit. Naar het oordeel van de Afdeling is het regionaal afsprakenkader een op het ontwerp betrekking hebbend stuk dat redelijkerwijs nodig is voor een beoordeling van het ontwerp. Artikel 3:11, eerste lid, van de Awb verplicht er niet toe dat het regionaal afsprakenkader als bijlage bij de planregels wordt opgenomen, maar wel dat dit stuk met het ontwerpplan ter inzage wordt gelegd. Dit is anders als een stuk openbaar en algemeen toegankelijk is. De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij er van uitging dat het regionaal afsprakenkader op de provinciale website te vinden was, maar hij heeft het betoog van NAMIRO en anderen dat het stuk niet op de provinciale website beschikbaar is niet weersproken. Ook anderszins is niet gebleken dat het stuk algemeen toegankelijk en dus beschikbaar was. De raad had het stuk daarom aan belanghebbenden beschikbaar moeten stellen door het stuk met het ontwerpplan ter inzage te leggen. Nu de raad dit heeft nagelaten, heeft hij gehandeld in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. Dit betekent dat het beroep van NAMIRO en anderen gegrond is en dat het bestreden besluit wegens strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb dient te worden vernietigd.

Mestbewerking

10. NAMIRO en anderen betogen dat de in het plan geboden afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van het bewerken van mest niet in overeenstemming is met artikel 7.12 van de VR 2014. Zij voeren aan dat met de zinsnede 'ter plaatse geproduceerde mest' in de planregels onvoldoende is bepaald dat het dient te gaan om mestbewerking van een op dezelfde locatie gevestigde veehouderij. Volgens hen is daardoor niet uitgesloten dat een veehouder die op meerdere locaties een veehouderij heeft, de mest op een andere locatie verwerkt. Daarnaast voeren zij aan dat uit de desbetreffende planregels ten behoeve van mestbewerking, niet volgt dat daarbij rekening wordt gehouden met de bodemkwaliteit en de waterhuishouding, alsmede met de aardkundige en cultuurhistorische waarden ter plaatse. De planregels zijn volgens NAMIRO en anderen in zoverre niet in overeenstemming met artikel 7.12, tweede lid, in samenhang gelezen met artikel 3.1, derde lid, onder a, van de VR 2014.

10.1. Voor de bestemming "Agrarisch" is in artikel 3, lid 3.6, onder 3.6.6, van de planregels de volgende afwijkingsbevoegdheid opgenomen:

"Het bevoegd gezag kan door middel van een omgevingsvergunning afwijken van het plan ten behoeve van het toestaan van het bewerken van de mest, mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a. het betreft het bewerken van ter plaatse geproduceerde mest;
- b. toevoegen van andere producten of mest van anderen is niet toegestaan;
- c. bewerking vindt plaats op het bouwvlak;
- d. de mestbewerking is milieuhygiënisch aanvaardbaar;
- e. bewerking leidt niet tot een toename van de bestaande stikstofdepositie ten gevolge van de betreffende veehouderij, dan wel, de toename van stikstofdepositie ten gevolge van de betreffende veehouderij leidt niet tot een overschrijding dan wel verdere overschrijding van de kritische depositiewaarden voor verzuringsgevoelige habitats binnen Natura 2000-gebieden, zoals van toepassing op het moment van ontvangst van een aanvraag.

f. er is geen sprake van een aantoonbaar onevenredige aantasting van de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden en (agrarische) bedrijven;

g. er is sprake van ruimtelijke kwaliteitsverbetering die tevens is veiliggesteld en vastgelegd overeenkomstig het Afsprakenkader Kwaliteitsverbetering van het landschap West-Brabant zoals deze geldt op het tijdstip van ontvangst van de ontvankelijke aanvraag."

In artikel 5, lid 5.6, onder 5.6.6, en artikel 6, lid 6.6, onder 6.6.6, van de planregels in eenzelfde afwijkingsbevoegdheid opgenomen voor de bestemming "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" dan wel de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur- en landschapswaarden" Wanneer in onderstaande overwegingen wordt verwezen naar artikel 3, lid 3.6, onder 3.6.6, van de planregels wordt tevens de gelijkkluidende regeling in artikel 5, lid 5.6, onder 5.6.6 en artikel 6, lid 6.6, onder 6.6.6, van de planregels bedoeld.

Artikel 7.12 van de VR 2014 (afwijkende regels voor mestbewerking) luidt:

"1. Een bestemmingsplan gelegen in gemengd landelijk gebied bepaalt dat de vestiging van, de uitbreiding van en toename van de bestaande bebouwingsoppervlakte van mestbewerking zijn uitgesloten.

2. Het eerste lid is niet van toepassing op mestbewerking ten behoeve van een op dezelfde locatie gevestigde veehouderij, mits dit vanuit het oogpunt van een goede leefomgeving en gelet op artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving.

[...]."

10.2. In de plantoelichting is vermeld dat op basis van de gemeentelijke Visie Buitengebied gemeente Woensdrecht van 19 maart 2015 in het plan de afwijkingsmogelijkheid is geboden om de mest van het eigen bedrijf ter plaatse te bewerken. In artikel 3, lid 3.6, onder 3.6.6, sub a, van de planregels is daarom de voorwaarde opgenomen dat met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het plan ten behoeve van het bewerken van mest, mits het bewerken van ter plaatse geproduceerde mest betreft. Deze voorwaarde komt weliswaar niet woordelijk overeen met datgene wat in artikel 7.12, tweede lid, van de VR 2014 is opgenomen, maar naar het oordeel van de Afdeling kan deze planregel niet anders worden uitgelegd dan dat de mestbewerking waarop de afwijkingsbevoegdheid betrekking heeft, ziet op het bewerken van mest van een op dezelfde locatie gevestigde veehouderij.

Het betoog faalt in zoverre.

10.3. Ten aanzien van het betoog van NAMIRO en anderen dat uit de bestreden planregels niet volgt dat daarbij overeenkomstig artikel 7.12, tweede lid, in samenhang gelezen met artikel 3.1, derde lid, onder a, van de VR 2014 rekening wordt gehouden met de bodemkwaliteit en de waterhuishouding, overweegt de Afdeling het volgende. In artikel 3.1, derde lid, onder a, van de VR 2014 is bepaald dat ten behoeve van het behoud en de bevordering van de ruimtelijke kwaliteit de toelichting bij een bestemmingsplan een verantwoording bevat waaruit blijkt dat in het bestemmingsplan rekening is gehouden met de gevolgen van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling voor de in het plan begrepen gronden en de naaste omgeving, in het bijzonder wat betreft de bodemkwaliteit, de waterhuishouding, de in de grond aanwezige of te verwachten monumenten, de cultuurhistorische waarden, de ecologische waarden, de aardkundige waarden en de landschappelijke waarden. Gelet op deze bepaling dient de raad in de plantoelichting in te gaan op de gevolgen van de beoogde mestbewerking. In de plantoelichting is vermeld dat in het planMER de milieugevolgen zijn

bezien die kunnen optreden als gevolg van de verruimde gebruiksmogelijkheden zoals mestbewerking. Daarin is geconcludeerd dat geen onaanvaardbare situaties ontstaan als gevolg van de afwijkingsmogelijkheid voor mestbewerking. Deze conclusie hebben NAMIRO en anderen niet bestreden. Nu de plantoelichting een verantwoording bevat waaruit blijkt dat in het bestemmingsplan rekening is gehouden met de gevolgen van de beoogde mestbewerking, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 7.12, tweede lid, in samenhang gelezen met artikel 3.1, derde lid, van de VR 2014. Het betoog faalt ook in zoverre.

Windturbines

11. NAMIRO en anderen hebben bezwaar tegen de afwijkingsbevoegdheid die het plan biedt voor solitaire windturbines op bedrijfsterreinen. Onder verwijzing naar het opgestelde planMER betogen zij dat solitaire windturbines in het buitengebied grote onwenselijke gevolgen zullen hebben voor het landschappelijke karakter en de in het gebied aanwezige natuurwaarden. Gezien deze effecten had de raad volgens hen de afweging moeten maken geen solitaire windturbines bij ieder bedrijfsterrein toe te staan.

11.1. De raad brengt naar voren dat in de Visie Buitengebied gemeente Woensdrecht is neergelegd dat de gemeente geen nieuwe grootschalige windturbineparken wil toestaan, maar wel mee wil werken aan kleinschalige windturbines op bedrijfsniveau ten behoeve van de opwekking van duurzame energie. Daarom heeft de raad in artikel 48, lid 48.3, van de planregels een afwijkingsbevoegdheid opgenomen. Op basis daarvan zijn solitaire windturbines op bedrijfsterreinen in het buitengebied van Woensdrecht onder voorwaarden mogelijk.

11.2. Artikel 48, lid 48.3, van de planregels luidt:

"Het bevoegd gezag kan door middel van een omgevingsvergunning afwijken van de bouwregels van de bestemmingen Agrarisch, Agrarisch - Paardenhouderij, Agrarisch met waarden - Landschapswaarden en Bedrijf voor het realiseren van een windturbine binnen een bouwvlak, met inachtneming van het volgende:

a. de hoogte van de windturbine mag niet meer dan 20 m bedragen met dien verstande dat:

1. voor windturbines op gronden met de aanduiding 'luchtvaartzone 3 tot en met 9' de bepalingen in artikel 47.8 tot en met 47.14 in acht moeten worden genomen;

2. windturbines niet zijn toegestaan:

op de gronden met de aanduiding 'Waarde - Natura 2000',

in een zone van 250 m rond de aanduiding

'Waarde - Natura 2000';

in het gebied ten noordwesten van de A58 tot aan de plangrens;

b. de windturbine is uit stedenbouwkundig en landschappelijk oogpunt aanvaardbaar;

c. er mag geen onevenredige aantasting plaatsvinden van natuurwaarden;

d. er mag geen onevenredige aantasting plaatsvinden van overige in het geding zijnde belangen waaronder die van omwonenden en (agrarische) bedrijven."

11.3. Op grond van artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet ruimtelijke ordening

(hierna: Wro) kan in een bestemmingsplan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels. Deze afwijking kan alleen een ondergeschikte afwijking van de planregels betreffen. De raad heeft in het plan bewust de keuze gemaakt om solitaire windturbines op bedrijfspercelen in het buitengebied van Woensdrecht niet bij recht mogelijk te maken. Een voorziening zoals een windturbine wordt dan ook niet expliciet of onder een algemene noemer in de doeleindenbeschrijving van de betrokken bestemmingen "Agrarisch", "Agrarisch-Paardenhouderij", "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden" en "Bedrijf" genoemd. Omdat uit de doeleindenomschrijving van de betrokken bestemmingen niet volgt dat de desbetreffende gronden mogen worden benut voor een windturbine leidt de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid niet tot een ondergeschikte afwijking van de planregels. De raad had dan ook moeten onderkennen dat de voorziene windturbines op bedrijfspercelen niet met een afwijkingsregeling mogelijk kunnen worden gemaakt. Het plan is in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. Het betoog slaagt.

Conclusie over het beroep van NAMIRO en anderen

12. Het beroep van NAMIRO en anderen is gegrond. Naar aanleiding van hun beroep is hiervoor in 9.2 geconcludeerd dat de raad gehouden was het regionaal afsprakenkader aan belanghebbenden beschikbaar te stellen door het stuk met het ontwerpplan ter inzage te leggen. Nu de raad dit heeft nagelaten, heeft hij gehandeld in strijd met artikel 3:11, eerste lid, van de Awb. Daarom moet het besluit van de raad van 23 maart 2017 worden vernietigd wegens strijd met deze bepaling, voor zover in de planregels wordt verwezen naar het regionaal afsprakenkader.

12.1. De Afdeling ziet echter aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde gedeelte van het besluit met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb in stand te laten. De raad heeft het regionaal afsprakenkader inmiddels op de gemeentelijke website geplaatst waardoor het stuk te raadplegen is. Het in stand laten van de rechtsgevolgen betekent dat de planregels waarin wordt verwezen naar het regionaal afsprakenkader blijven gelden.

13. Verder is hiervoor in 11.3 geconcludeerd dat de raad het plan heeft vastgesteld in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. Dit betekent dat het besluit van de raad van 23 maart 2017 moet worden vernietigd wegens strijd met deze bepaling, voor zover het artikel 48, lid 48.3, van de planregels betreft.

14. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Overige beroepsgronden NAMIRO en anderen

15. Ten overvloede overweegt de Afdeling dat indien de raad mee wil werken aan kleinschalige windturbines op bedrijfsniveau ten behoeve van de opwekking van duurzame energie, maar hij deze mogelijkheid niet bij recht in het plan wil opnemen, de raad dit door middel van een wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro in het plan zou kunnen regelen. Met het oog op nadere besluitvorming ziet de Afdeling uit oogpunt van effectieve geschillenbeslechting daarom aanleiding om ook op de hierna volgende beroepsgronden van NAMIRO en anderen in te gaan. Hierbij gaat de Afdeling er van uit dat door de raad bij een nieuw te nemen besluit de bevoegdheid wordt gecreëerd dat de bestemmingen "Agrarisch", "Agrarisch - Paardenhouderij", "Agrarisch met

waarden - Landschapswaarden" en "Bedrijf" kunnen worden gewijzigd voor het realiseren van een windturbine binnen een bouwvlak met inachtneming van de gestelde voorwaarden in artikel 48, lid 48.3, van de bij dit plan behorende planregels.

16. NAMIRO en anderen betogen dat de mogelijkheid om in het landelijk gebied windturbines van ten hoogste 20 meter te realiseren, in strijd is met de VR 2014. Zij voeren aan dat in de VR 2014 alleen is geregeld dat een bestemmingsplan onder voorwaarden kan voorzien in de bouw van windturbines van ten minste 25 meter. Volgens hen volgt uit de artikelen 6.18, 7.20 en 32 van de VR 2014 en de toelichting daarop dat windturbines van ten hoogste 20 meter niet zijn toegestaan in het buitengebied van Woensdrecht. Ter onderbouwing van dit standpunt wijzen zij op de toelichting op artikel 4.10 van de VR 2014 dat ziet op windturbines binnen de structuur bestaand stedelijk gebied. Alleen in dit onderdeel van de artikelsgewijze toelichting is vermeld dat windturbines met een hoogte van minder dan 25 meter een verantwoordelijkheid zijn van gemeenten. Deze toelichting geldt volgens hen niet voor windturbines in het buitengebied van Woensdrecht binnen de structuren groenblauwe mantel of gemengd landelijk gebied.

16.1. De raad stelt dat in verscheidene bepalingen van de VR 2014 is opgenomen dat een bestemmingsplan onder voorwaarden kan voorzien in windturbines met een bouwhoogte van ten minste 25 meter. Windturbines met een hoogte van minder dan 25 meter zijn een verantwoordelijkheid van gemeenten. Dat in de VR 2014 geen regels zijn gesteld aan een bestemmingsplan dat in windturbines voorziet van ten hoogste 20 meter, betekent volgens de raad niet dat de VR 2014 windturbines met een dergelijke bouwhoogte niet toestaat.

16.2. De regels in de VR 2014 staan toe dat in een bestemmingsplan windturbines van ten minste 25 meter mogelijk worden gemaakt op gronden binnen het bestaand stedelijk gebied, binnen de groenblauwe mantel of binnen het gemengd landelijk gebied. Het plan ligt binnen deze structuren van de VR 2014. Eén van de in artikel 48, lid 48.3, van de planregels gestelde voorwaarden is dat de hoogte van de windturbine niet meer dan 20 meter mag bedragen. De VR 2014 stelt geen regels aan een bestemmingsplan dat voorziet in windturbines met een bouwhoogte van ten hoogste 25 meter. Anders dan waarvan NAMIRO en anderen uitgaan, betekent dit niet dat een bestemmingsplan dat voorziet in windturbines van ten hoogste 20 meter niet is toegestaan. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat uit de artikelen 6.18, 7.20 en 32 van de VR 2014 en de toelichting daarop volgt dat windturbines van ten hoogste 20 meter niet zijn toegestaan in het buitengebied van Woensdrecht. Daarbij is van belang dat uit de toelichting van de VR 2014 juist blijkt dat de toelichting bij artikel 4.10 algemene informatie geeft over het provinciale beleid voor windturbines. Uit die toelichting volgt expliciet dat de bouw van windturbines met een hoogte van minder dan 25 meter een verantwoordelijkheid is van gemeenten en dat in de verordening alleen regels zijn opgenomen voor (middel)grote windturbines van ten minste 25 meter. Uit de omstandigheid dat deze algemene informatie over het provinciale beleid voor windturbines niet expliciet is opgenomen bij de regeling voor windturbines binnen de groenblauwe mantel of gemengd landelijk gebied kan, anders dan waarvan NAMIRO en anderen uitgaan, niet worden afgeleid dat die informatie geen betrekking heeft op windturbines binnen die structuren van de VR 2014.

17. Verder betogen NAMIRO en anderen dat wanneer de raad solitaire windturbines op bedrijfspercelen in het buitengebied van Woensdrecht mogelijk maakt, hij in ieder geval moet voorkomen dat de in het gebied aanwezige natuurwaarden worden aangetast, zoals in het planMER is aanbevolen. Volgens hen zijn de aanbevelingen in het planMER op dit punt onvoldoende in het plan verwerkt. Zij voeren aan dat een absoluut verbod voor windturbines zou moeten gelden voor alle gebieden met specifieke landschappelijke waarden, zoals ook de

gebieden ten westen van de kernen Hoogerheide en Ossendrecht en ten oosten van de rijksweg A4 richting Antwerpen. Daarnaast ontbreken volgens hen in de planregels voorwaarden aan het gebruik van de windturbines ter bescherming van vogelsoorten, zoals een stilstandvoorziening tijdens het broedseizoen.

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat specifieke landschappelijke waarden en in het gebied aanwezige natuurwaarden met de in de planregeling opgenomen voorwaarden voldoende worden beschermd. Naar aanleiding van de opgestelde planMER is in de planregeling onder andere de voorwaarde gesteld dat in een aantal gebieden geen windturbines mogen worden geplaatst. In de overige gebieden is volgens de raad sprake van een goede ruimtelijke ordening wanneer blijkt dat de ter plaatse aanwezige natuurwaarden niet onevenredig worden aangetast.

17.2. De voorwaarden die in artikel 48, lid 48.3, van de planregels zijn gesteld, zijn:

"[...]

a. de hoogte van de windturbine mag niet meer dan 20 m bedragen met dien verstande dat:

1. voor windturbines op gronden met de aanduiding 'luchtvaartzone 3 tot en met 9' de bepalingen in artikel 47.8 tot en met 47.14 in acht moeten worden genomen;

2. windturbines niet zijn toegestaan:

op de gronden met de aanduiding 'Waarde - Natura 2000',

in een zone van 250 m rond de aanduiding

'Waarde - Natura 2000';

in het gebied ten noordwesten van de A58 tot aan de plangrens;

b. de windturbine is uit stedenbouwkundig en landschappelijk oogpunt aanvaardbaar;

c. er mag geen onevenredige aantasting plaatsvinden van natuurwaarden;

d. er mag geen onevenredige aantasting plaatsvinden van overige in het geding zijnde belangen waaronder die van omwonenden en (agrarische) bedrijven."

17.3. Ten behoeve van het plan heeft Rho adviseurs op verzoek van de gemeente een planMER opgesteld. In het planMER zijn de effecten beschreven die kunnen optreden als gevolg van de in het plan geboden afwijkingsbevoegdheid voor een windturbine op een bedrijfsp perceel. In het planMER is vermeld dat de mogelijkheid om op bedrijfsp percelen kleinschalige windturbines te realiseren, kan leiden tot sterfte en verstoring van het broedgebied van broedvogels, zeker aan de randen van de Natura 2000-gebieden. Volgens het planMER worden negatieve effecten voorkomen door in een zone van 250 meter rondom de Natura 2000-gebieden Brabantse Wal en Kalmthoutse Heide en door in het gebied tussen de A58 en het Markiezaat geen windturbines toe te staan. Verder is in het planMER vermeld dat het plaatsen van windturbines kan leiden tot zeer negatieve effecten op beschermde soorten zoals vogels en vleermuizen. Blijkens het planMER is het daarom wenselijk om aan de mogelijkheid tot het plaatsen van de windturbines voorwaarden te verbinden die zijn gericht op het voorkomen dat natuurwaarden worden aangetast. Over landschappelijke en cultuurhistorische waarden en de openheid van het landschap is in het planMER vermeld dat deze niet worden aangetast wanneer windturbines op agrarische bouwkvavels worden geplaatst.

17.4. De Afdeling stelt voorop dat de raad beleidsruimte heeft te bepalen of en onder welke voorwaarden hij ruimtelijke ontwikkelingen in het plan mogelijk maakt. De raad heeft de resultaten van het planMER in zijn afweging betrokken en de aanbevelingen in het planMER in de voorwaarden van artikel 48, lid 48.3, van de planregels verwerkt.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat uit het planMER niet volgt dat de gevolgen van solitaire windturbines bij bedrijfsterreinen zodanig zijn dat hij in het geheel had moeten afzien van het creëren van een bevoegdheid om solitaire windturbines op bedrijfsterreinen mogelijk te maken. Uit het planMER volgt dat belangrijke nadelige effecten voor het milieu als gevolg van windturbines op bedrijfsterreinen kunnen worden voorkomen wanneer bepaalde voorwaarden aan deze ontwikkeling worden gesteld. De raad heeft deze ruimtelijke ontwikkeling niet toegestaan op gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur- en landschapswaarden". Daarnaast heeft de raad ook voor de gebieden die expliciet in het planMER zijn genoemd een verbod opgenomen. Uit het planMER blijkt niet dat een verbod voor windturbines zou moeten gelden in de door NAMIRO en anderen genoemde gebieden. Ook anderszins geeft het planMER geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onder deze voorwaarden in het plan geen bevoegdheid had mogen creëren om solitaire windturbines op bedrijfsterreinen mogelijk te maken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

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

II. verklaart het beroep Natuur- en Milieuvereniging NAMIRO Hoogerheide, Stichting Viridis en Benegora gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Woensdrecht van 23 maart 2017, kenmerk Z15.02968, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied partiële herziening 2016", voor zover:

a. in de planregels wordt verwezen naar het regionaal afsprakenkader, en

b. voor zover het artikel 48, lid 48.3, van de planregels betreft;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven, met uitzondering van het vernietigde artikel 48, lid 48.3, van de planregels;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Woensdrecht tot vergoeding van bij Natuur- en Milieuvereniging NAMIRO Hoogerheide, Stichting Viridis en Benegora in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.036,70 (zegge: duizendzesendertig euro en zeventig cent), waarvan € 1.024,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Woensdrecht aan Natuur- en Milieuvereniging NAMIRO Hoogerheide, Stichting Viridis en Benegora het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.E. Reichardt, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Reichardt
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 15 mei 2019

772.