

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA8689
Datum uitspraak	4 juli 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 17 februari 2006 hebben verweerders, op voorstel van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 20 december 2005, het wijzigingsplan "Wijziging Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg" vastgesteld.

Volledige tekst

200604601/1.

Datum uitspraak: 4 juli 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellante sub 2], waarvan de vennoten zijn [vennoot 2a, 2b en 2c], allen te [woonplaats],
3. [appellante sub 3], waarvan de vennoten zijn [vennoot 3a, 3b en 3c], allen te [woonplaats],

en

provinciale staten van Limburg, (hierna: verweerders), de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de Minister en de Staatssecretaris).

1. Procesverloop

Bij besluit van 17 februari 2006 hebben verweerders, op voorstel van het college van gedeputeerde staten van Limburg van 20 december 2005, het wijzigingsplan "Wijziging Reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg" vastgesteld.

De Minister en de Staatssecretaris hebben bij besluit van 30 maart 2006 het wijzigingsplan goedgekeurd.

Tegen het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan hebben appellant sub 1 bij brief van 21 juni 2006, bij de Raad van State ingekomen op 21 juni 2006, appellante sub 2 bij brief van 21 juni 2006, bij de Raad van State ingekomen op 21 juni 2006, en appellante sub 3 bij brief van 21 juni 2006, bij de Raad van State ingekomen op 21 juni 2006, beroep ingesteld. Appellant sub 1 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 17 juli 2006. Appellante sub 2 heeft haar beroep aangevuld bij brief van 18 juli 2006. Appellante sub 3 heeft haar beroep aangevuld bij brief van 17 juli 2006.

Bij brief van 23 augustus 2006 hebben verweerders een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 juni 2007, waar appellant sub 1, vertegenwoordigd door mr. A.A.T. Stoffels, appellante sub 2, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. A.A.T. Stoffels, voornoemd, appellante sub 3, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. A.A.T. Stoffels, voornoemd, en verweerders, vertegenwoordigd door mr. M.C.J. Zonderland, ambtenaar van de provincie Limburg, zijn verschenen. Voorts is daar als partij gehoord, de Minister, vertegenwoordigd door mr. C.A.H.J. Anthonissen, ambtenaar van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

2. Overwegingen

Wettelijk kader

2.1. Ingevolge artikel 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: de Rwc) wordt onder reconstructie verstaan de voorbereiding, vaststelling en uitvoering van een onderling samenhangend complex van maatregelen en voorzieningen ter verwezenlijking van de doelstellingen van deze wet.

Onder een verwevingsgebied wordt verstaan een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied gericht op verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk is mits de ruimtelijke kwaliteit of de functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten.

Onder een extensiveringsgebied wordt verstaan een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat wonen of natuur, waar uitbreiding, hervestiging, of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk is of in het kader van de reconstructie onmogelijk zal worden gemaakt.

2.1.1. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Rwc, voor zover hier van belang, stellen provinciale staten het reconstructieplan vast.

Ingevolge artikel 26, eerste lid, van de Rwc, kan het reconstructieplan worden gewijzigd.

2.1.2. Ingevolge artikel 29, eerste lid, van de Rwc, kan een belanghebbende tegen een besluit tot vaststelling, wijziging of uitwerking van het reconstructieplan beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van state.

Ontvankelijkheid

2.2. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van de beroepen overweegt de Afdeling ambtshalve als volgt.

2.2.1. Zoals is overwogen in onder meer de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2005 inzake nummer 200405077/1, reconstructieplan Noord- en Midden-Limburg, betekent de omstandigheid dat een belanghebbende beroep kan instellen tegen de vaststelling, wijziging of uitwerking van een reconstructieplan, gelet op het doel en de strekking van de Rwc, niet dat beroep openstaat tegen alle onderdelen van het plan. De indicatieve, niet-bindende elementen van het provinciale beleid voor de uitvoering van de Rwc zoals neergelegd in het reconstructieplan zijn niet gericht op enig rechtsgevolg. Tegen deze onderdelen van het reconstructieplan kan dan ook geen beroep worden ingesteld.

2.2.2. Voor zover het beroep van [appellante sub 2] is gericht tegen de aanduiding van boerderijcamping "De Beierhof" op een stimuleringskaart bij het reconstructieplan als verblijfsrecreatieve voorziening stelt de Afdeling onder verwijzing naar hetgeen zij heeft overwogen in de paragrafen 2.3.3., 2.3.6. en 2.3.7. van bovenvermelde uitspraak vast dat die aanduiding een indicatieve, niet bindende aanduiding betreft. Anders dan appellante stelt, is voor de zonering niet de aanduiding op een stimuleringskaart, maar de feitelijke situatie bepalend.

Het beroep van deze maatschap is in zoverre niet-ontvankelijk.

2.2.3. Verder voorziet het wijzigingsplan voor de gronden van [appellante sub 2] en [appellante sub 3] niet in een wijziging van de in het reconstructieplan vervatte zonering van hun gronden. Aangezien deze appellanten in hun bij provinciale staten van Limburg ingebrachte bedenkingen tegen het ontwerpwijzigingsplan nadrukkelijk hebben verzocht om een wijziging van de zonering voor hun gronden en de zonering als zodanig - zoals overwogen in genoemde uitspraak van 6 juli 2005 - een appellabel onderdeel van een reconstructieplan en daarmee ook van een wijzigingsplan is, merkt de Afdeling het wijzigingsplan voor zover dat niet voorziet in een wijziging van de in het reconstructieplan vervatte zonering voor de gronden van deze appellanten voor de mogelijkheid van beroep met toepassing van artikel 6:2, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht aan als een met een besluit gelijk te stellen schriftelijke weigering een besluit te nemen.

Het beroep van deze appellanten is, in zoverre, ontvankelijk.

Voor zover verweerders ter zitting hebben gesteld dat [appellante sub 3] geen belang meer heeft bij deze procedure in verband met een overeenkomst in het kader van de verplaatsingsregeling, overweegt de Afdeling dat onvoldoende is komen vast te staan dat deze regeling daadwerkelijk zal worden uitgevoerd ten aanzien van het bedrijf van appellante.

Het beroep van [appellant sub 1]

Standpunt van appellant

2.3. Appellant stelt dat in het wijzigingsplan zijn perceel ten onrechte gedeeltelijk als extensiveringsgebied is aangemerkt. Hiertoe voert hij aan dat dit in strijd is met de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2005, zaaknummer 200405077/1. Daarin is geconstateerd dat er geen reden meer is om het huisperceel aan te merken als extensiveringsgebied. Tevens voert hij aan dat in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2006 (hierna: POL 2006) het hamsterkernleefgebied buiten de Ecologische Hoofdstructuur ligt (hierna: EHS). Hierdoor bestaan geen redenen meer om het noordelijke gedeelte van het perceel als extensiveringsgebied aan te merken. Ook buiten de bouwkavel vallende delen van het perceel van [belanghebbende] aan de [locatie 1] te [plaats] zijn om deze reden als verweingsgebied gezoned.

Standpunt van verweerders

2.3.1. Verweerders stellen zich op het standpunt dat niet het gehele perceel buiten het hamsterkernleefgebied valt, maar enkel de agrarische bouwkavel. De gronden ten noorden van de bouwkavel vallen binnen het hamsterkernleefgebied en vallen daarmee onder de "Provinciale Ontwikkelingszone Groen (Perspectief 2)" (hierna: POG). Deze gronden zijn daarom opnieuw als extensiveringsgebied aangeduid. Daarnaast heeft appellant de uitbreiding van zijn bedrijf ten oosten van zijn bouwkavel gepland. Aangezien die gronden wel als verweingsgebied zijn aangeduid is een uitbreiding hier niet in strijd met het

reconstructieplan. De bedrijfsbelangen van appellant worden door deze zonering dus niet geschaad, aldus verweerders.

Vaststelling van de feiten

2.3.2. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.3.2.1. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 6 juli 2005 in zaaknummer 200405077/1 ten aanzien van het perceel van appellant het volgende overwogen:

"2.17.3. Uit de goedkeuring van het bestemmingsplan "Buitengebied" van de gemeente Ambt Montfort door het college van gedeputeerde staten is af te leiden dat geen reden meer bestaat om het huisperceel van appellant nog langer als hamsterkernleefgebied aan te merken. Verweerders hebben ter zitting niet aannemelijk gemaakt dat, afgezien van de ligging in het hamsterkernleefgebied, andere omstandigheden aan de aanwijzing van dit huisperceel als P2-gebied in het POL ten grondslag hebben gelegen. Nu deze redenen ontbreken, kunnen de betrokken gronden gelet op de daarvoor ontwikkelde criteria in redelijkheid geen deel meer uitmaken van de PES. In dat geval kwalificeert het huisperceel volgens de systematiek niet langer voor de aanduiding extensiveringsgebied. Gelet hierop moet worden geoordeeld dat verweerders onvoldoende hebben gemotiveerd dat de huiskavel van appellant binnen het extensiveringsgebied dient te vallen.

2.17.4. Uit het vorenstaande volgt dat het bestreden besluit op dit punt een deugdelijke motivering ontbeert en in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:46 van de Awb. Het beroep van [appellant sub 1] is voorzover ontvankelijk gegrond en het besluit tot vaststelling van het reconstructieplan dient te worden vernietigd voorzover daarbij zijn huisperceel aan de [locatie] te [plaats] als extensiveringsgebied is aangewezen. Gelet op de onlosmakelijke samenhang van de zonering op de bouwkaavel met de zonering op de overige gronden op het perceel van appellant dient het besluit tot vaststelling van het reconstructieplan ook met betrekking tot die gronden te worden vernietigd. Tevens dient gelet op artikel 29, tweede lid, van de Rwc het goedkeuringsbesluit te worden vernietigd voorzover dat betrekking heeft op de hiervoor genoemde onderdelen van de zonering intensieve veehouderij."

2.3.2.2. Appellant exploiteert een varkenshouderij en akkerbouwbedrijf aan de [locatie 2] te [plaats]. Blijkens kaart 15 van het wijzigingsplan ligt de bouwkaavel in het verwevingsgebied, net als de gronden onmiddellijk ten oosten hiervan. De gronden op het noordelijke gedeelte van het perceel liggen in het extensiveringsgebied.

2.3.2.3. Op kaart 1 van het POL 2006 is het gebied waarin het noordelijke deel van de gronden liggen, aangemerkt als "Provinciale Ontwikkelingszone Groen (P2)". De overige gronden zijn aangeduid als "Vitaal Landelijk Gebied (P4)". In het POL 2006 (pagina 4.3-4) is vermeld dat in het POL 2001 de EHS in de Provinciale Ecologische Structuur (hierna: PES) was opgenomen. In het POL 2006 is de PES uitgesplitst in de EHS en de POG.

2.3.2.4. Blijkens plankaart 4b van het POL 2006 maakt het noordelijke gedeelte van het perceel tevens deel uit van een hamsterkernleefgebied. Op pagina 4.3-8 van het POL 2006 is vermeld dat binnen de hamsterkernleefgebieden wordt gestreefd naar een duurzaam (landbouwkundig) gebruik en beheer dat primair is gericht op versterking van de hamsterpopulatie.

Het oordeel van de Afdeling

2.3.3. Ten aanzien van het betoog van appellant dat de zonering als extensiveringsgebied

voor de gronden ten noorden van de bouwka­vel in strijd is met de uitspraak van 6 juli 2005 in zaaknummer 200405077/1, overweegt de Afdeling het volgende. Uit hetgeen is overwogen onder 2.3.2.1. blijkt dat de zonering van de gronden aansluitend aan het huisperceel enkel is vernietigd vanwege de onlosmakelijke samenhang tussen de zonering van die gronden met de zonering van de bouwka­vel. Het was de taak van verweerders om de grenzen van de Provinciale Ecologische Structuur (hierna: PES) van het Provinciaal Omgevingsplan Limburg 2001 (hierna: POL 2001) te heroverwegen. In het POL 2006 en in het bestreden besluit hebben verweerders dit gedaan. Het gedeelte van het perceel van appellant dat samenvalt met de bouwka­vel hebben verweerders vervolgens niet langer aangemerkt als hamsterkernleefgebied en zij hebben dit gedeelte van het perceel aangeduid als verwevingsgebied. De gronden ten noorden van de bouwka­vel liggen volgens het POL 2006 nog wel in het hamsterkernleefgebied. Gesteld nog gebleken is dat dit onjuist zou zijn. Gelet hierop heeft verweerder voor die gronden de zonering extensiveringsgebied kunnen handhaven. Zij hebben daarmee niet in strijd met de uitspraak van de Afdeling gehandeld.

2.3.3.1. Ten aanzien van de door appellant gemaakte vergelijking met de zonering van het perceel aan [locatie 1] te [plaats] overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat die situatie zodanig overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie, dat verweerders om deze reden niet de zonering van de gronden van appellant als zodanig hadden kunnen vaststellen.

2.3.4. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat verweerders respectievelijk de Minister en de Staatssecretaris in zoverre niet in redelijkheid het wijzigingsplan hebben kunnen vaststellen en het goedkeuringsbesluit hebben kunnen nemen. In hetgeen appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat het plan en het goedkeuringsbesluit op dit punt anderszins zijn voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

Het beroep van [appellante sub 2] voor zover ontvankelijk

Standpunt van appellante

2.4. Appellante stelt dat de zonering van haar gronden ten noorden van [locatie 3] ten onrechte niet is gewijzigd. Hiertoe stelt zij dat deze gronden ten onrechte in een verwevingsgebied liggen, aangezien de aan [locatie 4] gelegen camping daar illegaal aanwezig is.

Standpunt van verweerders

2.4.1. Verweerders stellen dat de in het reconstructieplan opgenomen zonering van de gronden ten noorden van [locatie 3] juist is en dat deze geen wijziging behoeft. Hiertoe voeren zij aan dat deze gronden geen landbouwontwikkelingsgebied, maar verwevingsgebied zijn geworden omdat ze binnen 400 meter van een verblijfsrecreatieterrein liggen.

Vaststelling van de feiten

2.4.2. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.4.2.1. Appellante exploiteert een varkens- en paardenhouderij aan [locaties 3 en 3a] te [plaats]. Blijkens de kaart liggen beide percelen in een extensiveringsgebied. Ten noorden van [locatie 3] liggen onbebouwde gronden die in eigendom zijn van appellante. Deze onbebouwde gronden liggen in een verwevingsgebied. Ten zuiden van [locatie 3] ligt [locatie 3a] en ten zuiden daarvan, aan [locatie 4], bevindt zich een camping.

2.4.2.2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 6 juli 2005 in zaaknummer 200405077/1 ten aanzien van het perceel van appellante het volgende overwogen:

"2.23.3. Zoals in overweging 2.23.2.4. is overwogen, zijn die gebieden die liggen in een zone van 400 meter rondom een verblijfsrecreatie niet voor aanwijzing als landbouwontwikkelingsgebied in aanmerking gekomen. Aangezien de gronden van appellante binnen 400 meter van een bestaande verblijfsrecreatie liggen, zijn deze gronden niet aangewezen als landbouwontwikkelingsgebied.

Verweerders hebben in redelijkheid een zone van 400 meter rondom verblijfsrecreatie kunnen aanwijzen als verwevingsgebied in plaats van landbouwontwikkelingsgebied. Bovendien is niet aannemelijk gemaakt dat appellante hierdoor onevenredig gehinderd wordt in haar bedrijfsvoering."

Het oordeel van de Afdeling

2.4.3. De Afdeling stelt vast dat de door appellante aangevoerde argumenten reeds zijn beoordeeld in het kader van haar beroep tegen het reconstructieplan en dat het beroep niet heeft geleid tot vernietiging van het plandeel voor haar gronden. Verweerders waren dan ook niet gehouden om voor deze gronden een nieuw plan vast te stellen.

De enkele stelling van appellante dat de camping aan [locatie 4] daar niet meer aanwezig is, kan in deze procedure niet beoordeeld worden nu zij deze eerst ter zitting heeft aangevoerd. Nu voorts ten aanzien van het plandeel voor de gronden van appellante niet is gebleken van een relevante wijziging van feiten of omstandigheden, hebben verweerders in de aangevoerde argumenten geen aanleiding behoeven te zien om desondanks deze gronden in het wijzigingsplan te betrekken. Overigens merkt de Afdeling op dat, mocht de stelling van appellante juist zijn, verweerders in dit geval, waarin de zonering van de gronden van appellante afhankelijk is van de camping, daaraan niet onder enkele verwijzing naar de planperiode voorbij kunnen gaan.

Het beroep van [appellante sub 2] is in zoverre ongegrond.

Het beroep van [appellante sub 3]

Standpunt van appellante

2.5. Appellante stelt dat de zonering van haar gronden aan de [locatie 5] ten onrechte niet is gewijzigd. Naar haar stelling berust de aanduiding als extensiveringsgebied op onjuiste en onvolledige veronderstellingen. Hiertoe voert zij aan dat de gronden niet meer binnen 250 meter van een voor verzuring gevoelig gebied van de EHS liggen. Tevens stelt zij dat de aanduiding als PES in het POL 2001, en nu als POG in het POL 2006 onvoldoende is gemotiveerd.

Standpunt van verweerders

2.5.1. Verweerders stellen dat de in het reconstructieplan opgenomen zonering van de gronden aan de [locatie 5] juist is en dat deze geen wijziging behoefde.

Vaststelling van de feiten

2.5.2. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.2.1. Appellante exploiteert een varkenshouderij en een akkerbouwbedrijf aan de [locatie

5] te [plaats]. Blijkens de kaart ligt het bedrijf van appellante in een extensiveringsgebied.

2.5.2.2. De gronden van haar bedrijf zijn in het POL 2001 aangewezen als "Bos en/of natuurgebieden (P1)". Blijkens kaart 4.2 van het POL 2001 is het gebied tevens aangewezen als bos- en natuurgebied, dat deel uitmaakt van de PES. Als gevolg van het reconstructieplan zijn de gronden van appellante aangewezen als "Ontwikkelingsgebieden ecosystemen (P2)".

2.5.2.3. Blijkens kaart 4b van het POL 2006 is het gebied aangewezen als "Provinciale Ontwikkelingszone Groen (P2)".

2.5.2.4. Blijkens kaart 4.4 van het POL 2001 zijn delen van het natuurgebied "De Meerselsche Peel" aangewezen als "Hydrologisch Gevoelig Natuurgebied".

2.5.2.5. Blijkens kaart 4c van het POL 2006 zijn diezelfde delen van het natuurgebied "De Meerselsche Peel" aangewezen als "Hydrologisch Gevoelige Natuurgebieden".

2.5.2.6. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 6 juli 2005 in zaaknummer 200405077/1 ten aanzien van de gronden van appellante het volgende overwogen:

"2.18.3. De Afdeling vat de beroepsgrond van appellante gericht tegen de aanwijzing van haar gronden in het POL aldus op dat verweerders naar haar mening bij de zonering van de intensieve veehouderij niet hadden mogen aansluiten bij de aanwijzing van het POL.

De Afdeling overweegt dat de agrarische enclave waar het perceel van appellante deel van uitmaakt ligt binnen de 250 meter zone rondom het natuurgebied "De Meerselsche Peelheide" welk gebied is aangemerkt als zeer verzuringsgevoelig gebied van de EHS.

Verweerders hebben de zonering van de in geding zijnde gronden niet enkel gebaseerd op de aanwijzing in het POL, maar ook op de omstandigheid dat de gronden liggen in de 250 meter zone rondom het natuurgebied "De Meerselsche Heide". Niet is gebleken dat deze wijze van zonering onjuist of onredelijk is."

Het oordeel van de Afdeling

2.5.3. De Afdeling stelt vast dat de door appellante aangevoerde argumenten reeds zijn beoordeeld in het kader van haar beroep tegen het reconstructieplan en dat het beroep niet heeft geleid tot vernietiging van het plandeel voor haar gronden. Verweerders waren dan ook niet gehouden om voor deze gronden een nieuw plan vast te stellen. Nu voorts ten aanzien van het plandeel voor de gronden van appellante niet is gebleken van een relevante wijziging van feiten of omstandigheden, hebben verweerders in de aangevoerde argumenten geen aanleiding behoeven te zien om desondanks deze gronden in het wijzigingsplan te betrekken.

Het beroep van [appellante sub 3] is ongegrond.

Proceskosten

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellante sub 2] niet-ontvankelijk voor zover het beroep is gericht tegen de aanduiding van boerderijcamping "De Beierhof" op een stimuleringskaart bij het reconstructieplan als verblijfsrecreatieve voorziening;

II. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellante sub 3] geheel, en het beroep van [appellante sub 2] voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.C. Rop, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. Rop

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 juli 2007

417-545.