

## Uitspraak 201708746/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 2 mei 2018  
Tegen: de raad van de gemeente Veendam  
Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig  
Rechtsgebied: RO - Groningen  
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:1468**

201708746/1/R3.

Datum uitspraak: 2 mei 2018

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

LTO Noord, gevestigd te Drachten, gemeente Smallingerland,  
appellante,

en

de raad van de gemeente Veendam,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 oktober 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Veendam" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft LTO Noord beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gevoegd met zaak nr. 201700354/1/R3, ter zitting behandeld op 17 oktober 2017, waar zijn verschenen:

- LTO Noord, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en
- de raad, vertegenwoordigd door B.J. Strik, mr. P.A. Keemink en mr. G.D. Homan.

Na de zitting is de zaak met nr. 201700354/1/R3 gesplitst van de onderhavige zaak.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld te reageren op het deskundigenbericht dat in zaak nr. 201700668/1/R3 is uitgebracht (hierna: het deskundigenbericht).

De raad heeft daarop zijn zienswijze naar voren gebracht.

Omdat LTO Noord noch de raad binnen de gestelde termijn heeft verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, is afgezien van verdere behandeling van de zaak ter zitting.

## Overwegingen

### Inleiding

1. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor het buitengebied van Veendam.
2. 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.
3. Ter zitting heeft LTO Noord de beroepsgronden over de bescherming van historische boerderijplaatsen en de feitelijke juistheid van de verbeelding ten aanzien van de karakteristieke waterlopen ingetrokken.

### Opslag veevoer

4. LTO Noord wijst erop dat de bestemming "Agrarisch" het onder geen enkele voorwaarde toestaat dat bouwwerken voor de opslag van veevoer buiten het bouwvlak worden gebouwd. Dit wijkt af van de mogelijkheden die de Omgevingsverordening Groningen 2016 biedt, terwijl de raad daar juist bij wilde aansluiten, aldus LTO Noord.
  - 4.1. De raad erkent dat abusievelijk niet is voorzien in een afwijkingsbevoegdheid voor bouwwerken voor veevoeropslag. Dit kan binnenkort worden gerepareerd. De raad zal zich namelijk gaan buigen over nieuw beleid voor mestopslag. Beide aspecten kunnen tegelijkertijd worden geregeld.
  - 4.2. Nu de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiertoe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit wat betreft het ontbreken van een afwijkingsbevoegdheid voor bouwwerken voor de opslag van veevoer niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

### Maximale achtergrondbelasting geur

5. LTO Noord richt zich verder tegen voorwaarde 2 van de afwijkingsbevoegdheid in artikel 3, lid 3.3, onder c, van de regels. Deze voorwaarde komt erop neer dat de achtergrondbelasting voor geur van de dichtstbijzijnde woning niet hoger mag zijn dan 6,5 odour units per m<sup>3</sup> lucht.

LTO Noord is echter van mening dat het woon- en leefklimaat in Veendam voldoende wordt beschermd door de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Zij stelt dat uit deze regelingen volgt dat de maximale voorgrondbelasting van woningen buiten de bebouwde kom in Veendam 8,0 ouE/m<sup>3</sup> bedraagt. Aangezien de achtergrondbelasting nooit lager kan zijn dan de voorgrondbelasting, doorkruist het plan in zoverre de twee hogere regelingen.

Bovendien heeft de raad bij de keuze voor het maximum van 6,5 ouE/m<sup>3</sup> onvoldoende in acht genomen dat het aantal woningen in het buitengebied van Veendam relatief laag is, aldus LTO Noord.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bestreden voorwaarde ertoe dient om te verzekeren dat intensieve veehouderijen alleen kunnen uitbreiden als bij de dichtstbijzijnde woning een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. De achtergrondbelasting is volgens de raad een goede maatstaf om de cumulatieve geurhinder bij een woning te bepalen. De milieuregelgeving verplicht hier namelijk niet toe.

De waarde van 6,5 ouE/m<sup>3</sup> is volgens de raad ontleend aan de "Handreiking geurhinder en veehouderij" van het RIVM uit 2014. De raad heeft geen onderscheid gemaakt tussen situaties binnen en buiten de bebouwde kom, omdat veel van de in het bestemmingsplan opgenomen (lint)bebouwing ook tot bebouwd (stedelijk) gebied wordt gerekend als bedoeld in de provinciale verordening.

5.2. Artikel 2, eerste lid, van de Wgv luidt:

"Bij een beslissing inzake de omgevingsvergunning voor het oprichten of veranderen van een veehouderij betreft het bevoegd gezag de geurhinder door de geurbelasting vanwege tot veehouderijen behorende dierenverblijven uitsluitend op de wijze als aangegeven bij of krachtens de artikelen 3 tot met 9."

Artikel 3, eerste lid, van deze wet luidt:

"Een omgevingsvergunning met betrekking tot een veehouderij wordt geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object, gelegen:

- a. binnen een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan 3,0 odour units per kubieke meter lucht;
- b. binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 14,0 odour units per kubieke meter lucht;
- c. buiten een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom meer bedraagt dan 2,0 odour units per kubieke meter lucht;
- d. buiten een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 8,0 odour units per kubieke meter lucht."

Artikel 3.115, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer luidt:

"Het oprichten, uitbreiden, of wijzigen van een dierenverblijf met dieren met geuremissiefactor is verboden, indien de geurbelasting die de inrichting vanwege dierenverblijven waar dieren met geuremissiefactor worden gehouden veroorzaakt, op geurgevoelige objecten die zijn gelegen in de gebieden, bedoeld in tabel 3.115, na de oprichting, uitbreiding of wijziging meer bedraagt dan de in die tabel aangegeven waarden."

In tabel 3.115 is voor een niet-concentratiegebied buiten de bebouwde kom een geurbelasting van 8,0 odour units per m<sup>3</sup> lucht als 98-percentiel vermeld.

5.3. Artikel 3, lid 3.2.1, van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van gebouwen en overkappingen ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering gelden de volgende regels:

(...)

b. de stalvloeroppervlakte ten behoeve van intensieve veehouderij ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij' bedraagt ten hoogste de bestaande stalvloeroppervlakte;

(...)."

Artikel 3, lid 3.3, luidt:

"Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in:

(...)

c. lid 3.2.1 sub b, voor een vergroting van de stalvloeroppervlakte van een bestaand intensief veehouderijbedrijf (volwaardig of neventak) tot een oppervlakte van maximaal 7.500 m<sup>2</sup>, mits:

1. de intensieve veehouderij is aangegeven op de 'lijst intensieve veehouderijbedrijven groene gebieden' behorende bij de regels;

2. door middel van geurberekeningen van het achtergrondniveau is aangetoond dat de milieusituatie na de vergroting van de stalvloeroppervlakte, al dan niet in combinatie met een uitbreiding van het aantal te houden dieren, zodanig zal zijn dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de dichtstbijzijnde, zwaarst belaste (bedrijfs)woning(en), niet zijnde van een veehouderij. Van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is sprake als de achtergrondbelasting maximaal 6,5 OU/m<sup>3</sup> bedraagt (zie Classificatie achtergrondbelasting in Handreiking geurhinder en veehouderij 2014 van RIVM);"

5.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 juli 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1969](#)), acht zij het opnemen van normen voor de achtergrondbelasting in een bestemmingsplan in beginsel ruimtelijk relevant en aanvaardbaar. Daartoe heeft zij in die uitspraak overwogen dat de Wgv uitsluitend betrekking heeft op de voorgrondbelasting, de geurbelasting die een individuele veehouderij op een geurgevoelig object veroorzaakt. Voor de cumulatieve geurbelasting van het totale aantal veehouderijen in een gebied, de achtergrondbelasting, wordt in de Wgv, noch in andere wetgeving een kader geboden. De beoordeling en normering van de cumulatieve geurbelasting moet derhalve in beginsel plaatsvinden in het ruimtelijke spoor, waaronder in een bestemmingsplan. In het kader van een bestemmingsplan kan, ter bescherming van het woon- en leefklimaat in de desbetreffende gemeente, een bredere toets dan uitsluitend de geurbelasting van een individuele veehouderij worden uitgevoerd.

5.5. In dit geval heeft de raad in artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder c, van de planregels een afwijkingsbevoegdheid opgenomen die het mogelijk maakt om de stalvloeroppervlakte van een bestaand intensief veehouderijbedrijf (volwaardig of neventak) te vergroten tot een oppervlakte van maximaal 7.500 m<sup>2</sup>, mits, onder meer, ter plaatse van de dichtstbijzijnde, zwaarst belaste (bedrijfs)woning(en), niet zijnde van een veehouderij, wordt voldaan aan een achtergrondbelasting van maximaal 6,5 ouE/m<sup>3</sup>. Deze waarde ligt onder de waarde van 8,0 ouE/m<sup>3</sup> die in het buitengebied van Veendam op grond van artikel 3, eerste lid, van de Wgv en artikel 3.115, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer geldt voor de voorgrondbelasting van veehouderijen die voor het aspect milieu onderscheidenlijk wel of niet omgevingsvergunningplichtig zijn. Het beroep van LTO Noord stelt de vraag aan de orde of de voornoemde planregel, met daarin de waarde voor de achtergrondbelasting van 6,5 ouE/m<sup>3</sup>, er toe zal leiden dat in alle gevallen waarin in het kader van de Wgv of het Activiteitenbesluit milieubeheer wordt voldaan aan de waarde voor de voorgrondbelasting (in dit geval voor het buitengebied van Veendam: 8,0 ouE/m<sup>3</sup>) maar niet aan een waarde van 6,5 ouE/m<sup>3</sup>, een vergunning voor het afwijken van het plan niet kan worden verleend.

5.6. In het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak is vermeld dat (de bijdrage aan) de achtergrondbelasting door een individueel bedrijf op een geurgevoelig object die wordt berekend met het model "V-Stacks gebied", nagenoeg overeenkomt met de voorgrondbelasting

die met het model "V-Stacks vergunning" wordt berekend op datzelfde geurgevoelige object. Dit betekent volgens het deskundigenbericht dat als met "V-Stacks vergunning" een voorgrondbelasting wordt berekend van 8,0 ouE/m<sup>3</sup>, de achtergrondbelasting reeds vanwege de bijdrage van dat individuele bedrijf hoger zal liggen dan de norm van 6,5 ouE/m<sup>3</sup>.

5.7. Zoals hiervoor reeds is overwogen, geldt voor het buitengebied van Veendam een waarde voor de voorgrondbelasting van 8,0 ouE/m<sup>3</sup>. De raad heeft geen gebruik gemaakt van de in artikel 6, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 8 van de Wgv toegekende bevoegdheid om in een verordening een lagere waarde voor de voorgrondbelasting vast te stellen. Met het stellen van een norm voor de achtergrondbelasting van 6,5 ouE/m<sup>3</sup> in artikel 3, lid 3.3, aanhef en onder c, van de planregels, maakt de raad het, gelet op het vorenstaande, in alle gevallen waarin een veehouderij voldoet aan de in het buitengebied van Veendam geldende waarde voor de voorgrondbelasting van 8,0 ouE/m<sup>3</sup> maar niet aan een waarde van 6,5 ouE/m<sup>3</sup>, onmogelijk om de stalvloeroppervlakte van een bestaand intensief veehouderijbedrijf te vergroten. Dit leidt er in feite toe dat met het plan strengere voorwaarden worden gesteld voor de uitbreiding van een individuele veehouderij dan voortvloeien uit het beschermingsniveau waarin de artikelen 3, eerste lid, van de Wgv en artikel 3.115, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voorzien. De Afdeling acht dit in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, gelezen in samenhang met voormelde bepalingen. Het betoog slaagt.

#### Archeologie en verstoring bodem

6. LTO Noord richt zich verder - gelet op het verhandelde ter zitting - tegen de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3". LTO wijst erop dat de archeologiekaart die de raad hiervoor heeft gebruikt, is gebaseerd op een bodemkaart uit 1985. Volgens LTO Noord is de bodem in Veendam echter verstoord door intensieve bewerking de afgelopen dertig jaar. LTO Noord heeft een rapport overgelegd van A=M Adviespraktijk van 2017 waarin verslag wordt gedaan van bodemverstoringsonderzoek in de gronden van negen agrariërs in Veendam. Hieruit blijkt volgens LTO Noord van verstoring door mechanische grondbewerking en de aanleg van sloten, hoofdwijken en drainage. LTO Noord stelt dat de raad bij de voorbereiding van het plan een dergelijk onderzoek had moeten uitvoeren. De door de raad gebruikte gegevens over verstoringen zijn bovendien onvoldoende inzichtelijk.

6.1. De raad stelt dat het plan wat betreft de bescherming van archeologische waarden en bodemverstoring is gebaseerd op diverse, recente, bronnen. Ter zitting heeft de raad verder gesteld dat een behoorlijke inspanning is verricht om duidelijkheid te krijgen over de archeologische waarden van het gebied. Als er gegevens zijn die daar verder aan kunnen bijdragen dan zijn die welkom, maar bestemmingen kunnen niet worden gewijzigd voordat er beter inzicht is in de staat van de bodem. Het rapport van A=M was bij de vaststelling van het plan niet beschikbaar, aldus de raad ter zitting.

6.2. Artikel 38a van de Monumentenwet 1988 luidt:

"De gemeenteraad houdt bij de vaststelling van een bestemmingsplan of een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.1, onderscheidenlijk artikel 3.38, van de Wet ruimtelijke ordening en bij de bestemming van de in het plan begrepen grond, rekening met de in de grond aanwezige dan wel te verwachten monumenten."

Artikel 39 luidt:

"1. Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg een omgevingsvergunning voor een aanlegactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verplicht worden gesteld.

2. Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in het eerste

lid een rapport dient over te leggen waarin de archeologische waarde van het terrein dat blijkens de aanvraag zal worden verstoord naar het oordeel van het bestuursorgaan dat bevoegd is die vergunning te verlenen in voldoende mate is vastgesteld."

Artikel 40 luidt:

"1. Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat de aanvrager van een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdeel a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht een rapport dient over te leggen als bedoeld in artikel 39, tweede lid.

2. Bij een bestemmingsplan kan in het belang van de archeologische monumentenzorg worden bepaald dat aan een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in het eerste lid voorschriften kunnen worden verbonden die zijn vastgesteld krachtens artikel 2.22, derde lid, onderdeel d, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht."

6.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 9 december 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BK5866](#), rust op het gemeentebestuur de plicht zich voldoende te informeren omtrent de archeologische situatie in het gebied alvorens bij het plan uitvoerbare bestemmingen kunnen worden aangewezen en concrete bouwvoorschriften voor die bestemmingen kunnen worden vastgesteld. Het voldoen aan die verplichting klemt temeer nu de Monumentenwet 1988 de mogelijkheid biedt om de kosten voor het archeologische (voor)onderzoek voor rekening te laten komen van de grondeigenaren of -gebruikers. De wetgever is er immers vanuit gegaan dat die financiële lasten zo veel mogelijk voorzienbaar en vermijdbaar zijn. Het onderzoek dat nodig is voor de bescherming van archeologische (verwachtings)waarden kan blijkens de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2003/04, 29 259, nr. 3, blz. 46) bestaan uit het raadplegen van beschikbaar kaartmateriaal, maar wanneer het beschikbare kaartmateriaal ontoereikend is, zal plaatselijk bodemonderzoek in de vorm van proefboringen, proefsleuven of anderszins nodig zijn.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 23 november 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BU5437](#), is voor het opnemen van een beschermingsregeling niet vereist dat de aanwezigheid van de archeologische sporen ter plaatse vaststaat, doch dat aannemelijk is dat dergelijke sporen in het gebied voorkomen.

6.4. Het plan heeft drie dubbelbestemmingen voor de bescherming van archeologische waarden. De dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" is de lichtste vorm van bescherming. Deze dubbelbestemming strekt zich grotendeels uit tot dezelfde gronden als waaraan in de beheersverordening "Buitengebied Veendam" uit 2013 een gelijknamige dubbelbestemming was toegekend met een vergelijkbaar beschermingsniveau.

In de toelichting staat dat het plan wat betreft de bescherming van archeologische waarden uitgaat van de gemeentelijke "Nota archeologiebeleid en cultuurhistorie" uit september 2014 (hierna: de beleidsnota). Delen van het buitengebied zijn volgens de toelichting op basis van vastgestelde bodemverstoringen of op basis van een geringe kans op de aanwezigheid van archeologische resten vrijgesteld van de onderzoeksverplichting, hetgeen in de beleidsnota verder is toegelicht.

De beleidsnota bevat een zogenoemde beleidskaart archeologie en een verantwoording over de gegevens op basis waarvan de kaart is samengesteld. Op p. 77 staat:

"De beleidskaart is samengesteld op basis van de volgende gegevens:

- AMK-terreinen;
- de in Archis geregistreerde vindplaatsen of waarnemingen;

- bodemkundige, geomorfologische en fysisch geografische kaarten van het gebied;
- kadastrale minuutplannen uit het begin van de 19 de eeuw (historische bebouwing; waterlopen; Oude Ae; veenborgen, etc.) (www.watwaswaar.nl en HisGIS);
- historische kaarten (historische bebouwing);
- Bonnekaarten uit circa 1900 (militaire topografische kaarten);
- een inventarisatie van onderzochte gebieden (archeologisch vooronderzoek en opgravingen uit Archis en Dans Easy, en rapportages van de Werkgroep prehistorie van het Veenkoloniaal Museum);
- inventarisatie van gebieden waar in het verleden ontgrondingen of andere bodemverstoringen hebben plaatsgevonden. Bodemverstoringgegevens zijn verzameld door de Werkgroep Prehistorie van het Veenkoloniaal Museum;
- de verwachte kwaliteit van het archeologisch bodemarchief;
- luchtfoto's en Google maps;
- Actueel Hoogtebestand Nederland (AHN);
- bebouwd gebied op basis van de moderne topografische kaart;
- VROM-dataset Begrenzing Bebouwd Gebied 2003 (deze dataset is aangevuld met recente gegevens)."

In de zienswijzennota staat dat de gegevens uit het Alterra-rapport 2336 "Vergraven Gronden" nog niet zijn verwerkt in de archeologische beleidskaart van de gemeente Veendam. Alle verifieerbare verstoringen uit dit bestand zullen voor de gemeente Veendam alsnog met een lage archeologische verwachting op de beleidskaart archeologie worden aangeduid. De verbeelding van het plan wordt hierop ook aangepast. Verder staat er dat een aantal agrariërs duidelijke facturen, bewijzen van verleende vergunningen en bijbehorende locatiebepalingen heeft aangeleverd bij hun zienswijze en dat ook deze verstoringen alsnog in de beleidskaart archeologie worden verwerkt.

6.5. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad wat betreft de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" een bodemonderzoek had moeten doen en niet mocht afgaan op de bronnen die zijn vermeld in de beleidsnota en de zienswijzennota. LTO Noord heeft niet aannemelijk gemaakt dat ten tijde van de vaststelling van het plan concrete aanwijzingen bestonden dat deze bronnen niet meer toereikend konden worden geacht. Het enkele feit dat in het gebied al langere tijd agrarische activiteiten plaatsvinden die verstoring van de bodem met zich brengen, is wat dit betreft onvoldoende. Dit betekent immers niet per definitie dat de bodem zodanig is verstoord dat in het geheel geen archeologische waarden meer te verwachten zijn. Daarbij komt dat de raad, gelet op de voornoemde bronnen, rekening heeft gehouden met verstoringen die hem bekend waren, hetgeen mede de reden is dat niet aan het gehele buitengebied de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" is toegekend.

Gelet op hetgeen is vermeld in de plantoelichting, de beleidsnota en de zienswijzennota is de Afdeling verder van oordeel dat de toekenning van de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3", inclusief de wijze waarop rekening is gehouden met mogelijke verstoringen van de bodem, toereikend is gemotiveerd.

Het betoog faalt.

Voorwaarden drainage

7. LTO Noord richt zich verder tegen de vergunningplicht voor systematische drainage in agrarische percelen dieper dan 0,4 m in artikel 30, lid 30.3 en artikel 31, lid 31.3, van de regels. Zij wijst erop dat voor het graven van sleuven geen vergunningplicht geldt en begrijpt niet waarom dat voor drainage anders zou moeten zijn. Bovendien is onduidelijk wat het verschil is tussen drainage en systematische drainage, zodat onduidelijk is wanneer de vergunningplicht geldt. LTO Noord stelt dat de vergunningplicht geheel zou kunnen vervallen, overeenkomstig de regeling in de gemeente Eemsmond.

7.1. Artikel 30, lid 30.3, van de regels heeft betrekking op de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 1" en luidt:

"a. Het is verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren, zulks ongeacht het bepaalde in de regels bij de andere op deze gronden van toepassing zijnde bestemmingen:

(...)

4. het aanbrengen van systematische drainage in agrarische percelen dieper dan 0,4 m;

5. het graven van sleuven breder dan 0,5 m en dieper dan 1 m ten behoeve van het aanbrengen van ondergrondse transport-, energie-, telecommunicatieleidingen, drainage en funderingen en daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur;

(...)."

Artikel 31, lid 31.3, heeft betrekking op de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 2" en luidt:

"a. Het is verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van burgemeester en wethouders de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren, zulks ongeacht het bepaalde in de regels bij de andere op deze gronden van toepassing zijnde bestemmingen:

(...)

4. het aanbrengen van systematische drainage in agrarische percelen dieper dan 0,4 m;

5. het graven van sleuven breder dan 0,5 m en dieper dan 1 m ten behoeve van het aanbrengen van ondergrondse transport-, energie-, telecommunicatieleidingen en funderingen en daarmee verband houdende constructies, installaties of apparatuur;

(...)."

7.2. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat aan de hand van het normale spraakgebruik moet worden bepaald wanneer sprake is van systematisch drainage en dat hierbij bijvoorbeeld van belang is wat de betrokken oppervlakte is. Ook heeft de raad er ter zitting op gewezen dat een verschil bestaat tussen één buis en een heel systeem. Ter zitting heeft LTO Noord hierop geantwoord dat voor een agrariër geen verschil bestaat in soorten drainage en dat het aanbrengen van een enkele buis in een perceel niet logisch is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad dit onvoldoende weersproken. Hier komt bij dat, voor zover de raad ter zitting heeft gewezen op het belang van de betrokken oppervlakte, onduidelijk is vanaf welke omvang de drainage systematisch moet worden geacht. Onder deze omstandigheden is onvoldoende duidelijk wanneer een vergunning is vereist. Daarom is het bestreden besluit wat betreft de vaststelling van artikel 30, lid 30.3, onder a, ten vierde, en lid 31.3, onder a, ten vierde, van de planregels in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.



## Karakteristieke waterlopen

8. LTO Noord betoogt dat het plan had moeten voorzien in een afwijkingsbevoegdheid met betrekking tot de karakteristieke waterlopen. Ten behoeve van de agrarische bedrijfsvoering moet het mogelijk zijn om aanpassingen te doen aan het watersysteem, zonder dat de herkenbaarheid van de kanalen- en wijkenstructuur wordt aangetast. Hoewel artikel 2.54 van de Omgevingsverordening Groningen bepaalt dat het bestemmingsplan regels moet bevatten gericht op bescherming van de herkenbaarheid van de kanalen- en wijkenstructuur, betekent dit niet dat geen enkele verandering toelaatbaar zou zijn.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de herkenbaarheid van het wijkenstelsel in het verleden in sommige deelgebieden al ernstig is aangetast en dat alleen met een (absoluut) verbod op veranderingen bereikt kan worden dat het wijkenstelsel herkenbaar blijft in de beperkte deelgebieden waar dit nu nog redelijk gaaf aanwezig is.

8.2. Artikel 2.54 van de Omgevingsverordening Groningen luidt:

"Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op de op kaart 7 aangegeven kanalen en wijken bevat regels gericht op bescherming van de herkenbaarheid van de kanalen- en wijkenstructuur."

8.3. Artikel 23, lid 23.1, van de planregels luidt:

"De voor 'Water - Karakteristieke waterloop' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het behoud en herstel van kanalen en wijken en daarmee gelijk te stellen waterlopen ten behoeve van de wateraanvoer en -afvoer, de waterberging en de (recreatie)vaart;

b. gemalen;

c. kaden en oeverstroken;

d. kunstwerken;

met de daarbij behorende:

e. bouwwerken, geen gebouwen zijnde, waaronder steigers, loopplanken, bruggen, sluizen, dammen en duikers

f. groenvoorzieningen, paden, waterhuishoudkundige voorzieningen en nutsvoorzieningen."

Lid 23.3 luidt:

"Onder strijdig gebruik met deze bestemming wordt begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in elk geval wordt begrepen:

a. het aanleggen van woonboten;

b. het verleggen van de waterloop;

c. het wijzigen van het profiel van de waterloop."

8.4. Niet in geschil is dat het wijkenstelsel in het plangebied in enkele deelgebieden al ernstig aangetast is. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid kunnen besluiten om met het oog op de door artikel 2.54 van de Omgevingsverordening Groningen voorgeschreven bescherming niet te voorzien in een afwijkingsbevoegdheid in de dubbelbestemming "Water - Karakteristieke waterloop".

Het betoog faalt.

## Conclusie

9. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd voor zover het betreft:

- a. het niet voorzien in een afwijkingsbevoegdheid voor bouwwerken voor de opslag van veevoer;
- b. artikel 3, lid 3.3, onder c, van de planregels;
- c. artikel 30, lid 30.3, onder a, ten vierde, en lid 31.3, onder a, ten vierde, van de planregels.

10. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de raad op te dragen om ten aanzien van het niet voorzien in een afwijkingsbevoegdheid voor bouwwerken voor de opslag van veevoer en het vernietigde artikel 3, lid 3.3, onder c, van de planregels met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

11. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen 4 weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, [www.ruimtelijkeplannen.nl](http://www.ruimtelijkeplannen.nl).

12. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van LTO Noord te worden veroordeeld. De kosten van het in opdracht van LTO Noord opgestelde deskundigenrapport dat betrekking heeft op archeologie komen niet voor vergoeding in aanmerking, nu de beroepsgrond ter onderbouwing waarvan het deskundigenrapport is uitgebracht, faalt.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Veendam van 24 oktober 2016 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Veendam" voor zover het betreft:

- a. het niet voorzien in een afwijkingsbevoegdheid voor bouwwerken voor de opslag van veevoer;
- b. artikel 3, lid 3.3, onder c, van de planregels;
- c. artikel 30, lid 30.3, onder a, ten vierde, en artikel 31, lid 31.3, onder a, ten vierde, van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Veendam op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de onderdelen genoemd onder II.a en II.b en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

IV. draagt de raad van de gemeente Veendam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II.c wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, <http://www.ruimtelijkeplannen.nl>;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Veendam tot vergoeding van bij LTO Noord in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.032,41 (zegge: duizendtweëndertig euro en eenenveertig cent), waarvan € 1.002,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Veendam aan LTO Noord het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 333,00 (zegge: driehonderddrieëndertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.R. Jacobs, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Jacobs  
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 mei 2018

717.