

Uitspraak 201503924/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 11 mei 2016

Tegen: Provinciale staten van Gelderland

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Inpassingsplan

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1281**

201503924/1/R6.

Datum uitspraak: 11 mei 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], beiden wonend te Velddriel, gemeente Maasdriel (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B], beiden wonend te Kerkdriel, gemeente Maasdriel (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),
3. [appellant sub 3], wonend te Poederoijen, gemeente Zaltbommel,
4. [appellant sub 4A] en [appellante sub 4B], beiden wonend te Gameren, gemeente Zaltbommel (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 4]),
5. [appellant sub 5A] en [appellante sub 5B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 5]), beiden wonend te Kerkdriel, gemeente Maasdriel,
6. [appellant sub 6], wonend te Kerkwijk, gemeente Zaltbommel,
7. [appellant sub 7], wonend te Kerkwijk, gemeente Zaltbommel,
8. [appellant sub 8], wonend te Amsterdam, en anderen (hierna: Erven [appellant sub 8]),
9. [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B], beiden wonend te Kerkdriel, gemeente Maasdriel,
10. [appellant sub 10], wonend te Velddriel, gemeente Maasdriel,
11. de stichting Stichting Plattelandswaarden Bommelerwaard e.o., gevestigd te Bruchem, gemeente Zaltbommel,
12. [appellant sub 12A] en [appellante sub 12B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 12]), beiden wonend te Poederoijen, gemeente Zaltbommel,
13. [appellant sub 13], wonend te Nieuwaal, gemeente Zaltbommel,
14. [appellante sub 14], gevestigd te Nieuwaal, gemeente Zaltbommel, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 14]),
15. [appellant sub 15A], wonend te Hedel, en [appellant sub 15B], handelend onder de naam [bedrijf], te Rossum (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 15]),
16. [appellante sub 16], gevestigd te Kerkdriel,
17. [appellante sub 17], gevestigd te Velddriel, gemeente Maasdriel, en anderen,
18. M. [appellant sub 18], wonend te Kerkdriel, gemeente Maasdriel,
19. [appellante sub 19A] en [appellante sub 19B], beide gevestigd te Poederoijen, gemeente Zaltbommel (hierna: tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 19]),

20. [appellant sub 20A] en [appellant sub 20B],
wonend te Nieuwaal, gemeente Zaltbommel,
21. [appellante sub 21A] en [appellante sub 21B], beide gevestigd te Nieuwaal (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 21]),
22. [appellante sub 22], gevestigd te Zaltbommel, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 22]),
23. [appellante sub 23], gevestigd te Hedel, gemeente Maasdriel,
24. [appellant sub 24], wonend te Hoenzadriel, gemeente Maasdriel,
25. [appellant sub 25], wonend te Nieuwaal, gemeente Zaltbommel,
26. [appellant sub 26], wonend te Nieuwaal, gemeente Zaltbommel,
27. [appellant sub 27], wonend te Rossum, gemeente Maasdriel,
28. [appellante sub 28A], gevestigd te Maasdriel, en [appellant sub 28B], wonend te Velddriel, gemeente Maasdriel,

en

Provinciale staten van Gelderland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 februari 2015 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Bommelerwaard" vastgesteld en besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

Diverse appellanten hebben hun zienswijze daarover naar voren gebracht.

Meerdere partijen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 en 26 februari 2016, waar een aantal partijen, al dan niet vertegenwoordigd door hun gemachtigde, is verschenen. Ook provinciale staten hebben zich ter zitting doen vertegenwoordigen.

Overwegingen

Het inpassingsplan

1. Het inpassingsplan voorziet in een herstructurering van het glastuinbouw- en paddenstoelenteeltgebied in de Bommelerwaard. Aanleiding voor het plan is de Samenwerkingsovereenkomst herstructurering glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard (hierna: SOK), die op 9 december 2009 is gesloten tussen de provincie Gelderland, de gemeenten Maasdriel en Zaltbommel en het waterschap Rivierenland.

2. De herstructurering is vormgegeven door de aanwijzing van zogeheten intensiverings-, reserveconcentratie- en extensiveringsgebieden. Nieuwvestiging en/of uitbreiding van glastuinbouw en paddenstoelenteelt is in het plan in eerste instantie voorzien binnen de intensiveringsgebieden. Daartoe is een wijzigingsbevoegdheid opgenomen, waarmee het college van gedeputeerde staten onder bepaalde voorwaarden het plan kan wijzigen ten behoeve van het realiseren of uitbreiden van één of meer glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijven.

Ook voor de reserveconcentratiegebieden is een dergelijke wijzigingsbevoegdheid opgenomen. Bij nieuwvestiging van glastuinbouw en paddenstoelenteelt is wijziging van het plan in deze gebieden echter pas toegestaan als die vestiging niet realiseerbaar is binnen het intensiveringsgebied.

In de extensiveringsgebieden is nieuwvestiging van glastuinbouw en paddenstoelenteelt in principe niet mogelijk gemaakt. Bij bestaande bedrijven is het in beginsel evenwel mogelijk om de totale oppervlakte van de kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen eenmalig met ten hoogste 20% van het aanduidingsvlak uit te breiden.

Toetsingsmaatstaf

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

Opzet uitspraak

4. Hierna zullen allereerst beroepsgronden worden besproken over het provinciaal belang dat ten grondslag ligt aan het inpassingsplan, de behoefte aan uitbreiding van glastuinbouw en de financiële uitvoerbaarheid. Deze gronden zijn door meerdere appellanten naar voren gebracht en worden daarom gezamenlijk besproken. Daarna zal de Afdeling de beroepsgronden bespreken die door appellanten afzonderlijk naar voren zijn gebracht.

De bespreking vindt plaats overeenkomstig onderstaande inhoudsopgave.

Provinciaal belang 5

De behoefte aan glastuinbouw en de aanwijzing van intensiveringsgebieden, reserveconcentratiegebieden en extensiveringsgebied

Financieel-economische uitvoerbaarheid plan

Ingetrokken beroepsgronden van [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 10] en [appellant sub 2]

Het beroep van [appellant sub 1]

Het beroep van [appellant sub 2]

Het beroep van [appellant sub 3]

Het beroep van [appellant sub 4]

Het beroep van [appellant sub 5]

Het beroep van [appellant sub 6]

Het beroep van [appellant sub 7]

Het beroep van de erven [appellant sub 8]

Het beroep van [appellanten sub 9]

Het beroep van [appellant sub 10]

Het beroep van Stichting Plattelandswaarden

Het beroep van [appellant sub 12]

Het beroep van [appellant sub 13]

Het beroep van [appellante sub 14]

Het beroep van [appellant sub 15]

Het beroep van [appellante sub 16]

Het beroep van [appellante sub 17]

Het beroep van [appellant sub 18]

Het beroep van [appellante sub 19]

Het beroep van [appellanten sub 20]

Het beroep van [appellante sub 21]

Het beroep van [appellante sub 22]

Het beroep van [appellante sub 23]

Het beroep van [appellant sub 24]

De beroepen van [appellant sub 25] en [appellant sub 26]

Het beroep van [appellant sub 27]

Het beroep van [appellante sub 28]

Bestuurlijke lus

Proceskosten

Provinciaal belang

5. [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 10], [appellant sub 2], [appellanten sub 9] en Stichting Plattelandswaarden betogen dat provinciale staten ten onrechte ervan zijn uitgegaan dat aan het inpassingsplan een provinciaal belang ten grondslag ligt.

5.1. Ingevolge artikel 3.26, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) kunnen provinciale staten indien sprake is van provinciale belangen, de betrokken gemeenteraad gehoord, voor de daarbij betrokken gronden een inpassingsplan vaststellen.

5.2. Provinciale staten wijzen erop dat specifiek voor de Bommelerwaard provinciaal beleid is opgesteld om de herstructurering van de glastuinbouw in goede banen te leiden, om zo een toekomstbestendige (glas)tuinbouwsector te waarborgen. Daarbij faciliteert de provincie de versterking van het vestigings- en ondernemersklimaat van tuinbouwclusters en de concentratie in een beperkt aantal gebieden. Dit beleid is onder meer neergelegd in het Provinciaal Meerjaren Programma, het Streekplan 2005 en meer recent de Ruimtelijke Verordening Gelderland 2010, de Structuurvisie herstructurering Glastuinbouw en Paddenstoelenteelt 2012 en de Omgevingsvisie Gelderland 2014. In de Omgevingsvisie wordt versterking en innovatie in de paddenstoelenteelt- en glastuinbouwsector genoemd als één van de vier speerpunten van de provincie, aldus provinciale staten.

5.3. In de wetsgeschiedenis van de Wro is onder meer het volgende vermeld over de bevoegdheid om op provinciaal niveau ruimtelijke plannen vast te stellen (Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 105):

"Indien provinciale belangen daartoe aanleiding geven kunnen provinciale staten een bestemmingsplan vaststellen. (...) Het is, naast de bevoegdheid tot het stellen van algemene regels en het geven van aanwijzingen opgenomen in hoofdstuk 4, Algemene regels en specifieke aanwijzingen, de derde mogelijkheid voor de provincie om haar ruimtelijk beleid door te laten werken op gemeentelijk niveau. De bevoegdheid moet dan ook in die context worden gezien. Uitgangspunt daarbij is een goede doorwerking van het provinciaal ruimtelijk beleid met betrekking tot bovengemeentelijke belangen, dat voor een ieder bindend moet worden vastgelegd en waarvoor de provincie de verantwoordelijkheid zelf wil blijven dragen."

In de wetsgeschiedenis van de Wro is de vraag hoe de behoefte aan glastuinbouw kan worden geaccommodeerd uitdrukkelijk benoemd als een bovengemeentelijk ruimtelijk vraagstuk (Kamerstukken II, 2002/03, 28 916, nr. 3, blz. 17).

Het inpassingsplan heeft blijkens de plantoelichting concentratie van de tuinbouw als doelstelling, met als achterliggend doel de duurzame ontwikkeling van de tuinbouw. Volgens de plantoelichting hebben de samenwerkende overheidspartijen vastgesteld dat de behoefte aan ruimte voor glastuinbouw kan worden gefaciliteerd door in een aantal daarvoor geschikte gebieden de glastuinbouw te intensiveren en in enkele andere gebieden te extensiveren. Daarnaast is een beperkt aantal nieuwe gebieden aangewezen, de zogenoemde reserveconcentratiegebieden. Deze gebieden zijn bedoeld als reservecapaciteit voor de situatie dat de intensiveringsgebieden niet aan de capaciteitsvraag naar geschikte gronden kunnen voldoen, zo staat in de plantoelichting.

Het plangebied ziet voorts op delen van het grondgebied van twee gemeenten, zodat de in het plan voorziene herstructurering gemeentegrenzen overschrijdt. Verder blijkt uit paragraaf 3.4.3 van de Omgevingsvisie Gelderland dat provinciale staten beleid voeren op het gebied van glastuinbouw en zijn hierover algemene regels vastgesteld in de Omgevingsverordening Gelderland.

De Afdeling stelt vast dat de besturen van de bij het inpassingsplan betrokken gemeenten deze herstructurering voorstaan. Dat het gelet daarop ook mogelijk was geweest dat de raden van de betrokken gemeenten bestemmingsplannen hadden vastgesteld met dezelfde bestemmingsregelingen als het inpassingsplan, zoals is betoogd, doet niet af aan het feit dat met de herstructurering ook provinciale belangen zijn gemoeid. De enkele omstandigheid dat op gemeentelijk niveau bestemmingsplannen hadden kunnen worden vastgesteld, betekent dan ook niet dat provinciale staten zich die belangen niet hebben mogen aantrekken. Overigens hebben provinciale staten erop gewezen dat in het inpassingsplan onder meer bepaalde wijzigings- en afwijkingsbevoegdheden aan de colleges van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeenten zijn gelaten vanwege het detailniveau van de besluitvorming.

Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid ervoor hebben kunnen kiezen om met het oog op de provinciale belangen bij herstructurering van de glastuinbouw in de Bommelerwaard gebruik te maken van hun bevoegdheid een inpassingsplan vast te stellen.

Het betoog faalt.

De behoefte aan glastuinbouw en de aanwijzing van intensiveringsgebieden, reserveconcentratiegebieden en extensiveringsgebied

6. [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 10], [appellante sub 22] en [appellant sub 2] betogen dat de keuze van de gebieden willekeurig is en dat ten onrechte een groot aantal reservelocaties is aangewezen. Volgens hen ontbreekt actueel onderzoek naar de behoefte aan

intensiveringsgebied en zijn onvoldoende alternatieven in beschouwing genomen of afgewogen. Stichting Plattelandswaarden voert aan dat na de SOK geen afweging meer heeft plaatsgevonden over de aanwijzing en begrenzing van de verschillende categorieën gebieden.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren daarbij aan dat het gebied "De Grote Ingh" niet geschikt is als intensiveringsgebied.

6.1. Provinciale staten hebben de aanwijzing van de diverse gebieden in het inpassingsplan als volgt toegelicht. De provincie Gelderland, de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel en het waterschap Rivierenland hebben in de "Intentieovereenkomst glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard" van 12 juni 2008 gezamenlijk de intentie uitgesproken om de glastuinbouwsector en paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard een duurzame toekomst te bieden en de ruimtelijke kwaliteit en leefbaarheid te verbeteren. In de zogenoemde Matrixstudie van BügelHajema van 12 november 2008 (hierna: de Matrixstudie) is aan de hand van vooraf vastgestelde criteria beoordeeld in hoeverre de veertien gebieden geschikt waren voor een toekomstbestendige en duurzame ontwikkeling van het tuinbouwareaal. De criteria hadden betrekking op de aspecten landbouw, waterhuishouding, natuur, landschap, cultuurhistorie, de bestaande feitelijke en planologische situatie en milieuaspecten. Aan de hand van deze analyse is in de Matrixstudie onderscheid gemaakt in de drie gebiedstypen: intensiveringsgebieden, extensiveringsgebieden en reserveconcentratiegebieden, toen nog "magneetlocaties" genoemd.

Uit de Matrixstudie bleek dat een aantal gebieden die in het Streekplan 2005 waren aangewezen als concentratiegebieden, vanwege de beperkte omvang onvoldoende herstructureringsmogelijkheden boden en daarmee ongeschikt waren voor een duurzame ontwikkeling van glastuinbouw en/of paddenstoelenteelt. Dit betreft de gebieden: Kievitsham Kerkdriel, Harenseweg Hedel, Brakel-West, Kerkwijk-Zuid en Nederhemert-Noord. Aanvullend op de Matrixstudie is ook de locatie aan de Hogeweg in Rossum afgevallen als intensiveringsgebied.

Vervolgens is ten aanzien van de resterende intensiveringsgebieden gekeken naar de begrenzing. Het gaat hier concreet om de gebieden: Veilingweg Velddriel, Brakel-Oost, Poederoijen, Zuilichem, Nieuwaal, Gameren, Kerkwijk-Oost en De Grote Ingh. Redenen voor herbegrenzing waren onder meer het verbeteren van de landschappelijke inpassing, ongunstige verkaveling van percelen, te grote mate van functiemenging, de ligging langs de dijk of nabij een woongebied, waardoor voor het te herstructureren gebied een te beperkt oppervlak overbleef. Dit leidde ertoe dat in 2009 delen van intensiveringsgebieden alsnog als extensiveringsgebied zijn aangemerkt.

De meest noordelijke hoek van De Grote Ingh is door de vorm en verkaveling iets gecompliceerder om ingevuld te worden. Het gebiedsproces is ook hier gericht op een optimale behartiging van de herstructureringsdoeleinden. Volgens provinciale staten is dit niet onmogelijk waar het gaat om glastuinbouw. Zij wijzen er in dat verband op dat zich ter plaatse reeds meerdere glastuinbouwbedrijven bevinden die gebruik kunnen maken van de in het inpassingsplan geboden mogelijkheden voor uitbreiding. Daarnaast is deze hoek geschikt voor het realiseren van paddenstoelenteelt en waterbassins. Anders dan voor glastuinbouw is voor paddenstoelenteelt geen grote kavelstructuur vereist, aldus provinciale staten.

Voor de nieuwe gebiedsindeling is naast de Matrixstudie ook gebruik gemaakt van het rapport "Glastuinbouw en paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard. Wat brengt de toekomst?" van CLM van maart 2009 (hierna: het CLM-rapport) naar de toekomstige ruimtebehoefte van glastuinbouw en paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard.

6.2. De Land- en Tuinbouworganisatie Nederland Noord (hierna: LTO) heeft in 2014 de actuele ruimtebehoefte onderzocht en komt op basis van de op dat moment meest recente gegevens tot een behoefte van 15 hectare per jaar gedurende de planperiode van 10 jaar. Over de behoefte aan glastuinbouw is in het onderzoeksrapport van 23 juli 2014 van LTO geconcludeerd dat de behoefte aan ruimte voor de glastuinbouw ongeveer 15 hectare per jaar is, dus voor de planperiode van het

inpassingsplan 150 hectare. Geconfronteerd met het beschikbare aanbod van 73 hectare in de intensiveringsgebieden is er volgens dit rapport dus sprake van een fors tekort. Als de fysieke ruimte in de magneetlocaties (65 hectare) wordt meegenomen is de behoefte nog steeds groter dan het aanbod. Er is dus sprake van een (klein) tekort aan beschikbare oppervlakte, zo staat in het rapport. Het is volgens het rapport verder niet realistisch om ervan uit te gaan dat alle ruimte wordt opgevuld omdat er altijd overcapaciteit zal moeten zijn om schuifruimte te bieden. In het rapport staat verder dat alleen op deze manier, in combinatie met het in stand blijven van de succesvolle verplaatsingsregeling, de verouderde kassen van de niet toekomstbestendige bedrijven zullen verdwijnen uit de gebieden waar deze minder passend worden geacht.

6.3. Provinciale staten hebben ter zitting toegelicht dat wat betreft het onderzoek naar de behoefte aan glastuinbouw primair is gekeken naar het CLM-rapport uit 2009. Op basis van dit rapport zijn provinciale staten ervan uitgegaan dat er in de planperiode van 10 jaar een behoefte van 100 hectare aan glastuinbouw bestaat. Vervolgens zijn de ontwikkelingen na 2009 in kaart gebracht, waarbij is gekeken naar gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (hierna: CBS) en naar het rapport van LTO van 23 juli 2014. Volgens LTO bedraagt de behoefte 150 hectare. Provinciale staten hebben hier tegenover gezet dat een behoefteraming van 150 hectare gezien de conclusies van het CBS aan de ruime kant is: het CBS wijst er namelijk op dat de groei van glastuinbouw zal afnemen. Op grond van al het voorgaande zijn provinciale staten tot de conclusie gekomen dat met 100 hectare kan worden voldaan aan de herstructureringsdoelstellingen die aan het plan ten grondslag liggen.

In het deskundigenbericht is geconcludeerd dat de door provinciale staten verwachte groei niet als (zeer) onrealistisch kan worden ingeschat. [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 10] en [appellant sub 2] hebben niet aan de hand van een deskundigenrapport aannemelijk gemaakt dat de behoefte waarvan provinciale staten uitgaan onredelijk groot is. De Afdeling tekent hierbij voorts nog aan dat de mogelijkheden die het inpassingsplan biedt voor glastuinbouw en paddenstoelenteelt voor het overgrote deel niet bij recht worden geboden maar dat daarvoor wijzigingsbevoegdheden in het plan zijn opgenomen. Verder hebben provinciale staten in redelijkheid betekenis kunnen toekennen aan de omstandigheid dat - naar niet in geschil is - als gevolg van het inpassingsplan de uitbreidingsruimte voor glastuinbouw- en paddenstoelenteeltbedrijven in de Bommelerwaard ook met de nu geboden mogelijkheden afneemt ten opzichte van het voorheen geldende planologische regime.

6.4. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten de met het inpassingsplan geboden uitbreidingsruimte voor glastuinbouw en paddenstoelenteelt niet in redelijkheid passend hebben kunnen achten.

6.5. Gelet op de toelichting van provinciale staten op de wijze waarop gebieden zijn aangewezen, onderschrijft de Afdeling niet de stelling dat deze aanwijzing willekeurig heeft plaatsgevonden. Uit de enkele omstandigheid dat de selectie van de gebieden mede is gebaseerd op de matrixstudie die eind 2008 is verschenen volgt niet dat provinciale staten deze studie niet bruikbaar hebben kunnen achten. Daarbij acht de Afdeling mede van belang dat de selectie heeft plaatsgevonden op basis van aspecten die in de loop der tijd niet snel aan grote verandering onderhevig zijn. Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat ten aanzien van de criteria op basis waarvan de diverse categorieën gebieden zijn aangewezen sprake is geweest van een relevante verandering van omstandigheden. Evenmin is aannemelijk gemaakt dat een andere gebiedsindeling de voorkeur zou verdienen boven de gebiedsindeling waarin het inpassingsplan voorziet.

Wat betreft het gebied De Grote Ingh hebben provinciale staten erop gewezen dat het gebied weliswaar minder geschikt is voor glastuinbouw vanwege de beperkt beschikbare ruimte, maar dat het gebied zich wel leent voor paddenstoelenteelt omdat daarvoor minder grote kavels zijn vereist. Voorts hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid gewicht kunnen toekennen aan de omstandigheid dat in het gebied reeds kassen aanwezig zijn en er interesse is voor vestiging van bedrijven in het gebied. Gelet op deze toelichting van provinciale staten geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat zij De Grote Ingh niet in redelijkheid hebben kunnen aanwijzen als intensiveringsgebied.

Het betoog faalt.

Financieel-economische uitvoerbaarheid plan

7. [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 10], [appellant sub 2], [appellanten sub 9] en [appellante sub 14] betogen dat de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende is onderzocht. Volgens hen is te weinig budget beschikbaar voor realisatie van de maximale mogelijkheden voor glastuinbouw en is geen onderzoek uitgevoerd naar de kosten van planschade. [appellant sub 1], [appellant sub 10] en [appellant sub 2] voeren in dit verband aan dat niet alle kosten van functiewijziging zijn verzekerd door een exploitatieplan.

7.1. Volgens provinciale staten ligt aan het inpassingsplan een businesscase ten grondslag, waarin de kosten en opbrengsten van de herstructurering zijn opgenomen, en is volgens de businesscase het saldo van de kosten en opbrengsten ongeveer € 5,4 miljoen negatief. In de businesscase is volgens provinciale staten rekening gehouden met het risico van planschade die mogelijk optreedt als gevolg van vaststelling van de wijzigingsplannen.

Op basis van de businesscase hebben de provincie Gelderland, de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel en waterschap Rivierenland afspraken gemaakt over de financiering van het daaruit blijvende financiële tekort op de herstructureringsopgave. Deze afspraken zijn neergelegd in het Uitvoeringsconvenant herstructurering glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard van 11 februari 2015 (hierna: het uitvoeringsconvenant), aldus provinciale staten.

7.2. [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 10] en [appellant sub 2] hebben ter zitting toegelicht dat de businesscase uitgaat van de realisering van 100 hectare glastuinbouw, terwijl volgens hen van 150 hectare zou moeten worden uitgegaan. Daarbij is gewezen op de mogelijke invulling van het gebied Velddriel met glastuinbouw. Zoals hiervoor onder 6.3 is overwogen, gaan provinciale staten uit van een behoefte van 100 hectare. Provinciale staten hebben gesteld dat voor het geschikt maken van het gebied Velddriel voor glastuinbouw minder investeringen zijn vereist dan in de gebieden die zijn betrokken bij de businesscase. Dit komt omdat met name in die gebieden herstructurering moet plaatsvinden en de kosten van concentratie van glastuinbouw in die gebieden daardoor hoger zijn, aldus provinciale staten ter zitting. Als het gebied Velddriel wel bij de businesscase zou zijn betrokken, zou dit om die reden volgens provinciale staten waarschijnlijk juist een gunstig effect hebben gehad op het exploitatieresultaat van de businesscase. Gelet op deze toelichting van provinciale staten ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het exploitatieresultaat van het inpassingsplan in de businesscase te gunstig is voorgesteld doordat niet alle gebieden waarvoor het inpassingsplan voorziet in een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van glastuinbouw daarbij zijn betrokken.

Uit paragraaf 8.2 van de businesscase, waarin de kwantitatieve risico's zijn beschreven, blijkt dat het aspect planschade daarbij is betrokken. Daarbij is geconcludeerd dat planschade zich naar verwachting niet (op grote schaal) zal voordoen. Artikel 11.2 van het uitvoeringsconvenant bevat voorts een regeling voor de verdeling van het in de businesscase berekende exploitatietekort over de provincie Gelderland en de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel. Daarnaast bevat artikel 11.8 van het uitvoeringsconvenant een bepaling over de dekking van een eventueel hoger exploitatietekort. Niet aannemelijk is gemaakt dat de betrokken partijen hun verplichtingen niet zouden kunnen voldoen. [appellant sub 1], [appellant sub 10] en [appellant sub 2] hebben niet aannemelijk gemaakt dat het verhaal van kosten van de grondexploitatie daarvoor noodzakelijk is.

Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het inpassingsplan financieel-economisch niet uitvoerbaar is.

Het betoog faalt.

Ingetrokken beroepsgronden van [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 10] en [appellant sub 2]

8. Ter zitting hebben [appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellant sub 10] en [appellant sub 2] hun beroepsgrond over de wijzigingsbevoegdheden voor het vestigen en uitbreiden van bedrijven in intensiveringsgebieden en reserveconcentratiegebieden die onvoldoende concreet zouden zijn, ingetrokken.

Het beroep van [appellant sub 1]

9. [appellant sub 1] woont aan de [locatie 1], ten westen van een glastuinbouwbedrijf, in een woning die is gebouwd als bedrijfswoning en die hij gebruikt als burgerwoning. Het perceel is gelegen in intensiveringsgebied.

10. [appellant sub 1] betoogt dat onduidelijk is welk gebruik is toegelaten op zijn gronden, nu geen van de aanduidingen "glastuinbouw", "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelteelt" en "agrarisch bedrijf" aan die gronden is toegekend, terwijl het desbetreffende gebruik alleen op de daartoe aangeduide locaties is toegestaan. Daardoor is ook onduidelijk waarvoor de bedrijfswoning op die gronden kan worden gebruikt, zo voert [appellant sub 1] aan.

Voorts is de opgenomen bestemming volgens hem niet uitvoerbaar omdat de woning niet als bedrijfswoning bij een glastuinbouwbedrijf of paddenstoelteeltbedrijf kan worden gebruikt en het plan geen mogelijkheid tot functiewijziging naar een burgerwoning biedt, terwijl geen voornemens bestaan tot aankoop of onteigening van het perceel.

10.1. De gronden van [appellant sub 1] zijn bestemd als "Agrarisch-Tuinbouw" en aangeduid als "overige zone - intensiveringsgebied". Aan een gedeelte van de gronden is de aanduiding "bedrijfswoning" toegekend.

Ingevolge artikel 4.1 van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Tuinbouw" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. uitoefening van een glastuinbouwbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw";
- b. uitoefening van een paddenstoelteeltbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelteelt", met dien verstande dat ter plaatse van de aanduiding "bedrijf" tevens agrogerelateerde bedrijvigheid is toegestaan;
- c. grondgebonden agrarisch bedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "agrarisch bedrijf";
- d. wonen in het kader van de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf danwel een glastuinbouwbedrijf dan wel een paddenstoelteeltbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning";

(...);

10.2. Volgens het deskundigenbericht woont [appellant sub 1] sinds 29 juni 2005 aan de [locatie 1]. Op het perceel van ongeveer 5.800 m² staat hun vrijstaande woning, die in 2000 is gebouwd als bedrijfswoning. Aan de westzijde van de woning ligt de tuin en ten oosten en zuidoosten van de woning ligt een verhard terrein dat wordt gebruikt voor opslag en het stallen van voertuigen. De woning staat circa 70 meter van de Provincialeweg en is bereikbaar via een oprit, gelegen midden op het perceel. Aan beide zijden van de oprit bevinden zich ponyweiden. De container die aan de zuidoostzijde van de verharding staat, wordt gebruikt voor het stallen van de pony's in de winter.

10.3. De Afdeling stelt vast dat het inpassingsplan het gebruik van de gronden van [appellant sub 1] voor de uitoefening van een glastuinbouwbedrijf, een paddenstoelteeltbedrijf en/of een grondgebonden agrarisch bedrijf niet mogelijk maakt, nu voor zijn gronden geen van de aanduidingen is opgenomen die één van deze vormen van gebruik mogelijk maken. Overigens gebruikt [appellant sub 1]

zijn gronden ook niet als zodanig. Het inpassingsplan laat wel toe dat [appellant sub 1] zijn gronden gebruikt voor de binnen de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw" toegestane gebruiksdoeleinden waarvoor geen specifieke aanduiding is vereist, zoals groenvoorzieningen.

Daarnaast zijn de gronden van [appellant sub 1] die zijn aangeduid als "bedrijfswoning" mede bestemd voor het wonen in het kader van de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf dan wel een glastuinbouwbedrijf dan wel een paddenstoelenteeltbedrijf. De Afdeling volgt [appellant sub 1] niet in zijn betoog dat onduidelijk is waar de bedrijfswoning op zijn gronden voor mag worden gebruikt omdat aan zijn gronden niet ook aanduidingen voor deze bedrijvigheid zijn toegekend. Dat het inpassingsplan die bedrijvigheid niet mogelijk maakt op de gronden van [appellant sub 1], betekent niet dat het gebruik als bedrijfswoning op dit deel van zijn gronden niet mogelijk zou zijn. In de nabije omgeving van de gronden van [appellant sub 1] zijn dergelijke bedrijven immers wel toegestaan. Het inpassingsplan maakt gebruik van de woning van [appellant sub 1] als bedrijfswoning bij zo'n bedrijf mogelijk. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het inpassingsplan op dit punt rechtsonzeker zou zijn of voor het oordeel dat provinciale staten op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het bestreden plandeel niet uitvoerbaar is omdat het gebruik als bedrijfswoning niet mogelijk is.

Voorts heeft [appellant sub 1] het gebruik van zijn woning als burgerwoning aangevangen in strijd met het voorheen geldende bestemmingsplan en dit gebruik valt niet onder de beschermende werking van het overgangsrecht van het inpassingsplan. Tegen dit gebruik kan dan ook handhavend worden opgetreden en volgens provinciale staten zal hiertoe zo nodig worden overgegaan. Voor zover [appellant sub 1] betoogt dat, nu niet is voorzien in een regeling voor het gebruik van zijn woning als burgerwoning en geen voornemens bestaan tot aankoop of onteigening van zijn perceel, het inpassingsplan op dit punt niet uitvoerbaar is, faalt dit betoog dan ook.

11. [appellant sub 1] voert aan dat in het plan ten onrechte geen afwijkingsbevoegdheid is opgenomen voor het gebruik van de voormalige bedrijfswoning als burgerwoning. Volgens hem kan uit paragraaf 3.2 van de plantoelichting worden afgeleid dat dit wel is beoogd. De in de plantoelichting omschreven criteria voor het omzetten van een bedrijfswoning naar een burgerwoning zijn volgens [appellant sub 1] niet bindend nu ze niet zijn opgenomen in het plan zelf, en daarnaast zijn die criteria rechtsonzeker, aldus [appellant sub 1].

11.1. Provinciale staten stellen dat zij ervoor hebben gekozen om bedrijfswoningen in intensiveringsgebieden en reserveconcentratiegebieden opnieuw te bestemmen tot bedrijfswoning. Onder voorwaarden kan de bestemming van de bedrijfswoning met een planherziening alsnog worden omgezet naar die van een voormalige bedrijfswoning. De Notitie criteria herbesteding bedrijfswoningen biedt hiervoor volgens provinciale staten een kader. Eén van de voorwaarden waaraan voldaan moet worden, is dat de achter en naast de bedrijfswoning gelegen gronden beschikbaar moeten komen voor de herstructurering van het intensiveringsgebied waarin de gronden gelegen zijn. Daaraan ligt de gedachte ten grondslag dat de meeste (voormalige) bedrijfswoningen op een ruime en vooral diepe kavel staan. Het gevolg van het toestaan van burgerbewoning in een (voormalige) bedrijfswoning mag niet zijn dat deze gronden blijvend ten behoeve van die burgerbewoning mogen worden gebruikt. Dit staat immers de herstructurering van het gebied in de weg.

11.2. In paragraaf 3.2 van de plantoelichting is uiteengezet hoe is omgegaan met (bedrijfs)woningen. In deze paragraaf staat onder meer dat in de intensiveringsgebieden en reserveconcentratiegebieden de primaire doelstelling de herstructurering van de tuinbouw is, zodat het beleid in deze gebieden terughoudender moet zijn als het gaat om het legaliseren van door burgers bewoonde bedrijfswoningen. Voorts staat in deze paragraaf onder meer het volgende:

"In bepaalde gevallen is overigens gebleken dat de burgerbewoning van bedrijfswoningen in deze gebieden geen belemmering voor de herstructureringsdoelen oplevert. Voor die gevallen is beleid opgesteld om alsnog tot legalisering van de woonsituatie over te gaan, in die zin dat aan deze woningen de bestemming "voormalige agrarische bedrijfswoning" is gegeven. Die bestemming sluit aan bij de Wet

plattelandswoningen. Die wet is erop gericht om te voorkomen dat een in planologische zin afgesplitste bedrijfswoning een belemmering gaat vormen voor het bedrijf waar de woning eerder deel van uitmaakte. Een dergelijke woning wordt in milieurechtelijke zin geacht deel uit te maken van het achterliggende bedrijf waartoe zij in het verleden behoorde. De hoofdlijnen van het legalisatiebeleid luiden als volgt:

1. De legalisatie moet inpasbaar zijn binnen de herstructureringsdoelstellingen van een intensiveringsgebied, dan wel reserveconcentratiegebied. Dit betekent dat de legalisatie er niet toe mag leiden dat de tuinbouwontwikkeling onevenredig wordt belemmerd. Per afzonderlijk geval zal het Projectbureau Herstructurering Tuinbouw Bommelerwaard onderzoeken in hoeverre de omzetting van een voormalige agrarische bedrijfswoning naar een woonbestemming aan die eis voldoet. De opgestelde streefbeelden dienen daarbij als hulpmiddel.
2. De achter en naast de huiskavel gelegen gronden moeten beschikbaar komen voor de herstructurering van het intensiveringsgebied of het reserveconcentratiegebied waarin de gronden zijn gelegen. De achtergrond van deze voorwaarde is als volgt. Diverse voormalige bedrijfswoningen staan op ruime en vooral diepe kavels. Het gevolg van legalisatie van de burgerbewoning mag niet zijn dat deze gronden blijvend ten behoeve van die burgerbewoning mogen worden gebruikt (bijvoorbeeld als (sier)tuin of paardenweide). Dit zou immers inhouden dat deze gronden nimmer ter beschikking komen van de herstructurering.
3. De omzetting moet voldoen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening, wat inhoudt dat een evenwichtige afweging wordt gemaakt over de in acht te nemen afstanden tussen de tuinbouwbedrijven, inclusief bijbehorende activiteiten en de her te bestemmen woningen. Uitsluitend in de gevallen waarbij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat nu en in de toekomst kan worden gegarandeerd (milieuzonering), komt de bestemming 'voormalige agrarische bedrijfswoning' in aanmerking. Met betrekking tot gebruik en maximaal toegestane bebouwing, dient de voormalige bedrijfswoning te voldoen aan de regels zoals opgenomen in de bestemming Wonen. Dit is nader uitgewerkt in de "Notitie criteria herbestemming bedrijfswoningen" (zie Bijlage 3 van de toelichting).

Uit deze notitie volgt dat een minimale afstand van 10 meter moet worden aangehouden tussen een (voormalige) bedrijfswoning en een tuinbouwbedrijf. In de regels is dit vertaald door voor te schrijven dat de afstand van een (bedrijfs)woning tot de zijdelingse perceelsgrens niet minder dan 14 meter mag bedragen. In deze afstand is rekening gehouden met een vergunningsvrije uitbreiding van de woning van 4 meter. Andersom is vastgelegd dat kassen niet op minder dan 14 meter van bestaande woningen mogen komen te liggen."

11.3. In het hiervoor weergegeven deel van de plantoelichting is uiteengezet onder welke omstandigheden aanleiding is gezien om de aanduiding "voormalige agrarische bedrijfswoning" toe te kennen. Met het toekennen van die aanduiding wordt het gebruik van voormalige agrarische bedrijfswoningen als burgerwoning bij recht mogelijk gemaakt. De Afdeling volgt [appellant sub 1] niet in zijn betoog dat hieruit moet worden afgeleid dat provinciale staten hebben beoogd om een afwijkingsbevoegdheid in het plan op te nemen voor het mogelijk maken van bewoning van voormalige bedrijfswoningen door burgers.

[appellant sub 1] heeft niet betwist dat in zijn situatie niet wordt voldaan aan de voorwaarden waaronder volgens provinciale staten de aanduiding "voormalige agrarische bedrijfswoning" kan worden toegekend. Provinciale staten hebben er niet voor gekozen om voor gevallen waarin in de toekomst alsnog aan deze voorwaarden wordt voldaan een afwijkingsbevoegdheid in het inpassingsplan op te nemen voor toekenning van deze aanduiding, maar om in voorkomende gevallen te bezien of hiervoor een planherziening kan worden vastgesteld. Daarmee hebben provinciale staten de beoordeling of in een voorkomend geval aanleiding bestaat voor toekenning van die aanduiding aan zich gehouden. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten daarvoor niet in redelijkheid hebben kunnen kiezen.

Ten slotte overweegt de Afdeling dat het inpassingsplan bestaat uit de verbeelding en de planregels. Het in paragraaf 3.2 van de plantoelichting beschreven beleid voor toekenning van de aanduiding "voormalige agrarische bedrijfswoning" maakt daarvan geen deel uit. Het betoog dat de criteria uit dit beleid rechtsonzeker zijn, kan om die reden niet leiden tot de conclusie dat ook het inpassingsplan zelf rechtsonzeker is en leidt alleen al daarom niet tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan.

Het betoog faalt.

12. Het beroep van [appellant sub 1] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 2]

13. [appellant sub 2] woont aan de [locatie 2] te Kerkdriel in een woning die is bestemd als bedrijfswoning en die wordt gebruikt als burgerwoning. Het perceel is gelegen in intensiveringsgebied.

14. [appellant sub 2] betoogt dat onduidelijk is welk gebruik is toegelaten op zijn gronden, nu geen van de aanduidingen "glastuinbouw", "specifieke vorm van agrarisch-paddenstoelteelt" en "agrarisch bedrijf" aan zijn gronden is toegekend, terwijl het desbetreffende gebruik alleen op de daartoe aangeduide locaties is toegestaan. Daardoor is ook onduidelijk waarvoor de bedrijfswoning op zijn gronden kan worden gebruikt, zo voert [appellant sub 2] aan.

Voorts is de opgenomen bestemming volgens hem niet uitvoerbaar omdat de woning niet als bedrijfswoning bij een glastuinbouwbedrijf of paddenstoelteeltbedrijf kan worden gebruikt en het plan geen mogelijkheid tot functiewijziging naar een burgerwoning biedt, terwijl geen voornemens bestaan tot aankoop of onteigening van het perceel.

[appellant sub 2] voert aan dat in het plan ten onrechte geen afwijkingsbevoegdheid is opgenomen voor het gebruik van de voormalige bedrijfswoning als burgerwoning. Volgens hem kan uit paragraaf 3.2 van de plantoelichting worden afgeleid dat dit wel is beoogd. De in de plantoelichting omschreven criteria voor het omzetten van een bedrijfswoning naar een burgerwoning zijn volgens [appellant sub 2] niet bindend nu ze niet zijn opgenomen in het plan zelf, en daarnaast zijn die criteria rechtsonzeker, aldus [appellant sub 2].

14.1. In het deskundigenbericht staat dat [appellant sub 2] sinds 2000 aan de [locatie 2] woont. Het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied 1993" stond het gebruik van de woning aan de [locatie 2] als burgerwoning niet toe.

De gronden van [appellant sub 2] zijn bestemd als "Agrarisch-Tuinbouw" en aangeduid als "overige zone - intensiveringsgebied". Aan een gedeelte van de gronden is de aanduiding "bedrijfswoning" toegekend.

14.2. De onder 14 weergegeven beroepsgronden zijn gelijklopend aan de onder 10 en 11 weergegeven beroepsgronden van [appellant sub 1]. De Afdeling heeft onder 10.3 en 11.3 gemotiveerd dat deze beroepsgronden niet kunnen leiden tot vernietiging van het besluit, voor zover bestreden.

De situatie van [appellant sub 2] is op de relevante punten niet anders dan de situatie van [appellant sub 1], zodat de onder 14 weergegeven beroepsgronden ook in het geval van [appellant sub 2] niet leiden tot vernietiging van het besluit, voor zover bestreden.

15. Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 3]

16. [appellant sub 3] woont aan de [locatie 3] te Poederoijen in een woning die is bestemd als bedrijfswoning en die hij gebruikt als burgerwoning. Daarnaast is [appellant sub 3] eigenaar van de woning aan de [locatie 4], die eveneens is bestemd als bedrijfswoning en in gebruik is als burgerwoning.

Beide woningen staan nabij een glastuinbouwbedrijf dat voorheen in eigendom was van [appellant sub 3] en dat hij heeft verkocht aan [persoon]. [appellant sub 3] heeft de woningen te koop aangeboden aan [appellante sub 22], maar [appellante sub 22] is op dat aanbod niet ingegaan.

17. [appellant sub 3] betoogt dat het inpassingsplan ten onrechte glastuinbouw mogelijk maakt op een strook grond die hij in het verleden heeft verkocht omdat glastuinbouw ter plaatse niet gewenst werd geacht en zowel publiekrechtelijk als privaatrechtelijk is vastgelegd dat ter plaatse geen glastuinbouw is toegestaan.

17.1. De Afdeling stelt vast dat deze beroepsgrond niet is aangevoerd binnen de beroepstermijn. Uit artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw) volgt dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. Daarom kan deze beroepsgrond thans niet aan de orde komen.

18. [appellant sub 3] voert aan dat voor het opnemen van zijn perceel in het plangebied geen noodzaak bestaat.

18.1. Provinciale staten komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzings van een inpassingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat zij een begrenzing kunnen vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In overweging 6.5 heeft de Afdeling reeds geoordeeld dat de ligging en begrenzing van intensiveringsgebieden in het inpassingsplan de rechterlijke toets kan doorstaan. Wat betreft het betoog van [appellant sub 3] dat geen noodzaak bestaat voor het opnemen van zijn gronden in het plangebied, is voorts van belang dat zijn gronden deel uitmaken van intensiveringsgebied en omringd worden door gronden die ook als intensiveringsgebied zijn aangemerkt. Het aangevoerde geeft daarom geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten met het oog op een goede ruimtelijke ordening niet in redelijkheid hebben kunnen besluiten de gronden van [appellant sub 3] in het inpassingsplan op te nemen.

Het betoog faalt.

19. [appellant sub 3] betoogt dat onduidelijk is welk gebruik is toegelaten op zijn gronden, nu geen van de aanduidingen "glastuinbouw", "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt" en "agrarisch bedrijf" aan zijn gronden is toegekend, terwijl het desbetreffende gebruik alleen op de daartoe aangeduide locaties is toegestaan. Daardoor is ook onduidelijk waarvoor de bedrijfswoning op zijn gronden kan worden gebruikt, zo voert [appellant sub 3] aan.

Voorts is de opgenomen bestemming volgens hem niet uitvoerbaar omdat de woning niet als bedrijfswoning bij een glastuinbouwbedrijf of paddenstoelenteeltbedrijf kan worden gebruikt en het plan geen mogelijkheid tot functiewijziging naar een burgerwoning biedt, terwijl geen voornemens bestaan tot aankoop of onteigening van het perceel.

[appellant sub 3] voert aan dat in het plan ten onrechte geen afwijkingsbevoegdheid is opgenomen voor het gebruik van de voormalige bedrijfswoning als burgerwoning. Volgens hem kan uit paragraaf 3.2 van de plantoelichting worden afgeleid dat dit wel is beoogd. De in de plantoelichting omschreven criteria voor het omzetten van een bedrijfswoning naar een burgerwoning zijn volgens [appellant sub 3] niet bindend nu ze niet zijn opgenomen in het plan zelf, en daarnaast zijn die criteria rechtsonzeker, aldus [appellant sub 3].

19.1. De gronden van [appellant sub 3] zijn bestemd als "Agrarisch-Tuinbouw" en aangeduid als "overige zone - intensiveringsgebied". Aan een gedeelte van de gronden is de aanduiding "bedrijfswoning" toegekend.

19.2. De onder 19 weergegeven beroepsgronden zijn gelijklopend aan de onder 10 en 11 weergegeven beroepsgronden van [appellant sub 1]. De Afdeling heeft onder 10.3 en 11.3 gemotiveerd dat deze beroepsgronden niet kunnen leiden tot vernietiging van het besluit, voor zover bestreden.

De situatie van [appellant sub 3] is op de relevante punten niet anders dan de situatie van [appellant sub 1], zodat de onder 19 weergegeven beroepsgronden ook in het geval van [appellant sub 3] niet leiden tot vernietiging van het besluit, voor zover bestreden.

20. [appellant sub 3] betoogt dat het plan ten onrechte de nieuwvestiging van een bedrijfswoning bij het bedrijf van [appellante sub 22] mogelijk maakt, terwijl bij dit bedrijf van oudsher reeds vier bedrijfswoningen behoren en volgens provinciale staten nieuwvestiging van bedrijfswoningen alleen maar mogelijk is als binnen het intensiveringsgebied een andere woning wordt verwijderd.

20.1. Provinciale staten stellen dat [appellante sub 22] niet tot overeenstemming is gekomen over aankoop van een bij het bedrijf gelegen bestaande woning.

Volgens provinciale staten is geen sprake van strijd met het door [appellant sub 3] genoemde uitgangspunt van het inpassingsplan omdat het aantal woningen binnen het intensiveringsgebied niet toeneemt. [appellante sub 22] heeft voor het realiseren van de bedrijfswoning aan de Maarten van Rossumweg een andere bedrijfswoning, aan de [locatie 5] in het intensiveringsgebied Nieuwaal gesloopt, aldus provinciale staten.

20.2. Vast staat dat [appellant sub 3] en [appellante sub 22] hebben gesproken over verkoop van een woning van [appellant sub 3] die [appellante sub 22] zou kunnen gebruiken als bedrijfswoning bij het door hem aangekochte bedrijf, maar dat zij daarover geen overeenstemming hebben bereikt. Gelet daarop geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid ervan hebben kunnen uitgaan dat behoefte bestaat aan een mogelijkheid voor een bedrijfswoning aan de [locatie 6].

[appellant sub 3] heeft de stelling van provinciale staten dat ter compensatie van deze nieuwe bedrijfswoning een bedrijfswoning in intensiveringsgebied aan de [locatie 5] is gesloopt niet betwist. [appellant sub 3] heeft niet onderbouwd waarom provinciale staten op dit punt niettemin hebben gehandeld in strijd met het door hen gevoerde beleid.

Het betoog faalt.

21. [appellant sub 3] betoogt dat provinciale staten hadden moeten voorzien in een bebouwingsvrije strook tussen het bedrijf van [appellante sub 22] en de woningen aan de Maarten van Rossumweg, gezien het uitgangspunt van provinciale staten dat burgerwoningen niet te dicht op tuinbouwbedrijven mogen staan en nu de woning aan de [locatie 7] is bestemd als burgerwoning.

21.1. Provinciale staten achten een dergelijke bestemmingsregeling niet nodig. In dat verband wijzen zij er op dat op grond van artikel 4.2.2, onder a, van de planregels kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen uitsluitend zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw". Uitbreiding van de kassen is toegestaan met ten hoogste 10% van het aanduidingsvlak, waarbij echter als randvoorwaarde geldt dat de afstand van de kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen tot een woning op het aangrenzende perceel na de uitbreiding minimaal 14 meter moet bedragen. Daarmee is planologisch reeds geborgd dat het tuinbouwbedrijf van [appellante sub 22] niet te dicht zal uitbreiden richting de (bedrijfs)woningen aan de Maarten van Rossumweg, aldus provinciale staten. Het opnemen van een strook grond tussen de woningen en het glastuinbouwbedrijf van [appellante sub 22], waarop niet gebouwd mag worden, is daarom volgens provinciale staten niet noodzakelijk.

21.2. Ten noorden van de woning van [appellant sub 3] aan de [locatie 3], op een afstand van ongeveer 50 meter tot zijn woning, liggen gronden met de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw" en de aanduiding "glastuinbouw".

Ingevolge artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder a, van de planregels geldt voor het bouwen van gebouwen op gronden met de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw" dat kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen uitsluitend zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw", met dien verstande dat de oppervlakte van kassen en/of bedrijfsgebouwen eenmalig met ten hoogste 10% van het aanduidingsvlak mag worden vergroot direct aansluitend aan het aanduidingsvlak "glastuinbouw", waarbij de afstand tot een woning op het aangrenzende perceel na de uitbreiding minimaal 14 meter dient te bedragen.

21.3. Het aangevoerde geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat met de regeling in artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder a, van de planregels voldoende rekening is gehouden met het woon- en leefklimaat bij woningen ten zuiden van het bedrijf van [appellante sub 22]. Provinciale staten hebben daarom in redelijkheid kunnen afzien van de door [appellant sub 3] gewenste bebouwingsvrije strook.

22. Het beroep van [appellant sub 3] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 4]

23. [appellant sub 4] is eigenaar van het perceel aan de [locatie 8] te Gameren. Dit perceel ligt in intensiveringsgebied. Zijn beroep is erop gericht dat het bestaande gebruik van de woning op zijn perceel als burgerwoning als zodanig wordt bestemd.

24. [appellant sub 4] betoogt dat hij door toedoen van provinciale staten geen gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om te worden gehoord over de zienswijze die hij naar voren heeft gebracht over het ontwerpplan. Hiertoe wijst hij erop dat in de commentaarnota van 3 februari 2015 staat dat de zienswijze gegrond is.

24.1. Uit het e-mailbericht van 22 januari 2015 dat is verstuurd door de griffie van de provincie aan [appellant sub 4] blijkt dat provinciale staten eerst op 25 februari 2015 een besluit zouden nemen over het plan, en dat de commissie landelijk gebied, cultuur en jeugdzorg daaraan voorafgaand het plan zou bespreken aan de hand van de commentaarnota van 3 februari 2015. Hiermee kon voor [appellant sub 4] duidelijk zijn dat het in de commentaarnota van 3 februari 2015 weergegeven standpunt nog kon wijzigen. Dat [appellant sub 4] desondanks heeft besloten geen gebruik te maken van de mogelijkheid om een inspraakreactie te geven, dient voor zijn rekening te blijven. In het aangevoerde ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre onzorgvuldig is voorbereid.

Het betoog faalt.

25. Voorts betoogt [appellant sub 4] dat zijn woning ten onrechte niet als voormalige agrarische bedrijfswoning is bestemd. [appellant sub 4] voert in dit kader aan dat hij betwijfelt of de gronden die zijn woning omringen nodig zijn voor de herstructureringsdoeleinden van het plan. Hiertoe wijst hij erop dat geen van de eigenaren van de aangrenzende percelen te kennen heeft gegeven behoefte te hebben aan gebruikmaking van de gronden rondom de huiskavel van [appellant sub 4]. Dit hangt volgens hem samen met het feit dat herstructurering van het gebied al volledig heeft plaatsgevonden. Dat de om de huiskavel liggende gronden niet beschikbaar zijn gesteld voor herstructurering, konden provinciale staten daarom niet aan hem tegenwerpen, aldus [appellant sub 4].

25.1. Volgens de verbeelding zijn aan het perceel van [appellant sub 4] de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw" en de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied" toegekend. Ter plaatse van zijn woning is voorts de aanduiding "bedrijfswoning" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder d, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Tuinbouw" aangewezen gronden bestemd voor wonen in het kader van de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf dan wel een glastuinbouwbedrijf dan wel een paddenstoelenteeltbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning".

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder d, sub 1, zijn de voor "Agrarisch - Tuinbouw" aangewezen gronden bestemd voor wonen, al dan niet in het kader van de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf, dan wel een glastuinbouwbedrijf dan wel een paddenstoelenteeltbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - voormalige agrarische bedrijfswoning".

25.2. Ter zitting is gebleken dat tussen partijen niet in geschil is dat het gebruik van de woning als burgerwoning illegaal gebruik is.

25.3. Bestaand illegaal gebruik geeft in beginsel geen recht op het als zodanig bestemmen van dat gebruik.

Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het gebruik van de woning van [appellant sub 4] als burgerwoning niet als zodanig kan worden bestemd. Hiertoe hebben zij erop gewezen dat de woning ligt in een intensiveringsgebied. Zoals hiervoor onder 11.2 is weergegeven, hebben provinciale staten als uitgangspunt genomen dat bedrijfswoningen in een dergelijk gebied uitsluitend voor gebruik als burgerwoning kunnen worden bestemd, als aan de voorwaarden is voldaan. Ter zitting is gebleken dat in het geval van [appellant sub 4] niet is voldaan aan de voorwaarde dat de achter en naast de huiskavel gelegen gronden beschikbaar moeten komen voor de herstructurering van het intensiveringsgebied waarin de gronden zijn gelegen. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten gelet daarop niet in redelijkheid hebben kunnen besluiten de woning als bedrijfswoning te bestemmen. Hierbij betreft de Afdeling dat de omstandigheid dat eigenaren van de omliggende percelen te kennen hebben gegeven geen interesse te hebben in gebruik van de gronden van [appellant sub 4], er niet aan afdoet dat die gronden in de toekomst kunnen worden gebruikt voor een klein glastuinbouwbedrijf, een paddenstoelenteeltbedrijf of waterberging.

Het betoog faalt.

26. Het beroep van [appellant sub 4] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 5]

27. [appellant sub 5] woont aan de [locatie 9] te Kerkdriel. Dit perceel ligt in extensiveringsgebied. De woning op het perceel heeft [appellant sub 5] in gebruik als burgerwoning. Het beroep is erop gericht dat dit gebruik als zodanig wordt bestemd.

-ontvankelijkheid

28. In het algemeen geldt dat beroep in een procedure als de onderhavige alleen kan worden ingesteld door een belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend. Uit artikel 6:13 van de Awb volgt dat hierop een uitzondering wordt gemaakt als een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen zienswijze heeft ingediend.

28.1. Het beroep is ingesteld door [appellant sub 5A] en [appellante sub 5B], terwijl alleen [appellant sub 5A] een zienswijze naar voren heeft gebracht. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het niet indienen van een zienswijze [appellante sub 5B] redelijkerwijs niet kan worden verweten. Gelet daarop is het beroep, voor zover ingesteld door [appellante sub 5B], niet-ontvankelijk.

-inhoud

29. [appellant sub 5] betoogt dat de woning op zijn perceel ten onrechte - in afwijking van het feitelijk gebruik - is bestemd als bedrijfswoning. Hiertoe voert hij aan dat zijn bestaande rechten worden aangetast en dat het plan in strijd is met overgangsrecht. Hij stelt in dit kader dat de woning al 30 jaar in gebruik is als burgerwoning. Bovendien was dat bij de gemeente bekend. [appellant sub 5] wijst er verder op dat nooit handhavend is opgetreden tegen het gebruik. Ter zitting heeft [appellant sub 5] erop gewezen dat het als zodanig bestemmen van het gebruik van de woning als burgerwoning niet meebrengt dat bedrijven in de omgeving worden belemmerd en dat dit evenmin leidt tot een toename

van woningen in het gebied. Voor zover provinciale staten aan het besluit ten grondslag hebben gelegd dat de schuur op het perceel van [appellant sub 5] moet worden gesloopt, heeft [appellant sub 5] ter zitting aangevoerd dat deze eis onevenredig bezwarend is.

29.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het gebruik van de woning als burgerwoning illegaal gebruik betreft. Daarom is geen bestemming voor een burgerwoning aan het perceel toegekend. Wel voorziet het plan in een afwijkingsbevoegdheid, op grond waarvan het gebruik van de woning als burgerwoning als zodanig kan worden bestemd.

29.2. Volgens de verbeelding is aan het perceel van [appellant sub 5] de bestemming "Wonen" toegekend. Voorts is ter plaatse van de woning de aanduiding "bedrijfswoning" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder e, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor wonen in het kader van de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf dan wel een glastuinbouwbedrijf dan wel een paddenstoelenteeltbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "bedrijfswoning".

29.3. Ter zitting is vast komen te staan dat voor het gebruik van de woning als burgerwoning geen omgevingsvergunning is verleend. Verder is niet gebleken dat [appellant sub 5] aanspraak kan maken op overgangsrechtelijke regelingen uit voorheen geldende plannen. Dit betekent dat het gebruik van de woning als burgerwoning illegaal gebruik betreft.

29.4. Bestaand illegaal gebruik geeft - ook als daartegen niet handhavend is opgetreden - in beginsel geen recht op het als zodanig bestemmen van dat gebruik.

Provinciale staten hebben voor de beoordeling van de vraag of het gebruik van een bedrijfswoning als burgerwoning in extensiveringsgebied als zodanig kan worden bestemd aansluiting gezocht bij het beleid van de gemeenten Zaltbommel en Maasdriel. Dit beleid houdt in dat het gebruik van een woning als burgerwoning als zodanig wordt bestemd, als het aantal woningen op het perceel niet toeneemt, de omliggende bedrijven niet worden belemmerd en sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Verder hebben provinciale staten beoordeeld of het als zodanig bestemmen van een burgerwoning in extensiveringsgebied strekt tot een goede ruimtelijke ordening aan de hand van de Notitie criteria herbestemming bedrijfswoningen. Deze notitie is weliswaar niet van toepassing op extensiveringsgebieden, maar de notitie bevat desalniettemin criteria die zich ook in deze situatie voor toepassing lenen, aldus provinciale staten. In deze notitie staat onder meer dat aan hun bestemming onttrokken bedrijfsgebouwen op de woonkavel dienen te worden gesloopt. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten deze eis niet in redelijkheid aan het besluit ten grondslag hebben kunnen leggen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat provinciale staten in redelijkheid kunnen vragen dat een keuze wordt gemaakt voor ofwel bedrijfsmatig gebruik van het perceel, ofwel gebruik voor burgerbewoning, waarmee de bedrijfsbebouwing overbodig is geworden en dient te worden gesloopt ten behoeve van de openheid van het buitengebied.

Voor [appellant sub 5] betekent dit dat de schuur met een oppervlakte van 300 m² die op zijn perceel staat, moet worden gesloopt. Ter zitting is vast komen te staan dat [appellant sub 5] daartoe niet bereid was. Gelet daarop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten op dit punt niet in redelijkheid hebben kunnen komen tot de gekozen planregeling, waarbij het gebruik van de woning als burgerwoning niet bij recht, maar via de in artikel 3, lid 3.6.2, van de planregels opgenomen afwijkingsbevoegdheid mogelijk is gemaakt.

Het betoog faalt.

30. [appellant sub 5] betoogt verder dat het plan op dit punt in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Hiertoe voert hij aan dat de woningen op de percelen Veersteeg 4, 8, 12 en 16 wel een woonbestemming hebben gekregen. Omdat op die percelen bijgebouwen met een aanzienlijke omvang

staan, valt volgens hem niet in te zien waarom provinciale staten aan het besluit ten grondslag heeft gelegd dat zijn burgerwoning niet als zodanig kon worden bestemd, omdat de schuur op zijn perceel niet wordt gesloopt.

30.1. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat aan de desbetreffende woningen op grond van het voorheen geldende plan reeds de bestemming "Wonen" was toegekend. Dat geldt niet ten aanzien van het perceel van [appellant sub 5]. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van een vergelijkbare situatie.

Het betoog faalt.

31. Voorts betoogt [appellant sub 5] dat de regeling die in het plan is opgenomen voor de functiewijziging van bedrijfswoning naar burgerwoning rechtsonzeker is. Hiertoe wijst hij erop dat kennelijk wordt aangesloten bij regionaal beleid op dit punt, maar de koppeling naar dit beleid is niet in het plan verzekerd.

31.1. De vraag of gebruik kan worden gemaakt van de afwijkingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 3, lid 3.6.2, van de planregels is niet afhankelijk gemaakt van regionaal beleid, zodat een koppeling met dat beleid reeds daarom niet nodig was.

Het betoog faalt.

32. Voor zover [appellant sub 5] nog betoogt dat het gevoerde beleid tegenstrijdig is, omdat onduidelijk is of handhavend zal worden opgetreden, overweegt de Afdeling dat deze procedure gaat over het inpassingsplan. Handhavingsskwesties kunnen in deze procedure niet aan de orde komen, zodat het betoog faalt.

33. [appellant sub 5] heeft ten slotte zijn zienswijze herhaald. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Niet is gebleken dat de weerlegging van de zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

-conclusie

34. Het beroep, voor zover ingesteld door [appellante sub 5B], is niet-ontvankelijk.

Het beroep, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 6]

35. [appellant sub 6] is eigenaar van het perceel [locatie 10] te Kerkwijk. Dit perceel ligt in extensiveringsgebied. Op het perceel staat een woning die [appellant sub 6] in gebruik heeft als burgerwoning. Zijn beroep is erop gericht dat dit gebruik als zodanig wordt bestemd.

36. [appellant sub 6] betoogt dat onvoldoende is gemotiveerd waarom zijn woning niet als burgerwoning is bestemd. Voor zover de Notitie criteria herbestemming bedrijfswoningen is toegepast, voert [appellant sub 6] aan dat zijn situatie aan de criteria voldoet: zijn woning is namelijk gelegen in een extensiveringsgebied en belangen van omliggende bedrijven worden niet aangetast, daar deze op aanzienlijke afstand van de woning liggen.

36.1. Aan het perceel van [appellant sub 6] zijn de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "bedrijfswoning" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder f, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor wonen in het kader van de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf dan wel een glastuinbouwbedrijf dan wel een paddenstoelenteeltbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de

aanduiding "bedrijfswoning".

36.2. Niet betwist is dat het gebruik van de woning van [appellant sub 6] als burgerwoning illegaal is.

36.3. Bestaand illegaal gebruik geeft in beginsel geen recht op het als zodanig bestemmen van dat gebruik.

Voor een weergave van de wijze waarop provinciale staten zijn omgegaan met de vraag of een bedrijfswoning in extensiveringsgebied als burgerwoning kan worden bestemd, verwijst de Afdeling naar hetgeen hiervoor onder 29.4 is overwogen.

In de Notitie criteria herbestemming bedrijfswoningen staat onder meer dat de omzetting moet voldoen aan de eis van een goede ruimtelijke ordening, wat inhoudt dat een evenwichtige afweging wordt gemaakt over de in acht te nemen afstanden tussen de glastuinbouwbedrijven en de her te bestemmen woningen. In concreto betekent dit dat een afstand van 14 meter moet worden aangehouden tussen de woning en een naastgelegen bedrijf. Die afstand is afgeleid van de richtafstand die geldt voor glastuinbouw in gemengd gebied op grond van de handreiking "Bedrijven en milieuzonering", te weten 10 m. Hierbij is een afstand van 4 meter opgeteld, in verband met de mogelijkheid om vergunningvrij een woning uit te breiden met 4 m.

In het geval van [appellant sub 6] is niet voldaan aan dit criterium: de afstand van de woning tot het gebied dat is bestemd voor glastuinbouw is namelijk - zo is niet betwist - 8,7 m. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten zich gelet daarop in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de belangen van de omliggende agrarische bedrijven worden geschaad met het als zodanig bestemmen van het bestaande gebruik van de woning als burgerwoning. De Afdeling ziet in het aangevoerde dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid tot de gekozen planregeling hebben kunnen komen.

Het betoog faalt.

37. Voorts betoogt [appellant sub 6] dat het plan wat betreft de regeling voor zijn perceel in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Hiertoe wijst hij erop dat een aantal andere voormalige bedrijfswoningen die als burgerwoningen in gebruik zijn wel als voormalige agrarische bedrijfswoning zijn bestemd. Hij ziet niet in waarom dat in zijn situatie niet mogelijk zou zijn.

37.1. Door provinciale staten is onweersproken gesteld dat de door [appellant sub 6] bedoelde woningen alle op meer dan 14 meter van bestaande kassen liggen. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van vergelijkbare situaties.

Het betoog faalt.

38. Het beroep van [appellant sub 6] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 7]

39. [appellant sub 7] woont aan de [locatie 11] te Kerkwijk. Hij vreest dat op te korte afstand van zijn woning een glastuinbouwbedrijf zal worden opgericht. Volgens hem is namelijk onduidelijk of het plan bedrijfsuitbreiding buiten het vlak met de aanduiding "glastuinbouw" mogelijk maakt. [appellant sub 7] wijst erop dat in antwoord op zijn zienswijze is gesteld dat dit niet het geval is, terwijl in het antwoord op de zienswijze van de eigenaren van de desbetreffende gronden, de erven [appellant sub 8], staat dat 20% uitbreiding mogelijk is.

39.1. Provinciale staten stellen dat naar aanleiding van de zienswijze van [appellant sub 7] is besloten dat het bedrijf op het achter de woning van [appellant sub 7] gelegen perceel aan de Paradijsweg/Walderweg ong. niet mag uitbreiden buiten het aanduidingsvlak, richting het perceel van

[appellant sub 7]. Om dit te waarborgen is in de planregels opgenomen dat uitbreiding van kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen op dit perceel niet is toegestaan buiten het aanduidingsvlak, aldus provinciale staten.

Volgens provinciale staten is in de reactie op de zienswijze van de eigenaren van het perceel aan de Paradijsweg/Walderweg ong. abusievelijk vermeld dat bij recht een uitbreiding van de kassen met maximaal 20% mogelijk is, waardoor voor het bedrijf geen sprake is van het bevrozen van de bestaande situatie. Dit is niet het geval. Het bedrijf aan de Paradijsweg/Walderweg ong. kan niet uitbreiden ten opzichte van het in het inpassingsplan opgenomen aanduidingsvlak, aldus provinciale staten.

39.2. De gronden waarop de kassen zijn voorzien, zijn bestemd als "Agrarisch". Aan een deel van die gronden is daarnaast de aanduiding "glastuinbouw" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2.2 van de planregels, geldt op gronden met de bestemming "Agrarisch" voor het bouwen van gebouwen dat kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen uitsluitend zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw", met dien verstande dat:

1. de totale oppervlakte van de kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen eenmalig met ten hoogste 20% van het aanduidingsvlak mag worden vergroot, direct aansluitend aan het aanduidingsvlak;
2. de afstand tot een woning op een aangrenzend perceel na de uitbreiding meer bedraagt dan 14 m;
3. voor het perceel aan de Paradijsweg/Walderweg (zonder huisnummer) in afwijking van het bepaalde in sub b onder 1, geldt dat uitbreiding van kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen niet is toegestaan buiten het aanduidingsvlak.

39.3. De Afdeling stelt vast dat de regeling in artikel 3, lid 3.2.2, aanhef en onder 3, van de planregels waarborgt dat voor het op te richten glastuinbouwbedrijf ten noordoosten van de woning van [appellant sub 7] bij recht geen uitbreiding van kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen buiten het aanduidingsvlak "glastuinbouw" is toegestaan. Dit stemt overeen met de beantwoording van de zienswijze van [appellant sub 7].

Gezien de op de gronden van de erven de Jongh toegesneden reactie op de zienswijze van [appellant sub 7] en de in het plan voor deze gronden opgenomen uitzonderingsregeling is de Afdeling van oordeel dat er redelijkerwijs geen twijfel over kan bestaan dat provinciale staten hebben besloten om een dergelijke uitbreiding niet toe te staan op de gronden van de erven [appellant sub 8]. Het plan voorziet ter plaatse niet in die uitbreidingsmogelijkheid. In reactie op de zienswijze van de erven [appellant sub 8] is kennelijk abusievelijk verwezen naar de algemene regeling die op gronden met de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "glastuinbouw" 20% uitbreiding van kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen toelaat, direct aansluitend aan het aanduidingsvlak en is daarbij over het hoofd gezien dat zo'n uitbreiding in dit geval niet aan de orde is.

Ter zitting heeft [appellant sub 7] bevestigd dat hij voor het overige geen bezwaren heeft tegen het inpassingsplan.

Het betoog faalt.

40. Het beroep van [appellant sub 7] is ongegrond.

Het beroep van de erven [appellant sub 8]

41. De erven [appellant sub 8] betogen dat het inpassingsplan voor hun gronden ten onrechte voorziet in een uitzondering op de hoofdregel dat op gronden met de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "tuinbouw" de totale oppervlakte van de kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen eenmalig met ten hoogste 20% van het aanduidingsvlak mag worden vergroot. Zij voeren in dat verband aan dat in

reactie op hun zienswijze is verklaard dat het inpassingsplan wel in die mogelijkheid voorziet, maar dat naar aanleiding van de zienswijze van [appellant sub 7] de bestreden uitzondering in het inpassingsplan is opgenomen.

42. Het beroepschrift van de erven [appellant sub 8] is gedagtekend op 10 december 2015, na de beroepstermijn, en de Afdeling heeft het de volgende dag ontvangen.

Erven [appellant sub 8] hebben naar voren gebracht dat zij aanvankelijk geen beroep hebben ingesteld tegen het inpassingsplan omdat uit de reactie op hun zienswijze bleek dat aan die zienswijze tegemoet werd gekomen. Daarna bleek hen uit het deskundigenbericht dat de zienswijze van [appellant sub 7] had geleid tot het opnemen van de bestreden uitzonderingsregeling in het plan.

Het deskundigenbericht is blijkens de verzendadministratie op 12 november 2015 door de Afdeling aan de erven [appellant sub 8] toegezonden. De erven [appellant sub 8] hebben derhalve meer dan twee weken nadat zij de beschikking hebben gekregen over het deskundigenbericht beroep ingesteld tegen het inpassingsplan. De Afdeling laat buiten beschouwing of de erven [appellant sub 8] vanwege de onjuiste reactie op hun zienswijze redelijkerwijs niet kan worden verweten niet binnen de beroepstermijn beroep te hebben ingesteld tegen het inpassingsplan. Zelfs indien daarvan wordt uitgegaan hadden zij, nadat ze van de bestreden uitzonderingsregeling op de hoogte waren geraakt, in beginsel twee weken de gelegenheid om daartegen alsnog beroep in te stellen (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3176](#)). Voor het oordeel dat erven [appellant sub 8] redelijkerwijs niet kan worden verweten niet binnen twee weken na 12 november 2015 beroep te hebben ingesteld, bestaat geen aanleiding. Dat zij tijd nodig hadden om onderling te overleggen of zij beroep wilden instellen, zoals ter zitting is aangevoerd, is hiertoe onvoldoende. Overigens is het niet zo dat de erven De Jong slechts gezamenlijk, en dus niet individueel, beroep hadden kunnen instellen. Gezien het vorenstaande is er geen aanleiding voor het oordeel dat redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de erven [appellant sub 8] in verzuim zijn geweest.

43. Het beroep is niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellanten sub 9]

44. [appellanten sub 9] wonen aan de [locatie 12] te Kerkdriel, welk perceel zij ook gebruiken voor de teelt van kiwibessen. Ten westen en ten noordwesten van dat perceel hebben zij twee percelen in eigendom die grotendeels zijn ingericht als grasland. Een deel van de gronden van [appellanten sub 9] ligt in extensiveringsgebied en heeft de bestemming "Agrarisch" en voor het overige liggen de gronden in intensiveringsgebied en is daaraan de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw" toegekend.

45. Ter zitting hebben [appellanten sub 9] het betoog dat de wijzigingsbevoegdheden voor bedrijfsuitbreiding onvoldoende zijn geobjectiveerd omdat bij vaststelling van het inpassingsplan nog beleidsregels moesten worden vastgesteld en dat onduidelijk was wanneer vaststelling van de wijzigingsplannen was voorzien, ingetrokken. Ook hebben zij het betoog ingetrokken dat onduidelijk is waar op hun gronden de grens tussen extensiveringsgebied en intensiveringsgebied ligt.

46. [appellanten sub 9] betogen dat uitbreidingen van bedrijven met kassen voorheen bij recht waren toegestaan, terwijl het inpassingsplan alleen nog voorziet in wijzigingsbevoegdheden voor uitbreiding van kassen. Volgens [appellanten sub 9] bestaat hiervoor geen ruimtelijk relevante reden en is hiervoor alleen gekozen om op die manier kostenverhaal mogelijk te maken.

46.1. Provinciale staten stellen dat zij hebben gekozen voor een systeem met wijzigingsbevoegdheden, omdat dit systeem het mogelijk maakt om sturing uit te oefenen op de concrete invulling van de aangewezen gebieden. Voor een succesvol herstructureringsproces geldt immers als randvoorwaarde dat binnen intensiverings- en reserveconcentratiegebieden een optimale, logische en efficiënte verkaveling wordt bereikt, waarbij sprake is van zo groot mogelijke rechthoekige percelen voor de

glastuinbouwbedrijven, aldus provinciale staten. De overblijvende gronden kunnen volgens hen vervolgens worden ingezet voor bedrijven die niet willen vergroten, dan wel met een kleiner ruimtebeslag toe kunnen, zoals paddenstoelenteeltbedrijven, of voor waterbassins.

46.2. Provinciale staten betwisten dat hun keuze voor een systeem met wijzigingsbevoegdheden voor bedrijfsuitbreidingen in plaats van het overnemen van de voorheen bij recht toegestane mogelijkheden is ingegeven door de wens dat bij vaststelling van wijzigingsplannen kostenverhaal kan plaatsvinden. De Afdeling ziet geen aanleiding eraan te twifelen dat de keuze van provinciale staten, zoals zij hebben toegelicht, is ingegeven door het streven naar een optimale verkaveling voor glastuinbouwbedrijven en de wens om daartoe het college van gedeputeerde staten de mogelijkheid tot sturing te bieden bij de invulling van intensiveringsgebieden en reserveconcentratiegebieden. Gelet daarop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat achter de plansystematiek geen ruimtelijk relevante motieven ten grondslag liggen.

Het betoog faalt.

47. [appellanten sub 9] betogen dat het plan hen beperkt in hun bedrijfsmogelijkheden, als gevolg waarvan zij financieel worden benadeeld. Verder voeren zij aan dat kostenverhaal naar hun mening slechts mogelijk is bij een nieuwe bestemming ten behoeve van glastuinbouw. Omdat de gronden van [appellanten sub 9] reeds als glastuinbouwgebied zijn bestemd, ontbreekt voor die gronden de mogelijkheid tot kostenverhaal, aldus [appellanten sub 9].

47.1. De Afdeling stelt voorop dat kostenverhaal in deze procedure niet aan de orde is, nu voor het inpassingsplan geen exploitatieplan is vastgesteld en geen anterieure overeenkomsten zijn afgesloten. De geboden bedrijfsmogelijkheden zijn in lijn met de algemene uitgangspunten die in het inpassingsplan zijn gehanteerd voor intensiveringsgebied en extensiveringsgebied. Niet is aannemelijk gemaakt dat [appellanten sub 9] concrete uitbreidingsplannen hebben waarmee provinciale staten bij vaststelling van het plan rekening hadden moeten houden. Hetgeen [appellanten sub 9] aanvoeren geeft geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten in dit geval niet in redelijkheid aan de door hen gehanteerde uitgangspunten voor uitbreidingsmogelijkheden in intensiveringsgebied en extensiveringsgebied hebben kunnen vasthouden.

Voor zover [appellanten sub 9] menen in aanmerking te komen voor een tegemoetkoming in planschade als gevolg van het inpassingsplan, kunnen zij daartoe een verzoek doen.

Het betoog faalt.

48. [appellanten sub 9] betogen dat het inpassingsplan het ten onrechte niet mogelijk maakt om de bestaande bedrijfswoning als burgerwoning te gebruiken, waarbij die mogelijkheid eventueel zou kunnen worden gekoppeld aan beëindiging van hun bedrijf.

[appellanten sub 9] voeren daarnaast aan dat het inpassingsplan op hun gronden ten onrechte geen tweede bedrijfswoning toelaat, terwijl dat op grond van het voorheen geldende plan wel mogelijk was.

48.1. Provinciale staten stellen dat zij ervoor hebben gekozen om bestaande bedrijfswoningen binnen extensiveringsgebieden als zodanig te bestemmen, en dus ook de bedrijfswoning van [appellanten sub 9]. Wel bevat het inpassingsplan een afwijkingsbevoegdheid voor het gebruik van de bedrijfswoning als burgerwoning, waardoor het voor [appellanten sub 9] mogelijk is om de bedrijfswoning in de toekomst voor burgerbewoning te gebruiken, aldus provinciale staten. Met de voorwaarden die aan de afwijkingsbevoegdheid zijn verbonden, worden de belangen van omliggende agrarische bedrijven volgens provinciale staten beschermd.

Het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Maasdriel 1993" maakte de bouw van een tweede bedrijfswoning volgens provinciale staten niet bij recht mogelijk, maar slechts indien dit om bedrijfseconomische redenen noodzakelijk moest worden geacht. Volgens provinciale staten biedt het inpassingsplan geen mogelijkheid voor een tweede bedrijfswoning omdat de technologische

mogelijkheden het steeds beter mogelijk maken om een bedrijf op afstand in de gaten te houden. Bovendien bestaat het gevaar dat tweede bedrijfswoningen op den duur worden afgesplitst van het bedrijf en daardoor burgerwoningen worden, hetgeen provinciale staten gezien de kans op verrommeling en verdichting van het buitengebied niet gewenst achten. Gelet hierop en gezien het feit dat appellanten geen concrete plannen hebben voor het realiseren van een tweede bedrijfswoning, hebben provinciale staten ervan afgezien om een tweede bedrijfswoning op de gronden van [appellanten sub 9] mogelijk te maken.

48.2. Het inpassingsplan maakt het niet bij recht mogelijk om de bedrijfswoning van [appellanten sub 9] te gebruiken als burgerwoning. Daarvoor bevat artikel 3, lid 3.6.2, van de planregels een afwijkingsbevoegdheid, waaraan de volgende voorwaarden zijn verbonden:

- a. het aantal woningen op het desbetreffende perceel neemt niet toe;
- b. omliggende bedrijven worden niet belemmerd, en
- c. er moet sprake zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

48.3. Niet in geschil is dat de woning van [appellanten sub 9] niet in gebruik is als burgerwoning, maar als bedrijfswoning. Het aangevoerde geeft de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid ervoor hebben kunnen kiezen om dat gebruik bij recht toe te staan en niet het gebruik als burgerwoning. Voorts hebben provinciale staten in redelijkheid ervoor kunnen kiezen om het gebruik als burgerwoning niet bij recht mogelijk te maken zodra de bedrijvigheid van [appellanten sub 9] is beëindigd. In dat geval zou immers een nadere afweging omtrent de aanvaardbaarheid van een burgerwoning op die locatie op het moment van bedrijfsbeëindiging met het oog op het woon- en leefklimaat ter plaatse en de belangen van bedrijven in de omgeving niet mogelijk zijn. Provinciale staten hebben de desbetreffende voorwaarden in redelijkheid kunnen verbinden aan de afwijkingsbevoegdheid voor een burgerwoning.

Voorts is niet aannemelijk gemaakt dat er sprake was van concrete plannen voor realisering van een tweede bedrijfswoning. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat tweede bedrijfswoningen in het algemeen niet nodig zijn, gelet op beschikbare technologische mogelijkheden om op afstand toezicht te houden op bedrijven. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten in het geval van [appellanten sub 9] niet in redelijkheid ervan hebben kunnen afzien om een uitzondering te maken op dit uitgangspunt.

Het betoog faalt.

49. Het beroep van [appellanten sub 9] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 10]

50. [appellant sub 10] woont aan de [locatie 13] te Velddriel en voert ter plaatse een fruitteeltbedrijf dat hij wenst uit te breiden. De gronden van [appellant sub 10] liggen in reserveconcentratiegebied.

51. [appellant sub 10] voert aan dat het plan ten onrechte voorziet in een aanzienlijke verkleining van het bouwvlak voor zijn perceel, terwijl hij concrete voornemens heeft tot uitbreiding van zijn bedrijf, die door het plan niet meer kunnen worden gerealiseerd. De uitbreiding van 10% van het bouwvlak die het plan mogelijk maakt, acht hij onvoldoende om de continuïteit van zijn bedrijf te verzekeren. Zijn belangen worden volgens hem onevenredig aangetast, nu onduidelijk is of de omgeving van zijn bedrijf wel voor glastuinbouw zal worden gebruikt.

51.1. Provinciale staten stellen dat het bouwvlak is beperkt ten opzichte van het vorige plan vanwege de ligging van het perceel van [appellant sub 10] in een reserveconcentratiegebied. Binnen de reserveconcentratiegebieden is met het oog op de toekomstige gewenste tuinbouw de bestemming

"Agrarisch - Tuinbouw" opgenomen. Om op termijn de gronden te kunnen gebruiken voor een tuinbouwontwikkeling, is voor de agrarische bedrijven een aanduiding opgenomen die overeenkomt met de huidige bebouwing. Er is nog wel een uitbreiding van 10% mogelijk. Volgens provinciale staten is met de mogelijkheid voor uitbreiding van de bedrijfsgebouwen met 10% voldoende rekening gehouden met de belangen van [appellant sub 10].

Provinciale staten wijzen erop dat het Projectbureau herstructurering tuinbouw Bommelerwaard mede vanwege de plannen van [appellant sub 10] meerdere malen contact met hem heeft gehad. In dit contact is reeds in 2013 aangegeven dat nieuwbouw ter plaatse niet wenselijk is en dat de insteek is om te komen tot het verplaatsen van het bedrijf. Ook nadien is dat steeds aan [appellant sub 10] medegedeeld. Naar aanleiding van het op 29 november 2013 ingediende schetsplan/verzoek om vooroverleg heeft het projectbureau bovendien negatief advies uitgebracht. Tot een formele aanvraag is het nooit gekomen, aldus provinciale staten.

51.2. In het deskundigenbericht staat dat [appellant sub 10] zijn bestaande bedrijfsbebouwing aan de zuidzijde met ongeveer 2.500 m² wil uitbreiden volgens de bouwtekening van 20 september 2013 die hij daarvoor heeft laten opstellen. [appellant sub 10] heeft plannen om een nieuwe koelruimte te realiseren voor de langdurige opslag onder gecontroleerde omstandigheden van zijn fruit, en verbouw van de huidige gebouwen is niet rendabel. De koelruimte is voor zijn bedrijf van belang, gelet op de huidige fruitmarkt waar fruit onder gecontroleerde omstandigheden langdurig kan worden opgeslagen en daardoor verspreid over het jaar op de markt kan worden gebracht. [appellant sub 10] slaat zijn fruit nu bij derden op, maar het wordt steeds moeilijker om voor zijn fruit opslagruimte te vinden.

In het deskundigenbericht staat dat [appellant sub 10] zijn initiatief niet verder heeft uitgewerkt nadat hem te kennen is gegeven dat het bouwplan niet kon worden vergund.

51.3. Provinciale staten erkennen dat de uitbreidingsmogelijkheden voor het bedrijf van [appellant sub 10] met het inpassingsplan worden beperkt ten opzichte van de mogelijkheden onder het voorheen geldende plan. Met het oog op de voorziene herstructurering van glastuinbouw en paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard hebben zij er evenwel voor gekozen om voortzetting van andersoortige bedrijvigheid in reserveconcentratiegebieden wel mogelijk te maken, maar ten opzichte van de feitelijke situatie voor die bedrijvigheid slechts beperkte mogelijkheden tot uitbreiding te bieden. Het overnemen van de uitbreidingsruimte voor dergelijke bedrijvigheid die het voorheen geldende plan bood, zou de mogelijkheden voor de gewenste concentratie van glastuinbouw en paddenstoelenteelt bemoeilijken. De Afdeling acht dit uitgangspunt van provinciale staten niet onredelijk.

In het aangevoerde ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid meer gewicht hebben kunnen toekennen aan het bieden van ruime mogelijkheden voor de gewenste concentratie van glastuinbouw en paddenstoelenteelt dan aan het belang van [appellant sub 10] bij behoud van de uitbreidingsmogelijkheden die hij onder het voorheen geldende plan had.

Het betoog faalt.

52. [appellant sub 10] betoogt dat niet alle beperkingen in de reserveconcentratiegebieden in het inpassingsplan overeenstemmen met de tekst van de Structuurvisie en wijst er daarbij op dat functiewijziging naar woningbouw binnen de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw" niet bij recht is toegestaan.

52.1. In de Structuurvisie herstructurering Glastuinbouw en Paddenstoelenteelt Bommelerwaard staat onder het kopje "Reserveconcentratiegebieden" dat bestemmingswijzigingen naar andere functies die een latere ontwikkeling naar glastuinbouwconcentratiegebied kunnen belemmeren, zijn uitgesloten. Volgens de structuurvisie gaat het dan in het bijzonder om onder meer de functiewijziging naar wonen. Provinciale staten stellen zich dan ook terecht op het standpunt dat een mogelijkheid voor functiewijziging naar wonen op de gronden van [appellant sub 10] niet in overeenstemming is met het beleid in deze structuurvisie.

Het betoog faalt.

53. [appellant sub 10] voert aan dat onvoldoende is gekeken naar alternatieve locaties die kunnen dienen als reserve-concentratiegebied en wijst er hierbij op dat zijn gronden vanwege hun ingesloten ligging tegen de rijksweg aan uitstekend geschikt zijn voor ontwikkeling van grondgebonden bedrijven. Juist dit gebied leent zich vanwege noodzakelijke afscherming ten opzichte van de rijksweg minder goed voor intensivering van glastuinbouw dan andere gebieden, aldus [appellant sub 10].

53.1. Provinciale staten betwisten dat de gronden van [appellant sub 10] tegen de A2 liggen. Los daarvan is afscherming van glastuinbouw ten opzichte van de A2 volgens provinciale staten niet noodzakelijk.

53.2. Ter zitting heeft [appellant sub 10] erkend dat zijn gronden niet aan de rijksweg A2 liggen, maar tegen een provinciale weg. Dit betoog geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten de percelen niet in redelijkheid hebben kunnen aanduiden als reserveconcentratiegebied.

Het betoog faalt.

54. Het beroep van [appellant sub 10] is ongegrond.

Het beroep van Stichting Plattelandswaarden

55. Stichting Plattelandswaarden betoogt dat het inpassingsplan uitbreiding van glastuinbouw en champignonteelt mogelijk maakt op locaties waar dat landschappelijk ongewenst is. De uitbreidingsmogelijkheden leiden tot aantasting van de openheid in de Bommelerwaard en tot het verdwijnen van het zicht op - met name - de kernen Nieuwaal en Poederrijen. De in het inpassingsplan voorgeschreven landschappelijke inpassing kan deze effecten volgens haar slechts voor een klein deel maskeren. Ook leidt de uitbreiding van glastuinbouw tot aantasting van de cultuurhistorische en toeristische waarden van de dijken langs de Waal en de Maas, zo betoogt de Stichting Plattelandswaarden.

55.1. Provinciale staten stellen dat de herbegrenzing van glastuinbouwgebieden juist een beperking inhoudt van de voorheen geldende uitbreidingsmogelijkheden, die de kwaliteit van het landschap ten goede komt. In een beperkt aantal gevallen wordt wel glastuinbouw of champignonteelt mogelijk gemaakt waar dit eerst niet was toegestaan. In zijn algemeenheid heeft het streven naar verdere concentratie van glastuinbouw en paddenstoelenteelt ter plaatse van de bestaande concentraties en het ontmoedigen van voortzetting van die bedrijvigheid in gebieden met meer verspreid gelegen bedrijven tot gevolg dat de openheid van het landschap wordt bevorderd, behoudens ter plaatse van de bestaande concentraties, aldus provinciale staten. Zij wijzen erop dat gebieden zijn herbegrensd en dat een klein aantal extensiveringsgebieden nu (deels) intensiveringsgebied is geworden. Voor alle gebieden is volgens provinciale staten in het MER beoordeeld of sprake is van negatieve effecten op natuur-, cultuurhistorische- en landschapswaarden. Alleen het gebied Poederrijen scoorde negatief op het aspect cultuurhistorie, zo stellen provinciale staten.

55.2. In het deskundigenbericht staat het volgende over de effecten van het inpassingsplan op de openheid in de Bommelerwaard.

Glastuinbouw in de Bommelerwaard is met name gerealiseerd op de oeverwallen of op de overgang van oeverwal naar het komgebied aan de noord- en zuidrand van de Bommelerwaard. In de huidige situatie is in deze gebieden behoorlijk veel bebouwing aanwezig. Daarentegen worden de komgronden in het centrale deel van de Bommelerwaard nog steeds gekenmerkt door een relatief grote openheid. Door de reeds aanwezige glastuinbouw rond de kern Nieuwaal is hier geen sprake meer van een open verbinding met de zuidelijk gelegen komgronden.

Bij het aanwijzen van intensiveringsgebieden en extensiveringsgebieden wordt in het algemeen in de komgebieden gestreefd naar het reduceren van de hoeveelheid bebouwing en ruimtelijk verdichtende elementen die van oudsher niet in de kommen thuishoren en van ruimtelijke versnippering door bovenlokale infrastructuur. De intensiveringsgebieden Poederoijen en Brakel-Oost liggen deels in het komgebied.

Verder staat in het MER vermeld dat in de toekomst het kassengebied in omvang kan groeien, hetgeen ten koste kan gaan van waardevolle landschapsstructuren. De uitbreiding is echter gekoppeld aan de nodige eisen voor de landschappelijke inpassing, waardoor de effecten beperkt blijven. Op basis van het voorgaande wordt in het MER geconcludeerd dat hoewel de hoeveelheid glastuinbouw aanzienlijk zal toenemen, de landschappelijke inpassing zal verbeteren waardoor het effect op de openheid beperkt is. Het totale effect wordt als neutraal beoordeeld.

De conclusie in het deskundigenbericht luidt dat in de gebieden die zijn aangewezen als intensiveringsgebied en waar glastuinbouw geconcentreerd zal worden, de openheid van het landschap verder zal worden aangetast. De voorgeschreven landschappelijke inpassing zal de aantasting van de openheid niet teniet doen, maar daarmee wordt wel nieuwe glastuinbouw landschappelijk ingepast.

55.3. Niet in geschil is dat het inpassingsplan de voorheen geldende uitbreidingsmogelijkheden voor glastuinbouw en paddenstoelenteelt beperkt. Wel voorziet het inpassingsplan in wijzigingsbevoegdheden waarvan de toepassing ten opzichte van de feitelijke situatie kan leiden tot verdere verdichting van het landschap in de intensiveringsgebieden en reserveconcentratiegebieden, maar per saldo is het effect van het inpassingsplan op het landschap in het MER als neutraal beoordeeld.

Provinciale staten stellen de door Stichting Plattelandswaarden voorgestane verplaatsing van glastuinbouw richting de A2 niet in aanmerking te hebben genomen omdat het streven erop is gericht om zoveel mogelijk aan te sluiten bij bestaande concentraties glastuinbouw en paddenstoelenteelt en vanwege de aanzienlijk hogere kosten die een dergelijke verplaatsing met zich zou brengen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen voorbijgaan aan de voorkeur van Stichting Plattelandswaarden voor verplaatsing van glastuinbouw richting de rijksweg A2 boven de concentratie van glastuinbouw en paddenstoelenteelt op de wijze zoals het plan daarin voorziet.

Wat betreft de effecten van het plan op de dijken, stellen provinciale staten dat de dijken langs de Waal en de Maas primaire waterkeringen zijn en dat deze als zodanig zijn bestemd. Binnen zowel de gronden die aangewezen zijn als "Waterstaat - Waterkering" als de gronden die aangewezen zijn als "vrijwaringszone - dijk" mag niet worden gebouwd, tenzij ontheffing is verleend. De dijken zijn volgens provinciale staten voor het overige niet (cultuurhistorisch) beschermd. Stichting Plattelandswaarden heeft niet onderbouwd waarom dit standpunt onjuist zou zijn. Gelet op de toelichting van provinciale staten geeft het aangevoerde de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen afzien van de door Stichting Plattelandswaarden gewenste verdergaande bescherming van de dijken.

Gezien het voorgaande en gelet op het streven om in de komgebieden, waar de openheid van het landschap volgens het deskundigenbericht het meest kenmerkend aanwezig is, bebouwing te reduceren, ziet de Afdeling in het aangevoerde evenmin aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat bij vaststelling van het inpassingsplan voldoende rekening is gehouden met landschappelijke waarden.

Het betoog faalt.

56. Stichting Plattelandswaarden voert aan dat in extensiveringsgebieden glastuinbouw op termijn zou moeten verdwijnen, terwijl de overgangsregeling voor extensiveringsgebieden zodanig is, dat daar, ook op de langere termijn, nog glastuinbouw kan worden uitgeoefend. Dit staat volgens de Stichting

Plattelandswaarden op gespannen voet met de SOK, waarin deze gebieden worden gedefinieerd als "gebieden met een glastuinbouwbestemming waar de glastuinbouwfunctie op termijn zal wijzigen in andere, nader te bepalen functies".

56.1. Provinciale staten stellen dat uitgangspunt van het inpassingsplan is dat de functie van de extensiveringsgebieden op termijn zal wijzigen in andere functies dan tuinbouw. Het inpassingsplan bevat volgens provinciale staten een aantal maatregelen om dat doel te bereiken. In dat verband wijzen zij erop dat nieuwvestiging in deze gebieden niet mogelijk is en dat de bestaande bedrijven bij recht slechts eenmalig de mogelijkheid krijgen om met 20% van het op de betreffende gronden gelegen aanduidingsvlak uit te breiden. De bestaande glastuinbouwbedrijven zullen om toekomstbestendig te blijven op korte termijn moeten uitzien naar uitbreidingsruimte en zullen daarom verplaatsen naar de beschikbare ruimte in de intensiveringsgebieden en reserveconcentratiegebieden, aldus provinciale staten. Voor een aantal bedrijven is volgens provinciale staten wel een grotere uitbreidingsmogelijkheid geboden, waarbij het gaat om solitaire toekomstbestendige glastuinbouwbedrijven die in het bijzonder werden getroffen door de herbegrenzing van de drie gebieden. Aan deze bedrijven is door middel van de maatwerkregeling extra uitbreidingsruimte geboden, aldus provinciale staten.

56.2. Provinciale staten hebben ervoor gekozen om bestaande, legale glastuinbouw- en paddenstoelenteeltbedrijven in extensiveringsgebieden niet onder het overgangsrecht te brengen. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat onder het overgangsrecht brengen alleen is toegestaan als de betrokken bestemming binnen de planperiode van tien jaar zal verdwijnen, zo nodig door onteigening. Hoewel provinciale staten ernaar streven dat glastuinbouw- en paddenstoelenteeltbedrijven op termijn verplaatsen naar intensiveringsgebied en eventueel naar reserveconcentratiegebied, hebben zij naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid ervoor kunnen kiezen om niet actief te streven naar beëindiging van deze bedrijven op hun huidige locatie. Provinciale staten hebben dan ook in redelijkheid kunnen besluiten om deze bedrijven bij recht mogelijk te maken.

Daarnaast hebben provinciale staten besloten om met het oog op reeds in extensiveringsgebieden gevestigde glastuinbouw- en paddenstoelenteeltbedrijven in beginsel 20% uitbreidingsruimte te bieden. Provinciale staten hebben de belangen van deze bedrijven terecht bij hun besluitvorming betrokken. Dat de geboden uitbreidingsruimte ertoe kan leiden dat bestaande bedrijven in extensiveringsgebied langer op hun bestaande locatie blijven dan wanneer in het geheel geen uitbreidingsruimte zou worden geboden is aannemelijk. Uit de SOK volgt echter niet dat aan bedrijven in extensiveringsgebieden in het geheel geen uitbreidingsruimte zou mogen worden geboden. Provinciale staten hebben de gekozen plansystematiek, waarbij in extensiveringsgebied minder en in intensiveringsgebied meer perspectieven worden geboden om ook op langere termijn glastuinbouw- en paddenstoelenteelt te kunnen uitoefenen in redelijkheid passend kunnen achten om bedrijven te stimuleren om zich op de langere termijn te vestigen in intensiveringsgebied en eventueel reserveconcentratiegebied.

Het betoog faalt.

57. Het beroep van Stichting Plattelandswaarden is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 12]

58. [appellant sub 12] heeft beroep ingesteld op 22 juli 2015, buiten de beroepstermijn. Hij voert ter rechtvaardiging aan dat aan hem in strijd met artikel 3:44, eerste lid, van de Awb geen mededeling is gedaan van het bestreden besluit.

58.1. Provinciale staten stellen dat het inpassingsplan ter inzage heeft gelegen van 7 april tot en met 19 mei 2015. Volgens provinciale staten is aan T. de Leeuw, die namens appellanten een zienswijze heeft ingediend, mededeling gedaan van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan door toezending van het besluit. Zij verwijzen daarbij naar de e-mail met de daarbij behorende stukken, die op 3 april 2015 is verstuurd naar de indieners van een zienswijze tegen het ontwerp-inpassingsplan.

Volgens provinciale staten was [appellant sub 12] hierdoor op 3 april 2015 op de hoogte van het feit dat het inpassingsplan was vastgesteld, zodat hij binnen de beroepstermijn beroep had kunnen instellen tegen het besluit tot vaststelling van het Inpassingsplan. Het beroep van [appellant sub 12] dient om deze reden niet-ontvankelijk te worden verklaard, zo voeren provinciale staten aan.

58.2. Ingevolge artikel 3:43, eerste lid, van de Awb wordt tegelijkertijd met of zo spoedig mogelijk na de bekendmaking van het besluit mededeling gedaan aan degenen die bij de voorbereiding ervan hun zienswijze naar voren hebben gebracht. Aan een adviseur als bedoeld in artikel 3:5 wordt in ieder geval mededeling gedaan indien van het advies wordt afgeweken.

Ingevolge het tweede lid wordt bij de mededeling van een besluit tevens vermeld wanneer en hoe de bekendmaking ervan heeft plaatsgevonden.

Ingevolge artikel 3:44, eerste lid, geschiedt, indien bij de voorbereiding van het besluit toepassing is gegeven aan afdeling 3.4, de mededeling, bedoeld in artikel 3:43, eerste lid:

- a. met overeenkomstige toepassing van de artikelen 3:11 en 3:12, eerste of tweede lid, en derde lid, onderdeel a, met dien verstande dat de stukken ter inzage liggen totdat de beroepstermijn is verstreken, en
- b. door toezending van een exemplaar van het besluit aan degenen die over het ontwerp van het besluit zienswijzen naar voren hebben gebracht.

Ingevolge het tweede lid kan het bestuursorgaan, in afwijking van het eerste lid, onderdeel b:

- a. indien de omvang van het besluit daartoe aanleiding geeft, volstaan met een ieder van de daar bedoelde personen de strekking van het besluit mee te delen.

58.3. [appellant sub 12] heeft zich voor het naar voren brengen van zijn zienswijze laten vertegenwoordigen door een gemachtigde, T. de Leeuw. Desgevraagd heeft [appellant sub 12] ter zitting bevestigd dat aan T. de Leeuw wel mededeling is gedaan van het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan en de mogelijkheid om daartegen beroep in te stellen. De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten terecht ervan zijn uitgegaan dat artikel 3:44 van de Awb er niet toe noopt om ook aan [appellant sub 12] persoonlijk mededeling te doen van de vaststelling van het bestreden besluit, nu [appellant sub 12] zich heeft laten vertegenwoordigen. Dat [appellant sub 12] niet tijdig beroep heeft ingesteld omdat hij niet van de vaststelling van het inpassingsplan op de hoogte is geraakt, komt dan ook voor zijn risico.

59. Het beroep is niet-ontvankelijk.

Het beroep van [appellant sub 13]

60. [appellant sub 13] is eigenaar van gronden in de Bommelerwaard, aan de [locatie 14] te Nieuwaal. Deze locatie ligt in intensiveringsgebied en ter plaatse wordt een glastuinbouwbedrijf gedreven.

61. [appellant sub 13] betoogt dat het inpassingsplan in intensiveringsgebieden bij recht mogelijkheden tot uitbreiding van glastuinbouw zou moeten bieden en niet via de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 28, lid 28.2, van de planregels. In intensiveringsgebieden wordt immers juist concentratie van glastuinbouw beoogd, zo voert [appellant sub 13] aan.

[appellant sub 13] betoogt verder dat wijzigingsbevoegdheden voor uitbreiding van glastuinbouw ten onrechte zijn gekoppeld aan kostenverhaal. Volgens hem wordt het verlenen van medewerking aan ontwikkelingen voorts afhankelijk gesteld van de bereidheid om anterieur te contracteren. Daarnaast is het [appellant sub 13] niet duidelijk hoe hij wordt gecompenseerd voor eventueel kostenverhaal bij een vast te stellen wijzigingsplan.

61.1. Provinciale staten stellen dat met het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid het college van gedeputeerde staten de mogelijkheid behoudt om sturing uit te oefenen op het behalen van de doelen van de samenwerkingsovereenkomst. Het college van gedeputeerde staten kan erop toezien dat door gebruik van de uitbreidingsmogelijkheid wordt bijgedragen aan de herstructurering van de Bommelerwaard en het versterken van de leefbaarheid, de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit in het gebied. Daarbij speelt een efficiënte verkaveling een belangrijke rol.

61.2. Ingevolge artikel 28, lid 28.2, van de planregels zijn gedeputeerde staten onder de in die bepaling opgenomen voorwaarden bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van het realiseren of uitbreiden van één of meer glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijven met bijbehorende bedrijfswoningen ter plaatse van de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied".

61.3. De Afdeling is van oordeel dat de enkele omstandigheid dat provinciale staten concentratie van glastuinbouw in intensiveringsgebieden voorstaan niet zonder meer met zich brengt dat uitbreidingsmogelijkheden in die gebieden bij recht moeten worden toegekend. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen voorzien in een wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding van glastuinbouw in intensiveringsgebieden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat provinciale staten in redelijkheid van belang hebben kunnen achten dat het college van gedeputeerde staten de mogelijkheid heeft om in concrete gevallen te bezien of, en zo ja, hoe een voorgenomen uitbreiding kan worden vorm gegeven.

De bereidheid om anterieur te contracteren is voorts niet als wijzigingsvoorwaarde in het inpassingsplan opgenomen. Voor zover een op basis van de bestreden wijzigingsbevoegdheid vast te stellen wijzigingsplan zou voorzien in een aangewezen bouwplan waarvoor kostenverhaal moet plaatsvinden, is dat bij die gelegenheid aan de orde.

Het betoog faalt.

62. [appellant sub 13] betoogt voorts dat de wijzigingsbevoegdheid voor uitbreiding binnen de intensiveringsgebieden onvoldoende objectief is begrensd. Ter zitting is gebleken dat de bezwaren van [appellant sub 13] in dit verband zijn toegespitst op de voorwaarde dat het initiatief bijdraagt aan een logische en efficiënte verkaveling van het glasareaal.

62.1. Ingevolge artikel 28, lid 28.2.1, van de planregels zijn gedeputeerde staten bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van het realiseren of uitbreiden van één of meer glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijven met bijbehorende bedrijfswoningen ter plaatse van de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied", mits de wijziging bijdraagt aan de herstructureringsopgave tuinbouw Bommelerwaard en onder de voorwaarde dat:

(...)

b. het belang van een logische en efficiënte verkaveling van het beschikbare areaal voor glastuinbouw en paddenstoelenteeltbedrijven in acht wordt genomen;

(...).

62.2. Provinciale staten stellen dat deze voorwaarde is gesteld omdat bij glastuinbouwinitiatieven het risico bestaat dat niet per se de meest logische en efficiënte verkaveling van het glasareaal tot stand wordt gebracht, omdat een ondernemer optimaliseert op kavelniveau en niet op gebiedsniveau. Daardoor kunnen onbruikbare stukken grond en/of niet-rendabele kavels overblijven.

62.3. Mede gelet op de rechtszekerheid van belanghebbenden dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6 van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid dient derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd hangt af van de omstandigheden van het geval.

Hierbij kan onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid. Onder omstandigheden kan voldoende zijn dat duidelijk is welke bij het plan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd.

Vast staat dat duidelijk is ten behoeve van welk gebruik de wijzigingsbevoegdheid kan worden toegepast. Gelet op het streven van provinciale staten om glastuinbouw en paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard te herstructureren hebben zij voorts in redelijkheid belang kunnen hechten aan een zo geschikt mogelijke verkaveling voor deze bedrijvigheid. Zoals provinciale staten hebben toegelicht, brengt het belang van een logische en efficiënte verkaveling van het beschikbare areaal voor glastuinbouw en paddenstoelenteeltbedrijven met zich dat vaststelling van een wijzigingsplan zo min mogelijk tot gevolg heeft dat resterende stukken grond wat betreft vorm of omvang redelijkerwijs niet bruikbaar meer zijn voor glastuinbouw of paddenstoelenteelt. De Afdeling ziet niet dat dit criterium vanuit een oogpunt van rechtszekerheid onvoldoende duidelijk is om te gelden als voorwaarde voor het toepassen van de wijzigingsbevoegdheid voor één of meer glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijven met bijbehorende bedrijfswoningen.

Het betoog faalt.

63. [appellant sub 13] voert aan dat aan zijn gronden de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie 1" en "Waarde - Archeologie 3" zijn toegekend. Het opnemen van die dubbelbestemmingen acht hij in strijd met het karakter van het intensiveringsgebied, waar concentratie van glastuinbouw is beoogd. Hij wijst erop dat hij in zijn bedrijfsvoering kan worden belemmerd, omdat een bouwverbod van toepassing kan zijn, een nadere onderzoeksverplichting kan gelden en een omgevingsvergunningplicht geldt voor het uitvoeren van werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden. Dit kan voor het bedrijf leiden tot omzetverlies, winstderving en waardedaling van de percelen en opstallen, zo betoogt [appellant sub 13].

63.1. Provinciale staten stellen dat de regeling ter bescherming van archeologische waarden is afgestemd op het gemeentelijke archeologiebeleid. Ten opzichte van dat beleid is voor de glastuinbouw volgens hen een versoepeling aangebracht met inachtneming van de doelstellingen van het archeologiebeleid. Vanwege de relatief lichte constructie van kassen, de doelstellingen van het inpassingsplan en het grote oppervlak van kassen is besloten voor kassen een afwijkende regeling op te nemen ten aanzien van archeologie. Door de relatief lichte constructie zal de bodemroering beperkt zijn. Niet de oppervlakte van de kas is maatgevend maar de daadwerkelijke bodemverstoring die noodzakelijk is voor de (aanleg van een) kas. Indien deze boven de gestelde vrijstellingsgrens uitkomt of meer is dan 10% van de aan te leggen kas, zal er archeologisch onderzoek verricht moeten worden.

Er is geen onderzoeksverplichting bij de vervanging, vernieuwing of verandering van bestaande bebouwing, waarbij de oppervlakte voor zover gelegen op of onder peil, niet wordt uitgebreid en waarbij gebruik wordt gemaakt van de bestaande fundering. Afhankelijk van de uitkomsten van dit onderzoek kunnen voorwaarden worden verbonden aan de omgevingsvergunning, zo stellen provinciale staten.

63.2. Ter bescherming van archeologische waarden zijn in het inpassingsplan archeologische dubbelbestemmingen opgenomen. Aan een deel van de gronden van [appellant sub 13] is de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 1" toegekend en aan een ander deel van zijn gronden de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3".

64. Dat in intensiveringsgebieden concentratie van glastuinbouw is beoogd en dat een beschermingsregime voor archeologische waarden in dat gebied kan leiden tot onderzoekskosten of extra voorschriften aan te verlenen omgevingsvergunningen ter bescherming van archeologische waarden, acht de Afdeling ontoereikend voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid ervoor hebben kunnen kiezen om ook in intensiveringsgebied te voorzien in een beschermingsregime voor archeologische waarden.

De gronden van [appellant sub 13] zijn voorts reeds grotendeels bebouwd en de planregels bij de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie 1" en "Waarde - Archeologie 3" voorzien in een uitzondering op de onderzoeksplicht voor de aanvrager van een omgevingsvergunning in het geval van vervanging, vernieuwing of verandering van bestaande bebouwing. Gelet op het voorgaande geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat met de belangen van [appellant sub 13] bij het opnemen van de bestreden dubbelbestemmingen op zijn gronden voldoende rekening is gehouden.

Het betoog faalt.

65. Het beroep van [appellant sub 13] is ongegrond.

Het beroep van [appellante sub 14]

66. [appellante sub 14] exploiteert een glastuinbouwbedrijf aan de [locatie 15] te Brakel op gronden met de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "glastuinbouw". Het perceel is gelegen in extensiveringsgebied.

67. Ter zitting heeft [appellante sub 14] een aantal beroepsgronden ingetrokken. Het betreft onder meer het betoog dat in extensiveringsgebieden bij recht meer uitbreiding mogelijk wordt gemaakt dan in intensiveringsgebieden.

Daarnaast gaat het om het betoog dat de gronden van [appellante sub 14] ten onrechte zijn aangemerkt als extensiveringsgebied.

Verder heeft hij beroepsgronden ingetrokken over enkele wijzigingsbevoegdheden die niet van toepassing zijn op zijn gronden. Het gaat daarbij om een betoog over wijzigingsbevoegdheden voor toevoeging van een agrarische bedrijfswoning op gronden met de bestemming "Agrarisch" of "Agrarisch - Tuinbouw" die niet zijn aangeduid als "bedrijfswoning" en een betoog over wijzigingsbevoegdheden voor bedrijfsuitbreiding binnen intensiveringsgebieden en reserveconcentratiegebieden.

Verder heeft [appellante sub 14] het betoog ingetrokken dat de regeling voor gronden met de aanduiding "vrijwaringszone - dijk" rechtsonzeker is.

68. [appellant sub 14] voert aan dat met de toegestane uitbreiding van 20% een economisch rendabele uitoefening van zijn bedrijf onmogelijk is. Hij voert aan dat provinciale staten ofwel zijn bedrijf hadden moeten bestemmen zonder beperkingen, ofwel dat tot aankoop of onteigening van zijn gronden had moeten worden overgegaan.

68.1. Omdat de glastuinbouw in extensiveringsgebieden in beginsel wordt afgebouwd is er bewust voor gekozen om bedrijven in extensiveringsgebieden slechts beperkte uitbreidingsmogelijkheden te bieden, aldus provinciale staten. Bedrijven die nu in extensiveringsgebieden zijn gelegen en die met meer dan de geboden uitbreidingsmogelijkheden willen uitbreiden, kunnen volgens provinciale staten verplaatsen naar intensiveringsgebieden of uiteindelijk naar reserveconcentratiegebieden.

Volgens provinciale staten is de bedrijvigheid van [appellante sub 14] als zodanig bestemd door toekenning van de bestemming "Agrarisch" met de aanduiding "glastuinbouw", waaronder is begrepen een uitbreiding met 24.500 m² die onherroepelijk is vergund. Daarnaast staat het plan toe dat de totale oppervlakte van de kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen eenmaal met ten hoogste 20% van het aanduidingsvlak wordt vergroot.

68.2. In het deskundigenbericht staat dat de huidige kassen aan de [locatie 15] in 2007 zijn gebouwd; [appellante sub 14] exploiteert sinds 2008 ter plaatse een orchideeënkwekerij. Op het perceel is ongeveer 3,78 hectare glasopstand aanwezig. Tevens is ter plaatse onder meer een waterreservoir en een kantoorgebouw aanwezig. De huidige aanwezige glasopstand betreft de eerste fase van het bedrijf en is volgens [appellante sub 14] zeker voor 20 gebruiksjaren gebouwd. Voor de tweede fase is reeds

een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen verleend voor een uitbreiding met 3 hectare glasopstand. Volgens [appellante sub 14] kan een orchideeënkwekerij een omvang hebben van 12 tot 13 hectare glasopstand.

68.3. Vast staat dat de orchideeënkwekerij van [appellante sub 14] reeds sinds 2008 wordt geëxploiteerd en dat de bestaande oppervlakte aan kassen 3,78 hectare bedraagt. Deze oppervlakte kan in ieder geval met de reeds vergunde 3 hectare worden uitgebreid. [appellante sub 14] heeft zijn stelling dat zijn bedrijfsvoering met 6,78 hectare niet rendabel kan worden geëxploiteerd niet aannemelijk gemaakt. Gelet daarop hebben provinciale staten zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat voortzetting van de bestaande bedrijvigheid op de huidige locatie reëel is. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten onder de gegeven omstandigheden niet in redelijkheid ervan heeft kunnen uitgaan dat geen noodzaak bestaat tot uitkoop of onteigening.

Het betoog faalt.

69. [appellante sub 14] betoogt dat de wijzigingsbevoegdheid voor het verwijderen van de aanduiding "glastuinbouw" in artikel 28, lid 28.5.2, van de planregels rechtsonzeker is. Volgens [appellante sub 14] is niet duidelijk of de wijzigingsbevoegdheid al kan worden toegepast als hij zijn glastuinbouwactiviteiten beëindigt, maar de activiteiten door een andere partij worden voortgezet. In dat geval komt de wijzigingsbevoegdheid volgens [appellante sub 14] neer op een vorm van persoonsgebonden overgangsrecht en is de regeling te beperkend.

Mocht dit niet bedoeld zijn, zodat bij voortzetting van de activiteiten door een ander bedrijf de wijzigingsbevoegdheid niet kan worden toegepast, dan lijkt toch niet uitgesloten dat direct na het staken van het gebruik van de gronden voor glastuinbouw gebruik kan worden gemaakt van de bevoegdheid tot het verwijderen van de glastuinbouwfunctie. Hiervoor zou volgens [appellante sub 14] met het oog op rechtszekerheid in ieder geval een bepaalde termijn moeten worden gehanteerd, van bijvoorbeeld een jaar.

Verder is volgens [appellante sub 14] onduidelijk wat in de wijzigingsbevoegdheid is bedoeld met "het glastuinbouwbedrijf" en "alle overtollige bedrijfsopstallen".

69.1. Ingevolge artikel 28, lid 28.5.2, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd het plan te wijzigen en de aanduiding glastuinbouw te verwijderen mits het glastuinbouwbedrijf ter plaatse zijn glastuinbouwactiviteiten definitief heeft beëindigd en alle overtollige bedrijfsopstallen zijn gesloopt.

69.2. Provinciale staten stellen dat deze wijzigingsbevoegdheid regelt dat indien de glastuinbouwactiviteiten ter plaatse worden beëindigd en alle overtollige bedrijfsopstallen zijn gesloopt, het college van burgemeester en wethouders bevoegd is het plan te wijzigen en de aanduiding glastuinbouw te verwijderen. Het artikel ziet dus op de beëindiging van glastuinbouwactiviteiten ter plaatse. Als de ondernemer zijn glastuinbouwbedrijf ter plaatse verkoopt en een ander de activiteiten op die locatie voortzet is er dus geen sprake van beëindiging van glastuinbouwactiviteiten ter plaatse. De koper kan de bedrijfsactiviteiten op de locatie gewoon voortzetten.

69.3. De Afdeling stelt vast dat het begrip "het glastuinbouwbedrijf" niet nader is omschreven in de planregels. Voor de door [appellante sub 14] gevreesde uitleg dat daaronder in zijn geval alleen moet worden verstaan zijn glastuinbouwbedrijf, zodat de wijzigingsbevoegdheid ook kan worden toegepast bij voortzetting van de activiteiten ter plaatse door een ander glastuinbouwbedrijf, biedt het plan geen aanknopingspunten. Provinciale staten hebben naar het oordeel van de Afdeling terecht gesteld dat de enkele voortzetting van de bedrijvigheid ter plaatse van de gronden van [appellante sub 14] door een ander bedrijf niet inhoudt dat de voorwaarde uit de bestreden wijzigingsbevoegdheid dat het glastuinbouwbedrijf zijn glastuinbouwactiviteiten ter plaatse definitief heeft beëindigd, is vervuld.

Bovendien moet voor het geven van toepassing aan de wijzigingsbevoegdheid zijn voldaan aan de voorwaarde dat alle overtollige bedrijfsopstallen zijn gesloopt. Het begrip "overtollige bedrijfsopstallen" is niet nader omschreven in de planregels. Volgens het

Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (hierna: Van Dale) is de betekenis van "overtollig": "boven het juist nodige aanwezig, het vereiste getal of aantal overtreffend". De betekenis van "opstal" is volgens Van Dale: "wat boven de grond gebouwd is". Gelet hierop moet onder "overtollige bedrijfsopstallen" worden verstaan: de bouwwerken bij het glastuinbouwbedrijf die niet meer nodig zijn vanwege de definitieve beëindiging van de glastuinbouwactiviteiten. Naar het oordeel van de Afdeling geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de bestreden wijzigingsbevoegdheid rechtsonzeker is.

Nu van de wijzigingsbevoegdheid geen gebruik kan worden gemaakt als niet alle overtollige bedrijfsopstallen zijn gesloopt, is de Afdeling voorts van oordeel dat is gewaarborgd dat de enkele tijdelijke staking van de glastuinbouwactiviteiten en de hervatting nadien door een ander dan [appellante sub 14] niet meebrengt dat het plan kan worden gewijzigd door de aanduiding "glastuinbouw" te verwijderen.

Gelet hierop faalt het betoog dat de in het plan opgenomen regeling materieel neerkomt op een uitsterfregeling. Nu het plan de bestaande bedrijvigheid ter plaatse bij recht mogelijk maakt, is verwerving van de gronden niet nodig voor verwezenlijking van de bestreden planregeling. Het aangevoerde geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten de bestreden planregeling ten onrechte hebben vastgesteld vanwege het ontbreken van een voornemen tot aankoop en zo nodig onteigening van de gronden.

70. Verder betoogt [appellante sub 14] dat het inpassingsplan in zijn algemeenheid onvoldoende ruimte biedt voor glastuinbouw. In dat verband wijst hij er op dat de oppervlakte grond die wordt aangemerkt als extensiveringsgebied ruim anderhalf maal zo groot is als de oppervlakte grond die is aangemerkt als intensiveringsgebied of reserveconcentratiegebied. Volgens [appellante sub 14] kan het inpassingsplan er daardoor toe leiden dat hij zijn bedrijf moet verplaatsen vanwege de beperkte mogelijkheden die het plan biedt aan zijn bedrijf, terwijl het plan geen ruimte biedt voor een nieuwe locatie. Volgens hem is het plan dan ook niet uitvoerbaar.

Voorts is een inpassingsplan volgens [appellante sub 14] niet noodzakelijk om de daaraan ten grondslag liggende doelen te bereiken, nu de gemeente Zaltbommel zich daaraan door middel van een samenwerkingsovereenkomst reeds heeft verbonden.

70.1. Zoals reeds overwogen onder 6.1 zijn diverse rapporten beschikbaar over de behoefte aan glastuinbouw. Onder 6.3 is de toelichting van provinciale staten beschreven om op basis van de beschikbare onderzoeksresultaten te komen tot de conclusie dat met 100 hectare kan worden voldaan aan de herstructureringsdoelstellingen die aan het plan ten grondslag liggen. Het plan maakt deze uitbreiding van 100 hectare mogelijk, aldus provinciale staten.

70.2. Vast staat dat als gevolg van het inpassingsplan de uitbreidingsruimte voor glastuinbouw- en paddenstoelenteeltbedrijven in de Bommelerwaard afneemt ten opzichte van het voorheen geldende planologische regime. Die enkele omstandigheid staat echter los van de vraag of het inpassingsplan voldoende ruimte biedt voor de redelijkerwijs te verwachten groei in de sector. [appellante sub 14] heeft geen feiten of omstandigheden gesteld die de Afdeling aanleiding geven voor het oordeel dat provinciale staten de behoefte aan glastuinbouw hebben onderschat. Nu volgens het deskundigenbericht voorts ongeveer 100 hectare (netto) uitbreidingsruimte voor kassen beschikbaar is en [appellante sub 14] dit niet heeft betwist, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat met het inpassingsplan voldoende uitbreidingsruimte voor glastuinbouw en paddenstoelenteelt wordt gefaciliteerd.

Voor zover [appellante sub 14] betoogt dat geen noodzaak bestaat voor het inpassingsplan omdat de raad van de gemeente Zaltbommel ook een bestemmingsplan had kunnen vaststellen, overweegt de Afdeling, zoals zij reeds heeft overwogen onder 5.3, dat provinciale belangen betrokken zijn bij de herstructurering van de glastuinbouw en paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard die rechtvaardigen dat in dit geval een inpassingsplan is vastgesteld.

Het betoog faalt.

71. [appellante sub 14] betoogt dat artikel 16, lid 16.3, van de planregels onvoldoende duidelijk is vanwege de eis dat advies dient te worden verkregen van een deskundige.

71.1. Ingevolge artikel 16, lid 16.1, van de planregels zijn de voor "Waarde - Archeologie 3" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming, mede bestemd voor het behoud en de bescherming van de archeologische waarden van de gronden.

Lid 16.2 voorziet in diverse bouwregels en regels voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden op gronden met de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3"

Ingevolge lid 16.3 kunnen burgemeester en wethouders door middel van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in lid 16.2 en toestaan dat in de andere bestemming gebouwen worden gebouwd, mits vooraf schriftelijk advies wordt ingewonnen bij een ter zake deskundige.

71.2. De enkele omstandigheid dat bij een ter zake deskundige advies moet worden gevraagd voordat kan worden afgeweken van de bouwregels ter plaatse van de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 3" acht de Afdeling onvoldoende voor het oordeel dat artikel 16, lid 16.3 rechtsonzeker is. Voor het overige heeft [appellante sub 14] niet onderbouwd waarom deze bepaling onvoldoende duidelijk zou moeten worden geacht.

Het betoog faalt.

72. Het beroep van [appellante sub 14] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 15]

73. [appellant sub 15] is eigenaar van een perceel aan de [locatie 16] te Rossum, waar hij een glastuinbouwbedrijf exploiteert. Dit perceel ligt in extensiveringsgebied. Op het perceel staat een kas met een oppervlakte van 1,2 hectare. [appellant sub 15] meent dat die oppervlakte niet toereikend is voor de exploitatie van een modern glastuinbouwbedrijf. Zijn beroep is er dan ook op gericht dat ruimere uitbreidingsmogelijkheden aan het perceel worden toegekend.

-uitbreidingsmogelijkheid

74. [appellant sub 15] betoogt dat met de in het plan opgenomen uitbreidingsmogelijkheid van 20% van het aanduidingsvlak inbreuk wordt gemaakt op bestaande rechten en gewekte verwachtingen. Hiertoe voert hij aan dat de voorheen geldende plannen een grotere uitbreiding, namelijk van 2,5 hectare, toestonden. Verder was in de (voor)ontwerpplannen steeds een soortgelijke regeling opgenomen, aldus [appellant sub 15]. Ter zitting heeft [appellant sub 15] hieraan toegevoegd dat bovendien uit de Ruimtelijke Verordening Gelderland 2010 volgde dat er voor bestaande bedrijven ontwikkelingsruimte zou worden geboden.

74.1. Uit de planregels volgt dat de kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen ter plaatse van het perceel van [appellant sub 15] met 20% van het aanduidingsvlak mogen worden vergroot.

74.2. Niet in geschil is dat het perceel van [appellant sub 15] in het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Rossum 1989", herziening 1993, in het gebied lag met de aanduiding "zone ontwikkeling glastuinbouw". Evenmin is in geschil dat op basis van dat bestemmingsplan onder omstandigheden uitbreiding van de kas tot een maximale omvang van 2,5 hectare mogelijk was.

75. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. Op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen kunnen andere bestemmingen en regels voor gronden worden vastgesteld.

Ter zitting hebben provinciale staten uiteengezet dat voor reguliere glastuinbouwbedrijven in voormalige concentratiegebieden in het plan uitsluitend een uitbreidingsmogelijkheid is opgenomen van 20%. Deze zogeheten nette overgangsregeling geldt ook voor [appellant sub 15]. Bij wijze van uitzondering op deze hoofdregel is vervolgens voor zes bedrijven die al sinds 2005 bestonden een maatwerkregeling opgenomen, op grond waarvan aan die bedrijven verdergaande uitbreidingsmogelijkheden zijn geboden. Het bedrijf van [appellant sub 15] komt niet in aanmerking voor zo'n maatwerkregeling omdat [appellant sub 15] het bedrijf pas in 2013 gekocht heeft. Op dat moment was - in tegenstelling tot de bedrijven die al vóór 2010 een glastuinbouwbedrijf exploiteerden - duidelijk welk beleid zou gelden voor glastuinbouwbedrijven in extensiveringsgebieden: op grond van de nette overgangsregeling zou uitsluitend een beperkte uitbreiding mogelijk worden gemaakt. Gelet op deze toelichting ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid de uitbreidingsmogelijkheden voor het perceel van [appellant sub 15] heeft kunnen beperken tot ten hoogste 20% van het aanduidingsvlak.

Dat in het (voor)ontwerpplan een regeling was opgenomen die in verderstreckende uitbreidingsmogelijkheden voorzag, leidt niet tot een ander oordeel. Het is namelijk aan provinciale staten om met inachtneming van eventueel ingediende zienswijzen een beslissing te nemen over het ontwerpplan. Het staat provinciale staten daarbij vrij om af te wijken van het ontwerpplan en een eventueel voorontwerpplan.

Het betoog faalt.

76. Verder heeft [appellant sub 15] aangevoerd dat voor de exploitatie van een modern glastuinbouwbedrijf een grotere oppervlakte nodig is, alsook dat de kosten van uitbreiding van de kas met 20% niet in verhouding staan tot de beperkte opbrengsten die zo'n uitbreiding oplevert.

76.1. Zoals hiervoor onder 68.1 is overwogen, is het - in het kader van de herstructurering - de bedoeling dat glastuinbouw in extensiveringsgebieden in beginsel wordt afgebouwd. Daarom is er bewust voor gekozen om bedrijven in extensiveringsgebieden slechts beperkte uitbreidingsmogelijkheden te bieden, aldus provinciale staten. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid een zwaarder gewicht hebben kunnen toekennen aan de belangen die zijn gediend met die herstructurering, dan aan de belangen van [appellant sub 15] bij ruimere uitbreidingsmogelijkheden. Hierbij betreft de Afdeling dat het plan verdergaande uitbreiding van glastuinbouwbedrijven mogelijk maakt in intensiveringsgebieden of uiteindelijk in reserveconcentratiegebieden.

Het betoog faalt.

-wijze van bestemmen

77. [appellant sub 15] betoogt dat de toegekende uitbreidingsmogelijkheid van 20% van het aanduidingsvlak op een onjuiste wijze in het plan is geregeld. Hiertoe wijst hij erop dat gebruik ten behoeve van glastuinbouw op grond van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder b, van de planregels alleen is toegelaten ter plaatse van de specifieke aanduiding. Toepassing van de uitbreidingsmogelijkheid vergroot evenwel niet het aanduidingsvlak, waardoor het gebruik ter plaatse van de uitbreiding niet is toegelaten, zo voert [appellant sub 15] aan.

77.1. Volgens de verbeelding zijn aan het perceel van [appellant sub 15] de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "glastuinbouw" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor uitoefening van een glastuinbouwbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw".

Ingevolge lid 3.1, aanhef en onder t, zijn deze gronden bestemd voor de daarbij behorende uitbreiding van maximaal 20% van de bedrijfsmatige activiteiten toegestaan als genoemd in lid 3.1, aanhef en onder b, alsmede opslag ten behoeve van de bedrijfsuitoefening aansluitend aan de gronden ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw" met dien verstande dat opslag niet is toegestaan vóór (het verlengde van) de voorgevel van bedrijfsgebouwen.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2.2, aanhef en onder b, van de planregels zijn kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw" toegestaan, met dien verstande dat:

1. de totale oppervlakte van de kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen eenmalig met ten hoogste 20% van het aanduidingsvlak mag worden vergroot, direct aansluitend aan het aanduidingsvlak.

77.2. Gelet op het bepaalde in artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder t, zijn de gronden mede bestemd voor een uitbreiding van een glastuinbouwbedrijf. Vervolgens volgt uit artikel 3, lid 3.2.2, aanhef en onder b, gelet op de zinsnedes "met dien verstande dat" en "direct aansluitend aan het aanduidingsvlak", dat de bedoelde uitbreiding buiten het aanduidingsvlak mag worden gerealiseerd. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de uitbreidingsmogelijkheden in zoverre op onjuiste wijze in het plan zijn geregeld.

Het betoog faalt.

78. Voorts betoogt [appellant sub 15] dat onduidelijk is wat de ruimtelijke relevantie is van de bepaling dat een uitbreiding van 20% van het aanduidingsvlak eenmalig mag plaatsvinden. Volgens hem valt niet in te zien waarom een uitbreiding van bijvoorbeeld tweemaal 10% niet is toegestaan.

78.1. Gelet op het woord "eenmalig" in artikel 3, lid 3.2.2, aanhef en onder b, sub 1, sluiten de planregels uit dat een uitbreiding met toepassing van die bepaling in meerdere fases wordt gerealiseerd. Uit het verweerschrift en het verhandelde ter zitting is echter gebleken dat provinciale staten tegen gefaseerde uitbreiding geen bezwaar hebben. Gelet hierop is het plan op dit punt niet in overeenstemming met de bedoeling van provinciale staten. In zoverre is het bestreden besluit genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

-conclusie

79. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling provinciale staten een opdracht geven om het geconstateerde gebrek te herstellen.

Het beroep van [appellante sub 16]

80. [appellante sub 16] is eigenaar van de percelen aan de [locatie 17] te Velddriel. Op deze percelen wil zij haar champignonteeltbedrijf in twee fases uitbreiden. Voor fase 1 is een omgevingsvergunning verleend en deze fase is inmiddels gerealiseerd. Dat geldt niet voor fase 2. Het beroep van [appellante sub 16] is erop gericht dat de door haar gewenste uitbreiding als zodanig wordt bestemd.

-ingetrokken beroepsgrond

81. Ter zitting heeft [appellante sub 16] de beroepsgrond over de omvang van het aanduidingsvlak "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt" ingetrokken.

-gebruik

82. [appellante sub 16] betoogt dat onduidelijk is of het vergunde gebruik van de gronden voor een onzelfstandig kantoor is toegestaan.

82.1. Volgens de verbeelding zijn aan een deel van de percelen van [appellante sub 16] de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw" en de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels, zijn de voor "Agrarisch - Tuinbouw" aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van een paddenstoelenteeltbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt".

82.2. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het gebruik van de gronden voor onzelfstandige kantoorruimte onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering en daarom ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels is toegestaan binnen het aanduidingsvlak "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt". Deze uitleg van de plansystematiek is naar het oordeel van de Afdeling juist.

Het betoog faalt.

83. [appellante sub 16] betoogt voorts dat de ter plaatse van de bestemming "Water" toegestane bruggen en duikers ten onrechte alleen ten dienste van die bestemming zijn toegestaan, en niet ten dienste van de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw".

83.1. Volgens de verbeelding is aan een deel van de percelen van [appellante sub 16] de bestemming "Water" toegekend.

Ingevolge artikel 10, lid 10.1, aanhef en onder a, zijn de voor "Water" aangewezen gronden bestemd voor watergangen, waterpartijen, natuurvriendelijke oevers, taluds, onderhoudspaden en kaden met de bijbehorende voorzieningen zoals duikers, bruggen, bermen, beschoeiingen en paden.

83.2. De delen van de percelen met de bestemming "Water" zijn gelegen tussen percelen met de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw". Gelet daarop is duidelijk dat met de binnen de bestemming "Water" voorziene bruggen en duikers ook mogelijk is gemaakt dat die bruggen en duikers worden gebruikt ten behoeve van het gebruik van de agrarische gronden.

Het betoog faalt.

84. [appellante sub 16] betoogt voorts dat nu opslag buiten het aanduidingsvlak expliciet is toegestaan, onduidelijk is of opslag binnen het aanduidingsvlak is toegestaan. Voorts heeft zij ter zitting betoogd dat onduidelijk is of met de regeling die opslag aansluitend aan het aanduidingsvlak toestaat, mogelijk is gemaakt dat opslag plaatsvindt aansluitend aan het aanduidingsvlak tot aan de perceelsgrenzen.

84.1. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder j, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Tuinbouw" aangewezen gronden bestemd voor stro-opslag, anders dan ten behoeve van de bedrijfsuitoefening, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "opslag".

Ingevolge lid 4.1, aanhef en onder s, zijn de gronden voorts bestemd voor een uitbreiding van maximaal 10% van de bedrijfsmatige activiteiten als genoemd onder a en b alsmede opslag ten behoeve van de bedrijfsuitoefening aansluitend aan de gronden ter plaatse van de aanduidingen "glastuinbouw" of "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt" met dien verstande dat opslag niet is toegestaan vóór (het verlengde van) de voorgevel van bedrijfsgebouwen.

84.2. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het gebruik van de gronden voor opslag onderdeel uitmaakt van de bedrijfsvoering en daarom ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels is toegestaan binnen het aanduidingsvlak. Deze uitleg van de plansystematiek is naar het oordeel van de Afdeling juist.

Wat betreft de opslag buiten het aanduidingsvlak hebben provinciale staten zich ter zitting op het standpunt gesteld dat opslag, anders dan de opslag van stro, is toegestaan aansluitend aan het aanduidingsvlak tot aan de perceelsgrens. Ook deze uitleg van de plansystematiek komt de Afdeling juist voor.

Het betoog faalt.

-wijze van bestemmen uitbreidingsmogelijkheid

85. [appellante sub 16] vreest dat de toegekende uitbreidingsmogelijkheid van 10% van het aanduidingsvlak op een onjuiste wijze in het plan is geregeld. Hiertoe wijst zij erop dat gebruik ten behoeve van paddenstoelenteelt op grond van artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels alleen is toegelaten ter plaatse van de specifieke aanduiding. Toepassing van de uitbreidingsmogelijkheid vergroot evenwel niet de aanduiding, waardoor het gebruik ter plaatse van de uitbreiding niet is toegelaten, zo voert [appellante sub 16] aan.

85.1. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Tuinbouw" aangewezen gronden bestemd voor uitoefening van een paddenstoelenteeltbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt".

Ingevolge lid 4.1, aanhef en onder s, van de zijn de voor "Agrarisch - Tuinbouw" aangewezen gronden bestemd voor een uitbreiding van maximaal 10% van de bedrijfsmatige activiteiten als genoemd onder a en b alsmede opslag ten behoeve van de bedrijfsuitoefening aansluitend aan de gronden ter plaatse van de aanduidingen "glastuinbouw" of "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt" met dien verstande dat opslag niet is toegestaan vóór (het verlengde van) de voorgevel van bedrijfsgebouwen.

Ingevolge artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder b, zijn gebouwen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt" ten behoeve van de paddenstoelenteelt toegestaan met dien verstande dat de bestaande oppervlakte van de gebouwen eenmalig met ten hoogste 10% van het aanduidingsvlak mag worden vergroot direct aansluitend aan het aanduidingsvlak waarbij de afstand tot een woning op het aangrenzende perceel na de uitbreiding minimaal 14 meter dient te bedragen.

85.2. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder s, zijn de gronden tevens bestemd voor een uitbreiding van een paddenstoelenteeltbedrijf. Vervolgens volgt uit artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder b, gelet op de zinsnede "met dien verstande dat" en "direct aansluitend aan het aanduidingsvlak", dat de bedoelde uitbreiding buiten het aanduidingsvlak mag worden gerealiseerd. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de uitbreidingsmogelijkheden in zoverre op onjuiste wijze in het plan zijn geregeld.

Het betoog faalt.

86. Voorts betoogt [appellante sub 16] dat onduidelijk is of de toegekende uitbreidingsmogelijkheid is beperkt tot 10% van de bestaande bebouwing (dat wil in haar geval zeggen: de in fase 1 gerealiseerde bebouwing) of dat moet worden gekeken naar 10% van de oppervlakte van het aanduidingsvlak, waarbinnen zowel fase 1 als 2 mogelijk zijn. Hiertoe wijst [appellante sub 16] erop dat met het begrip 'bestaand' in het plan is bedoeld: feitelijk legaal aanwezig, of vergund door middel van een omgevingsvergunning. Nu fase 2 niet is gerealiseerd en er voor die fase nog geen vergunning is verleend, vreest zij dat de in het plan toegekende uitbreidingsmogelijkheid is beperkt tot 10% van de in fase 1 gerealiseerde bebouwing.

86.1. Ingevolge artikel 1, lid 1.15, van de planregels wordt onder bestaand verstaan:

-ten aanzien van bebouwing: bebouwing die op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan legaal aanwezig is of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning;

-ten aanzien van gebruik: het legale gebruik van grond en opstallen, zoals aanwezig op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan.

Ingevolge artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder b, zijn gebouwen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt" ten behoeve van de paddenstoelenteelt toegestaan met dien verstande dat de bestaande oppervlakte van de gebouwen eenmalig met ten hoogste 10% van het aanduidingsvlak mag worden vergroot direct aansluitend aan het aanduidingsvlak waarbij de afstand tot een woning op het aangrenzende perceel na de uitbreiding minimaal 14 meter dient te bedragen.

86.2. Ter zitting hebben provinciale staten te kennen gegeven dat is bedoeld de uitbreidingsmogelijkheid van 10% te koppelen aan de oppervlakte van het aanduidingsvlak. Niet bedoeld is om een koppeling te leggen met de bestaande oppervlakte van de gebouwen, zo hebben provinciale staten ter zitting uiteen gezet. Die koppeling is echter wel neergelegd in artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder b, van de planregels. Gelet hierop is het plan niet in overeenstemming met de bedoeling van provinciale staten. In zoverre is het bestreden besluit genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

87. [appellante sub 16] betoogt voorts dat de uitbreidingsruimte van 10% ten onrechte niet toepasbaar is voor ander toegelaten gebruik, zoals agrogerelateerde bedrijvigheid.

87.1. Ter zitting is vast komen te staan dat de regeling die is opgenomen in artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder b, van de planregels - in strijd met de bedoeling van provinciale staten - niet voorziet in uitbreidingsmogelijkheden ten behoeve van agrogerelateerde bedrijvigheid. Ook in zoverre is het bestreden besluit genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

88. Ten slotte betoogt [appellante sub 16] dat onduidelijk is wat de ruimtelijke relevantie is van de bepaling dat een uitbreiding van 10% van het aanduidingsvlak eenmalig mag plaatsvinden. Volgens hem valt niet in te zien waarom een uitbreiding van bijvoorbeeld tweemaal 5% niet is toegestaan.

88.1. Gelet op het woord "eenmalig" in artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder b, sluiten de planregels uit dat een uitbreiding met toepassing van die bepaling in meerdere fases wordt gerealiseerd. Zoals hiervoor onder 78.1 ook is overwogen, is op basis van het verweerschrift en het verhandelde ter zitting echter gebleken dat provinciale staten daar geen bezwaar tegen hebben. Gelet hierop is het plan op dit punt niet in overeenstemming met de bedoeling van provinciale staten. In zoverre is het bestreden besluit genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

-conclusie

89. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling provinciale staten een opdracht geven om de geconstateerde gebreken te herstellen.

Het beroep van [appellante sub 17]

90. [appellante sub 17] exploiteert een groothandel in kunstmeststoffen en gewasbeschermingsmiddelen op het perceel aan de [locatie 18] te Velddriel, gelegen in het intensiveringsgebied De Grote Ingh. Zij wenst haar bedrijf in de toekomst uit te breiden. Haar beroep is erop gericht dat het plan deze uitbreiding mogelijk maakt.

-uitbreidingsmogelijkheden

91. [appellante sub 17] betoogt dat zij ten onrechte wordt beperkt in haar uitbreidingsmogelijkheden, omdat het plan verplicht tot landschappelijke inpassing van een bedrijfsuitbreiding. [appellante sub 17] voert hiertoe aan dat het voorheen geldende plan niet die verplichting niet bevatte. Zij wijst er in dit kader op dat haar perceel sterk in waarde daalt als gevolg van de verplichting tot landschappelijke

inpassing. [appellante sub 17] staat een regeling voor waarbij haar perceel als agrogerelateerd bedrijf wordt bestemd, met mogelijkheden voor een uitbreiding met 1.500-2.000 m², vrij in te vullen op haar perceel.

91.1. Provinciale staten hebben toegelicht dat uitbreiding en nieuwvestiging van agrogerelateerde bedrijvigheid uitsluitend is toegestaan in het gebied dat is gelegen langs de Provincialeweg N831 en de A2, ook wel het gebied Veilingweg te Velddriel genoemd. Voor deze locatie is gekozen omdat aan de oostzijde van deze provinciale weg al een grootschalig bedrijventerrein aanwezig is. De voorziene agrogerelateerde bedrijvigheid aan de westzijde is volgens provinciale staten vanuit ruimtelijk oogpunt een logische uitbreiding. Het bedrijf van [appellante sub 17] is evenwel een bestaand bedrijf en daarom als zodanig bestemd op haar huidige locatie, aldus provinciale staten.

91.2. Volgens de verbeelding zijn aan een deel van het perceel van [appellante sub 17] de bestemming "Bedrijf" en de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied" toegekend.

Ingevolge artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn de voor "Bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor uitoefening van een bestaand bedrijf zoals opgenomen per adres in onderstaande tabel:

[zie bijlage 1]

Ingevolge artikel 5, lid 5.2.2, gelden voor het bouwen van gebouwen de volgende regels:

- a. gebouwen mogen uitsluitend binnen het bouwvlak worden gebouwd;
- b. de maatvoering van gebouwen mag de maten uit de navolgende tabel niet overschrijden:

[zie bijlage 2]

c. in aanvulling op en in afwijking van het bepaalde onder b geldt voor de bouwwerkzaamheden ten behoeve van perceel [locatie 18] dat deze binnen het gehele bouwvlak zijn toegestaan, mits de bebouwing landschappelijk wordt ingepast zoals opgenomen in Bijlage 3 Landschappelijke inrichting [locatie 18].

91.3. Aan [appellante sub 17] is een vergunning verleend voor het uitbreiden van loodsen in twee fasen. De eerste fase is vergund op 15 mei 2007. Vervolgens is op 7 april 2011 een vergunning verleend voor de tweede fase. De oppervlakte van de bestaande en de vergunde bebouwing bedraagt 2068 m².

91.4. Nu artikel 5, lid 5.1, aanhef en onder b, van de planregels op het perceel van [appellante sub 17] bebouwing met een oppervlakte van 2068 m² mogelijk maakt, is met het plan beoogd zowel de bestaande als de vergunde bebouwing als zodanig te bestemmen. Het is de Afdeling evenwel onvoldoende duidelijk hoe het bepaalde in artikel 5, lid 5.2.2, aanhef en onder c, van de planregels in dit verband moet worden gelezen. Uit Bijlage 3 Landschappelijke inrichting [locatie 18] moet worden afgeleid dat kennelijk is bedoeld te voorzien in een verplichting tot landschappelijke inpassing van herbouw of uitbreiding van bebouwing. Artikel 5, lid 5.2.2, onder c, gaat evenwel niet over gebouwen, maar over bouwwerkzaamheden. Ervan uitgaande dat bedoeld is een regeling te geven voor de landschappelijke inpassing van bebouwing, is voorts niet duidelijk of deze verplichting tot landschappelijke inpassing uitsluitend geldt voor een uitbreiding van de bebouwing met 10% van 2068 m² die met toepassing van artikel 5, lid 5.2.2, aanhef en onder b, mogelijk is gemaakt, of dat de verplichting tot landschappelijke inpassing ook geldt voor de bedrijfsuitbreiding die reeds is vergund, maar nog niet gerealiseerd. Voor zover dat laatste het geval is, is de Afdeling van oordeel dat die verplichting in dit geval een onevenredige inbreuk vormt op het recht om te bouwen dat is ontstaan met de op 15 mei 2007 en 7 april 2011 verleende bouwvergunningen.

In het aangevoerde ziet de Afdeling gelet op het voorgaande aanleiding voor het oordeel dat het plan op dit punt rechtsonzeker is.

-opslag kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen

92. Voorts betoogt [appellante sub 17] dat onduidelijk is of in het plan voldoende rekening is gehouden met de risico's die de opslag van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen op haar perceel meebrengt.

92.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het bedrijf van [appellante sub 17] geen inrichting is in de zin van artikel 2, eerste lid, van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi). De in het Bevi opgenomen normen voor het plaatsgebonden risico (PR) en de verantwoordingsplicht voor het groepsrisico (GR) zijn daarom niet van toepassing op het bedrijf, aldus provinciale staten. Dit laat onverlet dat bij de vaststelling van het plan uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening rekening is gehouden met het feit dat binnen het bedrijf van [appellante sub 17] kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen worden opgeslagen, zo hebben provinciale staten toegelicht. In dit kader hebben zij erop gewezen dat het bedrijf is opgenomen op de risicokaart van de provincie Gelderland en dat op grond daarvan een risicocontour geldt van 20 meter. Voor het grootste deel ligt deze contour op het terrein van [appellante sub 17]. Slechts een klein deel van de contour ligt op de gronden ten noorden van het perceel van [appellante sub 17]. Ter plaatse zijn volgens provinciale staten geen kwetsbare of beperkt kwetsbare objecten aanwezig en het plan maakt deze evenmin mogelijk, aldus provinciale staten.

92.2. Door [appellante sub 17] is niet aannemelijk gemaakt dat zijn bedrijf valt aan te merken als inrichting als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van het Bevi. Gelet op de toelichting van provinciale staten over de door hen in acht genomen risicocontour ziet de Afdeling in het aangevoerde voorts geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten onvoldoende rekening hebben gehouden met de opslag van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen op het perceel van [appellante sub 17].

Het betoog faalt.

-ontsluitingsweg

93. [appellante sub 17] betoogt ten slotte dat onvoldoende is bepaald waar de ontsluiting van het gebied De Grote Ingh zal worden gerealiseerd. Hierdoor bestaat bij haar onzekerheid over de vraag of een toekomstige bedrijfsuitbreiding kan worden ontsloten via de nieuw aan te leggen ontsluitingsroute. In dit kader benadrukt [appellante sub 17] het belang van een goede bereikbaarheid van haar perceel voor de bedrijfsvoering.

93.1. Op grond van artikel 28, lid 28.2.1, aanhef en onder d, sub 1, van de planregels moet een wijzigingsplan dat voorziet in nieuwvestiging of uitbreiding van glastuinbouw of paddenstoelenteelt worden opgesteld overeenkomstig bijlage 4 bij de planregels. Deze bijlage bevat zogeheten basiskaarten, waarop de meest wenselijke uitvoering van de landschappelijke inpassing, verkeer en andere functies zijn aangegeven. Op de basiskaart voor het gebied De Grote Ingh is een indicatieve ligging van een bedrijfsontsluitingsweg getekend. De Afdeling begrijpt het betoog van [appellante sub 17] gelet op zijn uiteenzetting ter zitting aldus, dat hij deze weg bij recht in het plan opgenomen had willen zien.

93.2. Ter zitting hebben provinciale staten uiteengezet dat met de indicatieve ligging op de basiskaart bedoeld is aan te geven dat in beginsel de bestaande wegen zullen dienen als ontsluitingsweg. Afhankelijk van de vraag of en in hoeverre zal worden uitgebreid in het gebied, zal het nodig zijn om deze weg te verbreden of verleggen. Als dat aan de orde is, zal daarvoor een afzonderlijk wijzigingsplan door het college van burgemeester en wethouders moeten worden opgesteld.

93.3. Ingevolge artikel 28, lid 28.5.1, van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd de in het plan opgenomen bestemmingen te wijzigen ten behoeve van:

- a. overschrijding van bestemmingsgrenzen, voor zover dit van belang is voor een technisch betere realisering van bestemmingen of bouwwerken dan wel voor zover dit noodzakelijk is in verband met de werkelijke toestand van het terrein;
- b. overschrijding van bestemmingsgrenzen en toestaan dat het beloop van wegen of de aansluiting van wegen onderling in geringe mate wordt aangepast, indien de verkeersveiligheid en/of -intensiteit daartoe aanleiding geeft;

De overschrijdingen mogen echter niet meer dan 3 meter bedragen en het bestemmingsvlak mag met niet meer dan 10% worden vergroot.

Ingevolge artikel 28, lid 28.5.3, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd de in het plan opgenomen bestemmingen te wijzigen ten behoeve van het verleggen dan wel verbreden van wegen en watergangen, mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- a. het verleggen dan wel verbreden van wegen en watergangen is uitsluitend toegestaan ten behoeve van de herstructurering;
- b. het aantal rijstroken bedraagt niet meer dan 2;
- c. positief advies is ontvangen van de waterbeheerder.

93.4. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten er niet in redelijkheid van hebben kunnen afzien om de ontsluitingsweg die op bijlage 4 bij de planregels indicatief is ingetekend, bij recht te bestemmen. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het perceel van [appellante sub 17] thans aan de voorzijde is ontsloten en [appellante sub 17] niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze ontsluiting niet volstaat. Voor het geval dat in de toekomst vanwege nieuwvestiging en/of uitbreiding van glastuinbouw of paddenstoelenteelt voor het gebied De Grote Ingh verbreding of verlegging van de huidige wegen nodig is en [appellante sub 17] zich niet kan vinden in de wijze waarop die verbreding of verlegging is voorzien in een daartoe opgesteld wijzigingsplan, dan kan [appellante sub 17] daartegen rechtsmiddelen aanwenden.

Het betoog faalt.

-conclusie

94. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling provinciale staten een opdracht geven om het geconstateerde gebrek te herstellen.

Het beroep van [appellant sub 18]

95. [appellant sub 18] woont op het perceel [locatie 20] te Kerkdriel, dat ligt in het intensiveringsgebied De Grote Ingh. Hij vreest als gevolg van de daar mogelijk gemaakte glastuinbouw en een bedrijfsontsluitingsweg licht- en geluidoverlast en trillinghinder te ondervinden.

-aanwijzing De Grote Ingh als intensiveringsgebied

96. [appellant sub 18] betoogt dat aan het gebied De Grote Ingh, waartoe ook zijn perceel behoort, ten onrechte de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied" is toegekend. Hij vreest dat de mogelijkheden voor nieuwvestiging of uitbreiding van glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijven die met die aanduiding mogelijk worden gemaakt leiden tot licht- en geluidoverlast.

96.1. Volgens de verbeelding zijn aan het perceel van [appellant sub 18] de bestemming "Wonen" en de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied" toegekend. Verder zijn aan het gebied ten noorden en ten westen van het perceel van [appellant sub 18] de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw" en de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied" toegekend.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Tuinbouw" aangewezen gronden bestemd voor uitoefening van een glastuinbouwbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw".

Ingevolge artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder a, geldt voor het bouwen van gebouwen: kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen zijn uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw" toegestaan, met dien verstande dat de oppervlakte van kassen en/of bedrijfsgebouwen eenmalig met ten hoogste 10% van het aanduidingsvlak mag worden vergroot direct aansluitend aan het aanduidingsvlak "glastuinbouw", waarbij de afstand tot een woning op het aangrenzende perceel na de uitbreiding minimaal 14 meter dient te bedragen.

Ingevolge artikel 28, lid 28.2.1, is het college van gedeputeerde staten onder voorwaarden bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van het realiseren of uitbreiden van één of meer glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijven met bijbehorende bedrijfswoningen ter plaatse van de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied".

Ingevolge artikel 28, lid 28.1, geldt voor elke wijziging krachtens dit artikel, maar met uitzondering van lid 28.5, dat in de afweging de agrarische, landschappelijke, verkeerstechnische en milieuhygiënische belangen worden betrokken. Met het oog daarop worden de volgende criteria in acht genomen:

a. er mogen geen onevenredige nadelige gevolgen zijn voor de in de omgeving aanwezige waarden (natuur, landschap, cultuurhistorie, archeologie en hydrologie) en functies.

96.2. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in het plan kan de aanvaardbaarheid van de nieuwe bestemmingen binnen het gebied waarop die wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft in beginsel als een gegeven worden beschouwd indien voldaan wordt aan de bij het plan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Derhalve moet reeds bij het vaststellen van een wijzigingsbevoegdheid die nieuwvestiging of uitbreiding van glastuinbouw- en/of paddenstoelenteeltbedrijven mogelijk maakt, worden beoordeeld of die nieuwvestiging of uitbreiding vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening in beginsel aanvaardbaar is. De concrete invulling van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid rust, is thans echter niet aan de orde en kan pas bij het mogelijke wijzigingsplan aan de orde worden gesteld.

Ter zitting hebben provinciale staten in dit kader gewezen op het algemene wijzigingscriterium als vervat in artikel 28, lid 28.1, aanhef en onder a, van de planregels. Ingevolge deze bepaling mag gebruikmaking van een wijzigingsbevoegdheid geen onevenredige nadelige gevolgen meebrengen voor de in de omgeving aanwezige functies. Hieronder moet ook worden verstaan: woonfuncties, aldus het standpunt van provinciale staten. Op die manier is volgens provinciale staten gewaarborgd dat bij de gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid de VNG-brochure "Bedrijven en milieuzonering" zal worden toegepast, welke brochure aanbevelingen bevat voor de aan te houden afstand tussen bedrijven en gevoelige bestemmingen zoals woonbestemmingen. De Afdeling acht deze uitleg van de plansystematiek juist. In het aangevoerde ziet de Afdeling gelet op het voorgaande geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten er niet in redelijkheid van uit hebben kunnen gaan dat bij gebruikmaking van de wijzigingsbevoegdheid die nieuwvestiging of uitbreiding van glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijven in het gebied De Grote Ingh mogelijk maakt, sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van het perceel van [appellant sub 18].

Het betoog faalt.

97. [appellant sub 18] staat een regeling voor die overeenkomt met de regeling die is getroffen voor de gronden die zijn gelegen langs de Veersteeg, ten oosten van de Grote Inghweg. Dat gebied is niet als intensiveringsgebied aangewezen. Hiertoe beroept hij zich op het gelijkheidsbeginsel.

97.1. Provinciale staten hebben toegelicht dat de situatie ten oosten van de Grote Inghweg verschilt van die ter plaatse van het gebied ten westen van de Grote Inghweg, waar het perceel van [appellant sub 18] ligt. Hiertoe hebben zij erop gewezen dat zich ten oosten van de Grote Inghweg een concentratie

van burgerwoningen bevindt. Verder is in dat gebied een nieuwe woonwijk voorzien. Om conflicten tussen deze woonfuncties en glastuinbouw te voorkomen, is besloten om het gebied ten oosten van de Grote Inghweg niet langer als intensiveringsgebied aan te merken, aldus provinciale staten.

97.2. Gelet op de toelichting van provinciale staten ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van gelijke situaties, zodat het plan op dit punt niet in strijd is met het gelijkheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

-bedrijfsontsluitingsweg

98. [appellant sub 18] betoogt voorts dat het plan ten onrechte een bedrijfsontsluitingsweg mogelijk maakt aan de achterzijde van zijn perceel. Hij voert aan dat zwaar vrachtverkeer van die weg gebruik zal maken. Dit brengt geluidoverlast en trillinghinder mee, met name in de vroege ochtend en in de late avond. Hij staat situering van de ontsluiting halverwege de Grote Inghweg richting de provinciale weg voor.

98.1. Ter zitting is gebleken dat [appellant sub 18] met zijn betoog doelt op de ontsluitingsweg die indicatief is aangeduid op de basiskaart voor het gebied De Grote Ingh die deel uitmaakt van bijlage 4 bij de planregels, zie ook hetgeen hiervoor onder 93.1 is overwogen.

98.2. In artikel 28, lid 28.2.1, onder d, sub 1, van de planregels is weliswaar bepaald dat een wijzigingsplan overeenkomstig de basiskaart moet worden opgesteld, maar de door [appellant sub 18] op deze kaart aangeduide weg is in dit kader - vanwege het indicatieve karakter van de aanduiding - niet van betekenis. Eerst bij de eventuele vaststelling van een wijzigingsplan op grond van artikel 28, lid 28.5.1, of artikel 28, lid 28.5.3, van de planregels zal sprake zijn van een verbreding of verlegging van de bestaande weg. Als [appellant sub 18] meent dat een in een dergelijk wijzigingsplan voorziene weg leidt tot aantasting van zijn woon- en leefklimaat, kan hij tegen dat plan rechtsmiddelen aanwenden.

Het betoog mist feitelijke grondslag.

-landschappelijke inpassing

99. [appellant sub 18] betoogt verder dat het plan ten onrechte niet voorziet in een regeling die ter plaatse van de gronden achter zijn perceel verplicht tot een goede landschappelijke inpassing. In dit kader wijst hij erop dat elders in het plangebied tussen een intensiveringsgebied en een bestaande burgerwoning steeds is voorzien in een dergelijke inpassing. Hij wenst dat aan zijn perceel een nieuw landschapselement wordt toegekend.

99.1. Ingevolge artikel 28, lid 28.2.1, is het college van gedeputeerde staten bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van het realiseren of uitbreiden van één of meer glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijven met bijbehorende bedrijfswoningen ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - intensiveringsgebied', mits de wijziging bijdraagt aan de herstructureringsopgave tuinbouw Bommelerwaard en onder de voorwaarde dat:

d. het wijzigingsplan wordt opgesteld overeenkomstig:

1. de van deze regels deel uitmakende Bijlage 4 Basiskaarten;
2. de van deze regels deel uitmakende Bijlage 2 Landschappelijke inpassing;

(...).

99.2. Gelet op het bepaalde in artikel 28, lid 28.2.1, onder d, sub 2, van de planregels en de daarbij behorende bijlage 2 "Landschappelijke inpassing" is verzekerd dat de ontwikkeling die mogelijk wordt gemaakt door toepassing van de wijzigingsbevoegd landschappelijk wordt ingepast. In zoverre mist het

betoog feitelijke grondslag.

99.3. Wat betreft het nieuwe landschapselement hebben provinciale staten het volgende toegelicht. Zogeheten landschapselementen zijn ten behoeve van landschappelijke inpassing opgenomen op de Basiskaarten ter plaatse van de grenzen tussen het intensiveringsgebied en het extensiveringsgebied. Het perceel van [appellant sub 18] ligt niet op een dergelijk grensgebied, waardoor ter plaatse van de gronden achter zijn perceel geen landschapselement is toegekend, aldus provinciale staten. Gelet op deze toelichting en op de verplichting tot het landschappelijk inpassen van ontwikkelingen die met toepassing van artikel 28, lid 28.2.1, van de planregels worden mogelijk gemaakt, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen afzien van het opnemen van een voorwaarde tot realisering van een nieuw landschapselement ter hoogte van het perceel van [appellant sub 18].

Het betoog faalt.

-verwijzing zienswijze

100. [appellant sub 18] heeft ten slotte zijn zienswijze herhaald. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. Niet is gebleken dat de weerlegging van de zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

-conclusie

101. Het beroep van [appellant sub 18] is ongegrond.

Het beroep van [appellante sub 19]

102. [appellante sub 19] exploiteert een glastuinbouwbedrijf aan de [locatie 21] en de [locatie 22] te Poederoijen. Deze percelen zijn gelegen in extensiveringsgebied. Op beide percelen worden bloemen geteeld. Op het perceel [locatie 21] worden daarnaast bloembollen geprepareerd. [appellante sub 19] wil haar bedrijf uitbreiden. In het plan is voorzien in een maatwerkregeling die uitbreiding van het bedrijf door middel van een wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt. [appellante sub 19] vindt deze uitbreidingsmogelijkheden te beperkt. Bovendien wenst zij dat deze mogelijkheden bij recht worden toegekend.

-ontvankelijkheid

103. In het algemeen geldt dat beroep in een procedure als de onderhavige alleen kan worden ingesteld door een belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend. Uit artikel 6:13 van de Awb volgt dat hierop een uitzondering wordt gemaakt als een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen zienswijze heeft ingediend.

103.1. Het beroep is ingesteld door [appellante sub 19B] en [appellante sub 19A], terwijl alleen [appellante sub 19B] een zienswijze naar voren heeft gebracht. Er bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het niet indienen van een zienswijze [appellante sub 19A] redelijkerwijs niet kan worden verweten. Gelet daarop is het beroep, voor zover ingesteld door [appellante sub 19A], niet-ontvankelijk.

-inhoud

104. [appellante sub 19] betoogt dat haar percelen in het plan ten onrechte tot het extensiveringsgebied zijn gerekend. Ter zitting heeft zij hiertoe aangevoerd dat het gebied in het Masterplan Poederoijen uit 2009 wel was aangewezen als intensiveringsgebied.

104.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat het gebied Poederoijen, waarin de percelen van [appellante sub 19] zijn gelegen, niet geschikt is voor intensieve glastuinbouw. Hiertoe wijzen zij erop dat de percelen klein van omvang en ongunstig verkaveld zijn. Verder zijn de functies in het gebied sterk gemengd. Bovendien is het gebied gelegen langs de Maasdijk, waardoor er rekening moet worden gehouden met een vrijwaringszone voor de dijk. Ter zitting is hieraan nog toegevoegd dat het gebied zich niet leent voor de uitbreiding van glastuinbouwbedrijven, omdat de kern Poederoijen daardoor omklemd zou raken door bedrijven. Het gebied is daarom niet aangeduid als intensiveringsgebied of reserveconcentratiegebied, aldus provinciale staten.

104.2. Gelet op de toelichting van provinciale staten ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten de percelen van [appellante sub 19] niet in redelijkheid hebben kunnen rekenen tot het extensiveringsgebied. Provinciale staten hebben hierbij in redelijkheid kunnen betrekken dat het gebied Poederoijen wordt gekenmerkt door de aanwezigheid van relatief veel woningen, wat het gebied ongeschikt maakt voor de uitbreiding van glastuinbouw ter plaatse vanwege de gevolgen van die bedrijvigheid voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van die woningen.

Het betoog faalt.

105. [appellante sub 19] betoogt voorts dat het plan ten onrechte niet de uitbreidingsmogelijkheden biedt die op grond van het voorheen geldende plan voor haar perceel golden.

Voor het geval dat die mogelijkheden niet volledig als zodanig kunnen worden bestemd, betoogt [appellante sub 19] dat de beperkte uitbreiding van haar bedrijf die in het plan met een wijzigingsbevoegdheid mogelijk is gemaakt bij recht als zodanig had moeten worden bestemd. Hiertoe voert zij aan dat het niet nodig is dat het college van gedeputeerde staten een nadere afweging maakt. In dat kader voert zij aan dat provinciale staten met het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid de wenselijkheid van de uitbreiding al heeft getoetst. Omdat zowel de locatie voor de uitbreiding als de vereiste landschappelijke inpassing al concreet zijn omschreven, voegt een nadere beoordeling door het college van gedeputeerde staten niets meer toe, aldus [appellante sub 19].

105.1. Provinciale staten hebben ervoor gekozen in het plan voor [appellante sub 19] een maatwerkregeling op te nemen, omdat de percelen van [appellante sub 19] voorheen in het concentratiegebied lagen en er op grond van het voorheen geldende plan geen planologische beperkingen golden voor de omvang van het bedrijf. Op grond van deze maatwerkregeling mag [appellante sub 19] zijn bedrijf uitbreiden met 2,5 hectare, onder de voorwaarde dat de kassen en de bedrijfsbebouwing aan de [locatie 21] worden gesloopt, aldus de toelichting van provinciale staten.

105.2. Volgens de verbeelding zijn aan de percelen van [appellante sub 19] de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "glastuinbouw" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor uitoefening van een glastuinbouwbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw".

Ingevolge lid 3.2.2, onder b, zijn kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw" toegestaan, met dien verstande dat:

1. de totale oppervlakte van de kassen en bijbehorende bedrijfsgebouwen eenmalig met ten hoogste 20% van het aanduidingsvlak mag worden vergroot, direct aansluitend aan het aanduidingsvlak;
2. de afstand tot een woning op een aangrenzend perceel na de uitbreiding meer bedraagt dan 14 m.

Ingevolge lid 3.8.2, kan het college van gedeputeerde staten het plan wijzigen ten behoeve van het vergroten van de aanduiding "glastuinbouw", mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- het betreft gronden aansluitend aan de aanduiding "glastuinbouw" zoals aanwezig op de adressen genoemd in de onderstaande tabel 'Solitaire glastuinbouwbedrijven';
- de uitbreiding, inclusief de in lid 3.2.2, onder b, voorgeschreven en toegestane eenmalige uitbreiding van 20%, bedraagt maximaal het oppervlakte zoals in onderstaande tabel per adres is opgenomen;
- het gestelde in dit artikel wordt van overeenkomstige toepassing verklaard;
- voldaan wordt aan de eisen van landschappelijke inpassing zoals opgenomen in Bijlage 2 Landschappelijke inpassing.

[zie bijlage 3]

105.3. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. Op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen kunnen andere bestemmingen en regels voor gronden worden vastgesteld.

In dit geval is sprake van gewijzigde planologische inzichten: zoals hiervoor in overweging 104.2 is overwogen, hebben provinciale staten er in redelijkheid voor kunnen kiezen om de percelen van [appellante sub 19] met het voormalige concentratiegebied Poederoijen niet te bestemmen als intensiveringsgebied. Provinciale staten hebben evenwel onderkend dat op grond van het voorheen geldende plan "Buitengebied Brakel 1995" ruime uitbreidingsmogelijkheden golden voor het bestaande bedrijf van [appellante sub 19]. Daarom is gekozen voor een maatwerkregeling, op grond waarvan het bedrijf mag uitbreiden met 2,5 hectare. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid de uitbreidingsmogelijkheden die op grond van het voorheen geldende plan waren toegekend, daartoe konden beperken.

Wat betreft het mogelijk maken van de uitbreiding door middel van een wijzigingsbevoegdheid overweegt de Afdeling als volgt. Provinciale staten hebben ter zitting uiteen gezet dat [appellante sub 19] kan kiezen uit twee opties: zij kan ofwel uitbreiden op zowel het perceel [locatie 22] als op het perceel [locatie 21] met 20% van het aanduidingsvlak "glastuinbouw" (artikel 3, lid 3.2.2, onder b), ofwel kiezen voor een uitbreiding met 2,5 hectare op het perceel [locatie 22] waarbij de kassen en bedrijfsbebouwing aan de [locatie 21] worden gesloopt (artikel 3, lid 3.8.2). Omdat - zo is ook ter zitting gebleken - nog niet duidelijk is welke optie de voorkeur van [appellante sub 19] heeft, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid de uitbreiding door middel van een wijzigingsbevoegdheid mogelijk hebben kunnen maken.

Het betoog faalt.

106. [appellante sub 19] betoogt ten slotte dat in de wijzigingsbevoegdheid ten onrechte als voorwaarde wordt gesteld dat alle bedrijfsbebouwing op het perceel [locatie 21] wordt gesloopt. Hiertoe voert zij aan dat op dat perceel een beperkte ruimte in gebruik is voor bloembollenpreparaties. Deze activiteit staat los van het kassencomplex en de teeltprocessen. Daarom wenst [appellante sub 19] de mogelijkheid te behouden om - los van de uitbreiding van haar glastuinbouwbedrijf - te beslissen over de eventuele verplaatsing van de ruimte voor bloembollenpreparatie.

106.1. Provinciale staten hebben aan het opnemen van de voorwaarde dat alle bedrijfsbebouwing op het perceel [locatie 21] wordt gesloopt ten grondslag gelegd dat met het plan wordt gestreefd naar concentratie van de verschillende glastuinbouwbedrijven, om op die wijze de invloed van bebouwing op de omgeving te beperken.

106.2. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid als voorwaarde aan de wijzigingsbevoegdheid hebben kunnen verbinden dat de kassen en de overige bedrijfsbebouwing aan de [locatie 21] worden gesloopt. Hierbij betreft de Afdeling dat als [appellante sub 19] ervoor kiest om zijn glastuinbouwbedrijf uit te breiden aan de [locatie 22], het [appellante sub 19] vrijstaat om dat perceel ook te gebruiken voor bloembollenpreparaties.

Het betoog faalt.

-conclusie

107. Het beroep, voor zover ingesteld door [appellante sub 19A], is niet-ontvankelijk.

Het beroep, voor zover ontvankelijk, is ongegrond.

Het beroep van [appellanten sub 20]

108. [appellanten sub 20] wonen aan de [locatie 23] te Nieuwaal. Hun woning ligt naast het intensiveringsgebied Nieuwaal. Volgens hen ervaren zij op dit moment al veel overlast van vrachtverkeer van en naar de thans aanwezige glastuinbouwbedrijven. De toename van vrachtverkeer die de aanwijzing van Nieuwaal als intensiveringsgebied meebrengt, is voor hen met name onaanvaardbaar vanwege de negatieve gevolgen voor verkeersveiligheid en de verergering van geluid- en lichthinder.

109. [appellanten sub 20] betogen dat ten onrechte de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied" is toegekend aan het gebied Nieuwaal. Zij voeren aan dat de uitbreiding van glastuinbouw die met de toekenning van deze aanduiding mogelijk wordt gemaakt, leidt tot een toename van vrachtverkeer in hun omgeving. Als gevolg daarvan neemt de verkeersonveiligheid en de geluidsoverlast toe, hetgeen tot aantasting van hun woon- en leefklimaat leidt, zo betogen zij. Voorts wordt het woon- en leefklimaat bedreigd omdat de vrachtwagens - die volgens [appellanten sub 20] vaak te hard rijden - te groot zijn voor de hoofdstraat in de dorpskern. Dit gaat volgens hen ten koste van groene berm en bomen die langs de smalle wegen staan. Voor zover provinciale staten zich op het standpunt stellen dat deze overlast wordt weggenomen door de aanleg van de voorziene rondweg, voeren zij aan dat onzeker is of deze rondweg wordt gerealiseerd, omdat het aantal verwachte verkeersbewegingen per etmaal van 300-600 naar hun idee niet in verhouding staat tot de kosten die gemoeid zijn met de aanleg van de weg. Voorts hebben zij aangevoerd dat de aanleg van de rondweg slechts beperkt bijdraagt aan de verbetering van hun woon- en leefklimaat.

[appellanten sub 20] betogen tevens dat als gevolg van het plan de licht-, lucht-, water- en grondvervuiling toenemen. Hiertoe wijzen zij erop dat de lichthinder als gevolg van de bestaande kassen op dit moment zeer groot is.

Voorts betogen [appellanten sub 20] dat ten onrechte een zwaarder gewicht is toegekend aan de economische belangen die in zoverre zijn gediend met het plan. Deze belangen druisen in tegen de belangen van hen als bewoners bij het voorkomen van een grotere belasting op het milieu, de natuur en het wegennet.

[appellanten sub 20] staan ligging van het intensiveringsgebied elders voor, bijvoorbeeld langs de A2 tussen Zaltbommel en Hedel.

109.1. Provinciale staten hebben ter zitting gesteld dat in het plan is voorzien in de aanleg van een nieuwe weg, de rondweg Nieuwaal. Deze weg dient ertoe de verkeersoverlast als gevolg van zowel het bestaande vrachtverkeer als het vrachtverkeer dat door de uitbreiding van glastuinbouw in het intensiveringsgebied wordt gegenereerd in de kern van Nieuwaal te verminderen, aldus provinciale staten.

109.2. Wat betreft de vrees van [appellanten sub 20] dat de voorziene rondweg niet zal worden aangelegd omdat de kosten die daarmee zijn gemoeid niet opwegen tegen de te dienen belangen, ziet de Afdeling geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van het ter zitting ingenomen standpunt van provinciale staten dat de weg zal worden aangelegd. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de aanleg van de rondweg is betrokken in de exploitatieopzet van het plan.

Over het betoog dat de aanleg van de voorziene rondweg onvoldoende bijdraagt aan het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van [appellanten sub 20], omdat ook na de aanleg van die rondweg nog steeds vrachtverkeer van en naar het bestaande glastuinbouwbedrijf tegenover hun huis zal gaan, overweegt de Afdeling als volgt. Ter zitting hebben provinciale staten gesteld dat er zo nodig maatregelen zullen worden getroffen om doorgaand verkeer naar de rondweg te leiden. Weliswaar laat dit onverlet dat bestemmingsverkeer nog steeds via de kern van Nieuwaal zal rijden, maar de Afdeling ziet onder die omstandigheden geen aanleiding voor het oordeel dat overlast hiervan zodanig zal zijn dat provinciale staten in redelijkheid een zwaarder gewicht hadden moeten toekennen aan de belangen van [appellanten sub 20] dan aan de belangen van het bestaande glastuinbouwbedrijf.

Wat betreft de hinder als gevolg van de voorziene nieuwe glastuinbouwbedrijven overweegt de Afdeling als volgt. Uit artikel 3.56 van het Activiteitenbesluit milieubeheer volgt dat in nieuwe kassen met een oppervlakte van meer dan 2500 m² waarin belichting wordt toegepast, aan de bovenzijde ten minste 98% van het licht moet worden afgeschermd. Verder volgt uit artikel 3.59 van dat besluit dat de lichtuitstraling op een afstand van ten hoogste 10 meter van de gevel van een nieuwe kas met ten minste 95% wordt gereduceerd en de gebruikte lampen buiten de inrichting niet zichtbaar zijn. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat ter plaatse van de woningen van [appellanten sub 20] geen sprake is van een onaanvaardbare lichthinder.

Ten aanzien van de luchtkwaliteit overweegt de Afdeling dat ter zitting is gebleken dat niet is beoogd te betogen dat niet wordt voldaan aan specifiek op luchtkwaliteit gerichte wet- en regelgeving. Zoals de Afdeling heeft overwogen (uitspraak van 9 november 2011, [ECLI:NL:RVS:2011:BU3747](#)), bestaat in een geval als het onderhavige evenwel geen ruimte voor een aanvullende beoordeling van de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit in het kader van de vraag of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

De gevolgen van het plan voor de kwaliteit van de bodem zijn beschreven in het MER. In het MER staat dat bij de uitbreiding van glastuinbouwbedrijven moet worden voldaan aan de maatregelen uit het Besluit glastuinbouw. Verder staat in het MER dat glastuinbouw in Nederland, als gevolg van de Kaderrichtlijn Water, in 2027 nagenoeg emissievrij moet zijn. Onderdeel hiervan is dat sinds 1 januari 2010 de glastuinbouw moet voldoen aan de opgelegde emissienormen voor nitraat. Vanaf 2013 komen daar de emissienormen voor fosfaat bij. Op basis van dit pakket aan maatregelen wordt in het MER geconcludeerd dat de voorziene uitbreiding van glastuinbouw in de verschillende gebieden, nagenoeg geen negatieve invloed zal hebben op de bodemkwaliteit ter plaatse. Verder staat in het MER dat het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen in de glastuinbouw weinig tot geen invloed hebben op de kwaliteit van het grondwater. De uitgestoten stoffen zullen namelijk voordat ze het grondwater bereiken al zijn afgevoerd naar het oppervlaktewater, omdat in alle gebieden behalve de Grote Ingh en Velddriel sprake is van kwel: grondwater dat onder druk opwelt. Deze conclusies uit het MER ten aanzien van de gevolgen van het plan op dit punt voor de bodem- en waterkwaliteit zijn door [appellanten sub 20] voorts niet gemotiveerd bestreden.

Onder verwijzing naar hetgeen onder 55.3 is overwogen, ziet de Afdeling voorts geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen voorbijgaan aan de voorkeur van [appellanten sub 20] voor verplaatsing van het intensiveringsgebied richting de rijksweg A2 boven de concentratie van glastuinbouw en paddenstoelenteelt in het intensiveringsgebied Nieuwaal.

Gelet op al het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid een zwaarder gewicht hebben kunnen toekennen aan de belangen die zijn gediend met de uitbreiding van het intensiveringsgebied Nieuwaal, dan aan de belangen van [appellanten sub 20].

Het betoog faalt.

110. [appellanten sub 20] stellen in hun reactie op het deskundigenbericht ten slotte nog dat flora en fauna als gevolg van de lichthinder van glastuinbouw aangetast wordt. Voor zover zij betogen dat het plan op dit punt in strijd is met de Flora- en faunawet, vormt dit een nieuwe beroepsgrond, die gelet op artikel 1.6a van de Chw buiten beschouwing moet blijven.

111. Het beroep van [appellanten sub 20] is ongegrond.

Het beroep van [appellante sub 21]

112. [appellante sub 21] exploiteert een orchideeënkwekerij. Zij is eigenaar van percelen aan de Uilkerweg te Zuilichem. Deze percelen zijn in gebruik als weidegrond. Deze percelen liggen deels in intensiveringsgebied, deels in reserveconcentratiegebied. [appellante sub 21] heeft de percelen in het verleden aangekocht met de verwachting dat deze kunnen worden gebruikt voor glastuinbouw. Het beroep is erop gericht dat mogelijk te maken.

-niet ingaan op zienswijze

113. [appellante sub 21] betoogt dat provinciale staten ten onrechte slechts in zeer algemene termen is ingegaan op haar zienswijze. Ter zitting heeft zij aangegeven dat het haar er met name om gaat dat onvoldoende specifiek is gemotiveerd waarom het gebied Zuilichem-Oost niet is aangewezen als intensiveringsgebied, terwijl het gebied De Grote Ingh wel als concentratiegebied is aangemerkt.

113.1. Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat de raad de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat de motivering van de begrenzing van de intensiverings-, extensiverings- en reserveconcentratiegebieden in een algemene paragraaf van de nota zienswijzen is behandeld, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Bovendien is in aanvulling op de algemene paragraaf over de begrenzing van de gebieden nog toegelicht dat het reserveconcentratiegebied Zuilichem ten opzichte van de begrenzing zoals deze was opgenomen in het Streekplan van 2005 is verkleind met het oog op het behouden van een open gebied tussen Zuilichem en Nieuwaal. Gelet op het voorgaande is niet gebleken dat de bezwaren van [appellante sub 21] op dit punt niet in de overwegingen zijn betrokken.

Het betoog faalt.

-behoefte aan intensiverings- en reserveconcentratiegebied

114. [appellante sub 21] betoogt dat het onderzoek naar de behoefte aan intensiverings- en reserveconcentratiegebied onvoldoende actueel is. Hiertoe wijst zij er in haar nadere stuk op dat het plan is gebaseerd op het CLM-rapport, dat al zeven jaar oud is. Bovendien vormt dat onderzoek een extrapolatie van cijfers uit de periode 1992-2008, aldus [appellante sub 21].

Voor zover het plan ook is gebaseerd op de inventarisatie van de LTO, voert [appellante sub 21] aan dat het aantal hectares grond dat is bestemd als intensiverings-, reserveconcentratie- en extensiveringsgebied niet overeenkomt met de door LTO in kaart gebrachte behoefte. Hiertoe voert zij aan dat uit het rapport van LTO van 23 juli 2014 blijkt dat in de komende planperiode een behoefte bestaat aan 150 hectare nieuwe glastuinbouw, terwijl er in totaal maar 73 hectare uitbreidingsruimte beschikbaar is. Gelet daarop valt volgens haar niet in te zien waarom het gebied Zuilichem-Oost niet volledig is aangewezen als intensiveringsgebied.

114.1. Zoals reeds overwogen onder 6.1 zijn diverse rapporten beschikbaar over de behoefte aan glastuinbouw. Onder 6.3 is de toelichting van provinciale staten beschreven om op basis van de beschikbare onderzoeksresultaten te komen tot de conclusie dat met 100 hectare kan worden voldaan aan de herstructureringsdoelstellingen die aan het plan ten grondslag liggen. Het plan maakt deze uitbreiding van 100 hectare mogelijk, aldus provinciale staten.

114.2. Nu de behoefte aan glastuinbouw weliswaar primair is gebaseerd op een onderzoek uit 2009, maar vervolgens aan de hand van onder meer het rapport van LTO uit 2014 is beoordeeld of de uitkomsten van het CLM-rapport uit 2009 nog voldoende actueel zijn, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat het onderzoek naar de behoefte aan glastuinbouw onvoldoende actueel is. Hierbij betreft de Afdeling dat [appellante sub 21] geen feiten of omstandigheden heeft gesteld op grond waarvan getwijfeld moet worden aan de realiteitswaarde van de geschatte behoefte aan glastuinbouw. Nu uit het deskundigenbericht voorts blijkt dat er circa 100 hectare (netto) uitbreidingsruimte voor kassen beschikbaar is, ziet de Afdeling voorts geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten er niet in redelijkheid van hebben kunnen afzien om het gehele gebied Zuilichem-Oost aan te wijzen als intensiveringsgebied.

Het betoog faalt.

-kwekerij op perceel [appellante sub 21]

114.3. [appellante sub 21] betoogt verder dat de door haar gewenste kwekerij ten onrechte niet door het plan mogelijk wordt gemaakt. Hiertoe voert zij aan dat haar percelen in het Streekplan 2005 nog waren aangewezen als magneetlocatie voor glastuinbouw. Voorts wijst [appellante sub 21] erop dat zij in 2006 aanvragen om bouwvergunningen heeft ingediend ten behoeve van de oprichting van glastuinbouw ter plaatse.

114.4. Provinciale staten hebben toegelicht dat de omvang van de oude concentratiegebieden uit het Streekplan 2005 voor meerdere gebieden is ingeperkt. Redenen voor de herbegrenzing zijn onder meer het verbeteren van de landschappelijke inpassing, ongunstige verkaveling van percelen, te grote mate van functiemenging, de ligging langs de dijk of nabij een woongebied, waardoor voor het te herstructureren gebied een te beperkt oppervlak overbleef, aldus provinciale staten. Zoals hiervoor onder 113.1 is overwogen, geldt voor het gebied Zuilichem voorts in het bijzonder dat het concentratiegebied is verkleind omdat daarmee een open gebied tussen Zuilichem en Nieuwaal wordt behouden.

114.5. Op de percelen van [appellante sub 21] is een glastuinbouwbedrijf niet mogelijk gemaakt.

114.6. Gelet op de toelichting van provinciale staten over de gewijzigde beleidsinzichten en de omstandigheid dat [appellante sub 22] ter zitting heeft medegedeeld dat de plannen voor het realiseren van een kwekerij op de desbetreffende percelen nog niet concreet zijn, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen afzien van het mogelijk maken van een glastuinbouwbedrijf ter plaatse.

Het betoog faalt.

-objectieve begrenzing wijzigingsbevoegdheid

115. [appellante sub 21] betoogt voorts dat de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 28, lid 28.3.1, van de planregels niet objectief is begrensd. Ter zitting heeft zij dit betoog toegespitst op het criterium dat het initiatief om bedrijfseconomische, ruimtelijke en/of landschappelijke redenen aantoonbaar niet realiseerbaar is in intensiveringsgebied. Zij heeft ter zitting aangevoerd dat onduidelijk is hoe een initiatiefnemer moet aantonen dat die situatie zich voordoet. Voor zover provinciale staten ervan uit zijn gegaan dat het college van gedeputeerde staten in de toekomst beleidsregels zal opstellen om invulling aan de begrippen te geven, voert [appellante sub 21] aan dat dit rechtsonzeker is.

115.1. Ingevolge artikel 28, lid 28.3.1, is het college van gedeputeerde staten bevoegd het plan te wijzigen ten behoeve van het realiseren of uitbreiden van één of meer glastuinbouw- en/of paddenstoelenteeltbedrijven met bijbehorende bedrijfswoningen ter plaatse van de aanduiding "overige zone - reserveconcentratiegebied", onder de voorwaarde dat:

a. het initiatief om bedrijfseconomische, ruimtelijke en/of landschappelijke redenen aantoonbaar niet realiseerbaar is op gronden ter plaatse van de aanduiding "overige zone - intensiveringsgebied", met dien verstande dat deze beperking niet geldt voor uitbreiding van een bestaand glastuinbouw- of paddenstoelenteeltbedrijf;

[...].

115.2. Zoals de Afdeling hiervoor onder 62.3 heeft overwogen, dient in een wijzigingsbepaling in voldoende mate te worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt.

Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat met de voorwaarde uit artikel 28, lid 28.3.1, onder a, is bedoeld op gevallen waarin concrete plannen van initiatiefnemers niet kunnen worden gerealiseerd in een intensiveringsgebied vanwege uitvoeringsaspecten, bijvoorbeeld vanwege obstakels op het vlak van verkaveling, grondeigendom, de oppervlakte van percelen of de ontsluiting. Gelet op deze toelichting en het hoofddoel van het plan, te weten het intensiveren en herstructureren van tuinbouw primair in intensiveringsgebieden, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de wijzigingsbevoegdheid op dit punt onvoldoende door objectieve normen wordt begrensd.

Het betoog faalt.

-conclusie

116. Het beroep van [appellante sub 21] is ongegrond.

Het beroep van [appellante sub 22]

117. [appellante sub 22] exploiteert een bloemenkwekerij in Zaltbommel. Zij heeft percelen in eigendom die liggen tussen de Uilkerweg en de Van Heemstraweg te Zuilichem. Deze percelen zijn op dit moment in gebruik als weidegrond. [appellante sub 22] heeft de percelen in het verleden aangekocht met de verwachting dat deze konden worden gebruikt voor glastuinbouw. De percelen zijn niet in het onderhavige plangebied vervat. Het beroep is erop gericht dat de percelen in het plangebied worden opgenomen en dat ter plaatse glastuinbouw mogelijk wordt gemaakt.

118. [appellante sub 22] betoogt dat haar percelen ten onrechte niet in het plan zijn vervat. Hiertoe wijst zij in de eerste plaats op de voorgeschiedenis: nu de percelen in het Streekplan 2005 nog waren aangewezen als magneetlocatie, had het volgens haar in de rede gelegen om de percelen thans in het plan te vervatten. In de tweede plaats wijst [appellante sub 22] erop dat de behoefte aan nieuwe glastuinbouwgronden groter is dan de behoefte waarvan provinciale staten is uitgegaan.

Voor zover provinciale staten zich op het standpunt stellen dat er tussen Zuilichem en Nieuwaal een voldoende groot open gebied moet resteren, voert [appellante sub 22] aan dat er met het realiseren van glastuinbouw ter plaatse genoeg openheid van het gebied resteert. Hiertoe heeft zij er ter zitting op gewezen dat er in de directe nabijheid van haar percelen geen bebouwing ligt. Het bebouwen van de percelen leidt daarom slechts tot een beperkte aantasting van de openheid van het gebied, aldus de toelichting van [appellante sub 22] ter zitting.

118.1. Provinciale staten achten glastuinbouw ter plaatse van de percelen van [appellante sub 22] niet wenselijk, omdat bebouwing ter plaatse volgens hen leidt tot een aantasting van de doorkijk naar de Maas en de Waal. De thans onbebouwde percelen van [appellante sub 22] liggen namelijk precies in deze zichtlijn, aldus provinciale staten. Gelet daarop hebben provinciale staten ervoor gekozen de percelen niet in het plan op te nemen.

118.2. Zoals hiervoor onder 18.1 is overwogen, komt provinciale staten beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een plan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat provinciale staten een begrenzing kunnen vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

[appellante sub 22] heeft naar het oordeel van de Afdeling niet aannemelijk gemaakt dat er een zodanige ruimtelijke samenhang bestaat tussen het plangebied en haar percelen dat provinciale staten er niet in redelijkheid van hebben kunnen afzien de percelen van [appellante sub 22] in het plan op te nemen. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied, Zaltbommel" van 17 september 2014 ter plaatse evenmin de oprichting van glastuinbouw mogelijk maakte. De Afdeling ziet in het aangevoerde dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat de planbegrenzing in dit geval strekt tot een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog faalt.

119. Het beroep van [appellante sub 22] is ongegrond.

Het beroep van [appellante sub 23]

120. [appellante sub 23] exploiteert een glastuinbouwbedrijf aan de [locatie 24] te Hedel. Dit perceel ligt in extensiveringsgebied. Met haar beroep wenst [appellante sub 23] te bereiken dat bij recht uitbreidingsmogelijkheden voor haar bedrijf worden toegekend.

121. [appellante sub 23] betoogt dat het plan ten onrechte door middel van een wijzigingsbevoegdheid en niet bij recht mogelijkheden biedt om haar kassen en bijbehorende gebouwen met 4,6 hectare uit te breiden. Ter zitting heeft zij aangevoerd dat nu zij is aangewezen op een wijzigingsbevoegdheid en het perceel in extensiveringsgebied ligt, de realisering van de uitbreiding wordt bemoeilijkt. Financiers zijn volgens [appellante sub 23] namelijk terughoudend om onder die omstandigheden leningen voor de uitbreiding te verstrekken. Verder voert zij aan dat provinciale staten met deze wijze van bestemmen - in strijd met de rechtszekerheid - bestaande rechten heeft miskend. Verder voert [appellante sub 23] aan dat haar bedrijfsvoering reeds bij de oprichting is ingericht op een uitbreiding. Nu die uitbreiding niet mogelijk is gemaakt, leidt dit volgens [appellante sub 23] tot afwaardering van de waarde van de grond en het bedrijf.

Voor zover provinciale staten zich op het standpunt stellen dat een uitbreiding alleen door middel van een wijzigingsbevoegdheid mogelijk kan worden gemaakt, omdat dit noodzakelijk is in verband met een logische en efficiënte verkaveling van de beschikbare schaarse ruimte voor glastuinbouw, voert [appellante sub 23] aan dat dat niet opgaat voor haar geval, nu met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid de uitbreiding al als wenselijk is beoordeeld.

121.1. Zoals hiervoor onder 46.1 is weergegeven, hebben provinciale staten als uitgangspunt gehanteerd dat uitbreiding van bestaande bedrijven alleen door middel van een wijzigingsbevoegdheid is toegestaan in verband met het streven naar een optimale, logische en efficiënte kaveldeling.

Provinciale staten hebben er wat betreft het specifieke geval van [appellante sub 23] op gewezen dat het bedrijf ligt in een extensiveringsgebied. Het plan biedt voor bestaande bedrijven in die gebieden - los van de vraag of het voorheen geldende plan meer mogelijkheden bood voor uitbreiding - steeds bij recht de mogelijkheid om met 20% van het aanduidingsvlak uit te breiden. Provinciale staten hebben vervolgens in het geval van [appellante sub 23], vanwege de door haar gedane investeringen, aanleiding gezien om voor het perceel van [appellante sub 23] meer uitbreidingsmogelijkheden in de vorm van een maatwerkregeling te bieden.

121.2. Volgens de verbeelding is aan het perceel van [appellante sub 23] de bestemming "Agrarisch" en de aanduiding "glastuinbouw" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn de voor "Agrarisch" aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van een glastuinbouwbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw".

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder t, is een uitbreiding toegestaan van maximaal 20% van de bedrijfsmatige activiteiten als genoemd onder b alsmede opslag ten behoeve van de bedrijfsuitoefening aansluitend aan de gronden ter plaatse van de aanduidingen "glastuinbouw" met dien verstande dat opslag niet is toegestaan vóór (het verlengde van) de voorgevel van bedrijfsgebouwen.

Ingevolge artikel 3, lid 3.8.2, kan het college van gedeputeerde staten het plan wijzigen ten behoeve van het vergroten van de aanduiding "glastuinbouw", mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- het betreft gronden aansluitend aan de aanduiding "glastuinbouw" zoals aanwezig op de adressen genoemd in de onderstaande tabel 'Solitaire glastuinbouwbedrijven';
- de uitbreiding, inclusief de in artikel 3.2.2 sub b voorgeschreven en toegestane eenmalige uitbreiding van 20%, bedraagt maximaal de oppervlakte zoals in onderstaande tabel per adres is opgenomen;
- het gestelde in dit artikel wordt van overeenkomstige toepassing verklaard;
- voldaan wordt aan de eisen van landschappelijke inpassing zoals opgenomen in Bijlage 2 Landschappelijke inpassing.

In de tabel Solitaire glastuinbouwbedrijven is de maximaal toegestane uitbreiding van kassen en/of bijbehorende bedrijfsgebouwen voor het perceel van [appellante sub 23] bepaald op 4,6 hectare.

121.3. Niet in geschil is dat [appellante sub 23] op grond van het voorheen geldende plan bij recht de mogelijkheid had om zijn bedrijf uit te breiden.

121.4. In het algemeen geldt dat aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. Op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen kunnen andere bestemmingen en regels voor gronden worden vastgesteld.

In dit geval is sprake van gewijzigde planologische inzichten. Het perceel van [appellante sub 23] ligt in een gebied dat in het Streekplan 2005 was aangewezen als zogeheten concentratiegebied. Op basis van de Matrixstudie van 12 november 2008 is echter geconcludeerd dat onder meer het gebied Harenseweg Hedel, waarin het perceel van [appellante sub 23] ligt, vanwege de beperkte omvang onvoldoende herstructureringsmogelijkheden bood en daarmee ongeschikt is voor een duurzame ontwikkeling van glastuinbouw en/of paddenstoelenteelt. Daarom geldt het gebied in het onderhavige plan als extensiveringsgebied. De juistheid van deze keuze is door [appellante sub 23] niet weersproken.

Ter zitting is voorts vast komen te staan dat de gronden waarop [appellante sub 23] wil uitbreiden, nog niet in haar eigendom zijn.

Gelet op het voorgaande en op de omstandigheid dat voor [appellante sub 23] is voorzien in een maatwerkregeling, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid tot de gekozen planregeling voor het perceel van [appellante sub 23] hebben kunnen komen.

Het betoog faalt.

122. Het beroep van [appellante sub 23] is ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 24]

123. [appellant sub 24] exploiteert op het perceel [locatie 25] te Hoenzadriel een champignonkwekerij. Dit perceel ligt in extensiveringsgebied. [appellant sub 24] wenst zijn bedrijf in westelijke richting uit te breiden. Zijn beroep is erop gericht dat het plan deze uitbreiding mogelijk maakt. Verder stelt hij de begrenzing van het extensiveringsgebied ter discussie.

123.1. [appellant sub 24] betoogt dat onvoldoende is gemotiveerd waarom het gebied waarin zijn percelen liggen, het gebied Kievitsham Kerkdriel, in het plan tot het extensiveringsgebied is gerekend. Hiertoe voert hij aan dat provinciale staten niet aan het besluit ten grondslag konden leggen dat herstructurering en clustering van de paddenstoelensector noodzakelijk is. Hij wijst er in dit kader op dat het clusteren van transporten in de paddenstoelenteelt juist moet worden vermeden vanwege het risico op besmetting van de paddenstoelen. Voor zover de noodzaak van herstructurering al wordt aangenomen, stelt hij dat het gebied Kievitsham Kerkdriel niet wordt gekenmerkt door bijzondere cultuurhistorische of landschappelijke waarden. Ook daarom valt niet in te zien waarom het gebied in het plan als extensiveringsgebied geldt, aldus [appellant sub 24].

123.2. Provinciale staten hebben toegelicht dat gebieden met een oppervlakte die kleiner is dan 50 hectare in beginsel zijn aangemerkt als extensiveringsgebied, omdat de ruimte voor herstructurering onvoldoende is. Het gebied Kievitsham Kerkdriel heeft een oppervlakte van ongeveer 26 hectare en komt daarom in principe niet in aanmerking voor aanwijzing als intensiveringsgebied of reserveconcentratiegebied.

123.3. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten er niet in redelijkheid van hebben kunnen afzien de aanduidingen "overige zone - intensiveringsgebied" of "overige zone - reserveconcentratiegebied" toe te kennen aan het gebied Kievitsham Kerkdriel. Los van de vraag of er redenen zijn om champignonenteelt te concentreren, hebben provinciale staten naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid doorslaggevend gewicht kunnen toekennen aan de relatief beperkte oppervlakte van het gebied Kievitsham Kerkdriel. Daarbij komt, zoals provinciale staten ter zitting hebben toegelicht, de omstandigheid dat de ontsluitingsmogelijkheden van het gebied vanwege het ontbreken van een aansluiting op de provinciale weg beperkt zijn en de aanwezigheid van een woonwijk op korte afstand van het gebied.

Het betoog faalt.

124. Voorts betoogt [appellant sub 24] dat het plan ten onrechte niet voorziet in een zogeheten maatwerkregeling, op grond waarvan zijn in het extensiveringsgebied gelegen bedrijf alsnog in aanmerking komt voor de door hem gewenste uitbreidingsmogelijkheden. In dit kader wijst hij erop dat de ontwikkeling van zijn bedrijf door het plan 'op slot' is komen te zitten. Ter zitting heeft hij verder aangevoerd dat het bedrijf in het verleden steeds met vergunningen is uitgebreid. Gelet daarop meent [appellant sub 24] dat het redelijk is om hem nu ook ontwikkelingsruimte te bieden. Ter zitting heeft [appellant sub 24] verder nog aangevoerd dat de omvang van het toegekende aanduidingsvlak weliswaar iets ruimer is dan de oppervlakte van de bestaande bebouwing, maar deze ruimte biedt geen mogelijkheden om het bedrijf uit te breiden.

124.1. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat er geen aanleiding bestond om voor [appellant sub 24] een maatwerkregeling ten behoeve van de door hem gewenste uitbreiding op te nemen. Hiertoe hebben zij toegelicht dat de maatwerkregeling waarop [appellant sub 24] doelt niet geldt voor bedrijven die zijn gericht op paddenstoelenteelt, omdat voor paddenstoelenteelt - anders dan voor glastuinbouw - reeds sinds 1993 concentratiebeleid geldt: op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied gemeente Maasdriel 1993" was nieuwvestiging en grootschalige uitbreiding van paddenstoelenteeltbedrijven alleen mogelijk in het gebied aan de Veilingweg; in het voormalige intensiveringsgebied Kievitsham Kerkdriel was alleen de uitbreiding van glastuinbouwbedrijven toegestaan. De aanwijzing in het onderhavige plan van Kievitsham Kerkdriel als extensiveringsgebied leidt daarom in vergelijking met het voorheen geldende plan niet tot een beperking van de uitbreidingsmogelijkheden van [appellant sub 24]. Dat geldt wel voor de glastuinbouwbedrijven, waarvoor de nette overgangsregeling in het leven is geroepen.

124.2. Niet in geschil is dat de bestaande bedrijfsvoering in het plan als zodanig is bestemd. Evenmin is in geschil dat het voorheen geldende plan geen uitbreidingsmogelijkheden bood voor het perceel van [appellant sub 24]. Ten slotte staat vast dat geen omgevingsvergunningen zijn verleend voor de thans gewenste uitbreiding van het bedrijf.

124.3. In het aangevoerde ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid tot de gekozen planregeling voor de percelen van [appellant sub 24] hebben kunnen komen. Hiertoe overweegt de Afdeling dat vanaf het moment van inwerkingtreding van het bestemmingsplan "Buitengebied gemeente Maasdriel 1993" duidelijk was dat paddenstoelenteeltbedrijven elders zouden worden geconcentreerd en dat uitbreiding van het paddenstoelenbedrijf op het perceel [locatie 25] daarom vanaf dat moment niet meer tot de mogelijkheden behoorde. Naar het oordeel van de Afdeling hebben provinciale staten voorts in redelijkheid gewicht kunnen toekennen aan de omstandigheid dat de door [appellant sub 24] gewenste uitbreiding de resterende openheid van het gebied aantast. Hierbij betreft de Afdeling dat ter zitting door provinciale staten aan de hand van een luchtfoto is geïllustreerd dat in de directe omgeving van het perceel van [appellant sub 24] - in lijn met de doelstelling van het plan om de landschappelijke kwaliteit van de gebieden te versterken - bebouwing zal worden gesloopt, waardoor de openheid van het gebied verder toeneemt. Provinciale staten hebben zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat zich daarmee niet verhoudt dat op het perceel van [appellant sub 24] bebouwing wordt toegevoegd.

Het betoog faalt.

125. [appellant sub 24] betoogt voorts dat het plan in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Hiertoe wijst hij erop dat ter plaatse van het perceel [locatie 26], dat eveneens is gelegen in een extensiveringsgebied, wel uitbreidingsmogelijkheden zijn toegestaan.

125.1. Ter zitting hebben provinciale staten zich op het standpunt gesteld dat de door [appellant sub 24] genoemde situaties niet vergelijkbaar zijn. Weliswaar gaat het bij beide percelen om een champignonkwekerij in extensiveringsgebied, maar het perceel [locatie 26] kenmerkt zich door een vierkante en massieve vorm en een goede landschappelijke inpassing, waardoor een uitbreiding een minder ingrijpend effect heeft op de openheid van het gebied, zo hebben provinciale staten toegelicht. Gelet op deze toelichting ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van gelijke situaties. Het plan is in zoverre dan ook niet in strijd met het gelijkheidsbeginsel vastgesteld.

Het betoog faalt.

126. Het beroep van [appellant sub 24] is ongegrond.

De beroepen van [appellant sub 25] en [appellant sub 26]

127. In het plan is door middel van een wijzigingsbevoegdheid voorzien in de aanleg van een nieuwe rondweg, de zogeheten rondweg Nieuwaal. [appellant sub 25] en [appellant sub 26] richten zich beiden tegen de aanleg van die rondweg.

[appellant sub 25] is eigenaar van gronden die westelijk van de Jacob [locatie 27] liggen. Het gaat om graslanden die hij in gebruik heeft voor zijn melkveehouderij. Met zijn beroep wil hij voorkomen dat zijn gronden worden gebruikt voor de nieuw aan te leggen rondweg Nieuwaal. Hij vreest met name dat hij als gevolg van de aanleg van de weg wordt beperkt in zijn bedrijfsvoering, omdat de ruimte voor het weiden van koeien en het uitrijden van mest daardoor wordt beperkt.

[appellant sub 26] woont op korte afstand van de gronden waarop de nieuwe rondweg mogelijk is gemaakt. Hij vreest met name voor aantasting van zijn woon- en leefklimaat. De rondweg is bovendien voorzien op zijn grasland.

-ingetrokken beroepsgronden

128. Ter zitting hebben [appellant sub 25] en [appellant sub 26] de beroepsgrond over het ten onrechte niet ter inzage leggen van een aantal stukken met het ontwerp-inpassingsplan en het vastgestelde plan ingetrokken. Dit geldt ook voor de beroepsgronden over de luchtkwaliteit en de bescherming van

archeologische waarden.

-planregeling

129. Aan een deel van de gronden van [appellant sub 25] en [appellant sub 26] zijn de bestemming "Agrarisch - Tuinbouw" en de aanduiding "wetgevingzone - wijzigingsgebied verkeer" toegekend.

Ingevolge artikel 28, lid 28.5.4, van de planregels is het college van gedeputeerde staten bevoegd de in het plan opgenomen bestemmingen te wijzigen naar de bestemming "Verkeer" ten behoeve van het realiseren van de benodigde ontsluitingswegen, mits wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- het gebied is gelegen ter plaatse van de aanduiding "wetgevingzone - wijzigingsgebied verkeer";

-het aantal rijstroken bedraagt niet meer dan 2.

-nut en noodzaak

130. [appellant sub 25] en [appellant sub 26] betogen dat nut en noodzaak van de rondweg niet zijn aangetoond. Hiertoe voeren zij aan dat weliswaar in de nota zienswijzen is vermeld dat de leefbaarheid van Nieuwaal met de aanleg van de weg is gediend omdat de overlast vanwege vrachtverkeer als gevolg van de voorziene weg afneemt, maar een onderbouwing op basis van cijfers ontbreekt. Voor zover moet worden uitgegaan van een aantal verkeersbewegingen op de voorziene rondweg van 200 tot 300 per etmaal zoals staat in het akoestisch onderzoek rondweg Nieuwaal, voeren [appellant sub 25] en [appellant sub 26] aan dat de functie van de voorziene rondweg gelet op die aantallen zeer beperkt is. In dit kader wijzen zij erop dat volgens de CROW-rapportage 'Aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom' een aantal van 5.000-6.000 motorvoertuigen per etmaal in een 30 km/uur zone nog acceptabel is. De huidige verkeersdruk op de kern Nieuwaal ligt vele malen lager, zo stellen [appellant sub 25] en [appellant sub 26].

130.1. Provinciale staten hebben toegelicht dat onderzoek is gedaan naar de huidige verkeersbewegingen in de kern Nieuwaal. Hieruit blijkt dat thans tussen de 1.450 en de 1.500 voertuigen per dag door de kern Nieuwaal rijden. Met de aanleg van de voorziene rondweg willen provinciale staten bereiken dat de verkeersdruk op de kern van Nieuwaal afneemt. Dit past bij het doel van het plan om glastuinbouw te concentreren in intensiveringsgebieden, terwijl tegelijkertijd de leefbaarheid van het gebied wordt verbeterd. Hiertoe hebben provinciale staten erop gewezen dat met de aanleg van de rondweg 250 tot 300 verkeersbewegingen per etmaal zullen plaatsvinden op de rondweg. Zonder de aanleg van de rondweg zouden die verkeersbewegingen in de kern plaatsvinden. Zo nodig zullen er maatregelen worden getroffen om doorgaand verkeer naar de rondweg te leiden, aldus de toelichting van provinciale staten ter zitting.

130.2. Gelet op de toelichting van provinciale staten ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid nut en noodzaak van de voorziene rondweg hebben kunnen aannemen. Hierbij betreft de Afdeling dat de omstandigheid dat in de CROW-rapportage staat dat 5.000-6.000 motorvoertuigen per etmaal acceptabel is op wegen waar een maximale snelheid van 30 km/uur geldt, niet doorslaggevend is. Provinciale staten hebben in dit kader in redelijkheid gewicht kunnen toekennen aan de omstandigheid dat het huidige wegstelsel in de kern te smal is voor het verwerken van vrachtverkeer.

Het betoog faalt.

-ladder duurzame verstedelijking

131. [appellant sub 25] en [appellant sub 26] betogen verder dat in de plantoelichting ten onrechte niet is ingegaan op de actuele regionale behoefte aan de voorziene rondweg.

131.1. Ingevolge artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) voldoet de toelichting bij een plan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt aan de in dat artikellid genoemde voorwaarden.

Ingevolge artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, wordt in het Bro onder stedelijke ontwikkeling verstaan een ruimtelijke ontwikkeling van een bedrijventerrein of zeehaventerrein, of van kantoren, detailhandel, woningbouwlocaties of andere stedelijke voorzieningen.

131.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 18 februari 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:448](#), overweging 6.3) wordt de aanleg van een weg niet aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder i, van het Bro.

Het betoog faalt.

131.3. Voor zover [appellant sub 25] en [appellant sub 26] in hun reactie op het deskundigenbericht en ter zitting hebben aangevoerd dat ook de actuele regionale behoefte aan de voorziene uitbreiding van de glastuinbouw in Nieuwaal had moeten worden beoordeeld, wijst de Afdeling erop dat in het beroepsschrift het betoog over artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro expliciet is toegespitst op de voorziene rondweg. Gelet hierop vormt het betoog dat er geen actuele regionale behoefte aan glastuinbouw in Nieuwaal is, een nieuwe beroepsgrond. Gelet op artikel 1.6a van de Chw moet een na de beroepstermijn ingediende beroepsgrond buiten inhoudelijke bespreking blijven.

-voorwaarde wijzigingsbevoegdheid

132. [appellant sub 25] en [appellant sub 26] betogen dat de wijzigingsbevoegdheid onvoldoende waarborgen bevat om aantasting van hun belangen te voorkomen. Zij staan een regeling voor waarin is bepaald dat slechts gebruik mag worden gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid, indien er geen onevenredige aantasting van de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en opstallen plaatsvindt, alsook indien een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van nabijgelegen woningen wordt gewaarborgd.

In dit kader heeft [appellant sub 25] naar voren gebracht dat de realisatie van de rondweg op een deel van zijn gronden zijn agrarische bedrijfsvoering belemmert. Hiertoe wijst [appellant sub 25] erop dat de komst van de rondweg meebrengt dat het houden van melkkoeien niet langer mogelijk is. Bovendien wordt de ruimte om mest uit te rijden beperkt, waardoor een mestoverschot op zijn bedrijf dreigt. Hij vreest dat het exploiteren van een melkveehouderij als gevolg daarvan niet langer mogelijk zal zijn. Dit brengt mee dat het bedrijf niet verkoopbaar is. [appellant sub 25] staat ligging van het zuidelijke gedeelte van het tracé in westelijke richting voor.

[appellant sub 26] vreest dat het plan op dit punt leidt tot aantasting van zijn woon- en leefklimaat, met name als gevolg van de geluidhinder die de voorziene weg meebrengt. Ter zitting heeft hij ook nog gewezen op het verlies aan uitzicht. Ook [appellant sub 26] staat een alternatieve ligging van de weg voor.

132.1. Provinciale staten hebben ter zitting erkend dat het plan op dit punt leidt tot een aantasting van de bedrijfsmogelijkheden van zowel [appellant sub 26] als [appellant sub 25], vanwege het verlies aan grond dat de realisering van de weg meebrengt. Dit zal zijn weerslag vinden in onderhandelingen die zullen plaatsvinden voorafgaand aan de vaststelling van het wijzigingsplan.

Wat betreft de keuze voor dit tracé hebben provinciale staten gesteld dat de gekozen ligging van de rondweg als voordeel heeft dat een aantal percelen die thans tot het intensiveringsgebied behoren, buiten dat gebied zullen vallen. Deze percelen zullen worden ingevuld als groene 'buffer' tussen de woningen in de kern Nieuwaal en de kassen in het intensiveringsgebied. Verder doorsnijdt de gekozen ligging volgens provinciale staten het open landschap niet. Ten slotte is ook gekeken naar een meer

westelijk gelegen route. Dit alternatief bleek niet reëel te zijn, omdat deze route te ver van de huidige wegen ligt. Daardoor bestaat het risico dat de verkeersdruk op de kern van Nieuwaal niet weggenomen wordt, zo hebben provinciale staten toegelicht.

132.2. Wat betreft het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van [appellant sub 26] overweegt de Afdeling als volgt. In het akoestisch onderzoek rondweg Nieuwaal staat dat in het worstcasescenario, waarbij is uitgegaan van 600 motorvoertuigen per etmaal, op een afstand van 18 meter vanaf de weg-as nog wordt voldaan aan de voorkeursgrenswaarde van 48 dB. De afstand van het perceel van [appellant sub 26] tot het gebied waaraan de aanduiding "wetgevingszone - wijzigingsgebied verkeer" is toegekend, bedraagt echter al 18 meter, zodat de afstand van de weg-as tot de woning van [appellant sub 26] groter zal zijn. Gelet daarop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten niet in redelijkheid aannemelijk hebben kunnen achten dat er op zodanige wijze invulling aan de wijzigingsbevoegdheid kan worden gegeven dat bij de woning van [appellant sub 26] sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

132.3. Gelet op de toelichting van provinciale staten en hetgeen hiervoor is overwogen over het woon- en leefklimaat ter plaatse van de woning van [appellant sub 26], geeft het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat provinciale staten het belang dat is gemoeid met de aanleg van de rondweg niet in redelijkheid zwaarder hebben kunnen laten wegen dan het belang van [appellant sub 25] en [appellant sub 26] bij behoud van de bestaande situatie, zowel wat betreft het woon- en leefklimaat als de bedrijfsvoering. Daarom ziet de Afdeling in het aangevoerde evenmin aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten in redelijkheid een nadere voorwaarde hadden moeten opnemen met betrekking tot het voorkomen van onevenredig nadeel voor [appellant sub 25] en [appellant sub 26].

Het betoog faalt.

-watercompensatie

133. [appellant sub 25] en [appellant sub 26] betogen voorts dat onduidelijk is of kan worden voorzien in voldoende watercompensatie bij de realisatie van de voorziene rondweg. Zij wijzen er in dit kader op dat het plan op dit punt een grote toename aan verhard oppervlak meebrengt. De percelen van [appellant sub 25] zijn aan een dijk gelegen, zodat hij vreest voor wateroverlast op zijn weiland. De woning van [appellant sub 26] ligt eveneens aan een dijk. Ook hij vreest wateroverlast.

133.1. Provinciale staten hebben ter zitting gesteld dat er in het gebied voldoende ruimte beschikbaar is voor waterberging, bijvoorbeeld op het noordelijk van het voorziene tracé gelegen puntvormige perceel. Door [appellant sub 25] en [appellant sub 26] hebben geen feiten of omstandigheden gesteld op grond waarvan de Afdeling grond ziet aan de juistheid van deze stelling van provinciale staten te twijfelen. Dat provinciale staten ervoor hebben gekozen om de exacte wijze waarop de waterberging zal plaatsvinden niet in het onderhavige plan vast te leggen, maar bij het wijzigingsplan aan de orde te laten komen, acht de Afdeling gelet op de aanwezige ruimte voor die berging niet onredelijk. Hierbij betreft de Afdeling dat uit artikel 3.1.6, eerste lid, onder b, in samenhang gelezen met artikel 1.1.1, derde lid, van het Bro volgt dat de toelichting op het wijzigingsplan een beschrijving bevat van de wijze waarop in het plan rekening is gehouden met de gevolgen voor de waterhuishouding, aan welke eis wordt voldaan.

Het betoog faalt.

-flora en fauna

134. [appellant sub 25] en [appellant sub 26] betogen voorts dat het onderzoek naar de beschermde flora en fauna niet volstaat. Daardoor is niet duidelijk of een ontheffing op grond van de Flora en faunawet (hierna: Ffw) noodzakelijk is en zo ja, of die kan worden verleend.

134.1. Aan de vaststelling van het plan ligt een onderzoek van EcoGroen ten grondslag naar de effecten van de uitvoering van de voorziene rondweg Nieuwaal op beschermde natuur. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport Natuurtoets Rondweg Nieuwaal verricht door

EcoGroen (hierna: de natuurtoets). Hierin staat dat ter plaatse van de voorziene rondweg kleine modderkruipers en poelkickers voorkomen. Voor de kleine modderkruiper is werken conform een Gedragscode vereist, voor de poelkikker dient ontheffing te worden aangevraagd. Verder staat in de natuurtoets dat voorzorgsmaatregelen kunnen worden getroffen met betrekking tot het beschermen van de poelkikker, waaronder het werken buiten voor de poelkikker gevoelige periodes en het eventueel verlies in voortplantingswater van poelkikker meenemen in het uiteindelijke ontwerp.

134.2. [appellant sub 25] en [appellant sub 26] hebben ter onderbouwing van hun betoog een tegenrapport laten opstellen door GroenTeam (hierna: rapport GroenTeam).

134.3. In het rapport GroenTeam staat dat de Nationale Databank voor Flora en Fauna (hierna: NDFF) ten onrechte niet is geraadpleegd en dat ten onrechte geen veldonderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van de vastgelegde criteria. Verder heeft GroenTeam erop gewezen dat volgens de NDFF naast de poelkikker ook de rugstreepad en de kamsalamander binnen een straal van 1 kilometer van het gebied kunnen worden aangetroffen. Daarom had veldonderzoek moeten plaatsvinden naar de aanwezigheid van deze soorten. Verder is volgens GroenTeam ten onrechte niet onderbouwd dat het waterslakje platte schijfhoren ter plaatse niet voorkomt. Voorts is in de natuurtoets de aanwezigheid van een aantal diersoorten uitgesloten. GroenTeam meent dat dit echter niet of nauwelijks is onderbouwd. Ten slotte wijst GroenTeam erop dat het bemonsteren van vissen weliswaar is gedaan, maar volgens GroenTeam hadden het aantal en de locaties van de bemonstering moeten worden opgenomen, zodat het onderzoek controleerbaar wordt. Aanvullend wordt nog opgemerkt dat veldonderzoek in de maanden mei en juni had moeten plaatsvinden.

134.4. De vragen of voor de uitvoering van het plan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat provinciale staten het plan niet hebben kunnen vaststellen, indien en voor zover zij op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Ter zitting hebben provinciale staten gesteld dat er in het plangebied tijdens veldonderzoek geen andere beschermde soorten zijn aangetroffen dan de kleine modderkruiper en de poelkikker. Bij de vaststelling van het wijzigingsplan dat voorziet in de aanleg van de rondweg zal evenwel opnieuw veldonderzoek plaatsvinden. Voor eventuele andere beschermde soorten die tijdens dat onderzoek worden aangetroffen zullen zo nodig ontheffingen worden aangevraagd. Nu uit het tegenonderzoek niet blijkt dat zich in het gebied beschermde diersoorten bevinden waarvoor ontheffingen niet kunnen worden verkregen en [appellant sub 25] en [appellant sub 26] evenmin hebben gesteld dat die ontheffingen niet kunnen worden verkregen, ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Het betoog faalt.

-financiële uitvoerbaarheid

135. Verder betogen [appellant sub 25] en [appellant sub 26] dat de financiële uitvoerbaarheid niet is verzekerd. Hiertoe voeren zij aan dat in de plantoelichting weliswaar is verwezen naar de SOK, maar dat hierin maar een beperkte financiële verantwoording van het plan wordt gegeven.

135.1. De aanleg van de rondweg is genoemd als infrastructureel project in de Businesscase. Ter zitting hebben provinciale staten gesteld dat de kosten van de aanleg van de rondweg zijn betrokken bij de totale kosten als genoemd in de Businesscase. In het uitvoeringsconvenant is vervolgens ingestemd met de Businesscase, waaronder met de verdeling van het tekort. Gelet hierop ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten op voorhand in redelijkheid hadden moeten inzien dat het inpassingsplan op dit punt financieel niet uitvoerbaar is. Hierbij betreft de Afdeling dat geen feiten of omstandigheden zijn gesteld op grond waarvan eraan moet worden getwijfeld dat de bij het plan betrokken partijen aan hun verplichtingen zouden kunnen voldoen.

Het betoog faalt.

-uitvoerbaarheid anderszins

136. [appellant sub 25] en [appellant sub 26] betogen ten slotte dat de uitvoerbaarheid van het plan niet is verzekerd, omdat delen van de gronden bij hen in eigendom zijn. Voor de realisatie van de rondweg is het daarom nodig dat overeenstemming wordt bereikt over de overdracht van deze gronden. [appellant sub 25] en [appellant sub 26] geven aan dat zij daartoe niet bereid zijn.

136.1. Uit het verhandelde ter zitting blijkt dat provinciale staten voornemens zijn zo nodig tot onteigening van deze gronden over te gaan en dat voor de verwerving dan wel onteigening van de gronden geld beschikbaar is gesteld. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat daarom in zoverre evenmin grond voor het oordeel dat de uitvoerbaarheid van het plan onvoldoende inzichtelijk is gemaakt.

Het betoog faalt.

-conclusie

137. De beroepen van [appellant sub 25] en [appellant sub 26] zijn ongegrond.

Het beroep van [appellant sub 27]

138. [appellant sub 27] woont aan de [locatie 28] te Rossum en houdt ter plaatse vier paarden en twee pony's. In verband daarmee zijn op zijn perceel diverse voorzieningen gerealiseerd, zoals een paardenstal, een paardenbak en een stapmolen. Voorts zijn op de gronden van [appellant sub 27] een verhard pad en een mestplaat aangelegd.

139. [appellant sub 27] betoogt dat het bouwvlak voor zijn perceel te klein is. Hij voert daartoe aan dat in de beantwoording van zijn zienswijze is toegezegd dat zijn bouwvlak zodanig zou worden uitgebreid dat dit ook ziet op het deel van zijn gronden waar een paardenbak is. Daarnaast vallen ook andere bestaande voorzieningen ten onrechte niet binnen het bouwvlak. [appellant sub 27] wil in ieder geval dat ook de bestaande stapmolen op zijn perceel binnen het bouwvlak komt te vallen.

139.1. Provinciale staten erkennen dat de uitbreiding van het bouwvlak vanwege de paardenbak die in antwoord op zijn zienswijze is toegezegd onjuist is verwerkt in het inpassingsplan. Abusievelijk is het bouwvlak niet in zuidoostelijke richting uitgebreid, maar in zuidwestelijke richting, aldus provinciale staten. Omdat de stapmolen zonder de daarvoor vereiste vergunning is opgericht, is er niet voor gekozen om ook die binnen het bouwvlak te brengen, aldus provinciale staten.

139.2. Nu provinciale staten erkennen dat de toegezegde aanpassing van het bouwvlak op onjuiste wijze is verwerkt in het inpassingsplan, geeft het aangevoerde aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

140. Met wijziging van het bouwvlak zoals provinciale staten die beogen, wordt niet geheel aan de bezwaren van [appellant sub 27] tegemoetgekomen. Ten behoeve van toekomstige besluitvorming zal de Afdeling daarom op de resterende bezwaren van [appellant sub 27] ingaan.

140.1. De gronden van [appellant sub 27] zijn bestemd als "Agrarisch" en gedeeltelijk voorzien van de aanduidingen "bedrijfswoning" en "bouwvlak".

Volgens het deskundigenbericht staat op het perceel van [appellant sub 27] een schuur met paardenstal op gronden die zijn aangeduid als "bouwvlak". In het deskundigenbericht staat dat deze schuur wordt gebruikt voor de stalling van vijf paarden en diverse opslag van materiaal en materieel. Daarnaast heeft [appellant sub 27] ten westen van deze schuur voor de stalling van twee paarden/pony's een paardenstal gebouwd van ongeveer 30 m², aldus het deskundigenbericht. Deze paardenstal valt buiten het door provinciale staten beoogde bouwvlak.

Vast staat dat deze paardenstal zonder vergunning is gerealiseerd. [appellant sub 27] heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat het bouwvlak zoals provinciale staten dat hebben beoogd op te nemen in het inpassingsplan onvoldoende ruimte biedt voor de stalling van de vier paarden en twee pony's die hij, zoals hij ter zitting heeft gesteld, ter plaatse houdt.

Gelet op het voorgaande hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen aanleiding bestaat om de aanduiding "bouwvlak" voor het perceel van [appellant sub 27] zo te begrenzen dat naast de schuur met paardenstal ook de nadien gebouwde paardenstal van ongeveer 30 m² daar binnen valt.

140.2. Provinciale staten hebben er geen bezwaar tegen dat [appellant sub 27] hobbymatig paarden houdt, maar hebben ter zitting gesteld dat met het toestaan van een stapmolen niet langer kan worden gesproken van het hobbymatig houden van paarden. [appellant sub 27] heeft in reactie daarop toegelicht dat hij de stapmolen nodig heeft om zijn paarden voldoende beweging te kunnen geven en zo in goede gezondheid te houden. Gelet op deze toelichting beoogt [appellant sub 27] met zijn stapmolen niet het aantal paarden en pony's dat hij houdt uit te breiden of zijn paarden en pony's anders dan voor hobbymatig gebruik te houden. De Afdeling is daarom van oordeel dat provinciale staten onvoldoende hebben gemotiveerd waarom het toestaan van een stapmolen ertoe zou leiden dat geen sprake meer is van hobbymatig gebruik. Voor zover provinciale staten vrezen dat de stapmolen [appellant sub 27] in staat stelt om in een zodanige omvang paarden te houden dat van een hobby redelijkerwijs niet langer kan worden gesproken, bestaat de mogelijkheid om in het inpassingsplan maximale toegestane aantallen paarden en pony's op te nemen die op de gronden van [appellant sub 27] mogen worden gehouden.

Wat betreft de stapmolen op het perceel van [appellant sub 27] hebben provinciale staten gesteld dat deze zonder vergunning is opgericht. De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten er terecht van uitgaan dat wat betreft de stapmolen geen sprake is van een bestaande, legale situatie die zij om die reden in beginsel hadden moeten toestaan. Dit betekent echter niet dat provinciale staten zonder nadere motivering kunnen voorbijgaan aan de wens van [appellant sub 27] om met het oog op de gezondheid van zijn paarden en pony's toch een stapmolen op zijn gronden mogelijk te maken.

Gelet op het voorgaande is het inpassingsplan vastgesteld in strijd met artikel 3:46 voor zover dat geen stapmolen mogelijk maakt op de gronden van [appellant sub 27].

141. Voor zover [appellant sub 27] betoogt dat het voor zijn gronden in het plan opgenomen bouwvlak zou moeten worden uitgebreid vanwege de aanwezigheid van een verhard pad en een mestplaat op zijn perceel, hebben provinciale staten er terecht op gewezen dat deze voorzieningen niet slechts zijn toegestaan binnen een bouwvlak. Provinciale staten hebben dan ook in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om vanwege de mestplaat en het verharde pad dit bouwvlak verder te vergroten.

142. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling provinciale staten een opdracht geven om het in 139.2 geconstateerde gebrek te herstellen. Daartoe zullen provinciale staten, zoals zij hebben beoogd, voor het perceel van [appellant sub 27] alsnog moeten voorzien in een bouwvlak dat mede de ter plaatse aanwezige paardenbak omvat.

Daarnaast zal de Afdeling provinciale staten een opdracht geven om het in 140.2 geconstateerde gebrek te herstellen. Hiervoor zullen provinciale staten ofwel alsnog deugdelijk moeten motiveren waarom zij geen regeling treffen waarmee de stapmolen op het perceel van [appellant sub 27] is toegelaten, dan wel alsnog moeten voorzien in een dergelijke planregeling.

Het beroep van [appellante sub 28]

143. [appellante sub 28] voert een paddenstoelenteeltbedrijf aan de [locatie 29] te Velddriel, dat hij wil uitbreiden.

144. [appellante sub 28] betoogt dat het inpassingsplan ten onrechte niet alle ontwikkelingen mogelijk maakt waarvoor aan hem omgevingsvergunningen zijn verleend. Hij wijst erop dat aan hem op 14 mei 2014 voor het oprichten van een champignonkwekerij een omgevingsvergunning in de zin van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is verleend (hierna: Wabo) voor overschrijding van de maximale bouwhoogte van 12 m met 0,2 m. De oprichting van een champignonkwekerij waarvoor deze vergunning is verleend, is volgens [appellante sub 28] ten onrechte niet in het plan mogelijk gemaakt, nu hij tijdens een hoorzitting over het inpassingsplan heeft ingesproken en in reactie daarop is aangekondigd dat vergunde bouwmogelijkheden in het plan zouden worden verwerkt. Weliswaar was nog een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen benodigd, maar die vergunning is aangevraagd en had niet op grond van artikel 2.10, eerste lid en onder c, van de Wabo mogen worden geweigerd, omdat de aangevraagde activiteit niet in strijd is met de omgevingsvergunning van 14 mei 2014, zo betoogt [appellante sub 28]. Indien de Afdeling [appellante sub 28] volgt in dit laatste betoog stelt [appellante sub 28] dat hij geen procesbelang meer heeft bij zijn beroep omdat hij de gewenste uitbreiding van zijn bedrijf dan kan realiseren.

144.1. Provinciale staten stellen dat alle vergunde uitbreidingsmogelijkheden zijn verwerkt in het inpassingsplan en zij onderbouwen dat als volgt.

De omgevingsvergunning die volgens [appellante sub 28] ten onrechte niet is verwerkt in het plan houdt de toestemming in om gebruik te maken van een in het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied Maasdriel 1993" geboden afwijkingmogelijkheid van de maximaal toegestane hoogte voor bedrijfsgebouwen van 12 meter, tot 12,2 meter. [appellante sub 28] heeft deze omgevingsvergunning aangevraagd voor de realisatie van een nieuw te bouwen champignonkwekerij ten westen van het bestaande bedrijfsgebouw en de werktuigenberging, aan de Veilingweg nabij de Hoevenesweg. [appellante sub 28] is er in de vergunning echter op attent gemaakt dat de vergunning alleen de toestemming om af te wijken van de maximale bouwhoogte inhoudt. Om de beoogde kwekerij te kunnen bouwen, diende [appellante sub 28] ook een omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen" aan te vragen, zoals blijkt uit pagina 3 en 4 van de vergunning.

144.2. In de inspraaknota is het bezwaar van [appellante sub 28] over het verwerken van zijn vergunningen als volgt verwoord: "Inspreker wenst de vergunde ruimte voor zijn paddenstoelenbedrijf op de verbeelding terug te zien."

Als reactie hierop staat in de inspraaknota vermeld: "De zienswijze wordt op dit punt overgenomen, de vergunde uitbreiding komt op kaart."

144.3. Op pagina 3 en 4 van de op 14 mei 2014 verleende vergunning staat het volgende:

"Volledigheidshalve wordt het volgende opgemerkt. Op dit moment beschikt u over een omgevingsvergunning voor de activiteit "handelen in strijd met ruimtelijke ordening". Om de beoogde kwekerij te kunnen bouwen dient u ook een omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen" aan te vragen. Immers zonder een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is het niet mogelijk uitvoering te geven aan het beoogde bouwproject. Indien u nu een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit "bouwen" wilt indienen, wijzen wij u erop dat de aanvraag aangehouden dient te worden conform artikel 3.3, eerste lid onder a van de Wabo aangezien er een voorbereidingsbesluit van de Provincie Gelderland van kracht is. Te zijner tijd zal het bouwplan aan de nieuwe regelgeving getoetst worden, derhalve kan op dit moment niet gegarandeerd worden dat er een omgevingsvergunning verleend kan worden voor de activiteit bouwen."

144.4. [appellante sub 28] heeft op 24 februari 2015 een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteiten "bouwen" en "handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening" ingediend, welke vergunning bij besluit van 11 augustus 2015 is geweigerd. De aanvraag om een omgevingsvergunning is geweigerd, omdat het bouwplan in strijd is met het inpassingsplan. In het deskundigenbericht staat dat de aanvraag betrekking heeft op paddenstoelenteelt, terwijl de gronden ter plaatse van de uitbreiding niet zijn voorzien van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - paddenstoelenteelt".

Bovendien is ter plaatse geen bouwvlak aanwezig en is de beoogde uitbreiding niet achter de bedrijfswoning geprojecteerd. Tegen de weigering van de omgevingsvergunning heeft [appellante sub 28] bezwaar ingediend, zo staat in het deskundigenbericht.

144.5. Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, de omgevingsvergunning geweigerd indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12.

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en wordt voldaan aan de overige in deze bepaling opgenomen voorwaarden.

In artikel 1.1 van de Wabo is bepaald dat in deze wet onder bestemmingsplan onder meer wordt verstaan een provinciaal inpassingsplan als bedoeld in de Wro dat van toepassing is op de plaats waar de activiteit wordt of zal worden verricht en de krachtens dat plan gestelde nadere eisen.

144.6. Ter zitting hebben provinciale staten toegelicht dat zij alleen volledig vergunde ontwikkelingen in het inpassingsplan mogelijk hebben willen maken. Voor het oordeel dat uit de reactie in de inspraaknota op het bezwaar van [appellante sub 28] moet worden afgeleid dat provinciale staten hebben beoogd om ook nog niet volledig vergunde, maar wel vergunbare ontwikkelingen mogelijk te maken, biedt de formulering van deze reactie naar het oordeel van de Afdeling geen aanknopingspunten. Daarin wordt immers gesproken over "de vergunde uitbreiding". Vast staat dat de door [appellante sub 28] gewenste uitbreiding van zijn bedrijf ten tijde van de vaststelling van het inpassingsplan niet volledig was vergund.

De Afdeling is voorts van oordeel dat [appellante sub 28] niet kan worden gevolgd in zijn betoog dat het inpassingsplan de gewenste uitbreiding van zijn bedrijf mogelijk had moeten maken omdat de aanvraag van 24 februari 2015 voor uitbreiding van zijn bedrijf niet kon worden geweigerd, gelet op de op 14 mei 2014 verleende vergunning. Nu deze vergunning slechts ziet op afwijking van de toegestane bouwhoogte tot 12,2 meter, terwijl de aanvraag van 24 februari 2015 ziet op de gehele voorziene uitbreiding van het bedrijf van [appellante sub 28], kan immers niet worden volgehouden dat de op 24 februari 2015 aangevraagde activiteit niet in strijd is met de op 14 mei 2014 verleende omgevingsvergunning.

145. [appellante sub 28] heeft in zijn zienswijze op het deskundigenbericht aangevoerd dat in het inpassingsplan meer gevallen zijn waarin planologische bouwmogelijkheden uit het voorheen geldende plan zijn overgenomen terwijl het desbetreffende gebouw ook nog niet volledig was vergund. Daarbij heeft hij gewezen op het perceel [locatie 11].

In een nader stuk heeft [appellante sub 28] verder aangevoerd dat ten tijde van de vaststelling van het inpassingsplan provinciale staten bekend waren met het concrete bouwplan van [appellante sub 28] voor uitbreiding van zijn bedrijf, zodat zij hiermee, gelet op vaste jurisprudentie van de Afdeling, bij hun besluit rekening hadden moeten houden.

145.1. Ingevolge artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet kunnen na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

Met het betoog dat het inpassingsplan voor vergelijkbare situaties wel voorziet in de beoogde ontwikkeling heeft [appellante sub 28] een beroep gedaan op het gelijkheidsbeginsel. De Afdeling stelt vast dat dit een buiten de beroepstermijn aangevoerde beroepsgrond betreft, die gelet op artikel 1.6a van de Crisis- en herstelwet niet inhoudelijk aan de orde kan komen. Dit geldt ook voor het betoog dat

provinciale staten bij hun besluit rekening hadden moeten houden met het concrete bouwplan van [appellante sub 28] en het ter zitting naar voren gebrachte betoog dat de plansystematiek ondeugdelijk is omdat daaraan slechts financiële motieven ten grondslag liggen.

146. Het beroep is ongegrond.

Bestuurlijke lus

147. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van overweging 78.1 een passende planregeling vast te stellen;
- met inachtneming van overweging 86.2 en 87.1 een passende planregeling vast te stellen;
- met inachtneming van overweging 88.1 een passende planregeling vast te stellen;
- met inachtneming van overweging 91.4 een planregeling vast te stellen waaruit blijkt dat artikel 5, lid 5.2.2, onder c, van de planregels betrekking heeft op gebouwen en voorts een passende planregeling te treffen waaruit blijkt dat de verplichting tot landschappelijke inpassing niet ziet op de reeds bij besluiten van 15 mei 2007 en 7 april 2011 vergunde uitbreidingsmogelijkheden;
- met inachtneming van overweging 139.2 voor het perceel van [appellant sub 27] alsnog te voorzien in een bouwvlak dat mede de ter plaatse aanwezige paardenbak omvat;
- met inachtneming van overweging 140.2 ofwel alsnog deugdelijk te motiveren waarom geen regeling is getroffen waarmee de stapmolen op het perceel van [appellant sub 27] is toegelaten, dan wel alsnog te voorzien in een dergelijke planregeling;
- de Afdeling de uitkomst mede te delen en het besluit tot wijziging op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht behoeft bij de voorbereiding van het gewijzigde besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten

148. Ten aanzien van [appellant sub 15], [appellante sub 16], [appellante sub 17] en [appellant sub 27] zal in de einduitspraak worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Wat betreft de andere appellanten bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart niet-ontvankelijk de beroepen van:

- [appellant sub 5A] en [appellante sub 5B], voor zover ingesteld door [appellante sub 5B];
- [appellant sub 8] en anderen;
- [appellant sub 12A] en [appellante sub 12B];
- [appellante sub 19A] en [appellante sub 19B], voor zover ingesteld door [appellante sub 19A];

II. draagt provinciale staten van Gelderland op om:

- binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van het overwogene in 147 een nieuw besluit te nemen;
- dit besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen en de Afdeling de uitkomst mede te delen;

III. verklaart ongegrond de beroepen van:

- [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B];
- [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B];
- [appellant sub 3];
- [appellant sub 4A] en [appellante sub 4B];
- [appellant sub 5A] en [appellante sub 5B], voor zover ingesteld door [appellant sub 5A];
- [appellant sub 6];
- [appellant sub 7];
- [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B];
- [appellant sub 10];
- de stichting Stichting Plattelandswaarden Bommelerwaard e.o.;
- [appellant sub 13];
- [appellante sub 14] en anderen;
- [appellant sub 18];
- [appellante sub 19A] en [appellante sub 19B], voor zover ingesteld door [appellante sub 19B];
- [appellant sub 20A] en [appellant sub 20B];
- [appellante sub 21A] en [appellante sub 21B];
- [appellante sub 22] en anderen;
- [appellante sub 23];
- [appellant sub 24];
- [appellant sub 25];
- [appellant sub 26];
- [appellante sub 28A], gevestigd te Maasdriel, en [appellant sub 28B].

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. O.S. Nijveld, griffier.

w.g. Van Diepenbeek
voorzitter De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 11 mei 2016

786-528.

Bijlage 1

Adres	Bedrijfsactiviteit	Bestaande oppervlakte inclusief bedrijfswoning in m ²
[locatie 19]-[locatie 18] Velddriel	Handel in kunstmeststoffen en gewasbeschermingsmiddelen	2068

Bijlage 2

Functie van het gebouw	Bouwhoogte in m	Oppervlakte in m ²
Bedrijfsgebouw	12	Bestaand (zoals opgenomen in lid 5.1, aanhef en onder b) + 10%

Bijlage 3

Tabel solitaire glastuinbouwbedrijven	
Adres	Maximaal toegestane uitbreiding kassen en/of bijbehorende bedrijfsgebouwen
[locatie 22]	2,5 hectare, onder voorwaarde dat de kassen en overige bedrijfsbebouwing aan de Dorpsweg 5 worden gesloopt