

Datum : 21 juni 2022
Documentnummer : 2022-037697, (UITAB)
Dossiernummer : K26454

Voordracht van gedeputeerde staten aan provinciale staten van Groningen inzake de ingediende bezwaren tegen het besluit van provinciale staten om ten behoeve van de uitbreiding van de Eemshaven (gebiedsontwikkeling Oostpolder) voor de maximale duur van drie jaren gronden aan te wijzen waarop de artikelen 10 tot en met 15, 24 en 26 van de Wet voorkeursrecht gemeenten van toepassing zijn.

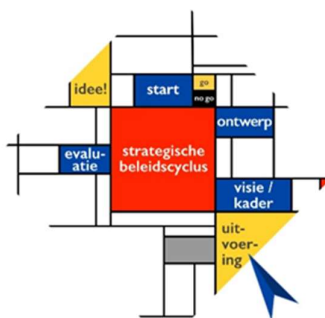
1. Samenvatting

Ter besteding van ons aanwijzingsbesluit van 6 april 2021, hebben uw Staten op 30 juni 2021 besloten om ten behoeve van de uitbreiding van de Eemshaven gronden aan te wijzen waarop een voorkeursrecht van toepassing is (voordracht 28/2021). Tegen de besluiten zijn bezwaren ingediend. De commissie rechtsbescherming adviseert na behandeling van de bezwaren uw besluit aan te passen waardoor het voorkeursrecht niet geldt op gronden waarop een recht van opstal is gevestigd ten behoeve van windturbines en adviseert daarnaast uw besluit op onderdelen te voorzien van een nadere motivering. In het bijgevoegde ontwerpbesluit wordt voorgesteld de nadere motivering over te nemen zoals in deze voordracht verwoord alsmede voorgesteld af te wijken van het advies van de commissie ten aanzien van de gronden van de windturbines.

2. Doel en wettelijke grondslag

Doel van de voordracht is een beslissing van provinciale staten op de ingediende bezwaren tegen het aanwijzingsbesluit van provinciale staten. Op grond van artikel 6 lid 3 van de Wet voorkeursrecht gemeenten worden de bezwaren gericht tegen ons besluit van 6 april 2021 aangemerkt als tevens te zijn gericht tegen uw besluit. Bezwaren worden behandeld door de commissie rechtsbescherming. In de Regeling Commissie rechtsbescherming provincie Groningen 2020 is geregeld dat de Commissie rechtsbescherming bestuursorganen van de provincie Groningen adviseert over de te nemen beslissing op aan hen gerichte bezwaren. Aangezien het bestreden besluit door provinciale staten is genomen dient dit bestuursorgaan ook de beslissing op de bezwaren te nemen.

3. Procesbeschrijving en planning



De eigenaren en derde belanghebbenden van de gronden in de Oostpolder waarop een voorkeursrecht is gevestigd, zijn in de gelegenheid gesteld om tussen 14 april en 26 mei 2021 bezwaren in te dienen tegen ons besluit van vestiging van een voorlopig voorkeursrecht. De commissie rechtsbescherming heeft deze bezwaren in behandeling genomen en ons gevraagd verweerschriften op te stellen. Op 10 en 29 juni 2021 zijn door ons verweerschriften aan de commissie gezonden. Op 29 november 2021 is vervolgens een openbare hoorzitting gehouden, waar de indieners van bezwaren in de gelegenheid zijn gesteld om mondeling een toelichting te geven. De commissie heeft op 20 januari 2022 haar advies op deze bezwaren uitgebracht.

Aangezien de indieners van de bezwaren ook in de gelegenheid zijn gesteld om voorafgaand aan uw besluit van 30 juni zienswijzen in te dienen, zijn de bezwaren ook vrijwel allen gelijkluidend ingediend als zienswijze. Deze zienswijzen zijn beoordeeld en in de door uw Staten op 30 juni 2021 vastgestelde reactienota zienswijzen van een provinciaal standpunt voorzien. De inhoud van de voornoemde verweerschriften is vrijwel gelijk aan de inhoud van de door uw Staten vastgestelde reactienota.

Nadat uw Staten op 30 juni 2021 het bestendigingsbesluit hebben genomen, zijn de eigenaren en belanghebbenden schriftelijk geïnformeerd over uw besluit en is een afschrift toegezonden van de door u vastgestelde reactienota. Daarbij is gewezen op de mogelijkheid om bezwaren te maken tegen uw besluit. Van deze mogelijkheid heeft één derde-belanghebbende gebruik gemaakt en een aanvullend bezwaarschrift ingediend. Ook dit bezwaarschrift heeft de commissie rechtsbescherming betrokken in haar advies.

De commissie rechtsbescherming adviseert GS in haar advies van 20 januari 2022 om vanwege het vervallen van het besluit van GS van 6 april 2021 de daartegen gerichte bezwaren niet-ontvankelijk te verklaren. Het betreffende besluit is namelijk van rechtswege komen te vervallen op grond van artikel 6 lid 1 Wvg, terwijl op grond van artikel 6 lid 3 Wvg de daartegen gerichte bezwaren worden geacht te zijn gericht tegen uw besluit van 30 juni 2021.

Op zichzelf is juist dat, in verband hiermee de door de commissie geadviseerde niet-ontvankelijk verklaring kan volgen. Volgens ons brengt de wet evenwel met zich mee dat, nu het besluit van GS van 6 april 2021 van rechtswege is komen te vervallen, GS niet langer bevoegd zijn om op het bezwaar te beslissen. Dat dienen uw Staten te doen. Aldus ook met zoveel woorden de rechtbank Overijssel in haar uitspraak van 11 februari 2021 (ECLI:NL:RBOVE:2021:600, r.o. 3.3.1). Vandaar dat wordt voorgesteld dat niet GS, maar uw Staten de bezwaren tegen het besluit van 6 april 2021 niet-ontvankelijk verklaren. De bezwaren tegen het besluit van 6 april 2021 worden beoordeeld in het kader van het besluit van uw Staten.

De commissie adviseert ten aanzien van uw besluit van 30 juni 2021 om dit besluit te herroepen waardoor het voorkeursrecht geen betrekking heeft op gronden waarop een beperkt recht van opstal is gevestigd ten behoeve van windturbines, alsmede uw besluit van een nadere motivering te voorzien. Daarnaast wordt geadviseerd om de door de commissie genoemde partijen een proceskostenvergoeding toe te kennen.

Uw Staten wordt gevraagd een beslissing op bezwaar te nemen en de indieners van de bezwaren vervolgens schriftelijk te informeren over uw besluit. Tegen dit besluit kan beroep worden ingesteld.

5. Inspraak/participatie

Er is sprake van een formele inspraakprocedure. De indieners van de bezwaarschriften zijn in de gelegenheid gesteld om schriftelijke bezwaren mondeling toe te lichten aan de commissie rechtsbescherming. De commissie heeft vervolgens geadviseerd. Tussen dit advies en uw beslissing op bezwaar is niet opnieuw gelegenheid voor de indieners van bezwaren om in te spreken of te participeren.

6. Nadere toelichting

Voor de maximale regie op de uitbreiding van de Eemshaven, ter voorkoming van (ongewenste) samenwerkingen met ontwikkelaars en het tegengaan van prijsopdrijving en speculatie hebben uw Staten op 30 juni 2021 besloten om gronden aan te wijzen waarop een voorkeursrecht van toepassing is.

De commissie rechtsbescherming is, blijkens haar advies, van mening dat:

- a) in het besluit van Provinciale Staten niet expliciet een provinciaal belang is benoemd als bedoeld in artikel 3.26 lid 1 Wro,
- b) er niet voldoende aannemelijk is gemaakt dat het daadwerkelijke feitelijke gebruik van de gronden waarop een beperkt recht van opstal is gevestigd voor de windturbines afwijkt van de toegedachte bestemming,
- c) uit de motivering van het besluit niet een erkenning blijkt van de bijzondere status van de maatschap [REDACTED] gelet op relatie met de grond en dat zij woonachtig zijn in het aangewezen gebied.
- d) het voor de hand had gelegen dat ter motivering van het besluit en meer specifiek de totale omvang van het gebied waarop de aanwijzing betrekking heeft mede naar openbare stukken zou zijn verwezen;

- e) de belangen betreffende de kwaliteit van de agrarische grond en de (on)mogelijkheden voor compensatie in de motivering bij het besluit hadden moeten worden betrokken;
- f) een proceskostenvergoeding moet worden toegekend aan de partijen die daar om hebben verzocht.

In het navolgende komen deze onderwerpen aan de orde en geven wij aan op welke wijze uw Staten naar onze opvatting hierover moeten oordelen. Dit oordeel is onder verwijzing naar het onderstaande opgenomen in ons ontwerpbesluit. Zoals u zult zien komen de onderwerpen b en f daarin afzonderlijk aan de orde. De onderwerpen a, c, d, en e zijn daarin gebundeld en behoren allen tot de nadere onderbouwing van uw besluit.

a. Provinciaal belang ex. artikel 3.26 lid 1 Wro

1. Advies commissie rechtsbescherming

De commissie rechtsbescherming is van oordeel dat er niet een specifiek provinciaal belang is benoemd als bedoeld in artikel 3.26 lid 1 van de Wet ruimtelijke ordening (afgekort: Wro). De enkele wens om zelf de maximale regie te kunnen voeren op de beoogde ontwikkeling maakt niet zonder meer dat sprake is van een provinciaal belang. In de voordracht is genoemd dat aan de uitbreiding van de Eemshaven naast het creëren van werkgelegenheid de provinciale doelstellingen gericht op het versterken van de regionale economie, het vergroenen van de industrie en het leveren van een bijdrage aan de energietransitie ten grondslag liggen. De commissie meent dat de motivering op dit punt nadere toelichting vereist nu niet zonder meer duidelijk is in welk provinciaal document deze belangen zijn vastgelegd.

2. Nadere motivatie

Bij de totstandkoming van de Wro heeft de minister aangegeven dat de bevoegdheid tot vaststelling van een provinciaal inpassingsplan een bevoegdheid is voor een provincie om zelf actief ontwikkelingen te realiseren. In de memorie van toelichting is in dit verband onder andere gewezen op projecten met een hoog maatschappelijk belang dat lokale belangen overstijgt. Bij de uitbreiding van de Eemshaven is hiervan sprake. De doelen waarnaar de commissie verwijst zijn allen afkomstig uit onze provinciale Omgevingsvisie.

In de Omgevingsvisie is opgenomen: Wij kiezen voor regisseren als andere partijen ook een rol hebben en als het effectief en doelmatig is dat wij de regie nemen. Op het bovengemeentelijke en (inter)regionale niveau hebben wij een verbindende en regisserende rol voor de fysieke leefomgeving. Bovengemeentelijk zien wij onder meer wanneer er sprake is van concurrentie tussen gemeenten of NIMBY: besluiten waarvan iedereen liever heeft dat die in een andere gemeente landen. Wij vervullen de regierol ook op verzoek van gemeenten. In dat kader dragen wij er bijvoorbeeld zorg voor dat gemeenten elkaar niet beconcurreren met een overaanbod van woningbouwlocaties en bedrijventerreinen. Wij ondersteunen het proces om samen met gemeenten te komen tot afspraken, vanuit de regisserende en faciliterende rol. De provincie kan zich bedienen van bestuurlijke en/of juridische instrumenten. Zo werken wij bijvoorbeeld in de Regio Groningen-Assen bestuurlijk samen met gemeenten en de provincie Drenthe op het gebied van de verdelingsvraagstukken voor de woningbouw en bedrijventerreinen. De regierol kan ook vereisen dat bevoegdheid van de gemeenten om bestemmingsplannen vast te stellen wordt ingekaderd. Grondslag van de Wet ruimtelijke ordening is dat iedere bestuurslaag zijn belangen en omgevingsbeleid formuleert en kan borgen. Provinciale Staten beschikken over de bevoegdheid om de doorwerking van het provinciaal omgevingsbeleid naar het gemeentelijke niveau te borgen door algemene instructieregels te geven over de inhoud van of toelichting op bestemmingsplannen. Het gaat daarbij om ruimtelijke belangen die door hun aard en schaal een zodanige afweging vergen dat de effecten van de besluitvorming het gemeentelijke belang overstijgen.

Op grond van de Wet ruimtelijke ordening hebben Provinciale Staten de bevoegdheid om een bestemmingsplan (in de wet inpassingsplannen genoemd) vast te stellen. Provinciale Staten kunnen alleen van deze bevoegdheid gebruik maken indien er sprake is van provinciale belangen. Het gaat dan bijvoorbeeld om een situatie waarin de totstandkoming van een bepaalde ruimtelijke ontwikkeling van zodanig (bovengemeentelijk) belang wordt geacht, dat de provincie de regie daarover van het begin af in handen wil hebben. Dit is bijvoorbeeld de aanleg van een provinciale wegverbinding of een project waarmee een provinciaal belang wordt gediend, zoals de realisering van een windenergiepark.

In de Omgevingsvisie is onze wens vastgelegd voor het industrieel verder ontwikkelen van de Eemshaven en Delfzijl als topgebied voor (duurzame) energie, chemische industrie en datacenters.

In de Omgevingsvisie hebben we vastgelegd dat we keuzes maken die randvoorwaarden scheppen voor een sterke en duurzame economische structuur. Met onze keuzes zorgen we dat de Groningse economie concurrerend, bereikbaar en toekomstbestendig blijft. Dit betekent onder meer het goed bereikbaar houden van de stad Groningen, de regionale kernen en de havengebieden. Dat betekent ook het bieden van ruimte voor bedrijven die zich willen (her)vestigen of uitbreiden. Wij zetten in op toekomstbestendig beleid door de planologische keuzes, de ontwikkelruimte, de ecologische inpassing en de voorschriften op het gebied van milieu. Duurzame energie is één van onze speerpunten. Om die reden willen we de ontwikkeling van duurzame energie maximaal faciliteren.

Vooraf investeren in de juiste fysieke randvoorwaarden kan de motor zijn om ontwikkelingen aan te jagen. Wij richten ons op innovatie en het creëren van banen in een aantal sterke noordelijke sectoren: energie, healthy ageing, biobased economy, big data, smart industry en water. Wij hebben een regierol en creëren ruimte en gunstige condities voor vestiging. Wij verleiden bedrijven en organisaties om zich langdurig aan Groningen te verbinden. Hiermee willen we een bijdrage leveren aan een belangrijk sociaal en economisch doel: het creëren van structurele werkgelegenheid. De EU 2020-doelen (smart, green, inclusive) zijn voor ons een belangrijk richtsnoer.

Het beleid van de gemeente Het Hogeland is vooral lokaal gericht; zij zet in op het behalen van energiedoelstellingen waarbij lokale initiatieven worden gestimuleerd en er oog is voor inwoners met minder draagkracht. Inwoners en bedrijven worden gestimuleerd en gefaciliteerd om het fossiele energieverbruik te verminderen, juist door laagdrempelige, duurzame initiatieven. De gemeente zet voor wat betreft economie en werkgelegenheid in op een ondernemersklimaat, dat goed is voor grote bedrijven, het MKB en ZZP'ers. De doelen die wij willen realiseren overstijgen in ruime mate dit lokale belang dat de gemeente vooral nastreeft. De gewenste ruimtelijke ontwikkeling is van bovengemeentelijk belang waardoor de provincie bevoegd is om op termijn een provinciaal inpassingsplan vast te stellen.

Conclusie:

Het provinciale belang voor het kunnen vaststellen van een provinciaal inpassingsplan is gelegen in de Omgevingsvisie provincie Groningen. Met deze nadere motivering kan het bestreden besluit in stand worden gehouden.

b. Windturbines: feitelijke gebruik afwijkend van togedachte bestemming

1. Advies commissie rechtsbescherming

De commissie is van oordeel dat u ontoereikend heeft gemotiveerd dat voor de gronden waarop met het oog op de exploitatie van windturbines een opstalrecht is gevestigd, geldt dat is voldaan aan de eis dat de togedachte bestemming afwijkt van het huidige gebruik. Het argument dat het eventueel denkbaar is dat een windturbine moet worden verplaatst, overtuigt niet. Bovendien is daarmee niet in voldoende mate aannemelijk gemaakt dat daarop een beter of intensiever gebruik van het deel van de grond waarop het recht van opstal is gevestigd, volgt. In de voordracht worden (dubbel)bestemmingen voorzien. De commissie kan zich niet aan de indruk onttrekken dat die betrekking zullen hebben op het positief bestemmen van windturbines. U heeft erkend dat het de verwachting is dat de windturbines, waarvoor de gronden ten tijde van Besluit II worden gebruikt, zullen blijven staan. Doorgaans zijn, dat is de commissie gebleken uit andere zaken over windturbines, opstalrechten uit oogpunt van kostenefficiëntie beperkt tot de minimale grondoppervlakte die noodzakelijk is voor de exploitatie van de windturbines. Daarom kan de commissie zich weinig voorstellen bij het geschetste beeld dat deze gronden voor landschappelijke inpassing zullen worden gebruikt en dat daarmee dat gebruik beter of intensiever zou zijn. Daarbij is van belang dat de commissie zich op het standpunt stelt dat de togedachte bestemming zodanig omschreven moet zijn, dat daaruit de intensivering van het bestaande gebruik duidelijk kan worden afgeleid. Dat is niet het geval.

Naar het oordeel van de commissie is niet aannemelijk gemaakt dat het daadwerkelijke feitelijke gebruik van de gronden waarop een recht van opstal ten behoeve van windturbines rust, afwijkt van de togedachte bestemming in het inpassingsplan, is niet voldaan aan de bevoegdheidseis in artikel 5, lid 1, van de Wvg. Zij adviseert vanwege het vorenstaande Besluit II te herroepen en aan te passen in die zin dat het besluit geen betrekking heeft op het deel van de gronden waarop een recht van opstal is gevestigd ten behoeve van windturbines.

2. Eerdere motivatie opgenomen in de stukken

De windturbines zijn thans in aanbouw en nog niet volledig gerealiseerd. Het bestaande gebruik zoals reclamant dat stelt is dus feitelijk nog niet het huidige bestaande gebruik.

We spreken in deze fase van de planvorming over voornemens. Het voornemen bestaat uit het realiseren van een bedrijventerrein waarbij windturbines kunnen blijven behouden, maar uit de nadere planuitwerking kan blijken dat dit voor één of meerdere turbines toch anders is. Inherent aan de toepassing van artikel 9a juncto 5 Wvg is dat ten tijde van de aanwijzing nog slechts over verwachtingen kan worden gesproken; de nadere planuitwerking dient nog plaats te vinden. In dit stadium kan daarom niet worden geconcludeerd dat verplaatsing of verwijdering van windturbines daadwerkelijk aan de orde zal zijn en evenmin kan worden vastgesteld dat de in aanbouw zijnde windturbines allemaal ongewijzigd gehandhaafd kunnen blijven. Ook zou – maar daarover is op dit moment en in deze fase nog niets concreets te zeggen - het inpassingsplan bijvoorbeeld kunnen voorzien in andere (grotere) windturbines of windturbines voor een periode van meer dan 30 jaar. Het is mogelijk dat één of meerdere windturbines geamoveerd moeten worden.

Inherent aan de toepassing van artikel 9a juncto 5 Wvg is dat ten tijde van de aanwijzing een globaal beeld bestaat van de toekomstige bestemming. In het huidige stadium van de planvoorbereiding kan niet op perceelsniveau worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. Bij de parlementaire behandeling van de Wvg is tot uitdrukking gebracht dat de voorkeursregeling niet zo beperkt behoeft te worden opgevat dat deze alleen zou kunnen worden toegepast wanneer sprake is van een bestemming voor wezenlijk andere gebruiksvormen. Ook wanneer de nieuwe bestemming voorziet in een vergelijkbaar, maar beter of intensiever gebruik dan het bestaande, zal van een afwijkend gebruik kunnen worden gesproken.

In een vast te stellen provinciaal inpassingsplan is naar verwachting sprake van een toegedachte niet agrarische bestemming en een afwijkend gebruik. In de reactienota zienswijzen is gemotiveerd aangegeven dat het planologische regime van de windturbines en inkoopstations enzovoorts is gestoeld op een tijdelijke vergunning van 30 jaar (buitenplanse afwijking). De onderliggende bestemming is conform het vigerende bestemmingsplan merendeels "agrarisch - dijklandschap". Als de windturbines met toebehoren behouden blijven gedurende de periode waar de omgevingsvergunning op ziet, zal sprake zijn van een beter en/ of intensiever gebruik van het bestaande gebruik, waardoor eveneens sprake is van een afwijkend gebruik. De gronden/ ruimte onder en naast de turbines kunnen bijvoorbeeld worden ingezet om een goede landschappelijke inpassing te creëren. In vergelijking met de huidige situatie is dan sprake van een beter of intensiever gebruik dan het bestaande gebruik.

Hierbij dient te worden opgemerkt dat de beperkte rechten van reclamant zich uitstrekken over een groter oppervlak dan enkel overeenkomt met de diameter van de mastvoet, waardoor ook niet kan worden gesteld zoals reclamant betoogt dat het gebruik, dat thans dus nog niet eens is aangevangen, enkel bestaat uit een gebruik als windturbine. Door het voorkeursrecht te vestigen wordt eveneens de situatie ondervangen dat het beperkte recht wordt gesplitst in een deel dat daadwerkelijk uit de ondergrond van de mastvoet bestaat en een restant.

3. Nadere motivering

Duidelijk is dat de commissie, blijkens haar hiervoor onder 1. weergegeven advies, op perceelsniveau heeft beoordeeld of wellicht een andere bestemming wordt toegekend en of die bestemming kan worden ingepast. Volgens ons is de commissie daarmee voorbij gegaan aan vaste jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Wij citeren uit een tweetal uitspraken van de Afdeling, te beginnen met een uitspraak uit 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW0295):

“Zoals de rechtbank met juistheid heeft overwogen, is inherent aan de toepassing van artikel 5 van de Wvg dat van de toegedachte bestemming nog slechts een globaal beeld bestaat. In dit stadium van de planvoorbereiding kan niet op perceelsniveau worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. Voorts behoeft nog niet voor elk in de aanwijzing betrokken perceel duidelijk te zijn of het kan worden ingepast.”

En voorts een eerdere uitspraak uit 2008 (ECLI:NL:RVS:2008:BC8501) (onderstreping door ons):

2.3. Voorts betogen [appellanten] dat de rechtbank eraan is voorbijgegaan dat de aanwijzing door de raad ook gronden omvat die een verkeersbestemming hebben, gronden die in de nabije toekomst niet voor woningbouw gebruikt kunnen worden en gronden die reeds een woonbestemming hebben. Volgens hen kunnen deze gronden niet in de aanwijzing betrokken worden, omdat de toegedachte bestemming van deze gronden niet afwijkt van het huidige gebruik ervan.

2.3.1. Dit betoog faalt. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 maart 2004 in zaak nr. [200304767/1](#)) is inherent aan de toepassing van artikel 8 van de Wvg [thans is dat de vervroegde aanwijzing, zoals neergelegd in artikel 5 Wvg - MN) dat ten tijde van de aanwijzing van de gronden nog slechts een globaal beeld bestaat van de toekomstige bestemming. In dat stadium van de planvoorbereiding kan niet op perceelsniveau worden aangegeven welke bestemming zal worden toegekend. Voorts behoeft nog niet voor elk in de aanwijzing betrokken perceel duidelijk te zijn of het kan worden ingepast. Nu de toegedachte toekomstige bestemming van de aangewezen gronden als geheel afwijkt van het huidige gebruik daarvan heeft de rechtbank terecht overwogen dat de aanwijzingsbevoegdheid van de raad vaststond en dat het, gelet op de onzekerheid van de definitieve invulling van het gebied Elspeet-Noord, waar de aangewezen gronden zijn gelegen, onlogisch noch onredelijk is dat de raad alle in het gebied liggende gronden in de aanwijzing heeft betrokken.

Uit deze jurisprudentie volgt dat als de toegedachte toekomstige bestemming van de aangewezen gronden als geheel afwijkt van het huidige gebruik daarvan, alle in het gebied liggende gronden in de aanwijzing mogen worden betrokken. Er hoeft niet op perceelsniveau gekeken te worden. Volgens ons heeft de adviescommissie dat miskend. Nu vaststaat dat de toekomstige toegedachte bestemming als geheel afwijkt van het huidige gebruik, betekent dit ook dat het advies van de commissie rechtsbescherming op dit punt niet gevolgd dient te worden en dat de onderhavige percelen in de aanwijzing betrokken konden worden.

Gelet hierop ten overvloede, zij er voor een goed begrip nog op gewezen dat 1) in tegenstelling tot de visie van de commissie dat uit andere zaken die zij heeft behandeld zou blijken dat beperkte rechten van opstal enkel worden gevestigd op de minimale grondoppervlakte, het beperkte recht van opstal bij de onderhavige windturbines gevestigd is op een groter oppervlak dan de mastvoet beslaat en 2) dat in dit stadium van de planvorming nog niet tot in detail aangegeven kan worden hoe elke vierkante meter van de Oostpolder zal worden gebruikt, maar dat het daadwerkelijk mogelijk is dat één of meerdere (in aanbouw zijnde) windturbines moeten worden geamoveerd of verplaatst.

Conclusie: Wij stellen voor om in afwijking van het advies van de commissie rechtsbescherming te besluiten het bestreden besluit in stand te laten. Uit uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat in dit stadium van de planvoorbereiding, gelet op de onzekerheid van de definitieve invulling van de Oostpolder, het niet onlogisch of onredelijk is om alle in het gebied liggende gronden aan te wijzen als gronden waarop het voorkeursrecht van toepassing is.

c. Erkenning status en bewoning maatschap [REDACTED]

1. Advies commissie rechtsbescherming

Namens de maatschap [REDACTED] is betoogd dat er een bijzondere relatie met de grond bestaat waarop het voorkeursrecht is gevestigd. Als enige van de betrokken eigenaren en beperkt gerechtigden zijn de deelnemers van de maatschap ook woonachtig in het aangewezen gebied. De commissie rechtsbescherming is van oordeel dat deze bijzondere status niet is erkend en niet blijkt welke belangenafweging daaromtrent is gemaakt.

2. Eerdere motivatie opgenomen in de stukken

In de voordracht bij ons besluit hebben wij opgenomen: "*Het algemeen belang dat bij de vestiging van het voorkeursrecht is gediend afwegend tegen het individuele belang van de eigenaren van en zakelijk gerechtigden op de betrokken onroerende zaken, komen wij tot de conclusie dat het vestigen van het (tijdelijke) voorkeursrecht zwaarder moet wegen dan het achterwege laten van de toepassing daarvan. In deze belangenafweging zijn specifiek ook de belangen betrokken waar de indieners van de zienswijzers en reclamanten bij de bezwaarschriften op hebben gewezen, waaronder de exploitatie van een bedrijf (soms door meerdere generaties), verlies aan areaal, bedrijfsopvolging en bewoning in het plangebied*".

In de reactienota zienswijzen hebben Provinciale Staten specifiek voor de situatie van de maatschap [REDACTED] het volgende overwogen: *"De Wvg is een reactief verwervingsinstrument ten behoeve van de realisering van ruimtelijk beleid. De Wvg als instrument heeft geen invloed op de bewoning van indiener in het plangebied en raakt niet het toekomstperspectief van het op de aangewezen gronden geëxploiteerde bedrijf. Bij zowel het besluit door Gedeputeerde Staten als het besluit van Provinciale Staten is het belang van indiener afgewogen. De zienswijze is hoofdzakelijk gericht op de planvorming en overige inhoudelijke ruimtelijke aspecten, die bij de besluitvorming over de planuitwerkingsfase en/ of het toekomstige provinciaal inpassingsplan dan wel projectbesluit horen. Eventuele inhoudelijke argumenten van indiener kunnen opnieuw bij de vaststelling van een inpassingsplan naar voren worden gebracht".*

3. Nadere motivatie

De bijzondere relatie van de maatschap [REDACTED] met hun eigendommen in de Oostpolder is ons bekend; deze positie wordt door ons erkend. Zoals uit onze eerdere motivatie blijkt zijn wij daarbij van mening dat de inzet van het reactieve verwervingsinstrument WvG geen invloed heeft op deze bijzondere positie. Enkel in de situatie dat de maatschap [REDACTED] besluit haar gronden en/ of gebouwen te verkopen dient zij haar eigendommen eerst bij ons aan te bieden. Zolang van een voorgenomen verkoop geen sprake is, zijn er voor de familie [REDACTED] geen gevolgen vanwege de inzet van het reactieve instrument.

Bij de besluitvorming hebben wij gecontroleerd dat wordt voldaan aan de vestigingseisen van de Wvg voor de onderhavige situatie door een vergelijking te maken tussen de huidige (agrarische) bestemming van de boerderij die door de maatschap [REDACTED] wordt bewoond met de togedachte bestemming en het feitelijke afwijkende gebruik hiervan. Het door de maatschap [REDACTED] geschetste beeld dat zij komen te wonen op een groot bedrijventerrein en daarmee hun directe woon- en leefklimaat beïnvloed zal worden, vormt geen belang dat relevant is in het kader van onderhavige besluitvorming. Onderhavig besluit betreft immers (enkel) een reactief verwervingsinstrument; die wijzigd als zodanig de milieu- of woonsituatie niet.. Het financiële belang van gronden en bedrijfsvoering waar de maatschap [REDACTED] op heeft gewezen is reeds door ons onder verwijzing naar de afweging van de wetgever bij de totstandkoming van de Wvg afgewogen tegen het individuele belang, waardoor wij niet opnieuw deze afweging in onze besluitvorming hoefden te betrekken.

Conclusie:

Ondanks de bijzondere relatie met de grond en de bewoning in het plangebied, zijn wij van mening dat ons belang bij de vestiging van het voorkeursrecht zwaarder moet wegen dan de belangen van de maatschap [REDACTED] bij het achterwege laten van de toepassing van het voorkeursrecht. Het bestreden besluit kan in stand worden gehouden met deze nadere motivatie.

d. Omvang gebied aanwijzing

1. Advies commissie rechtsbescherming

De commissie heeft aangegeven dat ter zitting is gebleken dat ter voorbereiding op de gebiedsontwikkeling al diverse onderzoeken zijn uitgevoerd. De commissie verwijst naar de voordracht van ons college aan Provinciale Staten van 13 april 2021, waarbij diverse stukken waren opgenomen. Deze voordracht is door Provinciale Staten eveneens op 30 juni 2021 behandeld. Volgens het oordeel van de commissie had het voor de hand gelegen dat naar deze openbare stukken zou zijn verwezen, specifiek voor wat betreft de omvang van het gebied.

2. Nadere motivatie

De commissie verwijst naar documenten die vanaf 13 april 2021, gelijktijdig met de bekendmaking van het vestigen van een voorkeursrecht, openbaar zijn geworden door plaatsing op onze website. Vanaf die dag zijn de documenten ook voor eenieder, inclusief onderhavige indieners van bezwaren, raadpleegbaar via de projectwebsite: www.hetdigitalediggelschip.nl. Tijdens de commissievergadering op woensdag 12 mei 2021 en de vergadering van Provinciale Staten op woensdag 30 juni 2021 hebben eigenaren van aangewezen gronden de mogelijkheid gehad om in te spreken. Door de sprekers is daarbij verwezen naar de inhoud van de documenten. Daarnaast verwijzen indieners van bezwaren en/ of zienswijzen naar de inhoud van deze documenten. Wij concluderen op basis hiervan dat een rechtstreekse verwijzing naar de documenten in de besluiten ontbraken, maar de eigenaren wel kennis hebben kunnen nemen van de stukken.

De omvang en het specifieke gebied zijn gebaseerd op de resultaten van onderzoeken. Een van de documenten die is gepubliceerd betreft het onderzoeksrapport van Buck Consultancy International van 8 juli 2020. In dit rapport wordt een marktverkenning gedaan voor de ontwikkeling

van een grootschalig bedrijventerrein in de Oostpolder. Er wordt een inschatting gemaakt van het ruimtebeslag van ca. 600 hectare, onder meer op basis van een reële marktvraag.

Conform de wettelijke vereisten is aan elke eigenaar en beperkt gerechtigde na de besluitvorming van zowel ons als Provinciale Staten een schriftelijke mededeling gedaan. Hierbij is aan een ieder overeenkomstig artikel 3 lid 3 van de Wvg een kadastraal overzicht verstrekt waarop duidelijk zijn aangegeven de gronden waarop de aanwijzing betrekking heeft en de bijbehorende percelen of perceelsgedeelten. De omvang van het gebied was hierop duidelijk weergegeven. Hierdoor was goed te verifiëren dat de omvang van het gebied correspondeert met de omvang zoals die blijkt uit de openbare stukken.

Conclusie:

De omvang van het gebied waarop de aanwijzing betrekking had konden de eigenaren/ beperkt gerechtigden zien op het aan hen toegezonden kadastrale overzicht. Op basis van openbare onderzoeken en stukken, zoals het rapport van Buck Consultancy International, kan worden geverifieerd dat de omvang die is aangegeven bij het aanwijzingsbesluit met elkaar correspondeert. Het bestreden besluit kan in stand blijven.

e. Kwaliteit van de grond en (on)mogelijkheden compensatie

1. Advies commissie rechtsbescherming

De commissie rechtsbescherming is van mening dat specifiek de kwaliteit van de agrarische grond, die door alle bezwaarmakers als uitstekend wordt aangemerkt, en de (on)mogelijkheid voor de compensatie daarvan, belangen betreffen die in de motivering hadden moeten worden betrokken.

2. Nadere motivatie

De kwaliteit van de agrarische grond is geen rechtstreeks betrokken belang bij ons besluit. Het directe belang is naar onze mening gelegen bij de op de aangewezen gronden geëxploiteerde bedrijven. Wij hebben in onze motivatie, verweerschriften en reactienota aangegeven dat de bedrijfsvoering en toekomstperspectieven van deze bedrijven niet wordt geraakt door de vestiging van een voorkeursrecht. Het voorkeursrecht is een reactief verwervingsinstrument ten behoeve van de realisering van ruimtelijk beleid en is alleen van toepassing als een eigenaar een aangewezen onroerende zaak wil vervreemden.

Indien een eigenaar van een onroerende zaak zelf de afweging maakt om te verkopen en zijn gronden bij ons aan te bieden, zal deze eigenaar in dat geval ook zelf een inschatting hebben gemaakt over de beschikbaarheid van (kwalitatief vergelijkbare) vervangende grond en eventuele gevolgen voor zijn bedrijfsvoering. Het vraagstuk van de beschikbaarheid van compensatiegrond is in dit stadium en bij de besluitvorming over een reactief verwervingsinstrument niet relevant. Indien een eigenaar zijn grond te koop aanbiedt vindt op basis van artikel 13 lid 4 van de Wvg compensatie plaats met toepassing van de [artikelen 40b tot en met 40f van de onteigeningswet](#).

Conclusie:

Het voorkeursrecht is een reactief verwervingsinstrument. Slechts indien een eigenaar besluit zijn gronden te verkopen kent het voorkeursrecht gevolgen. De eigenaar zal in dat geval hebben nagedacht over de gevolgen voor zijn bedrijfsvoering. De kwaliteit van de grond of de mogelijkheid voor het aankopen van vervangende grond is geen vestigingsvereiste bij een voorkeursrecht. Het bestreden besluit kan derhalve in stand blijven.

f. Proceskosten

De commissie rechtsbescherming adviseert om een vergoeding van proceskosten toe te kennen aan de door haar genoemde partijen.

In onze optiek ligt het niet in de rede om een proceskostenvergoeding toe te kennen. Een toekenning geschiedt alleen in geval van herroeping van het bestreden besluit wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Een gegrond bezwaar dat niet leidt tot herroeping (zoals: een verbetering van vormfouten of de motivering) geeft in beginsel geen aanspraak op een proceskostenvergoeding.

Conclusie:

Een gegrond bezwaar dat niet leidt tot herroeping geeft geen aanspraak op een proceskostenvergoeding. Voorgesteld wordt het advies van de commissie rechtsbescherming op dit onderdeel niet over te nemen.

8. Voorstel

Wij stellen u voor het in ontwerp bij deze voordracht gevoegde besluit vast te stellen.

Groningen, 21 juni 2022

gedeputeerde staten van Groningen:

F.J. Paas , voorzitter.

, secretaris.

Behandeld door : De heer L. Kuipers

Telefoonnummer : 4604

e-mail : l.kuipers@provinciegroningen.nl

Bijlagen bij de voordracht

Nr.	Titel	Soort bijlage
1	Advies commissie rechtsbescherming	Advies