

Uitspraak 201707977/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 30 mei 2018
Tegen: de raad van de gemeente Neerijnen
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: RO - Gelderland
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:1783**

201707977/1/R1.

Datum uitspraak: 30 mei 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], handelend onder de naam [bedrijf] (hierna: [appellant]), gevestigd te Heesselt, gemeente Neerijnen,

en

de raad van de gemeente Neerijnen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 6 juli 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Neerijnen, Veegplan 2017" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 mei 2018, waar [appellant], vertegenwoordigd door [appellant], mr. ir. J.A.M. van der Lee en mr. S. Oord, en de raad, vertegenwoordigd door ing. J.A. Janssen, zijn verschenen.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels

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

Het plan

2. Het plan voorziet in een herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied Neerrijnen". De planherziening is vastgesteld om omissies te herstellen, kleine aanpassingen te maken en om vastgestelde postzegel- en wijzigingsplannen in te passen.

Teeltondersteunende voorzieningen

3. [appellant] kan zich niet verenigen met de bestemmingsplanregeling voor het perceel [locatie 1] (voorheen: [locatie 2]) te Heesselt, waar hij een aardbeiplantenteeltbedrijf exploiteert. [appellant] betoogt dat de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - teeltondersteunende voorziening" aan een te beperkt stuk grond is toegekend. Hij wil zijn bedrijf uitbreiden en dit is door het ontbreken van deze aanduiding op een gedeelte van zijn perceel niet mogelijk. [appellant] stelt dat hij zijn bedrijf omstreeks 2012 naar deze locatie heeft verplaatst met het voornemen om daar 500.000 planten te telen. Zonder een uitbreiding van de teeltondersteunende voorzieningen kan het bedrijf deze omvang niet bereiken en komt het bedrijf op slot te zitten. De raad werpt ten onrechte tegen dat bij het gebruik van teeltondersteunende voorziening niet kan worden voldaan aan de eis dat zijn bedrijf grondgebonden is. Volgens [appellant] wist het gemeentebestuur ten tijde van de bedrijfsverplaatsing al dat hij gebruik maakte van teeltondersteunende voorzieningen, meer specifiek teelttafels, dat zijn bedrijf niet of althans niet volledig grondgebonden is en dat hij voornemens was een bedrijf met een omvang van 500.000 planten te exploiteren. Aan de bedrijfsverplaatsing is medewerking verleend door vaststelling van een wijzigingsplan voor het perceel in 2012. Er zijn daarnaast bouwvergunningen verleend voor loods en die [appellant] met het oog op een bedrijfsomvang van 500.000 planten heeft gebouwd. Eén van die bouwvergunningen moet tevens worden geacht te zijn verleend voor de bouw van teelttafels zoveel als nodig voor de teelt van 500.000 planten.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat op grond van het al lang bestaande gemeentelijke beleid met het oog op het behoud van de ruimtelijke kwaliteit van het buitengebied in de omgeving van de oevers langs de Waal, alleen grondgebonden agrarische bedrijven zijn toegestaan. Aan het perceel van [appellant] is daarom de bestemming "Agrarisch", bestemd voor grondgebonden agrarische bedrijven, toegekend. In 2012 is door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) medewerking verleend aan de bedrijfsverplaatsing in de veronderstelling dat [appellant] weliswaar gebruik zou maken van teelttafels, maar dat een deel van de teelt ook in de grond zou plaats vinden, waardoor het bedrijf als grondgebonden kon worden aangemerkt. De aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - teeltondersteunende voorziening" ligt al op een groot deel van het perceel en het gebruik van teelttafels op die gronden is als zodanig bestemd. De raad wil het gebruik van teelttafels niet uitbreiden omdat dan niet langer sprake zou zijn van een grondgebonden bedrijf. Op de gronden waar teeltondersteunende voorzieningen zoals teelttafels niet zijn toegestaan, kan [appellant] telen in de grond, aldus de raad.

3.2. Aan het perceel is de bestemming "Agrarisch" toegekend. Een deel van de gronden aan de oostzijde van het perceel heeft de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - teeltondersteunende voorzieningen".

Artikel 1 van de planregels luidt: "In deze regels wordt verstaan onder:

[...];

1.70 teeltondersteunende voorzieningen, niet zijnde kassen: voorzieningen die toegepast worden om de teelt van groente, fruit, bomen of potplanten te bevorderen en te beschermen, zoals hagelnetten, stellingen en regenkappen, niet zijnde teeltondersteunende kassen;

[...]."

Artikel 3, lid 3.1, luidt: "De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. grondgebonden agrarische bedrijven [...];

[...]."

Lid 3.5.2 luidt:

"a. Teeltondersteunende voorzieningen in de vorm van teelttafels dan wel containerteelt op folie, zijn uitsluitend toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch - teeltondersteunende voorzieningen'.

[...]."

3.3. Tussen partijen is in geschil of de raad in redelijkheid alleen de bestaande teeltondersteunende voorzieningen, namelijk de teelttafels, als zodanig heeft kunnen bestemmen en een uitbreiding van die voorzieningen niet mogelijk hoefde te maken. Daarmee hangt samen de vraag of de raad in redelijkheid op het perceel van [appellant] alleen een grondgebonden bedrijf heeft kunnen toestaan. De meeste teeltondersteunende voorzieningen, zoals teelttafels of containerteelt op folie, leiden namelijk tot een niet-grondgebonden bedrijfsvoering.

3.4. De Afdeling stelt vast dat blijkens het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan "Toegepaste wijziging [locatie 2] te Heesselt", dat ten behoeve van de bedrijfsverplaatsing is vastgesteld, de eis uit het gemeentelijke beleid dat ter plaatse sprake moest zijn van een grondgebonden agrarisch bedrijf, destijds al gold. Dat, zoals [appellant] ter zitting heeft betoogd, geen van de wijzigingsregels de eis van grondgebondenheid stelden, maakt dit niet anders. Het feit dat aan de in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsvoorwaarden kan worden voldaan, laat de plicht van het college onverlet om in de besluitvorming omtrent de vaststelling van een wijzigingsplan ook na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, wijziging van de oorspronkelijke bestemming is gerechtvaardigd. Het college heeft vanuit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening en overeenkomstig het gemeentelijke beleid dat toen ook al gold, alleen een grondgebonden bedrijf op de locatie willen toestaan.

Voorafgaand aan de vaststelling van het wijzigingsplan heeft de Stichting Advisering Agrarische Bouwplannen (hierna: de SAAB) desgevraagd advies uitgebracht over de voorgenomen ontwikkeling en is tot de conclusie gekomen dat het bedrijf van [appellant] niet als grondgebonden agrarisch bedrijf kon worden aangemerkt. Uit het vaststellingsbesluit blijkt dat desondanks medewerking is verleend aan de verplaatsing nadat uit gesprekken met [appellant] bleek dat er naast teelt op teelttafels ook teelt in de grond zou plaatsvinden, zodat toch kon worden gesproken van een overwegend grondgebonden bedrijf. Ten tijde van de vaststelling van het wijzigingsplan wist [appellant] - althans had hij kunnen weten - dat het college medewerking had verleend in de veronderstelling dat hij een bedrijf zou exploiteren dat hoofdzakelijk grondgebonden was en dat in ieder geval een volledige niet-grondgebonden bedrijfsvoering niet was toegestaan. Weliswaar is aannemelijk dat het college bekend was met de voorgenomen bedrijfsomvang van 500.000 planten aangezien deze omvang ook in het advies van SAAB staat vermeld, maar niet is gebleken dat het college ook wist dat deze omvang alleen met behulp van teeltondersteunende voorzieningen zou kunnen worden bereikt, althans dat [appellant] de bedoeling had uitsluitend met teeltondersteunende voorzieningen, in het bijzonder teelttafels, te telen. Het college was er nu juist vanuit gegaan dat [appellant] ook in de grond zou telen. Ook is niet aannemelijk gemaakt dat het college de toezegging heeft gedaan dat een volledig niet-

grondgebonden bedrijfsvoering met uitsluitend niet-grondgebonden teeltondersteunende voorzieningen was toegestaan of hiertoe anderszins de verwachting zou hebben gewekt. De brief van het college van 24 juni 2015 die [appellant] ter zitting heeft overgelegd, geeft alleen het principestandpunt van het college weer over het als zodanig bestemmen van de bestaande teelttafels, maar zegt niets over een eventuele uitbreiding daarvan. Aan het feit dat er omgevingsvergunningen voor het bouwen van loodsen zijn verleend die [appellant] heeft aangevraagd met het oog op een bedrijfsomvang van 500.000 planten, kan [appellant] ook geen verwachtingen ontleenen, aangezien die bouwvergunningen niets zeggen over het gebruik van teeltondersteunende voorzieningen. Uit de in 2007 verleende bouwvergunning voor één van de loodsen kan ook niet worden afgeleid dat voor teelttafels, zoveel als nodig voor de teelt van 500.000 planten, vergunning is verleend. Nergens in de aanvraag, de bouwtekeningen of de definitieve vergunning wordt melding gemaakt van teelttafels.

3.5. Gezien het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd over de omstandigheden waaronder het bedrijf op de locatie is gevestigd, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad had moeten voorzien in een uitbreiding van niet-grondgebonden teeltondersteunende voorzieningen. De bedrijfsverplaatsing heeft destijds plaatsgevonden onder de voorwaarde dat sprake was van een grondgebonden bedrijfsvoering en hetgeen [appellant] heeft aangevoerd biedt geen aanleiding voor het oordeel dat de raad bij de vaststelling van dit plan niet in redelijkheid heeft kunnen vasthouden aan die eis. De raad heeft wat de mogelijkheid voor niet-grondgebonden teeltondersteunende voorzieningen betreft met de belangen van [appellant] in voldoende mate rekening gehouden door de bestaande teelttafels als zodanig te bestemmen. In zoverre faalt het betoog.

Ter zitting is echter aan de orde gesteld dat er teeltondersteunende voorzieningen denkbaar zijn die grondgebonden plaatsvinden. De raad heeft toegegeven dat een toepassing van folies, eventueel afgedekt met aarde en voorzien van plantgaten kwalificeert als een grondgebonden toepassing, omdat de planten in dat geval in de grond staan en niet op de folies. [appellant] heeft naar voren gebracht dat hij zijn bedrijfsvoering, in plaats van met extra teelttafels, mogelijk ook wel zou kunnen en willen uitbreiden door op deze wijze gebruik te gaan maken van folies. De Afdeling stelt vast dat het bestemmingsplan een grondgebonden toepassing van teeltondersteunende voorzieningen in de vorm van folies niet toelaat. Aangezien de belangrijkste reden voor de raad om de mogelijkheden voor teeltondersteunende voorzieningen niet uit te breiden, is geweest dat dan niet langer kan worden gesproken van een overwegend grondgebonden bedrijf, en dit bezwaar zich juist, zoals de raad ter zitting heeft aangegeven, bij een grondgebonden toepassing van folies niet voordoet, heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd waarom hij deze vorm van teeltondersteunende voorzieningen niet mogelijk heeft willen maken. In zoverre slaagt het betoog.

Conclusie

4. In hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover binnen de bestemming "Agrarisch" ter plaatse van het perceel [locatie 1] niet is voorzien in teeltondersteunende voorzieningen in de vorm van een grondgebonden toepassing van folies, is vastgesteld in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Het beroep is gegrond.

Opdracht en proceskosten

5. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen waarbij alsnog een deugdelijke motivering wordt gegeven over de aanvaardbaarheid van een grondgebonden toepassing van folies als teeltondersteunende voorziening en al dan niet een nieuw plan voor het perceel van [appellant] wordt vastgesteld. De Afdeling zal daartoe een termijn stellen.

5.1. De raad dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Neerijnen van 6 juli 2017 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Neerijnen, Veegplan 2017" wat betreft de gronden met de bestemming "Agrarisch" ter plaatse van het perceel [locatie 1], voor zover niet is voorzien in de mogelijkheid van teeltondersteunende voorzieningen in de vorm van een grondgebonden toepassing van folies;

III. draagt de raad van de gemeente Neerijnen op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Neerijnen tot vergoeding van bij [appellant], handelend onder de naam [bedrijf], in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.002,00 (zegge: duizendtwee euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat de raad van de gemeente Neerijnen aan [appellant], handelend onder de naam [bedrijf], het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C.A. Blankenstein, griffier.

w.g. Daalder w.g. Blankenstein
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 30 mei 2018

821.