

ECLI:NL:RVS:2012:BV5061

Instantie Raad van State
Datum uitspraak 15-02-2012
Datum publicatie 15-02-2012
Zaaknummer 201007430/1/R4
Rechtsgebieden Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie

Bij besluit van 21 juni 2010 heeft het college aan de raad een aantal aanwijzingen gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) met betrekking tot het door de raad bij besluit van 25 mei 2010 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied".

Vindplaatsen Rechtspraak.nl

Uitspraak

201007430/1/R4.

Datum uitspraak: 15 februari 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

het college van burgemeester en wethouders van Strijen (hierna: het gemeentebestuur),
appellant,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland (hierna: het college),
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2010 heeft het college aan de raad een aantal aanwijzingen gegeven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) met betrekking tot het door de raad bij besluit van 25 mei 2010 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied".

Tegen dit besluit heeft het gemeentebestuur bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 2 augustus 2010, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 16 augustus 2010.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 januari 2012, waar het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door L. Bos, werkzaam bij de gemeente, en I. de Feijter, werkzaam bij stedenbouwkundig adviesbureau RBOI, en het college, vertegenwoordigd door ing. E. Schepers, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 3.8, zesde lid, van de Wro, gelezen in samenhang met het vierde lid, voor zover hier van belang, kan het college, onverminderd andere aan hem toekomende bevoegdheden, met betrekking tot een onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan waarover hij een zienswijze over het ontwerp heeft ingediend en deze niet volledig is overgenomen, aan de gemeenteraad een aanwijzing geven als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld (hierna: reactieve aanwijzing). Het college vermeldt in de redengeving de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die de provincie beletten het betrokken provinciaal belang met inzet van andere aan haar toekomende bevoegdheden te beschermen.

Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, kan, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, het college aan de raad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.

2.2. Het bestemmingsplan "Buitengebied" voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor het buitengebied van de gemeente Strijen.

Wegens strijd met het provinciale interim beleid, bestaande uit het streekplan Zuid-Holland Zuid en de Nota Regels voor Ruimte (hierna: Interimbeleid), heeft het college besloten aan de raad een reactieve aanwijzing te geven die ertoe strekt dat een aantal onderdelen geen deel blijft uitmaken van het plan. Volgens het college is de reactieve aanwijzing beperkt tot die onderdelen van het plan die ook in strijd zijn met de Provinciale Structuurvisie en/of de Verordening Ruimte die inmiddels in werking zijn getreden.

Tabel 3.2 en tabel 4.2

2.3. Het betoog van het gemeentebestuur dat ten onrechte geen motivering is gegeven voor de reactieve aanwijzing met betrekking tot tabel 4.2 treft geen doel. De motivering die is gegeven voor de aanwijzing met betrekking tot de categorie 'overige bedrijven' in tabel 3.2 kan, gelet op de inhoud van beide regelingen, naar het oordeel van de Afdeling niet anders worden opgevat dan mede te gelden ter onderbouwing van de aanwijzing met betrekking tot de categorie 'overige bedrijven' in tabel 4.2.

2.4. Bij het bestreden besluit heeft het college aan de raad onder meer een reactieve aanwijzing gegeven met betrekking tot tabel 3.2, voor zover het betreft de categorieën 'kassenbouwbedrijf, glashandel', 'hoveniersbedrijf', 'overige bedrijven (categorieën 1 en 2 van de bedrijvenlijst uit de VNG-uitgave Bedrijven en milieuzonering)' en 'niet-agrarisch verwante detailhandel' en tabel 4.2, voor zover het betreft de categorie 'overige bedrijven (categorieën 1 en 2 van de bedrijvenlijst uit de VNG-uitgave Bedrijven en milieuzonering)'.

Het college heeft aan deze reactieve aanwijzingen ten grondslag gelegd dat het plan in zoverre nevenactiviteiten mogelijk maakt die niet gerelateerd zijn aan het landelijk gebied en derhalve bij een agrarisch bedrijf niet zijn toegestaan.

2.5. Ingevolge artikel 3.1, onderscheidenlijk 4.1 van de planregels, voor zover thans van belang, zijn de voor "Agrarisch met waarden - Landschapwaarden" dan wel "Agrarisch met waarden - Natuur en

landschapwaarden" aangewezen gronden bestemd voor het uitoefenen van een volwaardig agrarisch bedrijf, alsmede voor de in tabel 3.1 dan wel tabel 4.1 toegestane nevenfuncties.

Ingevolge artikel 3.5.1, onderscheidenlijk 4.5.1 van de planregels, voor zover thans van belang, kan het college van burgemeester en wethouders ontheffing verlenen ten behoeve van een of meer van de nevenfuncties die in tabel 3.2, onderscheidenlijk 4.2 zijn aangegeven zoals 'kassenbouwbedrijf, glashandel', 'hoveniersbedrijf', 'overige bedrijven (categorieën 1 en 2 van de bedrijvenlijst uit de VNG-uitgave Bedrijven en milieuzonering)' en 'niet-agrarisch verwante detailhandel'.

2.6. Het gemeentebestuur stelt dat deze reactieve aanwijzingen ten onrechte zijn gegeven. Het betoogt daartoe dat in het provinciale beleid geen limitatieve opsomming is gegeven van toelaatbare nevenactiviteiten bij agrarische bedrijven en dat de in het Interimbeleid alsmede de in de Verordening genoemde voorwaarden waaronder nevenactiviteiten mogen plaatsvinden in de planregels zijn overgenomen. Het gemeentebestuur ziet dan ook geen belemmeringen om het aantal toelaatbare nevenfuncties te verruimen om aldus de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven te verbeteren.

2.7. Het provinciale beleid ten tijde van het nemen van het bestreden besluit was er op gericht om de agrarische bedrijfsvoering te ondersteunen met ondergeschikte nevenactiviteiten die gerelateerd zijn aan het landelijke gebied. In de Nota Regels voor Ruimte, alsmede in artikel 4, zevende lid, van de Verordening is opgenomen dat nevenactiviteiten zoals zorg, mini-campings en overige agrogerelateerde voorzieningen onder de daarin opgesomde voorwaarden kunnen plaatsvinden.

2.8. Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de categorieën in tabel 3.2 en tabel 4.2 waarvoor de aanwijzingen zijn gegeven, nevenactiviteiten betreffen die niet passend zijn voor het buitengebied, omdat de nevenactiviteiten 'kassenbouwbedrijf, glashandel' en 'hoveniersbedrijf' behoren tot milieucategorie 3 of hoger, de nevenactiviteit 'overige bedrijven' onvoldoende concreet is gedefinieerd en 'niet-agrarisch verwante detailhandel' detailhandel in producten mogelijk maakt die niet in hoofdzaak ter plaatse zijn geproduceerd. Dat in de planregels de voorwaarden waaronder agrogerelateerde nevenactiviteiten mogen worden verricht zijn overgenomen maakt dit niet anders, nu het college die nevenactiviteiten reeds vanwege hun aard niet passend heeft mogen achten. Het college heeft zich derhalve met juistheid op het standpunt gesteld dat het plan in zoverre in strijd is met het destijds geldende beleid en tevens in strijd is met de inmiddels vastgestelde algemene regels.

2.8.1. Wat betreft het betoog van het gemeentebestuur dat onvoldoende is gemotiveerd waarom het college de categorie 'overige bedrijven' wel als vervolg- maar niet als nevenfunctie toelaatbaar vindt, wordt overwogen dat het provinciale beleid als nevenfuncties bij agrarische bedrijven enkel activiteiten toelaatbaar acht die gerelateerd zijn aan het landelijke gebied. Het provinciale beleid is gericht op het vrijwaren van het buitengebied van stedelijke functies. Slechts ter voorkoming van verpaupering van bedrijfsbebouwing, bij volledige beëindiging van de agrarische bedrijfsvoering, worden ruimere bedrijfsactiviteiten aanvaardbaar geacht. In hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college dit onderscheid niet heeft kunnen maken en om die reden had moeten afzien van het geven van een reactieve aanwijzing op dit punt.

2.9. Gezien het vorenstaande heeft het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing kunnen uitgaan, gelet op artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro.

In hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat provinciale belangen het geven van deze reactieve aanwijzingen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Het beroep van het gemeentebestuur is in zoverre ongegrond.

Artikel 3.7.4

2.10. Bij het bestreden besluit heeft het college aan de raad onder meer een reactieve aanwijzing gegeven met betrekking tot de zinsnede "bomen- en" in artikel 3.7.4 van de planregels.

2.11. Ingevolge artikel 3.7.4 van de planregels is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om met inachtneming van de wijzigingsvoorwaarden het plan te wijzigen ten behoeve van de omschakeling van een agrarisch bedrijf naar een bomen- en fruitteeltbedrijf.

2.12. Het college heeft aan de reactieve aanwijzing ten grondslag gelegd dat het provinciale beleid boomteeltbedrijven alleen in daartoe aangewezen gebieden toelaat en dat het onderhavige plangebied niet als zodanig is aangewezen.

2.13. Het gemeentebestuur stelt dat deze reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven. Daartoe voert het aan dat in de planregels voldoende zeker is gesteld dat er geen ruimtelijk ongewenste situaties ontstaan, omdat nieuwe boomteeltbedrijven alleen worden toegestaan als ze landschappelijk inpasbaar zijn en als de natuurwaarden zoals aanwezig niet worden geschaad. Volgens het gemeentebestuur is bovendien niet aangegeven waarom de wijzigingsbevoegdheid voor nieuwe fruitteeltbedrijven wel toelaatbaar is.

2.14. In de Nota Regels voor Ruimte staat, voor zover thans van belang, dat bedrijven gericht op boomteelt moeten worden geconcentreerd in de daartoe in de streekplannen aangewezen gebieden en dat vestiging van nieuwe fruitteeltbedrijven slechts mogelijk is in gebieden waar reeds sprake is van concentratie van dergelijke bedrijven.

Ingevolge artikel 4, derde lid, van de Verordening, voor zover thans van belang, wijzen bestemmingsplannen voor gronden gelegen buiten het concentratiegebied van de boom- en sierteelt geen bestemmingen aan die nieuwvestiging van agrarische bedrijven met boom- en sierteelt mogelijk maken.

Niet in geschil is dat het plangebied niet is aangewezen als concentratiegebied voor boom- en sierteelt.

2.15. Het plan maakt derhalve mogelijk dat gronden, die buiten het concentratiegebied voor boomteeltbedrijven liggen, worden gewijzigd ten behoeve van de vestiging van een nieuw boomteeltbedrijf. Het college heeft zich derhalve met juistheid op het standpunt gesteld dat het plan in zoverre in strijd is met het destijds geldende beleid en tevens in strijd is met de inmiddels vastgestelde algemene regels.

Voor zover het gemeentebestuur heeft aangevoerd dat ook geen aanwijzing is gegeven met betrekking tot de wijzigingsbevoegdheid voor de vestiging van nieuwe fruitteeltbedrijven, treft dit betoog geen doel. In de Hoeksche Waard is reeds sprake van een concentratie van dergelijke bedrijven en nieuwvestiging van fruitteeltbedrijven is derhalve in overeenstemming met het destijds geldende provinciale beleid. Daarenboven is dit verbod in de Verordening niet meer overgenomen.

2.16. Gezien het vorenstaande heeft het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing kunnen uitgaan, gelet op artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro.

In hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat provinciale belangen het geven van deze reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Het beroep van het gemeentebestuur is in zoverre ongegrond.

Saneringsregeling voor voormalige agrarische bedrijfsbebouwing

2.17. Bij het bestreden besluit heeft het college aan de raad een aanwijzing gegeven met betrekking tot de artikelen 3.7.5, onder m, 4.8.2, onder m, 5.2, onder f sub 5, en 5.7.1, onder m, van de planregels.

2.18. Ingevolge voormelde bepalingen mag van het uitgangspunt in het plan dat uitbreiding van bestaande bebouwing dan wel nieuwbouw ten behoeve van niet-agrarische functies niet is toegestaan, worden afgeweken indien voormalige agrarische bedrijfsbebouwing wordt gesaneerd, met dien verstande dat het oppervlak van de nieuw op te richten bebouwing maximaal 50 procent mag bedragen van de oppervlakte van de bebouwing die wordt afgebroken met een maximum van 200 m².

2.19. Het college heeft aan de aanwijzing ten grondslag gelegd dat het provinciale beleid is gericht op het vrijwaren van het buitengebied van stedelijke functies. Ter voorkoming van verpaupering bij beëindiging van de agrarische bedrijfsvoering worden in beperkte mate vervolgfuncties toegestaan. Daarbij geldt echter als voorwaarde dat nieuwbouw ten behoeve van de nieuwe functie niet is toegestaan maar dat deze gehuisvest moet worden in de bestaande, vrijkomende agrarische bebouwing.

Het college onderkent voorts dat de in het plan opgenomen saneringsregeling wellicht tot een ruimtelijke kwaliteitsverbetering kan leiden. Hij ziet echter geen aanleiding van het beleid af te wijken, nu in het plan niet als voorwaarde is opgenomen dat sanering van bestaande bebouwing en het oprichten van nieuwe bedrijfsbebouwing daadwerkelijk tot een ruimtelijke kwaliteitsverbetering leidt en daarin evenmin de voorwaarde is opgenomen dat de nieuw te bouwen bebouwing passend moet zijn in het landschap. Hij acht het opnemen van dergelijke voorwaarden noodzakelijk nu de beoogde ruimtelijke kwaliteitsverbetering mede afhankelijk is van de locatie, vormgeving en inpassing in de omgeving van de nieuwbouw.

2.20. Volgens het gemeentebestuur is de reactieve aanwijzing ten onrechte gegeven. Daartoe voert het aan dat gezien in het licht van de bestaande Ruimte voor Ruimteregeling de onderhavige saneringsregeling goed aansluit bij het provinciale beleid. De saneringsregeling leidt immers tot verbetering van de ruimtelijke kwaliteit, reeds omdat meer bebouwing wordt gesloopt dan dat er wordt teruggebouwd, waardoor per saldo minder niet-agrarische bebouwing in het buitengebied aanwezig zal zijn. Het gemeentebestuur erkent dat de bepaling dat de nieuw te bouwen bebouwing passend moet zijn in het landschap abusievelijk niet is opgenomen, maar stelt dat deze voorwaarde wel in het plan zal worden verwerkt. Voorts merkt het gemeentebestuur op dat het college geen bezwaar heeft gemaakt tegen gelijklopende regelingen in bestemmingsplannen van andere gemeenten.

2.21. Niet in geschil is dat het provinciale beleid ten tijde van het nemen van het bestreden besluit gericht was op het vrijwaren van het buitengebied van stedelijke functies.

In de Nota Regels voor Ruimte staat, voor zover thans van belang, dat vestiging van niet-agrarische functies in vrijkomende agrarische bebouwing mogelijk is mits de nieuwe functie wordt gehuisvest in de bestaande bebouwing en dat nieuwbouw ten behoeve van de vestiging van niet-agrarische functies is uitgesloten. In afwijking van deze regeling mogen in het kader van 'Ruimte voor Ruimte' onder voorwaarden één of meer burgerwoningen worden gebouwd ter compensatie van de sloop van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen, niet agrarische bedrijfsgebouwen of kassen.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Verordening sluiten bestemmingsplannen voor gronden buiten de bebouwingscontouren bestemmingen uit die nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies mogelijk maken. Ingevolge het tweede lid en onder c, voor zover thans van belang, zijn niet-agrarische functies (waaronder wonen) toegestaan in vrijkomende agrarische bebouwing als de nieuwe functie wordt gehuisvest in de bestaande bebouwing. Het tweede lid en onder a van dit artikel voorziet verder in de mogelijkheid dat als aan een aantal voorwaarden is voldaan in afwijking van het eerste lid in bestemmingsplannen mag worden voorzien in de bouw van één of meer woningen ter compensatie van de sloop van voormalige agrarische bedrijfsgebouwen, kassen of andere gebouwen.

2.22. Nu het provinciale beleid alleen een saneringsregeling kent ten behoeve van de bouw van compensatiewoningen en het destijds geldende provinciale beleid nieuwbouw van bedrijfsbebouwing ten behoeve van de vestiging van niet-agrarische functies zelfs uitsluit, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat de in het plan opgenomen saneringsregeling ten behoeve van nieuwe bedrijfsbebouwing in strijd is met het provinciale beleid. Hoewel toepassing van de saneringsregeling feitelijk tot vermindering van niet-agrarische bebouwing in het buitengebied leidt, heeft het college daarin geen aanleiding hoeven zien van zijn beleid af te wijken en van het geven van een reactieve aanwijzing af te zien, nu het gemeentebestuur heeft nagelaten in het plan een bepaling op te nemen die zeker stelt dat de nieuw op te richten bedrijfsbebouwing daadwerkelijk tot een ruimtelijke kwaliteitsverbetering leidt. Dat in andere plannen een gelijklopende regeling is toegelaten, doet, wat daar ook van zij, aan het vorenstaande niet af.

2.23. Gezien het vorenstaande heeft het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing kunnen uitgaan, gelet op artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid, van de Wro.

In hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat provinciale belangen het geven van deze reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Het beroep van het gemeentebestuur is in zoverre ongegrond.

Tabel 3.3

2.24. Bij het bestreden besluit heeft het college aan de raad een reactieve aanwijzing gegeven met betrekking tot de categorie 'hoveniersbedrijf' in tabel 3.3.

Het college heeft aan deze reactieve aanwijzing ten grondslag gelegd dat het plan in zoverre in strijd met het provinciale beleid een vervolgfunctie mogelijk maakt in milieucategorie 3, nu hoveniersbedrijven met een oppervlakte van meer dan 500 m² in laatstgenoemde categorie vallen.

2.25. Het gemeentebestuur stelt dat deze reactieve aanwijzing ten onrechte is gegeven. Het voert daartoe aan dat het college niet bevoegd is tot het geven van deze aanwijzing omdat tegen dit onderdeel van het plan geen zienswijze naar voren is gebracht.

2.26. Uit de onder 2.1 weergegeven bepalingen, in onderlinge samenhang bezien, volgt dat een reactieve aanwijzing uitsluitend kan worden gegeven indien en voor zover het college met betrekking tot het betreffende onderdeel van het bestemmingsplan een zienswijze heeft ingediend en deze bij de vaststelling van het plan niet of niet volledig is overgenomen of indien en voor zover de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp, anders dan op grond van zienswijzen van het college.

Gelet hierop dient het college in de zienswijzen duidelijk aan te geven op welke onderdelen de raad het plan bij de vaststelling dient te wijzigen om een reactieve aanwijzing te voorkomen.

2.27. De Afdeling stelt vast dat het college in de zienswijze heeft aangegeven dat deze onder meer is gericht tegen tabel 3.3, met betrekking tot agrarisch loonbedrijf, hoefsmederij en hoveniersbedrijf. Voorts richt de zienswijze zich tegen het plan voor zover dit vervolgfuncties mogelijk maakt in milieucategorie 3 die qua aard en schaal niet gelijk te stellen zijn aan categorie 2. Gelet op het vorenstaande en nu het college bovendien terecht heeft gesteld dat hoveniersbedrijven met een bedrijfsoppervlakte van meer dan 500 m² in milieucategorie 3 vallen, mist het betoog dat het college geen zienswijze naar voren heeft gebracht wat betreft hoveniersbedrijven feitelijke grondslag. Dat het college, anders dan voor de categorieën 'agrarische loonbedrijven' en 'hoefsmederijen', niet heeft verzocht de categorie 'hoveniersbedrijf' in tabel 3.3 te schrappen doet aan het vorenstaande niet af. Het betoog faalt.

2.28. In hetgeen het gemeentebestuur heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat provinciale belangen het geven van deze reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Het beroep van het gemeentebestuur is in zoverre ongegrond.

Proceskosten

2.29. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, voorzitter, en drs. W.J. Deetman en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. S.B. Smit-Colenbrander, ambtenaar van staat.

w.g. Drupsteen w.g. Smit-Colenbrander
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 15 februari 2012

432.