

ECLI

ECLI:NL:RVS:2021:2757

Datum uitspraak

8 december 2021

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 3 september 2020 heeft de raad van de gemeente Hollands Kroon het bestemmingsplan "Uitbreiding bloembollenbedrijf [locatie 1] Nieuwe Niedorp" vastgesteld. Het plan voorziet in een uitbreiding van het bloembollenbedrijf van [partij], gevestigd op het perceel [locatie 1] te Nieuwe Niedorp. Het huidige bedrijf is gelegen ten noorden van de Leijerdijk en ten zuiden van het meer De Rijd. Op grond van het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Nieuwe Niedorp, Winkel en Lutjewinkel" geldt op dat perceel de enkelbestemming "Agrarisch" en de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 4". Omdat deze kavel bijna geheel bebouwd is, heeft initiatiefnemer [partij] verzocht om uitbreiding op zijn agrarische perceel aan de overzijde van zijn bedrijf ten zuiden van de Leijerdijk. Die uitbreiding is voorzien op gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden", zoals opgenomen in het bestemmingsplan "Buitengebied voormalige gemeente Niedorp".

Volledige tekst

202006443/1/R1.

Datum uitspraak: 8 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant] en anderen, allen wonend te Nieuwe Niedorp, gemeente Hollands Kroon,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Hollands Kroon,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 september 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Uitbreiding bloembollenbedrijf [locatie 1] Nieuwe Niedorp" (hierna: het plan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij] heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 september 2021, waar [appellant] en anderen, bijgestaan door mr. O. Minjon, advocaat te Hoorn, en drs. Th. van de Zande, en de raad, vertegenwoordigd door ing. D. Treffers, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij], vertegenwoordigd door mr. R. van Gelder, advocaat te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan voorziet in een uitbreiding van het bloembollenbedrijf van [partij], gevestigd op het perceel [locatie 1] te Nieuwe Niedorp. Het huidige bedrijf is gelegen ten noorden van de Leijerdijk en ten zuiden van het meer De Rijd. Op grond van het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Nieuwe Niedorp, Winkel en Lutjewinkel" geldt op dat perceel de enkelbestemming "Agrarisch" en de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 4". Omdat deze kavel bijna geheel bebouwd is, heeft initiatiefnemer [partij] verzocht om uitbreiding op zijn agrarische perceel aan de overzijde van zijn bedrijf ten zuiden van de Leijerdijk (hierna: het perceel). Die uitbreiding is voorzien op gronden met de bestemming "Agrarisch met waarden", zoals opgenomen in het bestemmingsplan "Buitengebied voormalige gemeente Niedorp". Deze gronden hebben geen bouwvlak op grond waarvan bebouwing mogelijk is. Het voorliggende plan kent aan het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden" en de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 4" toe. In tegenstelling tot het bestemmingsplan "Buitengebied voormalige gemeente Niedorp", voorziet het voorliggende plan in een bouwvlak op dit perceel. Binnen het bouwvlak is een opslagloods voorzien van circa 2.400 m² met daarbij verharding voor onder meer parkeerruimte en voldoende veilige manoeuvreerruimte voor vrachtwagens die komen laden en lossen. Voor de loods geldt volgens artikel 3.2 van de planregels een maximale goothoogte van 7 m en een maximale bouwhoogte van 12 m.

2. Het beroep is ingesteld door [appellant], [appellant A], [appellant B] en [appellant C]. [appellant] woont op het perceel [locatie 2], [appellant A] woont op het perceel [locatie 3], [appellant B] woont op het perceel [locatie 4] en [appellant C] op het perceel [locatie 5]. Zij kunnen zich niet met het plan verenigen omdat zij vrezen dat de met het plan mogelijk gemaakte ontwikkeling hun woon- en leefklimaat zal aantasten. Daarbij gaat het hen met name om een aantasting van hun vrije uitzicht als gevolg van de landschappelijke inpassing van de beoogde ontwikkeling.

Intrekking (beroeps)gronden

3. Ter zitting heeft de raad zijn betoog dat [appellant B] geen belanghebbende is bij het bestemmingsplan, ingetrokken. Verder hebben [appellant] en anderen hun beroepsgrond dat de bij het bestemmingsplan gevoegde stikstofberekening niet tot stand is gekomen met de

meest actuele versie van Aeries die destijds beschikbaar was, ingetrokken.

Toetsingskader bestemmingsplan

4. 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.

Beroepsgronden

Landschappelijke inpassing

5. [appellant] en anderen betogen dat het plan leidt tot een aantasting van de landschappelijke waarden en de openheid van de omgeving. Dit is volgens hen in strijd met de Provinciale Ruimtelijke Verordening (hierna: PRV) van de provincie Noord-Holland en de daarin genoemde Leidraad voor Landschap en Cultuurhistorie van de provincie Noord-Holland (hierna: de Leidraad).

Zij voeren aan dat uit de plantoelichting niet blijkt dat aan de Leidraad is getoetst, terwijl dit wel is vereist op grond van de PRV. Ook uit het Beeldkwaliteitsplan landschappelijke inpassing (hierna: het Beeldkwaliteitsplan), dat de raad heeft laten opstellen en dat als bijlage bij de plantoelichting is opgenomen, blijkt niet dat aan de Leidraad is getoetst, zo stellen [appellant] en anderen.

Volgens [appellant] en anderen wordt de openheid van het landschap als gevolg van het plan ernstig aangetast, terwijl in de Leidraad staat dat een ruimtelijke ontwikkeling moet bijdragen aan het versterken van (de beleving van) openheid. Zij wijzen erop dat het plan de bouw van een loods toestaat met een hoogte van 12 m. In het Beeldkwaliteitsplan wordt het landschap volgens [appellant] en anderen ten onrechte getypeerd als half open. Vanaf de Leijerdijk bezien is het zicht weids en zeer open, soms over breedtes van 750 m, waardoor die kwalificatie misleidend en onterecht is, zo stellen zij. De groensingel die op basis van het Beeldkwaliteitsplan de loods aan het zicht moet onttrekken, maakt dat volgens hen niet anders, omdat ook erfbeplanting de openheid van het gebied aantast. In het bestemmingsplan wordt dus ten onrechte niet, dan wel op onjuiste wijze, aan de Leidraad getoetst, zodat het plan ook om die reden niet vastgesteld kon worden, zo stellen [appellant] en anderen.

Verder betogen [appellant] en anderen dat het bedrijfsgebouw met zijn forse, industriële karakter niet past in de kleinschaligheid van het gebied en de recreatieve doelstellingen die door de gemeente en de provincie zijn gesteld ten aanzien van het gebied. Het landelijke, rustige karakter, met openheid als dominant kenmerk, maakt het gebied volgens hen recreatief aantrekkelijk.

5.1. Artikel 15 van de PRV luidt:

"1. Gedeputeerde Staten stellen de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie vast, die de provinciale belangen beschrijft ten aanzien van landschappelijke en cultuurhistorische waarden.

2. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk

gebied, indien gelet op de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie:

a. rekening wordt gehouden met:

- i. de ambities en ontwikkelprincipes van het toepasselijke ensemble, en;
- ii. de ambities en ontwikkelprincipes van de toepasselijke provinciale structuren, en;

b. hierbij wordt betrokken:

- i. de kansen zoals beschreven bij de ambities en ontwikkelprincipes, en;
- ii. de ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden van het toepasselijke ensemble, en;
- iii. de ontstaansgeschiedenis en de kernwaarden van de toepasselijke provinciale structuren.

3. De toelichting van een bestemmingsplan bevat een motivering waaruit moet blijken dat voldaan is aan het bepaalde in het tweede lid.

4. Gedeputeerde Staten kunnen de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO) om advies vragen over ontwikkelingen die een grote impact kunnen hebben op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden of indien wordt afgeweken van de ontwikkelprincipes als bedoeld in het tweede lid onder a."

De Leidraad beschrijft de bestaande waarden en de ontwikkelkansen in de provincie Noord-Holland. De Leidraad geeft een analyse van de drie belangrijkste provinciale kernwaarden, waaronder openheid en ruimtebeleving. Volgens de Leidraad gaat het daarbij om de horizon, de vrije ruimte en de oriëntatiepunten. Behalve de provinciale kernwaarden, worden in de Leidraad ook ambities en bijbehorende ontwikkelprincipes verwoord die gelden in verschillende gebieden binnen de provincie, zogeheten ensembles. De ambities en bijbehorende ontwikkelprincipes die van toepassing zijn op een ensemble, vormen het vertrekpunt bij het streven naar ruimtelijke kwaliteit. Voor ensemble West-Friesland West, waarbinnen Nieuwe Niedorp ligt, geldt dat de "algemene ambitie is om ruimtelijke ontwikkelingen bij te laten dragen aan het zichtbaar en herkenbaar houden van de landschappelijke karakteristiek, bij te laten dragen aan het versterken van (de beleving van) openheid en helder te positioneren ten opzichte van de ruimtelijke dragers".

In het Beeldkwaliteitsplan wordt inzicht gegeven in vijf elementen, te weten: aandacht voor de ontwikkelingsgeschiedenis, aansluiting bij ordeningsprincipes van het landschap en de omgeving, aansluiting bij bebouwingskarakteristiek (waaronder openbare ruimte), inpassing van het plangebied in de ruimere omgeving en aandacht voor de bestaande kwaliteiten van het gebied.

5.2. De raad stelt zich op het standpunt dat het landschap niet onevenredig zal worden aangetast als gevolg van het plan. Onder verwijzing naar de plantoelichting en het Beeldkwaliteitsplan heeft de raad het landschap getypeerd als een half open landschap, waar uitgestrekte vrije delen en bebouwing elkaar afwisselen. Langs de Leijerdijk is de structuur relatief open, met zicht richting de N242. Volgens het Beeldkwaliteitsplan staan aan de zuidzijde van de Leijerdijk verschillende bebouwingsclusters met daartussen doorzichten over de polder. Ter plaatse van het plangebied bevinden zich geen bouwsteden, zodat momenteel vanaf dat punt op de Leijerdijk ver zicht is in zuidelijke richting. In de richting van Nieuwe Niedorp bevindt zich langs de Leijerdijk een aantal groen omrande agrarische bebouwingsclusters, zogeheten groene eilanden. De beoogde ontwikkeling wordt op grond van het Beeldkwaliteitsplan ingepast in het bestaande beeld dankzij een groene omlijsting van opgaande beplanting. De beoogde opslagloods inclusief groene omlijsting wordt vanaf de

N242 bezien voor de bestaande bedrijfsloods geplaatst, zodat de bestaande bedrijfsloods aan het zicht wordt onttrokken, zo staat beschreven in het Beeldkwaliteitsplan.

5.3. Naar het oordeel van de Afdeling is het plan in strijd met artikel 15, tweede en derde lid, van de PRV vastgesteld. Volgens deze bepalingen moet bij de vaststelling van het plan rekening worden gehouden met de in de Leidraad opgenomen ambitie dat ruimtelijke ontwikkelingen moeten bijdragen aan onder meer het versterken van (de beleving van) openheid. Weliswaar wordt in de plantoelichting verwezen naar de Leidraad en het Beeldkwaliteitsplan, maar de plantoelichting en het Beeldkwaliteitsplan bevatten geen motivering waaruit blijkt dat de raad rekening heeft gehouden met deze ambitie. De enkele stelling in de plantoelichting dat de ontwikkeling is ingepast aan de hand van de Leidraad en een impact heeft die landschappelijk kan worden ingepast, is daarvoor onvoldoende. Het standpunt van de raad, zoals neergelegd in het verweerschrift en ter zitting toegelicht, dat het plan niet leidt tot een onevenredige aantasting van de openheid van het landschap, maakt ook niet dat daaruit volgt dat de in het plan voorziene ontwikkeling bijdraagt aan het versterken van (de beleving van) openheid, als bedoeld in de Leidraad. De Afdeling betreft daarbij dat er in het plangebied momenteel geen bebouwing staat en dat, naar niet in geschil is, sprake is van een weids zicht. Het plan maakt een bedrijfsgebouw mogelijk met een maximale goothoogte van 7 m en een maximale bouwhoogte van 12 m, dat het gehele bouwvlak zal beslaan. De beoogde ontwikkeling heeft een oppervlakte van 2400 m². De enkele omstandigheid dat de beoogde ontwikkeling wordt omringd door een groene omlijsting, zoals volgt uit het Beeldkwaliteitsplan, maakt gezien de hiervoor geschetste omstandigheden niet dat kan worden gezegd dat sprake is van een versterking van de openheid van het landschap.

Het betoog slaagt.

Nut en noodzaak

6. [appellant] en anderen betogen dat de noodzaak voor de met het plan mogelijk gemaakte bebouwing onvoldoende is onderbouwd. Ten onrechte is volgens hen geen bedrijfsplan overgelegd waarin nut en noodzaak van de gewenste uitbreiding worden aangetoond en waarin wordt ingegaan op het toekomstperspectief van het bedrijf. Dat is volgens [appellant] en anderen temeer van belang omdat [partij] geen volwaardige bollenteler is. Zij wijzen erop dat [partij] gebruikmaakt van wisselteelt en dat zijn agrarische bezigheden plaatsvinden op de gronden van derden, die liggen op een afstand van meer dan 10 km van het plangebied. Zij verwijzen naar de uitspraak van de Afdeling van 22 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:726](#). [appellant] en anderen betogen daarnaast dat er geen noodzaak bestaat voor de beoogde nieuwe opslagloods omdat de bestaande bebouwing efficiënter kan worden ingezet. Volgens hen wordt momenteel een deel van die bebouwing verhuurd aan Sea-life, een derdenbedrijf dat geen grondgebonden agrarisch bedrijf is maar onder meer aquaria levert. Zij vrezen dat ook de aangevraagde uitbreiding gebruikt zal worden ten behoeve van andere bedrijven. Hoewel er in de toelichting vanuit wordt gegaan dat het gaat om een uitbreiding van een bollenbedrijf, laten de planregels ruimte voor verschillende soorten agrarische bedrijven, zo stellen [appellant] en anderen.

6.1. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat hij de aantasting van het landschap heeft afgewogen tegen de Omgevingsvisie van gemeente Hollands Kroon (hierna: de Omgevingsvisie) en de noodzaak van het plan, dat eruit bestaat dat op het huidige bedrijfsperceel van [partij] geen ruimte is voor de beoogde ontwikkeling. Ook heeft de raad toegelicht dat hij geen aanleiding heeft gezien om het plan voor te leggen aan de Agrarische Beoordelingscommissie, omdat de totale oppervlakte van de bouwblokken ruim blijft onder

de grens van maximaal twee hectare bedrijfsoppervlak die volgt uit de Omgevingsvisie. Anders dan in de uitspraak waarnaar [appellant] en anderen verwijzen, twijfelt de raad er niet aan dat sprake is van een volwaardig agrarisch bedrijf. Dat het bedrijf gebruik maakt van wisselteelt, doet daar volgens de raad niet aan af, omdat het niet ongebruikelijk is dat agrarische bedrijven op meerdere locaties stukken grond in gebruik hebben. De raad heeft verder toegelicht dat hij voor de invulling van de bestemming "Agrarisch" heeft aangesloten bij het bestemmingsplan "Buitengebied voormalige gemeente Niedorp", zodat het bedrijf van [partij] dezelfde planologische mogelijkheden heeft als andere agrarische bedrijven in hetzelfde deel van de gemeente. Met het oog op de toekomst kan een ruime invulling van de bestemming "Agrarisch" volgens de raad gunstig zijn vanwege de flexibiliteit in het gebruik van het perceel, zonder dat dit ten koste gaat van een goed woon- en leefklimaat van omwonenden of de ruimtelijke kwaliteit.

6.2. De Afdeling overweegt dat de raad bij de beoordeling van het plan niet is uitgegaan van de maximale mogelijkheden van het plan, dat in algemene zin een bouwblok mogelijk maakt voor verschillende categorieën agrarische bedrijven. In de plantoelichting en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken is uitsluitend ingegaan op de ruimtelijke gevolgen van uitbreiding van het bedrijf van [partij]. Daarin zijn niet de gevolgen onderzocht van de categorieën van bedrijven die mogelijk worden gemaakt met de bestemming "Agrarisch met waarden". Dit betekent dat de beoordeling van de ruimtelijke inpasbaarheid van het plan ten onrechte uitsluitend is gebaseerd op de ruimtelijke gevolgen van een uitbreiding van het bedrijf van [partij].

Daarnaast heeft de raad de noodzaak van de met het voorliggende plan geboden bouw mogelijkheden onvoldoende gemotiveerd. Uit de plantoelichting blijkt niet concreet waarvoor de voorziene nieuwe opslagloods nodig is. In de toelichting is meer algemeen opgenomen dat de verdere ontwikkeling van het bedrijf van [partij] tot een grootte van twee hectare past binnen het uitgangspunt van de gemeente Hollands Kroon dat agrarische bouwpercelen een maximale omvang van twee hectare hebben. Ook is in de toelichting in zijn algemeenheid vermeld dat bij akkerbouwbedrijven de wens bestaat om hogere bedrijfsgebouwen te realiseren en dat de raad daarin wil faciliteren om de maximale goothoogte op te rekken. Uit het bij de toelichting behorende Beeldkwaliteitsplan volgt dat de noodzaak van de uitbreiding erin is gelegen dat het huidige bedrijf kampt met ruimtegebrek en dat de opslag van kisten en leeg fust momenteel nauwelijks past in het bestaande bedrijfspand en bovendien ten koste gaat van de productieruimte. Ter zitting heeft [partij] toegelicht dat de kuubkisten, tractoren en machines bij andere akkerbouwers staan opgeslagen en dat het beter voor het bedrijf is om al het materiaal en materieel op één plek te hebben. Gelet hierop is volgens [partij] een loods van circa 1.800 à 1.900 m² nodig en wordt de loods voor het overige op de groei gemaakt. Gelet op de ter zitting gegeven toelichting over de bedrijfsvoering en de grootte van het bedrijfsgebouw dat voorliggend plan mogelijk maakt, had het op de weg van de raad gelegen om bij [partij] gegevens op te vragen aan de hand waarvan de noodzaak voor het bedrijf om uit te breiden, kan worden onderbouwd, bijvoorbeeld met een bedrijfsplan. De onderbouwing van de noodzaak van het plan is temeer van belang omdat de raad de aantasting van het landschap heeft gemotiveerd onder verwijzing naar de noodzaak van de uitbreiding voor initiatiefnemer [partij].

Gelet op het voorstaande is het besluit van 3 september 2020 tot vaststelling van het plan genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Het beroep is gegrond. Het besluit van 3 september 2020 dient te worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

8. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant] en anderen tegen het besluit van 3 september 2020 gegrond;

II. vernietigt het besluit van 3 september 2020 van de raad van de gemeente Hollands Kroon, waarbij het bestemmingsplan "Uitbreiding bloembollenbedrijf [locatie 1] Nieuwe Niedorp" is vastgesteld;

III. gelast de raad van de gemeente Hollands Kroon het door [appellant] en anderen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van €178,00, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. D.A.B. Montagne, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 8 december 2021

374-974