

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:792

Datum uitspraak

1 maart 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 16 juni 2022 heeft de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn het bestemmingsplan "Herbestemmen sierteelt buiten de contour 2021" vastgesteld. Het vastgestelde bestemmingsplan maakt 12 verschillende ontwikkelingen, verspreid over de gemeente Alphen aan den Rijn mogelijk, alle gelegen buiten het boom- en sierteeltconcentratiegebied van de Greenport Regio Boskoop. Eén van die ontwikkelingen is de bouw van een woning op een nu nog onbebouwd stuk grond tussen de percelen [locatie 1] en [locatie 2] in Benthuisen. In het bestemmingsplan is op een deel van deze grond een woonbestemming gelegd waar voorheen een agrarische bestemming gold. De raad heeft hier de bouw van een woning toegestaan als compensatie voor de sanering van de locatie Noordpolder (naast 11, die ligt binnen het sierteeltconcentratiegebied. [verzoeker] woont aan [locatie 2]. Hij is het er niet mee eens dat er een woning direct naast zijn perceel mogelijk is gemaakt en is tegen het bestemmingsplan in beroep gegaan. Hij heeft de voorzieningenrechter verzocht om het bestemmingsplan te schorsen totdat op zijn beroep is beslist.

Volledige tekst

202204865/2/R3.

Datum uitspraak: 1 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen:

[verzoeker], wonend te Benthuisen, gemeente Alphen aan den Rijn,

en

de raad van de gemeente Alphen aan den Rijn,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 juni 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Herbestemmen sierteelt buiten de contour 2021" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [verzoeker] beroep ingesteld.

[verzoeker] heeft de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 14 februari 2023, waar [verzoeker], bijgestaan door mr. J.A. Huijgen, advocaat te Den Haag, en de raad, vertegenwoordigd door ing. R. Prins, zijn verschenen. Verder is [partij], bijgestaan door mr. C.J.R. van Binsbergen, advocaat te Bodegraven, op de zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

2. Het vastgestelde bestemmingsplan maakt 12 verschillende ontwikkelingen, verspreid over de gemeente Alphen aan den Rijn mogelijk, alle gelegen buiten het boom- en sierteeltconcentratiegebied van de Greenport Regio Boskoop. Eén van die ontwikkelingen is de bouw van een woning op een nu nog onbebouwd stuk grond tussen de percelen [locatie 1] en [locatie 2] in Benthuisen. In het bestemmingsplan is op een deel van deze grond een woonbestemming gelegd waar voorheen een agrarische bestemming gold. De raad heeft hier de bouw van een woning toegestaan als compensatie voor de sanering van de locatie Noordpolder (naast) 11, die ligt binnen het sierteeltconcentratiegebied.

[verzoeker] woont aan [locatie 2]. Hij is het er niet mee eens dat er een woning direct naast zijn perceel mogelijk is gemaakt en is tegen het bestemmingsplan in beroep gegaan. Hij heeft de voorzieningenrechter verzocht om het bestemmingsplan te schorsen totdat op zijn beroep is beslist.

Spoed

3. Het bestemmingsplan is al in werking getreden. Het college van burgemeester en wethouders heeft op basis daarvan een omgevingsvergunning voor de woning verleend aan [partij]. [verzoeker] heeft daartegen bezwaar gemaakt. Het college heeft nog niet op dat bezwaar beslist. Dat betekent dat [verzoeker] een spoedeisend belang heeft bij de gevraagde schorsing van het bestemmingsplan.

Vertrouwensbeginsel

4. [verzoeker] betoogt in beroep dat de raad het vertrouwensbeginsel heeft geschonden door de woning mogelijk te maken. Hij voert aan dat van de kant van de gemeente eerder aan [partij] is meegedeeld dat een burenakkoord werd verlangd, oftewel een verklaring van omwonenden dat zij konden instemmen met de nieuwe woning. [verzoeker] heeft steeds te kennen gegeven dat hij juist niet kon instemmen met de nieuwe woning.

4.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Verder is vereist dat de toezegging, andere uitlating of gedraging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Dat is het geval als betrokkene in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht veronderstellen dat degene die de uitlating deed of de gedraging verrichtte de opvatting van het bevoegde orgaan vertolkte.

[verzoeker] beroept zich op een brief van 21 oktober 2019. Deze brief is gericht aan [partij] en bevat een ambtelijke reactie op diens principeverzoek om medewerking aan de woning te verlenen. Er staat in dat op ambtelijk niveau de intentie bestaat om medewerking te verlenen aan een herziening van het bestemmingsplan onder een aantal voorwaarden, waaronder de voorwaarde dat [partij] een burenakkoord overlegt. De voorzieningenrechter is van oordeel dat deze brief geen uitlating bevat waaruit [verzoeker] de verwachting kon ontlelen dat de raad zonder zijn instemming medewerking aan de woning zou weigeren. De brief is niet aan hem gericht en heeft ook niet de strekking dat er zonder zijn instemming nooit een woning naast zijn perceel mogelijk zal worden gemaakt. Bovendien is in de brief met zoveel woorden slechts een ambtelijk standpunt omschreven en niet het standpunt van de raad. Naar verwachting van de voorzieningenrechter zal deze beroepsgrond in de bodemprocedure dan ook niet slagen.

Toepassing ruimte-voor-ruimteregeling

5. [verzoeker] betoogt in beroep dat het bestemmingsplan niet in overeenstemming is met de uitgangspunten van de "Ruimte-voor-Ruimte regeling binnen het boom- en sierteeltconcentratiegebied Greenport Regio Boskoop" (hierna: de ruimte-voor-ruimteregeling). Eén van de uitgangspunten is dat er niet alleen kwaliteitswinst moet worden behaald op de saneringslocatie (hier Noordpolder (naast 11), maar ook op de compensatielocatie (hier het perceel tussen [locatie 1] en [locatie 2], waarvoor het bestemmingsplan is vastgesteld). De raad heeft niet beoordeeld of er kwaliteitswinst op de compensatielocatie wordt behaald, omdat deze buiten het boom- en sierteeltconcentratiegebied zelf ligt. Hij heeft slechts beoordeeld of per saldo kwaliteitswinst wordt behaald. Dat is volgens [verzoeker] onterecht, want in de ruimte-voor-ruimteregeling staat dat deze ook een handvat kan bieden voor locaties buiten dat gebied, zodat ook op de compensatielocatie kwaliteitswinst moet worden behaald. Die kwaliteitswinst wordt hier volgens [verzoeker] niet behaald. Dat is hier volgens hem ook niet mogelijk met het toestaan van een woning. Deze locatie ligt in de provinciale beschermingszone "groene buffer". Hier moet de kwaliteit "niet-verstedelijkt gebied" behouden worden en waar mogelijk versterkt. Verder is sprake van het landschapstype "droogmakerij op veen". Dat is een open landschap, gekenmerkt door veel openingen tussen de erven. De toegestane woning verdraagt zich daar volgens [verzoeker] niet mee. Tot slot betoogt hij dat een voorwaarde voor toepassing van de ruimte-voor-ruimteregeling algehele bedrijfsbeëindiging is. Daarvan is hier geen sprake. Het bedrijf dat actief was op de saneringslocatie, is nog altijd gevestigd en actief aan Noordpolder 17-19. Het saneringsplan brengt daar ook geen verandering in. Ook op de compensatielocatie

vindt geen bedrijfsbeëindiging plaats, omdat daar nooit een bedrijf is geweest. Daarom kan niet worden voldaan aan artikel 8, lid 8.4.1, van de planregels, waarin volledige bedrijfsbeëindiging is voorgeschreven.

5.1. De voorzieningenrechter is op voorhand niet overtuigd dat in dit geval de eis geldt dat op grond van de ruimte-voor-ruimteregeling ook op de compensatielocatie kwaliteitswinst moet worden behaald. Deze regeling is gericht op verbetering van de Greenport Regio Boskoop, terwijl de compensatielocatie daarbuiten ligt. Weliswaar staat in paragraaf 1.3 dat het beoordelingskader van deze regeling ook een handvat kan bieden voor locaties daarbuiten, maar dat betekent niet dat de raad gehouden is om dat beoordelingskader hier toe te passen. De raad heeft toegelicht dat hij daar in dit geval geen aanleiding voor heeft gevonden, omdat voor het gebied waarbinnen de compensatielocatie ligt het "visiedocument Transformatie van bedrijven buiten de sierteeltcontour, advies ruimtelijke kwaliteit" (hierna: het visiedocument) een eigen beoordelingskader biedt. Naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter is dat niet onredelijk en mocht de raad toepassing geven aan de criteria in dat visiedocument en daarom volstaan met een beoordeling of per saldo kwaliteitswinst wordt behaald.

5.2. De raad heeft bij zijn beoordeling of hij de woning ruimtelijk aanvaardbaar vindt, onderkend dat de locatie in de groene buffer ligt. In dat verband heeft de raad gemotiveerd beoordeeld of de woning past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, of de woning niet leidt tot een wijziging op structuurniveau, of de woning past bij de aard en schaal van het gebied en of deze voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart bij de provinciale Omgevingsverordening. Ook heeft de raad gemotiveerd getoetst aan de toepasselijke kwaliteitscriteria die op grond van het visiedocument voor de locatie gelden: "behoud openheid/weidsheid", "herkenbare structuren in de landschapseenheid", "herkenbare randen van de landschapseenheid" en "linten blijven linten". De voorzieningenrechter ziet geen aanleiding om aan te nemen dat de ligging in de groene buffer en de genoemde criteria uit het visiedocument in alle omstandigheden in de weg staan aan de toevoeging van een woning. De voorzieningenrechter ziet in wat [verzoeker] heeft aangevoerd dan ook geen reden om te veronderstellen dat de beoordeling die de raad heeft gemaakt in de bodemprocedure geen stand zal kunnen houden.

5.3. Voor zover al moet worden aangenomen dat de raad de woning alleen had mogen toestaan als sprake is van algehele bedrijfsbeëindiging op de saneringslocatie, ligt het naar het oordeel van de voorzieningenrechter voor de hand dat bepalend is of er op het betreffende perceel zelf geen bedrijfsactiviteiten meer plaatsvinden. [verzoeker] gaat er naar het oordeel van de voorzieningenrechter ten onrechte van uit dat het bedrijf dat op dat perceel bedrijfsactiviteiten uitvoerde in zijn geheel moet zijn gestopt, ook voor zover dat bedrijf op andere percelen bedrijfsactiviteiten uitvoerde. Uit de passages uit de Nota van beantwoording zienswijzen waarop [verzoeker] zich in dit verband beroept, valt ook niet af te leiden dat de raad daarvan uitgaat. Een dergelijke uitleg ligt ook niet voor de hand, gelet op de ruimtelijke doelstelling die met een ruimte-voor-ruimteregeling wordt nagestreefd en waarbij ook met sanering op perceelsniveau winst kan worden behaald.

5.4. Wat betreft het betoog over artikel 8, lid 8.4.1, van de planregels overweegt de voorzieningenrechter het volgende. Dit artikellid bevat een voorwaardelijke verplichting. Die komt er, kort gezegd en voor zover hier van belang, op neer dat het verboden is om de gronden aan de Dijk tussen [locatie 1] en [locatie 2] (de compensatielocatie) te gebruiken ten behoeve van een nieuwe woning, zonder dat het bestaande agrarische bedrijf ter plaatse volledig is beëindigd en de aanwezige milieurechten die op het bedrijf rusten, zijn beëindigd. De voorzieningenrechter stelt voorop dat het hier niet gaat om een voorwaarde waaraan moest zijn voldaan voordat de raad het bestemmingsplan kon vaststellen. De vraag die in de

bodemprocedure moet worden beantwoord is of het bestemmingsplan, gelet op deze voorwaardelijke verplichting, uitvoerbaar is.

Ervan uitgaande dat moet worden aangenomen dat deze voorwaardelijke verplichting betrekking heeft op de compensatielocatie, volgt uit wat hiervoor is overwogen dat die verplichting niet is bedoeld, en ook niet is vereist, om kwaliteitswinst door sanering op de compensatielocatie zelf te garanderen. Daarom is naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet relevant of er in het verleden op de compensatielocatie al dan niet bedrijfsactiviteiten hebben plaatsgevonden. De voorwaardelijke verplichting is wel van belang om te bewerkstelligen dat de toegekende woonfunctie niet botst met eventuele bestaande agrarische bedrijvigheid op de compensatielocatie. Gelet op de stukken en de getoonde foto's gaat de voorzieningenrechter er echter van uit dat op de compensatielocatie momenteel geen bedrijfsactiviteiten plaatsvinden en geen milieurechten gelden. De voorzieningenrechter ziet alleen al daarom geen aanleiding voor de veronderstelling dat het bestemmingsplan in de bodemprocedure op het punt van uitvoerbaarheid van de voorwaardelijke verplichting geen stand zal houden.

Conclusie

6. Gelet op het vorenstaande dient het verzoek te worden afgewezen.

7. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Van Ettekovén
voorzieningenrechter

w.g. Witsen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 maart 2023