

ECLI	ECLI:NL:RVS:2012:BX8246
Datum uitspraak	26 september 2012
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 juni 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Boomkwekerij nabij [locatie]" vastgesteld.

Volledige tekst

201110405/1/R3.

Datum uitspraak: 26 september 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats], gemeente Utrechtse Heuvelrug, appellanten,

en

de raad van de gemeente Utrechtse Heuvelrug,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Boomkwekerij nabij [locatie]" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 juli 2012, waar [appellant sub 1], bijgestaan door [gemachtigde], [appellant sub 2], bijgestaan door mr. J.G.J. van den Bergh, advocaat te Heerenveen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. P. Schravendijk, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij] gehoord.

Overwegingen

Het plan

1. Ten behoeve van de verplaatsing van een bestaande boomkwekerij aan de [locatie 3] voorziet het plan in de nieuwvestiging van een boomkwekerij aan de [locatie 2].

Het beroep van [appellant sub 1]

2. [appellant sub 1] betoogt dat het plan niet op de juiste wijze tot stand is gekomen. Hiertoe voert hij aan dat er een discrepantie is tussen de gespreksverslagen en nota's en hetgeen daadwerkelijk is besproken. Verder is de Nota Zienswijzen in een niet-geanonimiseerde vorm op internet gepubliceerd.

2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat alle ingebrachte reacties goed zijn vastgelegd en dat het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze tot stand is gekomen. Per abuis is een niet-geanonimiseerde versie van de Inspraaknota, en niet zoals [appellant sub 1] stelt van de Nota Zienswijzen, gepubliceerd.

2.2. De Afdeling overweegt dat [appellant sub 1] niet aannemelijk heeft gemaakt dat het plan niet op de wettelijk voorgeschreven wijze tot stand is gekomen. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat [appellant sub 1] niet concreet heeft vermeld welke onderdelen van gespreksverslagen en nota's een onjuiste vastlegging van hetgeen besproken is bevatten.

Voor zover [appellant sub 1] stelt dat een niet-geanonimiseerde versie van de Nota Zienswijzen op internet is gepubliceerd, overweegt de Afdeling dat dit niet een gebrek is dat kan leiden tot vernietiging van het plan, nu dit gebrek geen invloed kan hebben op de inhoud daarvan. Dit beweerdelijke gebrek kan via het indienen van een klacht bij het College bescherming persoonsgegevens aan de orde worden gesteld. Voor zover de raad te kennen heeft gegeven dat een gepubliceerd exemplaar van de Inspraaknota per abuis niet is geanonimiseerd, wordt overwogen dat het bieden van inspraak geen deel uitmaakt van de in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) geregelde bestemmingsplanprocedure. Het niet geanonimiseerd publiceren van de Inspraaknota heeft reeds daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

3. [appellant sub 1] betoogt dat het plan is vastgesteld in strijd met het provinciale beleid zoals opgenomen in het Streekplan Utrecht 2005 - 2015 (hierna: het streekplan). Hiertoe voert hij aan dat het plangebied buiten de rode contour ligt, waardoor een bedrijfswoning niet is toegestaan, en dat een boomkwekerij niet in een landelijk gebied past. Evenmin is de meerwaarde van het vestigen van de boomkwekerij op de voorgestane locatie aangetoond, aldus [appellant sub 1].

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat rekening is gehouden met het als structuurvisie aan te merken streekplan, nu het bedrijf wordt verplaatst vanwege een gewenste functieverandering van de huidige locatie ervan. Het plangebied is in het provinciale beleid overigens aangewezen als "Landelijk Gebied 3" met een gemengd karakter. Het is volgens de raad algemeen aanvaard dat een bedrijfswoning onder omstandigheden mogelijk moet zijn bij een in het landelijk gebied passende bedrijfsfunctie.

3.2. Ingevolge artikel 9.1.2, eerste lid, van de Invoeringswet Wro wordt een streekplan als bedoeld in artikel 4a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) gelijkgesteld met een structuurvisie als bedoeld in artikel 2.2 van de Wro. Ingevolge het vierde lid van dit artikel blijft de WRO van toepassing op een streekplan als bedoeld in artikel 4a van de WRO. Dit betekent dat een streekplan het rechtsgevolg behoudt dat het onder de WRO had. Uit artikel 4a van de WRO volgt dat het streekplan, behoudens indien sprake is van een concrete beleidsbeslissing, niet rechtstreeks bindend is voor het gemeentebestuur bij de vaststelling van een ruimtelijk plan.

Vastgesteld wordt dat het streekplan geen concrete beleidsbeslissingen bevatte voor het voorliggende plan. De raad was derhalve niet zonder meer gehouden het in het streekplan opgenomen beleid te volgen. Wel diende de raad dat beleid in de afweging mee te wegen als een bij het plan betrokken belang.

3.3. Ingevolge artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en onder d, van de planregels, mag op de voor "Agrarisch - Bometeelt" aangewezen gronden geen bedrijfswoning worden gebouwd.

Ingevolge het bepaalde in lid 3.3, onder 3.3.2, kan het bevoegd gezag bij omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder 3.2.1, onder d, ten behoeve van het bouwen van ten hoogste één bedrijfswoning onder de volgende voorwaarden:

- a. de noodzaak voor een doelmatige bedrijfsvoering dient te worden aangetoond door middel van een bedrijfsplan of een daarmee vergelijkbare onderbouwing, dat beoordeeld wordt door een door het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen ter zake deskundige;
- b. de goot- en bouwhoogte van de bedrijfswoning mogen niet meer bedragen dan 6 m onderscheidenlijk 9 m;
- c. de inhoud van de bedrijfswoning mag niet meer dan 600 m³ bedragen;
- d. de positionering van de bedrijfswoning in het bouwvlak dient ten opzichte van de [locatie 2] voor de bedrijfsgebouwen plaats te vinden en de positionering van de bedrijfsgebouwen dient met de lengte haaks op de [locatie 2] plaats te vinden.

3.4. Het plangebied is in het streekplan aangewezen als "Landelijk Gebied 3". Dit betekent dat het plangebied mogelijkheden geeft voor een verweving van functies van in het bijzonder landbouw, natuur en recreatie. Nieuwvestiging van land- en tuinbouwbedrijven is in landelijk gebied alleen mogelijk bij een duidelijk aantoonbare meerwaarde. Uit het streekplan kan worden afgeleid dat indien het gaat om een verplaatsing, die nodig is voor een gewenste functieverandering van een bestaande bedrijfslocatie, de vereiste meerwaarde als een gegeven kan worden beschouwd. Voorts is bebouwing buiten de rode contour in beginsel ongewenst, maar dient per geval een afweging te worden gemaakt.

De raad heeft zowel ten aanzien van de vestiging van de boomkwekerij in landelijk gebied, gelet op de functieverandering van de huidige locatie van de boomkwekerij ten behoeve van de aldaar gewenste woningbouw, als ten aanzien van het toestaan van de bouw van een bedrijfswoning bij deze boomkwekerij na toepassing van de afwijkingsbevoegdheid ingevolge artikel 3, lid 3.3, onder 3.3.2, van de planregels, het streekplan in de belangenafweging betrokken. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat het algemeen aanvaard is dat het bouwen van een bedrijfswoning bij een in het landelijk gebied passend bedrijf onder omstandigheden mogelijk moet zijn. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op dit standpunt heeft kunnen stellen, gelet op de omstandigheid dat artikel 3, lid 3.3, onder 3.3.2, van de planregels een discretionaire afwijkingsbevoegdheid betreft, die slechts een woning van beperkte omvang mogelijk maakt en welke woning uitsluitend binnen het bouwvlak mag worden gebouwd, en aan welke bevoegdheid bovendien pas toepassing mag worden gegeven nadat de noodzaak van de woning voor een doelmatige bedrijfsvoering is aangetoond.

Het betoog faalt.

4. [appellant sub 1] betoogt dat het plan ten onrechte voorziet in een afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van de oprichting van een bedrijfswoning. Hiertoe voert hij aan dat in het plan onvoldoende is gewaarborgd dat de noodzaak tot oprichting van een bedrijfswoning wordt

getoetst, nu de raad vanwege de opname van een afwijkingsbevoegdheid in het plan er kennelijk van uit gaat dat de noodzaak als een gegeven kan worden beschouwd. Tevens is in strijd met het gemeentelijke beleid zoals dat was opgenomen in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied", waarin juist openheid van het landschap werd voorgestaan, een bedrijfswoning toegestaan. Ook heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom het door [appellant sub 1] aangedragen alternatief voor de nieuwe bedrijfswoning, namelijk de bestaande woning aan de [locatie], dan wel de aangedragen alternatieve locatie voor de bedrijfswoning, namelijk op een strook grond grenzend aan het plangebied aan de [locatie 2], niet zijn gekozen. Verder stelt [appellant sub 1], voormalig mede-eigenaar van de gronden in het plangebied, dat hij ten tijde van het aangaan van de koopovereenkomst ervan uit ging dat de gronden slechts gebruikt zouden gaan worden voor de boomkwekerij en een loods. Bij het vaststellen van de grondprijs is volgens [appellant sub 1] geen rekening gehouden met de mogelijkheid van het bouwen van een bedrijfswoning. Verder stelt hij dat de raad in strijd met het gelijkheidsbeginsel wel bebouwing binnen het plangebied, maar geen bebouwing op zijn perceel grenzend aan het plangebied toestaat.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de bedrijfswoning niet bij recht, maar met toepassing van een afwijkingsbevoegdheid met inachtneming van de in de betrokken planregel opgenomen voorwaarden is toegestaan. Ook in het vorige bestemmingsplan "Buitengebied" was het algemeen aanvaard dat een bedrijfswoning mogelijk moet zijn bij een in het landelijk gebied passende bedrijfsfunctie. Verder voorziet het plan in een boomkwekerij en beoogt [appellant sub 1] een andere ontwikkeling op zijn perceel.

4.2. In artikel 3, lid 3.3, onder 3.3.2, van de planregels zijn voorwaarden gesteld die bij de toepassing van de daarin opgenomen afwijkingsbevoegdheid in acht moeten worden genomen. Daarbij is de noodzaak voor een doelmatige bedrijfsvoering genoemd. Dat in het plan een afwijkingsbevoegdheid is opgenomen, wil niet zeggen dat het vereiste van een noodzaak van een doelmatige agrarische bedrijfsvoering als een gegeven kan worden beschouwd. Gelet op het voorgaande zal bij het toepassen van de afwijkingsbevoegdheid aangetoond dienen te worden dat aan deze voorwaarde is voldaan. Het betoog faalt.

4.3. De Afdeling overweegt dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

In het vorige plan hadden de gronden in het plangebied de bestemming "Agrarisch gebied met landschapswaarden" en de aanduiding "halfopen". Het beleid was, anders dan [appellant sub 1] stelt, niet specifiek gericht op het behoud van de openheid van het landschap. De raad heeft als gevolg van gewijzigde inzichten vanwege de gewenste functieverandering van de huidige locatie van de boomkwekerij, een boomkwekerij en na toepassing van de afwijkingsbevoegdheid een bedrijfswoning willen toestaan op de planlocatie. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid het belang bij de ontwikkeling van het plan, voor zover het betreft de opgenomen afwijkingsbevoegdheid ten behoeve van de bedrijfswoning, zwaarder heeft mogen laten wegen dan het belang van [appellant sub 1] bij het behoud van de huidige situatie. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat de bedrijfswoning van beperkte omvang zal zijn en uitsluitend binnen het bouwvlak mag worden opgericht, waardoor bebouwing zoveel mogelijk geconcentreerd op het perceel zal worden opgericht.

Het betoog faalt.

4.4. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] met betrekking tot de door hem aangedragen alternatieven, overweegt de Afdeling dat de raad bij de keuze van de bestemming een afweging dient te maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan. Daarbij heeft de raad beoordelingsvrijheid. De voor- en nadelen van alternatieven dienen in die afweging te worden meegenomen.

Zoals uit de stukken blijkt, heeft de gemeente een aanbod gedaan om ook de gronden tussen het plangebied en de [locatie 2] inclusief de woning aan de [locatie] aan te kopen. Daarover is geen overeenstemming bereikt. Anders dan [appellant sub 1] betoogt, ziet de Afdeling, gelet op de Nota Zienswijzen, geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de door hem genoemde alternatieven niet of onvoldoende in zijn besluitvorming heeft betrokken. De beslissing van de raad om de bedrijfswoning op de voorgestane locatie met toepassing van de afwijkingsbevoegdheid mogelijk te maken, berust op een nader onderbouwde keuze.

Het betoog faalt.

4.5. Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 1] dat bij het vaststellen van de grondprijzen ten behoeve van de verkoop van in het plangebied gelegen gronden geen rekening is gehouden met de mogelijkheid tot de oprichting van een bedrijfswoning, overweegt de Afdeling dat dat een privaatrechtelijke kwestie betreft die in deze procedure niet aan de orde kan komen. Het betoog faalt.

4.6. Ten aanzien van de door [appellant sub 1] gemaakte vergelijking met de door hem gewenste ontwikkeling op zijn perceel en de ontwikkeling binnen het plangebied ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie, nu [appellant sub 1] een andere ontwikkeling dan een boomkwekerij wenst. Het betoog faalt.

Het beroep van [appellant sub 2]

5. [appellant sub 2] betoogt dat het plan in strijd met de Provinciale Ruimtelijke Verordening (hierna: de Verordening) is vastgesteld. Hiertoe voert hij aan dat het plangebied op korte afstand van een groene contour en de Ecologische hoofdstructuur (hierna: EHS) ligt, waardoor, gelet op artikel 4.1, zesde lid, van de Verordening, onderzocht had moeten worden of de beoogde ontwikkeling de wezenlijke kenmerken en waarden van dat gebied significant aantast. Voorts blijkt niet duidelijk dat de raad artikel 5.3 van de Verordening in acht heeft genomen, terwijl het plangebied is aangewezen als "Waardevolle natuur buiten de EHS", aldus [appellant sub 2].

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat als gevolg van de voorziene ontwikkeling, gelet op de aard en omvang ervan, geen significante effecten zijn te verwachten op de op afstand gelegen groene contour. Het plangebied ligt in een gebied met botanische/faunistische waarden. Uit het door Van den Bijtel Ecologisch onderzoek verrichte natuurwaardenonderzoek in het gebied, neergelegd in het rapport "Verkenkend natuurwaardenonderzoek" van november 2008 (hierna: Natuurwaardenonderzoek), blijkt dat er geen bijzondere natuurwaarden in het plangebied voorkomen. Regels ter bescherming van actuele natuurwaarden zijn volgens de raad dan ook niet nodig.

5.2. De Afdeling stelt vast dat het plangebied binnen het gebied met de aanduidingen "Landelijk gebied" en "Waardevolle natuur buiten EHS" ligt.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder h, van de Verordening, voor zover hier van belang, wordt in deze regeling en de daarop berustende bepalingen (mede) verstaan onder

groene contour: ecologische hoofdstructuur.

Ingevolge artikel 4.1, zesde lid, bevat een bestemmingsplan voor een gebied dat is aangeduid als "Landelijk gebied" geen bestemmingen en regels die ruimtelijke ontwikkelingen toestaan in de nabijheid van gebieden aangeduid als "Groene contour" die de wezenlijke kenmerken en waarden van die gebieden significant aantasten.

Ingevolge artikel 5.3 bevat een bestemmingsplan voor het gebied dat is aangeduid als "Waardevolle natuur buiten EHS" bestemmingen en regels ter bescherming en versterking van de in het plangebied voorkomende geconcentreerde actuele natuurwaarden.

5.3. Blijkens de plantoelichting ligt het plangebied op een afstand van ongeveer 500 m van een gebied dat onderdeel is van de EHS. Gelet hierop en op de in het plan voorziene ontwikkelingen heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling zonder onderzoek aannemelijk kunnen achten dat deze ontwikkelingen de wezenlijke kenmerken en waarden van de op afstand gelegen EHS niet zullen aantasten. [appellant sub 2] heeft het tegendeel niet aannemelijk gemaakt.

Het voorliggende plangebied betreft een botanisch/faunistisch waardevol gebied. Bij nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen moet met deze waarden rekening worden gehouden. Blijkens het Natuurwaardenonderzoek komen in het plangebied geen beschermde plantensoorten voor en zijn in het plangebied geen vaste verblijfplaatsen van beschermde diersoorten waargenomen die door de vestiging van de voorziene boomkwekerij zullen worden vernietigd of verstoord. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de raad zich niet op deze conclusie heeft mogen baseren.

Gelet op het voorgaande bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in strijd met artikel 4.1, zesde lid, en artikel 5.3 van de Verordening heeft vastgesteld.

Het betoog faalt.

6. Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met het streekplan, nu de meerwaarde van de bedrijfsverplaatsing niet is aangetoond omdat een gewenste functieverandering van de huidige bedrijfslocatie hiertoe niet voldoende is, verwijst de Afdeling naar het onder 3.4 overwogene. Het betoog faalt.

7. [appellant sub 2] betoogt dat de economische en financiële uitvoerbaarheid van het plan niet inzichtelijk is gemaakt. Hiertoe voert hij aan dat de exploitatieovereenkomst niet ter inzage is gelegd en dat de continuïteit van het bedrijf niet is aangetoond.

7.1. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro, gaan een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor vergezeld van een toelichting, waarin de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan zijn neergelegd.

7.2. Blijkens de plantoelichting is in verband met de bedrijfsbeëindiging van de boomkwekerij aan de [locatie 3] en de verplaatsing naar de [locatie 2] een exploitatieovereenkomst met de exploitant van de boomkwekerij gesloten. In die toelichting is voorts vermeld dat de kosten in verband met de verplaatsing en inrichting voor rekening van de gemeente zijn en worden gedekt uit de exploitatieopzet van het woningbouwproject "Lange Dreef". De enkele omstandigheid dat de voornoemde exploitatieovereenkomst niet ter inzage heeft gelegen, maakt dan ook niet dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro. Overigens is ter zitting gebleken dat de zakelijke beschrijving daarvan wel op de voet van artikel 6.2.12 van het Bro ter inzage is gelegd. Daarnaast is de economische haalbaarheid van de boomkwekerij volgens de plantoelichting voldoende

aangetoond door middel van de bedrijfsgegevens en de omstandigheid dat het bedrijf al 90 jaar op de locatie aan de [locatie 3] is gevestigd. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad op voorhand in redelijkheid had moeten aannemen dat het plan financieel en economisch niet uitvoerbaar is. Voorts is de Afdeling van oordeel dat is voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, eerste lid, aanhef en onder f, van het Bro. Het betoog faalt.

8. [appellant sub 2] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant sub 2] heeft in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van zijn zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

De conclusie

9. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. De beroepen zijn ongegrond.

De proceskosten

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.I.Y. Lap, ambtenaar van staat.

w.g. Hoekstra w.g. Lap

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 september 2012

288-709.