

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:660
Datum uitspraak	26 februari 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 mei 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Legmeerpolder" vastgesteld.

Volledige tekst

201306332/1/R1.

Datum uitspraak: 26 februari 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Edelcactus Beheer B.V., gevestigd te Amstelveen,
2. [appellant sub 2], wonend te Amstelveen, appellanten,

en

de raad van de gemeente Amstelveen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 29 mei 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Legmeerpolder" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2] heeft een nader stuk ingediend.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 december 2013, waar Edelcactus, [appellant sub 2], beide vertegenwoordigd door [gemachtigde], werkzaam bij Projectbureau Buis-Pomona, en de raad, vertegenwoordigd door I. Termond, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

De raad heeft na de zitting en sluiting van het onderzoek een nader stuk overgelegd. De Afdeling heeft hierop met toepassing van artikel 8:68 van de Awb het onderzoek heropend en het nadere stuk in de procedure betrokken. Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft [appellant sub 2] een nadere reactie ingediend, waarna het onderzoek met toestemming van

partijen zonder nadere zitting is gesloten.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.
2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat 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. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.
3. Het plangebied is gesitueerd in het zuidwesten van Amstelveen. Het plan heeft een overwegend conserverend karakter.

Het beroep van Edelcactus

4. Het beroep van Edelcactus is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw" voor haar perceel Noorddammerweg 95. Edelcactus betoogt dat in het plan ten onrechte niet is voorzien in een gebruik van haar gronden voor de handel in tuinbouwproducten die elders, veelal in het buitenland, zijn geteeld. Zij voert hiertoe aan dat op het perceel vóór de inwerkingtreding van het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk Gebied", vastgesteld door de raad op 24 maart 1993, een handelskwekerij was gevestigd. Edelcactus heeft, nadat zij in 1995 eigenaar is geworden van het perceel, het gebruik van de gronden voor de verkoop van tuinbouwproducten van derden voortgezet. Voornoemd gebruik viel onder de werking van het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Landelijk Gebied". De handelsactiviteiten van Edelcactus zijn thans wederom onder de werking van het overgangsrecht gebracht. Edelcactus heeft niet het voornemen om haar handelsactiviteiten binnen de planperiode te beëindigen.

4.1. Volgens de raad maakt het perceel Noorddammerweg 95 deel uit van een gebied dat is aangewezen voor duurzame glastuinbouw. Een gebruik van de gronden voor grootschalige handelsactiviteiten is in strijd met gemeentelijk en provinciaal beleid. Het plan verzet zich echter niet tegen de bestaande handelsactiviteiten van Edelcactus, aldus de raad.

4.2. Ingevolge lid 1.126 wordt onder "tuinbouwbedrijf" verstaan een bedrijf, dat is gericht op het voortbrengen van producten door het telen van gewassen, door gebruik te maken van kassen en/of van open (onbebouwde) grond.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Glastuinbouw" aangewezen gronden bestemd voor:

- a. gebouwen ten behoeve van de uitoefening van het tuinbouwbedrijf, uitgezonderd bedrijfswoningen;

Ingevolge lid 6.4.1, onder e, wordt tot een gebruik, strijdig met de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw" in ieder geval gerekend het bedrijfsmatig verkopen of ten verkoop aanbieden van goederen, bestemd en gereed voor onmiddellijk gebruik of verbruik, uitgezonderd de verkoop of het ten verkoop aanbieden van tuinbouwproducten afkomstig van het betrokken tuinbouwbedrijf.

4.3. Ter zitting heeft Edelcactus toegelicht dat haar bestaande bedrijfsvoering onder meer bestaat uit de handel in tuinbouwproducten afkomstig van derden. Het betreft veelal producten die geïmporteerd worden uit het buitenland, zoals succulenten en zogeheten "Lucky bamboe". Een gedeelte van de geïmporteerde producten wordt na levering verder doorgekweekt in de kassen van Edelcactus. Dit geldt niet voor alle producten. Bepaalde producten, zoals voornoemde "Lucky bamboe" en bepaalde plantensoorten met luchtwortels, worden zonder nadere bewerking doorverkocht. Eventueel wordt een dergelijk product, bij wijze van acclimatisatie, gedurende een aantal weken opgeslagen in een van de opslagruimten op het perceel. De raad heeft ter zitting verklaard dat handelsactiviteiten als toegelicht door Edelcactus toegelaten zijn op het perceel Noorddammerweg 95. Zo kan volgens de raad "Lucky bamboe" na de noodzakelijke acclimatisatie ter plaatse worden aangemerkt als een tuinbouwproduct afkomstig van het "betrokken bedrijf".

4.4. De Afdeling overweegt dat het faciliteren van de verdere ontwikkeling van een geïmporteerd gewas in de regel aangemerkt zal kunnen worden als het "telen van een gewas", zodat een dergelijk gebruik in overeenstemming is met de definitie van "tuinbouwbedrijf" als vastgelegd in artikel 1.126 van de planregels. Het aldus verkregen eindproduct kan worden gekwalificeerd als een tuinbouwproduct afkomstig van het eigen tuinbouwbedrijf, zodat de verkoop van een dergelijk product ter plaatse is toegelaten. De Afdeling is daarom van oordeel dat de handelsactiviteiten van Edelcactus, voor zover het de verkoop van producten betreft die op het perceel zijn "doorgekweekt", niet in strijd zijn met het plan. De vraag naar de noodzakelijke omvang van de bijdrage van Edelcactus aan de ontwikkeling van een gewas, alvorens het eindproduct kan worden aangemerkt als een product van het eigen tuinbouwbedrijf is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval en kan derhalve niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Dit laat onverlet dat de verkoop van geïmporteerde producten, die bedoeld zijn voor onmiddellijk gebruik en die eventueel alleen tijdelijk worden opgeslagen op het perceel, niet kan worden aangemerkt als verkoop van een tuinbouwproduct afkomstig van het eigen tuinbouwbedrijf. Het standpunt van de raad dat het bestreden besluit geen gevolgen heeft voor de bestaande handelsactiviteiten is naar het oordeel van de Afdeling onjuist.

Nu de raad een planregeling heeft vastgesteld voor het perceel Noorddammerweg 95 die het bestaande gebruik van Edelcactus beperkt, terwijl hij dit niet heeft beoogd, is het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

5. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van overweging 4.4 alsnog het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling voor het perceel Noorddammerweg 95, die zich niet verzet tegen een voortzetting van de bestaande handelsactiviteiten van Edelcactus. De raad behoeft hierbij afdeling 3.4 van de Awb niet toe te passen. Indien de raad geen volledig beeld heeft van de aard en omvang van de bestaande handelsactiviteiten van Edelcactus, dient hij hier eerst onderzoek naar te verrichten.

Het beroep van [appellant sub 2]

6. Het beroep van [appellant sub 2] is gericht tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw Bedrijfswoning" voor zijn perceel [locatie 1]. [appellant sub 2] betoogt dat de raad zijn woning op het perceel ten onrechte heeft bestemd als bedrijfswoning. De woning is in of omstreeks 1974 met vergunning opgericht en in gebruik

genomen als burgerwoning. Het gebruik als burgerwoning is volgens [appellant sub 2] tot op heden niet gewijzigd. Volgens [appellant sub 2] had de raad de burgerwoning gelet op de bouwvergunning uit 1974, als zodanig dienen te bestemmen.

[appellant sub 2] betoogt subsidiair dat de raad zijn burgerwoning ten onrechte voor een tweede maal onder de werking van het overgangsrecht heeft gebracht. Hij voert hiertoe aan dat de woning op het perceel reeds vóór vaststelling van het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk Gebied" in gebruik was als burgerwoning. [appellant sub 2] heeft dit gebruik, nadat hij in 1997 eigenaar is geworden van het perceel [locatie 1], voortgezet. Het gebruik als burgerwoning viel onder de werking van het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Landelijk Gebied". De raad heeft het gebruik als burgerwoning ten onrechte wederom onder de werking van het overgangsrecht gebracht, nu niet aannemelijk is dat dit gebruik binnen de planperiode zal worden beëindigd, aldus [appellant sub 2].

6.1. Volgens de raad is de woning van [appellant sub 2] in 1974 vergund als bedrijfswoning bij het tuinbouwbedrijf op de naastgelegen percelen [locaties]. Het toen geldende uitbreidingsplan "Zuid Westelijk deel van de gemeente" liet een burgerwoning op het perceel [locatie 1] niet toe. De woning van [appellant sub 2] is in het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk Gebied" bestemd als bedrijfswoning, overeenkomstig het bestaande gebruik. Volgens de raad is de woning pas in of omstreeks 1997, nadat [appellant sub 2] eigenaar is geworden van het perceel, in gebruik genomen als burgerwoning. Gelet hierop, en op de omstandigheid dat een burgerwoning op het perceel in strijd is met gemeentelijk en provinciaal beleid, is de woning wederom bestemd als bedrijfswoning, aldus de raad.

6.2. Ingevolge artikel 7, lid 7.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Glastuinbouw Bedrijfswoning" aangewezen gronden bestemd voor:

a. bedrijfswoningen ten behoeve van het glastuinbouwbedrijf met de daarbij behorende bijgebouwen.

6.3. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Landelijk Gebied" was aan het perceel [locatie 1] de bestemming "Tuinbouw bouwperceel (Tb)" toegekend.

6.4. Het college van burgemeester en wethouders heeft bij besluit van 4 juni 1974 aan de toenmalige eigenaar van het perceel [locatie 1] een vergunning verleend voor het bouwen van een "woonhuis" op het perceel. Blijkens het aanvraagformulier is vergunning gevraagd voor "het bouwen van een woonhuis". Ook staat in het aanvraagformulier dat de bestemming na voltooiing, "woonhuis" is. Het betoog van [appellant sub 2] dat de woning op zijn perceel vergund is als burgerwoning vindt derhalve steun in deze bronnen. Ook heeft [appellant sub 2] ter nadere onderbouwing van zijn betoog een bouwaanvraag en -vergunning uit 1971 overgelegd, voor het nabijgelegen perceel [locatie 2]. In deze stukken wordt expliciet, en anders dan in de bouwaanvraag en -vergunning voor zijn perceel, vergunning verleend voor een "bedrijfswoning bij [een] kwekerij".

De raad heeft ter adstructie van zijn standpunt, dat de woning van [appellant sub 2] vergund is als bedrijfswoning, verwezen naar de bouwtekening bij het besluit van 4 juni 1974. Deze bouwtekening bevat een situeringsschets en een gevelaanzicht van de aangevraagde woning. Onderaan de tekening staat "ontwerp voor een bedrijfswoning voor [naam toenmalige eigenaar]". Hoewel deze bouwtekening de stelling van de raad dat op het perceel [locatie 1] een bedrijfswoning is vergund ondersteunt, is de Afdeling van oordeel dat in dit geval, gelet op de door [appellant sub 2] overgelegde aanvraag en vergunningen, aan het gebruik van het woord "bedrijfswoning" op de bouwtekening geen doorslaggevende

betekenis toekomt. Bij dit oordeel is van belang dat [appellant sub 2] heeft toegelicht dat de toenmalige eigenaar van het perceel [locatie 1] bij zijn aanvraag een kopie van een tekening heeft gebruikt uit een eerdere aanvraag om bouwvergunning voor een bedrijfswoning. De raad heeft deze stelling van [appellant sub 2] niet weersproken.

Wat betreft het betoog van de raad dat op het perceel [locatie 1] geen burgerwoning kon worden vergund, omdat dit in strijd was met het geldende uitbreidingsplan, overweegt de Afdeling dat de raad het uitbreidingsplan niet heeft overgelegd, zodat de juistheid van dat betoog niet is komen vast te staan. Zelfs indien zou worden aangenomen dat het uitbreidingsplan een burgerwoning niet toeliet, betekent dit niet zonder meer dat een dergelijke woning niet is vergund.

De Afdeling overweegt verder dat de raad ter zitting heeft gesteld dat hij aanvullende stukken kan overleggen ter onderbouwing van zijn betoog dat de woning op het perceel [locatie 1] vergund is als bedrijfswoning. De raad heeft onder meer gewezen op een ten tijde van de aanvraag opgesteld advies over de noodzaak van een bedrijfswoning op het perceel [locatie 1] voor de bedrijfsvoering van de toenmalige eigenaar die reeds over twee bedrijfswoningen beschikte op de percelen [locaties]. De Afdeling heeft de raad na de zitting in de gelegenheid gesteld dit advies te overleggen, maar de raad heeft dat niet gedaan.

Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is de Afdeling van oordeel dat de bouwvergunning van 4 juni 1974 zag op het oprichten van een burgerwoning.

6.5. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar uitspraak van 21 mei 2003 in zaak nr. 200203644/1 is een rechtsgeldige bouwvergunning een bestaand recht waaraan bij de vaststelling van een bestemmingsplan in beginsel niet voorbij kan worden gegaan. Weliswaar is het gebouw waar de bouwvergunning van 4 juli 1974 op ziet, als zodanig bestemd maar dit geldt niet voor het op grond van diezelfde vergunning voorziene gebruik als burgerwoning. Een rechtvaardiging voor het niet volledig respecteren van de rechten uit de bouwvergunning kan gelegen zijn in een eventuele tussentijdse wijziging van het vergunde gebruik. De raad heeft echter niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik van de woning op het perceel [locatie 1] als burgerwoning na de vergunningverlening in 1974 is gewijzigd.

6.6. Wat betreft het betoog van de raad dat de woning van [appellant sub 2] reeds in het voorheen geldende bestemmingsplan als een bedrijfswoning was bestemd en dat daartegen niet is opgekomen, oordeelt de Afdeling dat de toenmalige eigenaar van het perceel in beginsel met vrucht een beroep had kunnen doen op de bouwvergunning. De omstandigheid dat hij dit niet heeft gedaan, betekent echter niet dat [appellant sub 2] zich niet meer met vrucht kan beroepen op de bouwvergunning. Het gebruik als burgerwoning vloeit, gelet op overweging 6.4, immers rechtstreeks voort uit de in rechte onaantastbare bouwvergunning die in 1974 is verleend, en is derhalve legaal.

6.7. Nu de raad bij het vaststellen van het plan geen rekening heeft gehouden met het bestaande vergunde gebruik van de woning op het perceel [locatie 1], is het plan in zoverre voorbereid in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

6.8. Het beroep van [appellant sub 2] is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw Bedrijfswoning" voor het perceel [locatie 1].

7. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om voor het vernietigde planonderdeel met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen.

De Afdeling ziet geen aanleiding de raad met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in het bestreden besluit op dit onderdeel te herstellen omdat niet uitgesloten is dat belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld.

8. Gelet op het voorgaande behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking.

Proceskosten

9. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van Edelcactus zal in de einduitspraak beslist worden over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Amstelveen van 29 mei 2013 tot het vaststellen van het bestemmingsplan "Legmeerpolder", voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw Bedrijfswoning" voor het perceel [locatie 1];

III. draagt in het beroep van [appellant sub 2] de raad van de gemeente Amstelveen op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen in 6.5 en 6.6 is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. draagt in het beroep van de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Edelcactus Beheer B.V. de raad van de gemeente Amstelveen op om binnen 16 weken na verzending van deze uitspraak:

- met inachtneming van overweging 5 het daar omschreven gebrek in het besluit van 29 mei 2013 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Legmeerpolder" te herstellen, en

- de Afdeling de uitkomst mede te delen en de wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Amstelveen tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Amstelveen aan [appellant sub 2] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. B.C. Bošnjaković, ambtenaar van staat.

w.g. Drupsteen w.g. Bosnjakovic
lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 februari 2014

410-739.