

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:982
Datum uitspraak	19 maart 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 mei 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Glastuinbouwgebieden" gewijzigd vastgesteld.

Volledige tekst

201306225/1/R4.

Datum uitspraak: 19 maart 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Schipluiden, gemeente Midden-Delfland,
2. [appellant sub 2], wonend te Den Hoorn, gemeente Midden-Delfland, en anderen,
3. de vereniging Ondernemersorganisatie Glastuinbouw LTO Noord/Glaskracht (hierna: LTO), gevestigd te Den Haag,

en

de raad van de gemeente Midden-Delfland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 mei 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Glastuinbouwgebieden" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1], LTO en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante sub 1] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 januari 2014, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. S. Pronk, advocaat te Delft, [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door mr. B.J.P.M. Zwinkels, advocaat te Honselersdijk, LTO, vertegenwoordigd door L.W.M. Claessen, en de raad, vertegenwoordigd door B. Boon.

Overwegingen

Toetsingskader

1. 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.

Het plan

2. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor de glastuinbouwgebieden De Oude Campspolder, De Woudse Droogmakerij en De Oude Woudseweg. Het plan is overwegend conserverend van aard.

[locatie 1]

3. De beroepen van [appellante sub 1] en [appellant sub 2] en anderen zijn gericht tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw" en de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch glastuinbouw - plattelandswoning", voor zover het betreft de woning aan de [locatie 1]. De woning had in het ontwerpplan de bestemming "Wonen".

4. [appellante sub 1] betoogt dat aan de bestaande woning ten onrechte de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch glastuinbouw - plattelandswoning" is toegekend. Volgens de vennootschap had de functieaanduiding "bedrijfswoning" aan de woning moeten worden toegekend, omdat de bedrijfsvoering op het bijbehorende glastuinbouwperceel niet is beëindigd en de woning mogelijk noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering van de vennootschap. Volgens [appellante sub 1] is niet voldaan aan de criteria voor omzetting van de voormalige bedrijfswoning naar een plattelandswoning, zoals deze zijn opgenomen in artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels.

4.1. [appellant sub 2] en anderen betogen dat de woning aan de [locatie 1] ten onrechte in het plan niet de bestemming "Wonen" heeft gekregen. Daartoe voeren zij aan dat de woning onder het overgangsrecht valt en sinds 1964 niet meer in gebruik is als bedrijfswoning, omdat de voormalige bewoner sinds dat jaar niet meer deelnam in het agrarische bedrijf daar. Verder wijzen zij erop dat in 1980 een bouwvergunning is verleend voor een nieuwe garage. [appellant sub 2] en anderen voeren ook aan dat wordt voldaan aan vrijwel alle eisen voor het toekennen van de bestemming "Wonen" aan de woning aan de [locatie 1], zoals vervat in de voor het bestemmingsplan opgestelde Ruimtelijke visie begrenzing glastuinbouwgebieden van 15 mei 2013 (hierna: ruimtelijke visie). Aan de afstandseis uit de ruimtelijke visie wordt niet voldaan, maar dit is volgens [appellant sub 2] en anderen geen probleem, nu het gebied tussen de woning en het bedrijf van [appellante sub 1] niet wordt gebruikt voor glastuinbouw. Voorts betogen [appellant sub 2] en anderen dat de ligging van de woning buiten de zogenoemde glaslijn betekent dat de bestemming "Wonen" mogelijk is, temeer nu de woning aan de [locatie 2] wel de bestemming "Wonen" heeft gekregen. [appellant sub 2] en anderen stellen dat het niet toekennen van de bestemming "Wonen" voor hun woning dan ook in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Verder kunnen volgens [appellant sub 2] en anderen afstandseisen aan de woning worden gesteld indien de wijzigingsvoorwaarden uit artikel 3, lid 3.5.2, van de planregels worden toegepast.

4.2. De raad stelt ten aanzien van het betoog van [appellante sub 1] dat de

wijzigingsbevoegdheid is opgenomen voor nieuwe situaties. De woning aan de [locatie 1] is volgens de raad al geruime tijd niet meer in gebruik als bedrijfswoning.

Ten aanzien van het betoog van [appellant sub 2] en anderen betoogt de raad dat de ligging van de woning aan de [locatie 1] buiten de glaslijn niet betekent dat de woning zonder meer de bestemming "Wonen" moet krijgen. Het perceel is in de door provinciale staten vastgestelde Verordening Ruimte, actualisering 2012 (hierna: Verordening Ruimte) opgenomen als onderdeel van het glastuinbouwgebied, waardoor bestemmingen die een beperking kunnen vormen voor de bedrijfsvoering van een glastuinbouwbedrijf ongewenst zijn. Voorts wijst de raad op de Wet Plattelandswoningen, waardoor bewoning van voormalige bedrijfswoningen door derden mogelijk is.

4.3. Ingevolge artikel 1, lid 1.13, van de planregels is een bedrijfswoning een woning bij een bedrijf, die is bestemd voor bewoning door (het huishouden van) de ondernemer of door dat bedrijf werkzaam personeel, waarvan huisvesting ter plaatse wenselijk is.

Ingevolge lid 1.61 is een plattelandswoning een bedrijfswoning, behorend tot of voorheen behorend tot een agrarisch glastuinbouwbedrijf, welke niet meer wordt bewoond door (het huishouden van) een persoon wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of terrein noodzakelijk is, en die voor de toepassing artikel 1.1a, eerste lid, van de Wet algemene bepaling omgevingsrecht wordt beschouwd als onderdeel van dat agrarisch glastuinbouwbedrijf.

Ingevolge artikel 3, lid 3.5 en lid 3.5.2, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd om het bestemmingsplan te wijzigen door binnen de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw" de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch glastuinbouw - plattelandswoning" aan te brengen met als doel een bedrijfswoning te laten bewonen door derden op een kortere afstand dan 12,5 m van het achterliggende glastuinbouwbedrijf en/of (lees: indien) de woning niet gewijzigd kan worden in de bestemming "Wonen" vanwege milieu hygiënische bezwaren, waarbij moet worden voldaan aan de onder a tot en met g genoemde criteria.

4.4. De woning aan de [locatie 1] is ongeveer zestig jaar geleden gebouwd als bedrijfswoning bij de kwekerij die thans wordt geëxploiteerd door [appellante sub 1]. Vast staat dat de woning aan de [locatie 1] de afgelopen vijftig jaar niet als bedrijfswoning, maar als burgerwoning is gebruikt. Gelet op de lange duur van het gebruik als burgerwoning, acht de Afdeling het aannemelijk dat het gebruik van de woning als burgerwoning onder het overgangsrecht viel. In het onderhavige plan heeft de raad gekozen voor de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch glastuinbouw - plattelandswoning" voor de woning aan de [locatie 1]. Hiermee kan niet alleen het bestaande gebruik als burgerwoning legaal worden voortgezet, maar kan de woning ook worden gebruikt als bedrijfswoning, indien [appellante sub 1] de woning verwerft.

4.5. In hetgeen [appellante sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch glastuinbouw - plattelandswoning", aan de woning aan de [locatie 1] heeft kunnen toekennen. Daarbij heeft de raad de lange duur van het gebruik als burgerwoning in aanmerking mogen nemen. Dat niet zou zijn voldaan aan de criteria voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid, leidt niet tot een ander oordeel, nu de raad bij het toekennen van een bestemming bij recht niet gebonden is aan de criteria die zien op de toepassing van een wijzigingsbevoegdheid. Voor zover [appellante sub 1] heeft gewezen op het eerste recht op koop van de [locatie 1], overweegt de Afdeling dat daarmee niet vaststaat dat de

vennootschap de woning binnen de planperiode zal verwerven, zodat de raad daarmee in redelijkheid geen rekening behoefde te houden in die zin dat aan de woning de functieaanduiding "bedrijfswoning" had moeten worden toegekend.
Het betoog faalt.

4.6. Over het betoog van [appellant sub 2] en anderen overweegt de Afdeling als volgt. Anders dan zij hebben betoogd, is de raad niet gehouden om enkel op basis van de lange duur van het gebruik als burgerwoning aan de woning de bestemming "Wonen" toe te kennen, nu de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan ook rekening dient te houden met andere belangen, zoals het belang van [appellante sub 1]. Voorts voldoet de woning niet aan de afstandseis uit de ruimtelijke visie, nu voor de afstand tussen de woning en het bedrijf van [appellante sub 1] moet worden uitgegaan van de mogelijkheden die in het plan aan het bedrijf van [appellante sub 1] worden geboden.

Over de door [appellant sub 2] en anderen gemaakte vergelijking met de woning aan de [locatie 2], overweegt de Afdeling dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie anders is, nu de woning aan de [locatie 2] in het verleden is afgesplitst van een agrarisch bedrijf, voldoet aan de eisen uit de ruimtelijke visie en in een eerder bestemmingsplan de aanduiding "mogelijkheid burgerwoning" had. In hetgeen [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit standpunt onjuist is.

Gelet op het vorenoverwogene heeft de raad, bij afweging van de betrokken belangen, in redelijkheid aan de woning aan de [locatie 1] de functieaanduiding "specifieke vorm van agrarisch glastuinbouw - plattelandswoning" kunnen toekennen.

Het betoog faalt.

[locatie 3]

5. Het beroep van [appellante sub 1] is tevens gericht tegen het plandeel met de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw" voor het perceel [locatie 3], voor zover daarbij niet is voorzien in de mogelijkheid om een bedrijfswoning te bouwen.

6. [appellante sub 1] betoogt dat het plan ten onrechte niet voorziet in de bouwmogelijkheid van een bedrijfswoning bij de kwekerij op de [locatie 3]. Zij voert daartoe aan dat ter plaatse sprake is van een volwaardig agrarisch bedrijf, waardoor op grond van artikel 3, lid 3.2.4 en lid 3.2.2, onder d, van de planregels een nieuwe bedrijfswoning toegestaan had moeten worden. In dit verband betoogt [appellante sub 1] dat de raad ten onrechte heeft gesteld dat er sprake is van een 0-saldobeleid in de Verordening Ruimte. Voorts voert de vennootschap aan dat het bedrijf tot 2006 beschikte over een bedrijfswoning en dat een bedrijfswoning essentieel is voor de bedrijfsvoering van de kwekerij.

Overigens stelt [appellante sub 1] zich op het standpunt dat, indien haar standpunt dat het plan moet voorzien in een bouwmogelijkheid voor een nieuwe bedrijfswoning niet wordt gevolgd, artikel 3, lid 3.2.2, onder c en d, van de planregels herbouw van de bedrijfswoning mogelijk maakt. Volgens de vennootschap wordt voldaan aan de daar genoemde criteria en is de in 2006 gesloopte woning nimmer herbouwd.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen algeheel verbod op het bouwen van een bedrijfswoning is, maar dat, om verdere verstedelijking van het buitengebied tegen te gaan, alleen in uitzonderlijke situaties een nieuwe bedrijfswoning wordt toegestaan. Voorts heeft de raad niet beoordeeld of een nieuwe bedrijfswoning noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering

van [appellante sub 1], omdat de vennootschap sinds de sloop van de bedrijfswoning in 2006 geen concrete plannen heeft overgelegd voor een nieuwe bedrijfswoning. Gelet op de lange duur sinds de sloop van de woning kan niet worden gesproken van herbouw, aldus de raad.

6.2. Ingevolge artikel 1, lid 1.14, is een bestaande bedrijfswoning een bedrijfswoning die op het moment van tervisielegging van het ontwerp van dit bestemmingsplan als zodanig aanwezig was.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2.2, onder c, van de planregels mag een bestaande bedrijfswoning worden herbouwd, indien wordt voldaan aan de daar genoemde criteria.

Ingevolge lid 3.2.2, onder d, mag een tweede bedrijfswoning worden herbouwd, indien wordt voldaan aan de daar genoemde criteria.

Ingevolge lid 3.2.4 gelden voor het bouwen van een nieuwe bedrijfswoning op gronden met de functieaanduiding "bedrijfswoning" de volgende regels:

- a. per functieaanduiding is de bouw van één bedrijfswoning toegestaan;
- b. de regels zoals opgenomen in lid 3.2.2, onder d tot en met s, van de planregels zijn overeenkomstig van toepassing.

6.3. De voormalige bedrijfswoning van [appellante sub 1] is in 2006 op eigen initiatief van de vennootschap gesloopt ten behoeve van de uitbreiding van het bedrijf, terwijl er toentertijd geen zicht was op hervatting van het gebruik van de woning aan de [locatie 1] als bedrijfswoning. Sinds de sloop heeft de vennootschap geen activiteiten ondernomen om een nieuwe bedrijfswoning te realiseren, zoals het opstellen van plannen hiervoor of het indienen van een principeverzoek bij de gemeente. Evenmin heeft [appellante sub 1] aannemelijk gemaakt dat de aanwezigheid van een bedrijfswoning voor de bedrijfsvoering nodig is. Dat, zoals de vennootschap naar voren brengt, de Verordening Ruimte noch de planregels de bouw van een nieuwe bedrijfswoning uitsluiten, brengt niet mee dat de raad ook gehouden was de bouw van een nieuwe bedrijfswoning toe te staan. Gelet op het voorgaande heeft de raad in redelijkheid kunnen besluiten om niet de functieaanduiding "bedrijfswoning" aan het perceel [locatie 3] toe te kennen.

Het betoog van [appellante sub 1] dat artikel 3, lid 3.2.2, onder c of d, van de planregels de herbouw van de bedrijfswoning mogelijk maakt, kan in deze procedure niet aan de orde komen, omdat het daarbij gaat om de uitleg van een planregel waartegen het beroep van [appellante sub 1] zich niet richt.

Het betoog faalt.

7. [appellante sub 1] heeft zich in het beroepschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze en de inspraakreactie. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze en inspraakreactie. [appellante sub 1] heeft in het beroepschrift, noch ter zitting, redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze en inspraakreactie in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het beroep van LTO

8. Het beroep van LTO is gericht tegen de begrenzing van het plangebied, voor zover daarbij de glastuinbouwgebieden aan de Westgaag in Maasland en een deel van het glastuinbouwgebied aan de Woudseweg in Den Hoorn niet in het plan zijn opgenomen. LTO

betoogt dat deze glastuinbouwgebieden ten onrechte niet in het plan zijn opgenomen en vreest dat deze glastuinbouwgebieden daardoor verdwijnen. Het glastuinbouwcomplex aan de Molenlaan dat ter compensatie is geaccepteerd betreft volgens LTO bestaande bedrijven buiten het in de Verordening Ruimte aangewezen glastuinbouwgebied. Het complex aan de Molenlaan kan volgens LTO dan ook niet dienen als compensatie.

8.1. De raad neemt het standpunt in dat de gekozen begrenzing van het plangebied voldoende is gemotiveerd door aansluiting te zoeken bij het glastuinbouwgebied zoals dat in de functiekaart bij de provinciale structuurvisie en kaart 2 bij de Verordening Ruimte is aangewezen.

8.2. Het gemeentebestuur heeft provinciale staten verzocht om met het oog op een gewenste landschappelijke en recreatieve overgangszone de begrenzing van het glastuinbouwgebied zoals aangegeven op de functiekaart bij de provinciale structuurvisie en kaart 2 bij de Verordening Ruimte te wijzigen.

Op 30 januari 2013 hebben provinciale staten ingestemd met de wijziging van het glastuinbouwgebied, in die zin dat de glastuinbouwlocaties aan de Westgaag en de Woudseweg niet langer deel uitmaken van het glastuinbouwgebied en dat de locatie Molenlaan als compensatie wordt aanvaard.

8.3. Ingevolge artikel 1, vijfde lid, van de Verordening Ruimte is een glastuinbouwgebied een aaneengesloten bebouwd gebied met als hoofdfunctie glastuinbouw met inbegrip van de ruimte die nodig is voor het realiseren van de daarbij behorende voorzieningen, zoals waterberging, gietwaterbassins, groenvoorzieningen, nutsvoorzieningen, bedrijfswoningen, bedrijfsruimten, infrastructuur en landschappelijke inpassing. De betreffende gebieden zijn op kaart 2 van de Verordening Ruimte aangeduid als "Glastuinbouwgebied", "Glastuinbouwbedrijfsgebied" en "Transformatiegebied Glastuinbouw". Voor de twee laatstgenoemde gebieden zijn in de Verordening Ruimte specifieke regels opgenomen voor het toelaten van andere functies dan glastuinbouw.

8.4. Het duurzame glastuinbouwgebied is aangeduid op kaart 2 bij de Verordening Ruimte. De wijziging van de begrenzing van het duurzame glastuinbouwgebied op deze kaart is een wijziging van de Verordening. Onder verwijzing naar haar uitspraak van 31 augustus 2011, in zaak nr. 201012686/1/R3, overweegt de Afdeling dat dit betekent dat het besluit tot wijziging van het duurzame glastuinbouwgebied in dit geval een besluit inhoudende een algemeen verbindend voorschrift is. Uit artikel 8:3, eerste lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht volgt dat geen beroep kan worden ingesteld tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift. Dit betekent echter niet dat het besluit tot aanpassing van het duurzame glastuinbouwgebied in het geheel niet kan worden getoetst. Artikel 8:3, eerste lid, onder a, staat niet in de weg aan de mogelijkheid van exceptieve toetsing van een algemeen verbindend voorschrift.

Aan een algemeen verbindend voorschrift, zoals neergelegd in de Verordening Ruimte, kan echter slechts verbindende kracht worden ontnomen, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag - in dit geval provinciale staten - om alle verschillende belangen, die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De Afdeling heeft daarbij niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen en heeft ook overigens daarbij terughoudendheid te betrachten.

8.5. Het betoog van LTO strekt ertoe dat provinciale staten niet in redelijkheid hebben kunnen besluiten de begrenzing van het duurzame glastuinbouwgebied zodanig aan te passen dat de gebieden Westgaag en Woudseweg buiten het glastuinbouwgebied als bedoeld in de Verordening Ruimte komen te liggen. Bij dat besluit hebben provinciale staten aanvaard dat het gebied aan de Molenlaan ter compensatie dient voor het verlies aan glastuinbouwareaal. Dat dit gebied geen onderdeel uitmaakt van het glastuinbouwgebied als bedoeld in de Verordening Ruimte, leidt niet tot het oordeel dat het besluit van provinciale staten tot aanpassing van de begrenzing van het glastuinbouwgebied in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel een algemeen rechtsbeginsel.

8.6. De raad komt beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan. Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de raad een begrenzing kan vaststellen die in strijd is met een goede ruimtelijke ordening of anderszins in strijd met het recht.

In hetgeen LTO heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij neemt daarbij in aanmerking dat de raad ter zitting onweersproken heeft verklaard dat het niet opnemen van de locatie Molenlaan in dit bestemmingsplan geen gevolgen heeft voor de duurzame status van het gebied en dat het bestemmingsplan "Buitengebied Gras", waarin de locatie Molenlaan ligt, een vrijwel identieke planologische regeling bevat voor glastuinbouwbedrijven.

Het betoog faalt.

Conclusie en proceskosten

9. De beroepen zijn ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. J. Kramer en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Drouen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 maart 2014

539-767.