

PlasBossinade

advocaten notarissen

PlasBossinade Advocaten N.V.

Postadres
Postbus 1100
9701 BC Groningen

Bezoek- en factuuradres
Leonard Springerlaan 9E
9727 KB Groningen

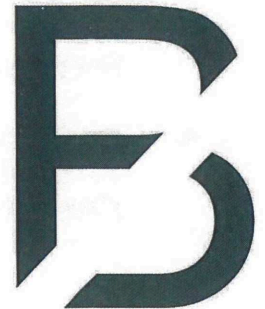
www.plasbossinade.nl

Tel. :
KvK :

Vertrouwelijk en ten behoeve van intern beraad

Gemeente Ooststellingwerf
t.a.v.
Postbus 38
8430 AA OOSTERWOLDE

uitsluitend per e-mail:



Groningen, 17 oktober 2024

Inzake : Gemeente Ooststellingwerf/advies sierteelt
Onze ref. :
Uw ref. :

Advocaat
Tel. direct :
E-mail :

Geachte

1. Je hebt ons kantoor op 9 oktober j.l. om advies gevraagd over sierteelt: is dit toegestaan binnen de agrarische functie van het Bestemmingsplan Buitengebied 2016 en het Bestemmingsplan Buitengebied, Veegplan 2018? Bij deze tref je ons advies aan.
2. In je mail van 9 oktober jl., schrijf je:

Er is discussie over de interpretatie van het Bestemmingsplan Buitengebied 2016 en bestemmingsplan Buitengebied, Veegplan 2018 met betrekking tot sierteelt binnen de Agrarische bestemming. Graag zouden wij jullie interpretatie willen op ons bestemmingsplan t.a.v. sierteelt. De vraag die daarbij beantwoord moet worden is of sierteelt al dan niet is toegestaan binnen de agrarische bestemming in de hiervoor genoemde bestemmingsplannen. Dit omdat het woord sierteelt wordt genoemd in de begripsomschrijvingenlijst bij het begrip 'agrarische cultuurgrond'. Daarin is opgenomen dat (o.a.) sierteelt niet is toegestaan op agrarische cultuurgrond.

3. Wij behandelen deze vraag aan de hand van de volgende onderwerpen: eerst het planologische kader, daarna het juridisch kader voor de interpretatie van begrippen in planregels en vervolgens de toepassing hiervan op sierteelt binnen de agrarische functie. Bij het toepassing van dit kader werpen wij allerlei uiteenlopende aanknopingspunten voor interpretaties op; wij sluiten daarom af met een conclusie waarin we de, onzes inziens, meest verdedigbare interpretatie weergeven.

PlasBossinade

advocaten notarissen

Het planologische kader

4. Het Bestemmingsplan Buitengebied 2016 en het Bestemmingsplan Buitengebied Veegplan 2018 zijn geconsolideerd in het Bestemmingsplan Buitengebied (geconsolideerde versie 2020).¹ Deze plannen, hierna te noemen "het Bestemmingsplan", geven de volgende relevante planregels:

Bestemmingsplan Buitengebied (geconsolideerde versie 2020)

"Artikel 1 Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder: (...)

9. agrarisch bedrijf:

een veehouderij, een akkerbouw- of tuinbouwbedrijf, niet zijde een glastuinbouwbedrijf, een champignonkwekerij of een gebruiksgerichte paardenhouderij (manege); (...)

10. agrarische cultuurgrond:

grasland, daaronder begrepen weiland, akkerbouw en vollegrondstuinbouw c.q. de teelt van gewassen op open grond, daaronder niet begrepen sierteelt, fruitteelt en houtteelt; weiland wordt gebruikt om vee te laten grazen, inclusief de vrije (niet overdekte) uitloop bij een (intensieve) veehouderij, voor zover deze geen deel uitmaakt van de inrichting; (...)

47. grondgebonden agrarisch bedrijf:

een agrarische bedrijfsvoering waarbij het gebruik van agrarische gronden in de omgeving van het bedrijf noodzakelijk is voor het functioneren van het bedrijf, zoals een melkveehouderij, een productiegerichte paardenhouderij, een opfokbedrijf, een akkerbouwbedrijf of een biologisch veehouderijbedrijf; (...)

3.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

agrarische cultuurgrond; (...)

een grondgebonden agrarisch bedrijf, al dan niet met een bestaande neventak intensieve veehouderij; (...)

met daaraan ondergeschikt: (...)

bestaande nevenactiviteiten bij het agrarisch bedrijf; (...)

¹ Met ingang van 1 januari 2024 is dit alles onderdeel geworden van het tijdelijke deel van het Omgevingsplan.

PlasBossinade

advocaten notarissen

Juridisch kader interpretatie begrippen in planregels

5. Onder meer in haar uitspraak van 7 augustus 2024 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) het vaste toetsingskader voor de interpretatie van (begrippen in) planregels uiteengezet. In deze uitspraak overweegt de Afdeling het volgende:

"5.1. Voor het antwoord op de vraag of een activiteit in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is, ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever."²

Er is dus een volgorde van toetsen. Je moet planregels letterlijk uitleggen (1). Als die planregel op zichzelf niet duidelijk is, kijk je naar de systematiek (2). Pas als die ook geen duidelijkheid geeft, komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting (3).

Uit andere (standaard)jurisprudentie volgt (voorts) dat:

"voor de betekenis van een begrip, bij gebrek aan aanknopingspunten in het bestemmingsplan en de plantoelichting, voor de wijze waarop een in het bestemmingsplan opgenomen begrip moet worden uitgelegd, aansluiting worden gezocht bij wat in het algemeen spraakgebruik daaronder wordt verstaan. Daarbij mag de betekenis zoals deze in het "Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal" (hierna: Van Dale) is gegeven, worden betrokken."³

Er is discussie over de vraag of dit een soort vierde stap is, of dat deze onderdeel uitmaakt van stap (1). De Afdeling past dit ook niet consequent toe, zoals laatstelijk in de rechtsliteratuur door Sanders opgemerkt in AB 2024/266.⁴ Wij herkennen ons in deze kritiek. Kortgezegd, houdt de Afdeling niet consequent vast aan de invulling en volgorde van haar eigen stappenplan. Dit kan met name tot verrassingsuitspraken leiden waar de verschillende stappen tot verschillende interpretaties van begrippen nopen.

Interpretatie planregels

6. Zoals jullie al hebben opgemerkt, laat de definitie van agrarische cultuurgrond geen misverstand bestaan: sierteelt wordt expliciet uitgesloten in de sub-hoofd functie "gebruik als agrarische cultuurgrond" van de hoofd functie "Agrarisch". Gebruik van de gronden voor sierteelt kan dan ook niet onder gebruik als agrarische cultuurgrond geschaard worden.
7. Maar: "agrarische cultuurgrond" is niet de enige toegestane functie binnen de hoofd functie Agrarisch. Toegestaan is ook het gebruik van gronden als "grondgebonden agrarisch bedrijf".

² ECLI:NL:RVS:2024:3201.

³ o.a. ECLI:NL:RVS:2023:2401, r.o. 8.4.

⁴ Of bijvoorbeeld eerder door Slegers in BR 2017/74.

PlasBossinade

advocaten notarissen

8. We veronderstellen dat jullie bedoelen bedrijfsmatige sierteelt in jullie vraagstelling, dus niet bijvoorbeeld louter hobbymatig. Het lijkt ons verder niet in geschil dat sierteeltbedrijven (vrijwel) altijd zullen voldoen aan het grondgebonden aspect van de definitiebepaling van "grondgebonden agrarisch bedrijf"; de bewuste bedrijven zullen de gronden in de omgeving van het bedrijf nodig hebben voor het verbouwen van siergewassen en deze gronden zijn dus noodzakelijk voor het functioneren van het sierteeltbedrijf.
9. Dat brengt ons dan bij de vraag of sierteelt kan vallen onder "grondgebonden agrarisch bedrijf".

Sierteelt als vorm van akkerbouw

10. Het hiervoor genoemde stappenplan stelt dat een planregel letterlijk moet worden uitgelegd. Wat dat betreft: de definitiebepaling van "grondgebonden agrarisch bedrijf" geeft enkele voorbeelden van het beoogde gebruik. Blijkens het woord "zoals" is dit geen uitputtende opsomming. Er zijn vier veehouderijgerelateerde voorbeelden en daarnaast eenmaal "akkerbouw". Onduidelijk is wat de gemene deler is van deze voorbeelden.⁵
11. De vraag is of sierteelt is te scharen onder "akkerbouw". Het begrip akkerbouw is niet gedefinieerd. Dan komt meteen al een probleem op: moeten we nu uitwijken naar het normaal spraakgebruik en vervolgens naar de Van Dale? Of moeten we nu kijken naar de plansystematiek en, als die ook geen uitsluitsel biedt, de plantoelichting?
12. Afgaande op een uitspraak van de Afdeling van 21 juni 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:2401) is in elk geval verdedigbaar dat we, nu een definitie ontbreekt en de plantoelichting over deze vraag (wat moet worden verstaan onder akkerbouw?) ook geen duidelijkheid geeft, aansluiting zoeken bij het algemeen spraakgebruik, waarbij het "Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal" (hierna: Van Dale) is gegeven, kan worden betrokken.
13. In de Van Dale lezen wij onder "akkerbouw":

"akkerbouw (...) 1 het bewerken van het bouwland, syn. landbouw 2 het bedrijf van de landbouwen – in 't) teelt van gewassen in de volle grond (met uitzondering van groenten en fruit)"

Volgens de Van Dale zijn "gewas" en "vollegrond" verder:

"gewas (...) 2 al wat groeit aan planten: jong gewas; er waren geen bomen, alleen wat dennenstruiken en ander laag gewas 3 plant al behorende tot een bep. Soort: uitheemse gewassen; wat een vreemd gewas heb je daar in dat potje 4 planten en vruchten die en zoals zij (met een economisch doel) gekweekt zijn, te velde staan of geoogst worden: de boeren hebben dit jaar een slecht gewas; vruchten van eigen gewas, die in eigen tuin zijn gekweekt; (...)

vollegrond (...) (tuinb.) zich buiten een kas bevindend stuk teelgrond: kweken op de vollegrond;⁶"

⁵ Althans, behalve dat het kennelijk alle vijf "grondgebonden agrarische bedrijven" zijn, maar deze circulaire constatering is weinig behulpzaam bij het interpreteren van "grondgebonden agrarische bedrijven".

⁶ Deze definitie van akkerbouw werpt overigens wat ons betreft wel weer vragen op wat betreft de lezing voor groenten en fruit: is dat dan nooit akkerbouw? Enfin, dit is bij sierteelt hoe dan ook niet relevant.

PlasBossinade

advocaten notarissen

14. Wij menen dat sierteelt in vollegrond – dus geen kasbouw – voldoet aan deze definitie van “akkerbouw”. Het betreft immers in dat geval de teelt van gewassen in vollegrond.
15. Dan zou de conclusie dus kunnen zijn dat een letterlijke interpretatie van de planregels, in combinatie dus met de Van Dale, met zich brengt dat sierteelt is toegestaan. Weliswaar valt die teelt namelijk niet onder de functie “agrarische cultuurgrond” omdat die is uitgezonderd in de definitiebepaling. Kennelijk heeft de planwetgever gemeend dat dit dus geen agrarische cultuurgrond is. Maar agrarische cultuurgrond is niet het enige dat is toegestaan onder de bestemming/hoofdfunctie Agrarisch. Een grondgebonden agrarisch bedrijf is óók toegestaan. En onder die functie valt sierteelt wel degelijk te scharen. En dus is juridisch verdedigbaar dat de planregels op zichzelf duidelijk zijn, en dat daarmee de vraag is beantwoord dat sierteelt dus is toegestaan. Een rechter heeft naar ons oordeel de nodige ruimte om tot die conclusie te komen.

Nota bene 1: het is dan wel vereist dat de sierteelt waar in het specifieke geval sprake van is, niet is aan te merken als “boom-, hout- en fruitteelt in de vorm van opgaande teeltvormen”. Want die vorm van teelt is in de gebruiksregels uitdrukkelijk uitgesloten (planregel 3.4.1 onder i).

Nota bene 2: kassenbouw valt niet onder akkerbouw. Maar akkerbouw is slechts een voorbeeld van wat onder een grondgebonden agrarische bedrijf valt. Wij willen op voorhand niet uitsluiten dat sierteelt in kassen onder omstandigheden niet in strijd is met het bestemmingsplan, maar omdat wij de indruk hebben dat hier de vraag niet op ziet, laten wij het voor nu bij deze constatering.

Nog een andere uitkomst mogelijk?

16. Hoewel wij dus de hiervoor bedoelde uitleg die inhoudt dat sierteelt is toegestaan verdedigbaar vinden, is er – en dat hadden jullie intern dus waarschijnlijk ook al opgemerkt, vandaar de vraag aan ons – echter ook nog wel een andere uitkomst mogelijk. Dat komt door jullie planregels in combinatie met de inconsistente wijze van toepassing van het toetsingskader. Wij lichten dat toe en illustreren dat ook aan de hand van een uitspraak van de Afdeling uit 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2896).
17. In 2019 kwam de Afdeling te oordelen over een supermarkt die zich wilde vestigen op gronden met de bestemming detailhandel. De gronden waren bestemd voor:
 - a. Detailhandel;
 - b. (...)
 - c. Ter plaatse van de aanduiding “supermarkt”: een supermarkt;
 - d. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'tuincentrum', een tuincentrum;
18. De Afdeling oordeelde dat de begrippen detailhandel en supermarkt niet waren gedefinieerd in het bestemmingsplan. Maar vond dat supermarkt onder detailhandel viel. Dan zou de uitkomst van het toetsingskader kunnen zijn: supermarkt valt onder detailhandel. Detailhandel is toegestaan. Dus detailhandel mag. De planregel is op zichzelf duidelijk. Er hoeft niet uitgeweken te worden naar de systematiek, laat staan naar de plantoelichting.

PlasBossinade

advocaten notarissen

Maar dat vond de Afdeling in dat geval dan weer niet. De Afdeling vond namelijk dat bij deze uitleg de hiervoor geciteerde sub c ("Ter plaatse van de aanduiding "supermarkt": een supermarkt") géén betekenis zou hebben als een supermarkt ook op gronden zou zijn toegestaan die de aanduiding niet had. En dus gaf de planregel, zowel op zichzelf als in samenhang (systematiek) gezien géén uitsluitel en werd naar de plantoelichting gekeken. Toen was de conclusie dat een supermarkt alleen ter plaatse van de aanduiding "supermarkt" mocht.

19. In jullie geval zou mogelijk óók gesteld kunnen worden dat de uitsluiting van sierteelt in de definitie van agrarische cultuurgrond geen betekenis zou hebben, als onze uitleg van "een grondgebonden agrarisch bedrijf" gevolgd zou worden. Want: sierteelt zal in de regel juist plaatsvinden binnen een "een grondgebonden agrarisch bedrijf", zodat sierteelt dan overal binnen de bestemming zou zijn toegestaan. En dat de systematiek dus geen uitsluitel biedt, en naar de plantoelichting moet worden gekeken.
20. Mógelijk zou ook de gesteld kunnen worden dat de plansystematiek zo moet worden begrepen, dat "agrarische cultuurgrond" poogt te regelen waarvoor de grond in enge zin zélf is bestemd en dat "agrarische bedrijfsvoering" ziet op welke handelingen er op die grond zijn toegestaan. En dat, als op de grond in enge zin zélf geen sierteelt kan plaatsvinden, de agrarische bedrijfsvoering daar dus ook nooit betrekking op kan hebben. Of dat "agrarische grond" in de definitie van agrarische bedrijfsvoering eigenlijk gelezen moet worden als "agrarische cultuurgrond" (zodat de definitie daarvan aan die definitie van cultuurgrond gekoppeld wordt, en dus relevant wordt).
21. Als uiteindelijk naar de plantoelichting gekeken zou moeten worden, dan moet worden vastgesteld dat daar, voor zover (enigszins) relevant, alleen maar staat: *"Het overgrote deel van het plangebied bestaat uit agrarische cultuurgrond. Deze gronden zijn dan ook als zodanig bestemd."* Daaruit zou dan mogelijk kunnen worden afgeleid, dat de planwetgever heeft bedoeld een onderscheid te maken tussen de grond in enge zin enerzijds, en de daarop plaatsvindende bedrijfsvoering anderzijds (anders zou mogelijk gesteld zijn dat het plangebied deels uit cultuurgrond en deels uit gronden bestemd voor een grondgebonden agrarisch bedrijf bestaat).
22. Ofwel: er is ook wel ruimte om te betogen dat sierteelt niet is toegestaan. Wij kunnen dat niet anders maken.

Conclusie en vervolg

23.

neigen wij

toch naar de

conclusie dat de planregels sierteelt niet uitsluiten. Een rechter heeft de nodige ruimte om tot die conclusie te komen. Helaas maken de planregels én (de onduidelijke wijze van toepassing van) het toetsingskader op dit punt geen concreter advies mogelijk.

PlasBossinade

advocatennotarissen

24. Het innemen van het standpunt dat sierteelt is toegestaan lijkt ook de veilige weg te zijn. Want anders zou het standpunt moeten zijn dat sierteelt niet is toegestaan. En zou gehandhaafd moeten worden. Dat is een onzekere route: blijkt handhaving onterecht, dan kan dat leiden tot schadeclaims. Het lijkt daarom veeleer de voorkeur te verdienen om het omgevingsplan te gaan verduidelijken op dit punt, als sierteelt niet gewenst zou zijn. Of, als alternatief, om te bezien of een proefprocedure kan worden begonnen.

Met vriendelijke groet,