

VOORSTEL BURGEMEESTER EN WETHOUDERS VAN BUREN

DATUM	BEHANDELEND AMBTENAAR	TEAM	NUMMER	
17 juni 2020	B. Bouwman / N. van Staaden	Beleid / Advies	D.062365 Z.022424	
Onderwerp	Standpuntbepaling over noodzakelijke voorzieningen voor productieboomgaarden en laanboomteelt.			
Voorgesteld besluit	1. Het standpunt innemen dat noodzakelijke voorzieningen zoals (boom)palen met band en tonkin stokken zijn aan te merken als onderdeel van het werk “aanleggen van een productieboomgaard of laanboomkwekerij” en bestemmingsconform gebruik.			
Openbaar	Portefeuillehouder	O.R./ G.O.	Agendacommissie	Raadsvergadering
Ja	P.A.J.M. van den Hurk	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.

Inleiding

In de afgelopen periode zijn een fors aantal verzoeken om handhaving en bezwaarschriften ingediend met betrekking tot de aanleg van productieboomgaarden en laanboomkwekerijen. Daarbij wordt onder meer geklaagd over het plaatsen van boompalen verbonden met band en tonkinstokken (bamboestokken) als teeltondersteunende voorziening. Deze constructies zijn noodzakelijk voor een goede groei en ondersteuning van (jonge) bomen. De constructies lijken in ieder geval anderhalf tot twee jaar opgericht te moeten blijven bij laanboomkwekerijen. Bij productieboomgaarden zijn de voorzieningen permanent aanwezig. Voor deze vorm van teeltondersteunende voorzieningen kent het bestemmingsplan geen expliciete regeling. Voor andere vormen -kunststof tunnels en overkappingen- is dat wel het geval. Tot op heden worden deze noodzakelijke voorzieningen in de vorm van boompalen eventueel verbonden met band en tonkinstokken door de ODR als bouwwerken getoetst. Omdat ze veelal inherent zijn aan een bestemmingsconform gebruik, worden aangevraagde omgevingsvergunningen normaal gesproken verleend. Als deze constructies als deel van het aanleggen van het werk productieboomgaard of laanboomkwekerij gezien worden, is niet langer nodig daarvoor apart een omgevingsvergunning te verlenen. Dat zou een administratieve lastenverlichting opleveren voor ondernemers en gemeente. Voorgesteld wordt om de noodzakelijke voorzieningen te beschouwen als onderdeel van het aanleggen van een productieboomgaard of laanboomkwekerij. Daarmee wordt aan de ODR een aanwijzing gegeven hoe uw college vindt dat het bestemmingsplan ten aanzien hiervan moet worden geïnterpreteerd. De ODR acht deze kwalificatie juridisch onhoudbaar en verwacht dat deze in rechte geen standhoudt. Of dit standpunt juridisch houdbaar is kan snel duidelijk worden in één van de lopende zaken.

Doel / meetbaar effect

1. De bestemmingsplanregels toepassen zoals deze bedoeld zijn;
2. Procedurele vereenvoudiging en verlichting van administratieve en financiële lasten voor ondernemers en gemeente.

Argumenten

1.1 *Er zijn aanknopingspunten om de voorzieningen aan te merken als onderdeel van het aanleggen van een productieboomgaard of laanboomkwekerij.*

In het buitengebied zijn verschillende bestemmingsplannen van kracht. Deze bevatten indicaties die aanleiding geven om deze constructies als deel van het aanleggen van een werk en niet als overig bouwwerk of niet-permanente teeltondersteunende voorziening te beschouwen.

- In de bestemmingsplannen is geen definitie opgenomen van teeltondersteunende voorzieningen;
- Uit de toelichtingen bij de bestemmingsplannen blijkt dat de definities van niet-permanente teeltondersteunende voorziening ziet op kunststof tunnels en overkappingen. Die worden in de tekst van het plan ook als enige expliciet genoemd. Andere noodzakelijke voorzieningen vallen niet binnen de reikwijdte van deze definitie.

- Deze kunststof tunnels en overkappingen mogen niet langer dan 5 maanden aangebracht blijven. De boompalen met band en tonkinstokken blijven langer staan. Dat betekent dat hier niet dezelfde regels op kunnen worden toegepast;
- Op grond van de regels zijn bijbehorende voorzieningen toegestaan. Er is in de begripsbepalingen niet omschreven wat hieronder moet worden verstaan. De noodzakelijke voorzieningen zouden hier wel onder kunnen vallen;
- Het plaatsen van voorzieningen zoals boompalen met band en tonkinstokken is veelal inherent aan een bestemmingsconform gebruik;
- In de bestemmingsplannen is geen definitie van 'overige bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van de bestemming' opgenomen. Of voorzieningen zoals boompalen met band en tonkinstokken als zodanig gezien moeten worden is onduidelijk.
- Voor deze overige bouwwerken worden maxima gesteld aan oppervlakte en hoogte: 10m² respectievelijk 2,5 meter. Het is in strijd met een doelmatige en regelmatige plansystematiek om daarmee palen met band en tonkinstokken te maximeren. Een kleiner perceel zou dan wel geheel van deze constructies voorzien kunnen worden, een groter perceel niet. Of meer palen van mindere omvang zouden geplaatst kunnen worden.
- In de wijze van meten in de bestemmingsplannen is een regeling opgenomen voor het bepalen van de oppervlakte van een gebouw. Deze regeling is ook nadrukkelijk geschreven voor het bepalen van de oppervlakte van een gebouw. Er is geen wijze van meten voorgeschreven voor het bepalen van de oppervlakte van een bouwwerk, geen gebouw zijnde;
- Waar op de verbeelding aangeduid is dat geen teeltondersteunende voorzieningen zijn toegestaan, wordt blijkens de toelichting kennelijk slechts bedoeld op kunststof tunnels en overkappingen. Vermoedelijk vanwege de grotere landschappelijke impact.

1.2 De noodzakelijke voorzieningen zoals palen met band en tonkin stokken zijn inherent aan het gebruik.

Voor bepaalde categorieën van bestemmingconform gebruik (zoals productieboomgaarden en laanboomteelt), kan gesteld worden dat deze vorm van teeltondersteunende voorzieningen inherent zijn aan dat gebruik. Gebruik van de toegestane functie is niet (goed) mogelijk zonder die voorzieningen. Deze niet toestaan zou strijdig zijn met een doelmatige en regelmatige plansystematiek en gewekte verwachtingen.

1.3 Door de noodzakelijke voorzieningen aan te merken als onderdeel van het aanleggen van een productieboomgaard of laanboomkwekerij wordt een procedurele vereenvoudiging gerealiseerd.

Door deze constructies aan te merken als onderdeel van het aanleggen van een werk, maakt dat niet langer vergunning nodig is voor de activiteit "bouwen". Daarmee ontstaat procedurele vereenvoudiging en verlichting van administratieve en financiële lasten voor gemeente en ondernemers. In het kader van aanleg of opstart van een productieboomgaard of laanboomkwekerij kunnen ook andere vergunningen of meldingen vereist zijn. Maar door voor deze beleidslijn te kiezen verminderd het aantal benodigde vergunningen.

Kanttekeningen

1.1 Strikt genomen kan ook gesteld worden dat de noodzakelijke voorzieningen gezien moeten worden als bouwwerk.

De vigerende bestemmingsplannen bevatten ook aanknopingspunten om deze constructies als 'overige bouwwerken, geen gebouw zijnde, ten behoeve van de bestemming' aan te merken.

- De constructies voldoen aan de definitie van 'bouwwerk' op grond van vaste jurisprudentie, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Bouwverordening gemeente Buren 2013 en verschillende vigerende bestemmingsplannen. Uit jurisprudentie blijkt dat enkel de tonkinstokken (bamboestokken) niet gezien worden als bouwwerk. In de betreffende zaak ging het om particuliere teelt. Het staat nog niet vast dat deze lijn doorgetrokken kan worden voor palen eventueel in combinatie met band.
- De regels die betrekking hebben op het plaatsen van niet-permanente teeltondersteunende voorzieningen zijn terug te vinden onder de bouwregels die buiten het bouwvlak gelden. Omdat de voorzieningen als bouwwerk gezien kunnen worden, kan dit ook betekenen dat de realisatie daarvan als bouwen gezien moet worden. Maar deze regels uit de

bestemmingsplannen hebben specifiek betrekking op de kunststof tunnelkassen en overkappingen en niet op de voorzieningen waar dit voorstel betrekking op heeft.

- Alhoewel teeltondersteunende voorzieningen als zodanig niet worden gedefinieerd, zijn wel bepalingen opgenomen over niet-permanente teeltondersteunende voorzieningen. Daarbij wordt met 'zoals' als voorbeeld gegeven: kunststof tunnels en overkappingen. De toelichting gaat uitsluitend in op deze vormen van die voorzieningen. Het is niet geheel uitgesloten dat ook andere vormen denkbaar zijn.
- De noodzakelijke voorzieningen kunnen niet gezien worden als 'niet-permanente teeltondersteunende voorzieningen'. Hieraan is de beperking opgelegd dat 'niet-permanente kunststof tunnels en -overkappingen' maximaal vijf maanden aanwezig mogen zijn. Volgens geraadpleegde deskundigen zijn de noodzakelijke voorzieningen in ieder geval anderhalf tot twee jaar aanwezig en in het geval van productie boomgaarden vaak permanent.

1.2 De ODR adviseert negatief over het aanmerken van de noodzakelijke voorzieningen als onderdeel van het aanleggen van een productieboomgaard of laanboomkwekerij.

De ODR kan zich niet verenigen met de voorgestelde lijn en heeft aangegeven daarvan bestuurlijke bekrachtiging te wensen. De kans dat een dergelijk standpunt in rechte stand houdt, wordt als 'nagenoeg nihil' gezien. Ook is kwalificatie als bouwwerk tot op heden steeds het uitgangspunt geweest. Wijziging van dit standpunt in lopende procedures is mogelijk, maar wordt onwenselijk geacht. In de bijlage met de juridische analyse van het voorstel wordt overwogen dat het aanmerken van (boom)palen met band en vergelijkbare voorzieningen als deel van het aanleggen van een werk voordelen heeft, maar dat die uitleg vooralsnog onvoldoende gedragen kan worden door de tekst van de bestemmingsplannen. De aanknopingspunten om de voorzieningen niet als bouwwerk aan te merken naar tekst en geest van de bestemmingsplannen, wegen onvoldoende op tegen de aanknopingspunten vóór het aanmerken als bouwwerk. Daarmee lijkt de kans dat het aanmerken als onderdeel van het aanleggen van een productieboomgaard of laanboomkwekerij in rechte geen standhoudt aanzienlijk, aldus de ODR.

De bouwregels die de ODR op dit moment gebruikt om de noodzakelijke voorzieningen te toetsen zijn echter niet bedoeld voor deze constructies. Dat blijkt met name uit de wijze van meten die nadrukkelijk is geschreven voor gebouwen. Ook ontstaat er rechtsongelijkheid door deze manier van toetsen. De omvang van een perceel is dan mede bepalend of een ondernemer voldoende noodzakelijke voorzieningen kan plaatsen ten behoeve van het toegestane gebruik. De werkwijze van de ODR is op dit moment niet in lijn met de bedoeling van de bestemmingsplannen.

1.3 Mogelijk moeten extra uren/kosten worden gemaakt als de aanmerking in beroep verworpen wordt.

In enkele bezwaarzaken zal het verweerschrift aangepast moeten worden in verband met de voorgestelde standpuntbepaling. Die koerswijziging zal in bezwaar tot vragen kunnen leiden. Als de commissie bezwaarschriften in het viertal lopende bezwaarzaken niet mee gaat met het standpunt van het college, kan het college contrair besluiten. De kans op beroep wordt daarmee vergroot. Als de voorgestelde kwalificatie ook in beroep verworpen wordt, is de gemeente griffierechten en proceskosten verschuldigd, zullen extra ODR- en ambtelijke uren besteed moeten worden aan de besluitvorming in heroverweging en vervolgens mogelijk weer extra uren en kosten gemoeid met bezwaar en beroep. Dit proces zal echter wel leiden tot duidelijkheid over de interpretatie van onze huidige regels. Mocht blijken dat met de huidige regels uit het bestemmingsplan niet het beoogde doel gediend wordt dan kan dit aanleiding zijn om nieuw beleid vast te stellen en / of het in een omgevingsplan wel zo te regelen dat de beoogde doelen gehaald kunnen worden. Voorliggend voorstel moet gezien worden als een tussenoplossing totdat wij hier beleid op hebben, bijvoorbeeld in het omgevingsplan.

1.4 Wat onder de noodzakelijke voorzieningen moet worden verstaan kan breder zijn dan alleen palen eventueel met band en tonkin stokken.

De lopende procedures beperken zich tot geplaatste of te plaatsen palen al dan niet in combinatie met band en of tonkinstokken. Maar ook andere noodzakelijke voorzieningen kunnen onderwerp van discussie worden, bijvoorbeeld beregeningsinstallaties. Wanneer er in de (nabije) toekomst nieuwe ontwikkelingen zijn binnen de fruitteelt of laanboomteelt kan dit betekenen dat ondernemers nieuwe vormen van ondersteuning van bomen willen toepassen. Ook dat zou opnieuw voor een zelfde discussie kunnen zorgen.

Financiën

Als uw college besluit tot de voorgestelde standpuntbepaling, dan heeft dat geen directe financiële gevolgen. Wordt deze beleidslijn in beroep verworpen, dan is de gemeente griffierechten en proceskosten verschuldigd, zullen extra ODR- en ambtelijke uren besteed moeten worden aan de besluitvorming in heroverweging en vervolgens mogelijk weer extra uren en kosten gemoeid met bezwaar en beroep. De ODR schat in dat deze extra kosten ten aanzien van lopende zaken op kunnen lopen tot ca. €4.000,-.

Als uw college besluit zich te conformeren aan het oordeel van de ODR, dan heeft dat geen directe financiële gevolgen. Indirect zouden nu en in de toekomst 'extra' kosten kunnen ontstaan in verband met (voorbereiding op) vergunningverlening (tot legalisatie), meer controles naar aanleiding van handavingsverzoeken en meer zaken in bezwaar en beroep. Die kosten laten zich moeilijk begroten en gaan op in de huidige werkwijze.

Uitvoering

- Planning
De beleidslijn zal worden toegepast daags na het besluit van het college. Dat betekent vanaf 1 juli 2020.
- Communicatie
Als uw college besluit tot de voorgestelde standpuntbepaling, dan wordt het besluit direct gecommuniceerd aan de ODR. Deze zal enkele verweerschriften moeten aanpassen en kan vervolgens een aantal handavingsverzoeken en bezwaarzaken afdoen conform deze standpuntbepaling. De raad informeren over deze aanwijzing aan de ODR via het raadsjournaal.
- Evaluatie
Als uw college besluit tot de voorgestelde standpuntbepaling, zal het oordeel in bezwaar en beroep daarover teruggekoppeld worden. De evaluatie zal plaatsvinden door de juridische toets.

Burgerparticipatie

n.v.t.

Deregulering

Als uw college besluit tot de voorgestelde standpuntbepaling, geldt voor het oprichten van (boom)palen met band niet langer een extra vergunningplicht. Dit leidt tot minder regels en een administratieve en financiële lastenverlichting voor ondernemers en gemeente.

Achtergrondinformatie

n.v.t.

Bijlagen

1. Memo teeltondersteunende voorzieningen;
2. Juridische analyse voorgestelde beleidslijn teeltondersteunende voorzieningen

Populaire samenvatting

Over de laanboomteelt en productieboomgaarden zijn de laatste tijd veel handavingsverzoeken en bezwaarschriften binnengekomen. Die zien voor een deel op de noodzakelijke voorzieningen zoals palen met band en tonkin stokken. Deze zijn voor bepaalde teelt noodzakelijk. Als we de teelt toestaan, moeten we de voorziening die daarbij horen ook toestaan. Dat doen we nu met een vergunning, omdat de noodzakelijke voorzieningen zoals de palen met band en tonkinstokken gezien worden als bouwwerk. Als we ze zien als deel van het aanleggen van een werk, de laanboomkwekerij of productieboomgaard, dan is niet langer een extra vergunning nodig. Die uitleg is meer in de geest van het bestemmingsplan en doelmatiger. Dit heeft ook een administratieve en financiële lastenverlichting voor ondernemers en gemeente tot gevolg.