

Uitspraak 201709272/1/R6

Datum van uitspraak: woensdag 11 april 2018
Tegen: provinciale staten van Gelderland
Proceduresoort: Eerste aanleg - enkelvoudig
Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Inpassingsplan
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:1161**

201709272/1/R6.

Datum uitspraak: 11 april 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Nedcool B.V., gevestigd te Kerkdriel, gemeente Maasdriel, en anderen,
appellanten,

en

provinciale staten van Gelderland,
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 27 september 2017 hebben provinciale staten het inpassingsplan "Reparatie Tuinbouw Bommelerwaard" (hierna: het reparatieplan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Nedcool en anderen beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 maart 2018, waar Nedcool en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.H. Hartman en [gemachtigde], en provinciale staten, vertegenwoordigd door R. Duzijn, mr. J. Oosterkamp en dr. ir. A.J. Termorshuizen, zijn verschenen. Tevens is ter zitting de raad van de gemeente Maasdriel, vertegenwoordigd door A.G. van Liempt, gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 9 december 2009 hebben de besturen van de provincie Gelderland, de gemeenten Maasdriel

en Zaltbommel en het waterschap Rivierenland de overeenkomst "Samenwerkingsovereenkomst herstructurering glastuinbouw en paddenstoelenteelt Bommelerwaard" getekend. Het doel van deze overeenkomst is om via herstructurering van de aangewezen gebieden bestendige toekomstmogelijkheden te bieden aan de glastuinbouw en de paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard en om daarnaast de leefbaarheid en de ruimtelijke en landschappelijke kwaliteit van het gebied als geheel te versterken. Om deze afspraken planologisch vorm te geven hebben provinciale staten op 25 februari 2015 het inpassingsplan "Tuinbouw Bommelerwaard" (hierna: het inpassingsplan) vastgesteld. Het inpassingsplan is met de uitspraak van de Afdeling van 21 december 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:3434](#), in rechte onaanastbaar. Het voorliggende reparatieplan is vastgesteld ter reparatie van een aantal onvolkomenheden in het inpassingsplan. Het inpassingsplan blijft van kracht. Het reparatieplan omvat wijzigingen in zowel de planregels als de verbeelding. De plangrens is aangepast. De planregels zijn volledig uit het inpassingsplan overgenomen, waarbij de aanvullingen en aanpassingen zijn gemarkeerd danwel met doorhalingen aangegeven. Volgens de toelichting vervangen de regels van het reparatieplan de regels van het inpassingsplan en kunnen deze worden gelezen in samenhang met de verbeelding van het inpassingsplan en de verbeelding van het reparatieplan. De verbeelding bevat naast de plancontour een aantal bestemmingen en aanduidingen ter plaatse van wijzigingen op perceelsniveau. Deze geven de veranderingen op de verbeelding weer ten opzichte van het inpassingsplan. In de planregels is een zogenoemde "van toepassingsverklaring" opgenomen, waarin het voorgaande ook juridisch is vastgelegd.

2. Bij de vaststelling van een inpassingsplan moeten provinciale staten bestemmingen aanwijzen en regels geven die provinciale staten uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig achten. Provinciale staten hebben daarbij beleidsruimte en moeten de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het inpassingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

3. Nedcool en anderen zijn eigenaar van een koelhuis gelegen aan de Provincialeweg 40 te Kerkdriel. Dit koelhuis ligt tegenover een deel van het plangebied. Het bedrijf is gespecialiseerd in het jaarrond bewaren van peren. Het beroep van Nedcool en anderen richt zich tegen een nieuwe ontwikkeling die het reparatieplan mogelijk maakt, namelijk de productie van halffabricaten in de paddenstoelenteelt. Nedcool en anderen vrezen dat de daarvan afkomstige schimmels de peren in het koelhuis zullen aantasten, waardoor deze niet meer kunnen worden verkocht.

Beroepsgronden

4. Nedcool en anderen voeren aan dat provinciale staten ten onrechte niet hebben gemotiveerd waarom zo kort na de vaststelling van het inpassingsplan een reparatieplan wordt vastgesteld. Volgens hen is niet duidelijk waarom provinciale staten nu daarin de productie van halffabricaten willen toestaan.

4.1. Provinciale staten hebben toegelicht dat het reparatieplan nodig is om diverse onvolkomenheden in het inpassingsplan te repareren en dat die reparaties in de toelichting zijn beschreven. Provinciale staten hebben voorts toegelicht dat na de vaststelling van het inpassingsplan vanuit de paddenstoelenbranche de vraag naar voren kwam of de productie van halffabricaten op basis van het inpassingsplan is toegestaan. Paddenstoelenteelt in de vorm van de productie van halffabricaten behoort van oudsher tot de reguliere bedrijfsactiviteiten van de sector paddenstoelenteelt in de Bommelerwaard en het was volgens provinciale staten dan ook nooit de bedoeling om deze bedrijfsactiviteit buiten de herstructurering te laten. Het inpassingsplan is op dit punt echter bij nader inzien te rigide geformuleerd, waardoor niet duidelijk is of deze vorm van productie op basis van dat plan is toegestaan. In het reparatieplan hebben provinciale staten de productie van halffabricaten alsnog expliciet willen toestaan.

De Afdeling is van oordeel dat provinciale staten hiermee voldoende hebben gemotiveerd wat de aanleiding is om het reparatieplan vast te stellen en om daarin de productie van halffabricaten toe te staan. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat provinciale staten geen reparatieplan met dit doel hebben mogen vast stellen.

Het betoog faalt.

5. Nedcool en anderen voeren aan dat niet duidelijk is in hoeverre het inpassingsplan blijft gelden en in hoeverre dit wordt vervangen door het reparatieplan. Dit is in strijd met de rechtszekerheid. De van toepassingsverklaring die in het plan is opgenomen kan volgens hen niet worden gebruikt om de planregels van het inpassingsplan te vervangen. Er worden immers regels toegevoegd en verwijderd. De planregels en de verbeelding zijn volgens hen met elkaar in strijd. Ook de toelichting bij het plan op dit punt is onduidelijk.

5.1. Artikel 31.2, onder b, van de planregels luidt:

"Het inpassingsplan Tuinbouw Bommelerwaard, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016 blijft van toepassing, met dien verstande dat:

1. Ter plaatse van de in het Reparatie Inpassingsplan Bommelerwaard opgenomen enkelbepalingen, de verbeelding van het inpassingsplan Tuinbouw Bommelerwaard, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016, volledig (dus inclusief alle ter plaatse geldende aanduidingen) wordt vervangen;
2. De regels van het inpassingsplan Tuinbouw Bommelerwaard, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016, als volgt worden gewijzigd:

De tekstdelen welke in dit plan met vet en onderstreept zijn weergegeven, worden aan de regels van het inpassingsplan Tuinbouw Bommelerwaard, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016 toegevoegd;

De tekstdelen welke in dit plan zijn doorgehaald, worden uit de regels van het inpassingsplan Tuinbouw Bommelerwaard, vastgesteld door Provinciale Staten op 28 september 2016 verwijderd."

5.2. Provinciale staten hebben toegelicht dat het inpassingsplan op een aantal onderdelen moet worden gerepareerd. Het gaat om uiteenlopende onderwerpen die gevolgen hebben voor de planregels en daarnaast om een aantal perceelsgebonden wijzigingen. Voor zover Nedcool en anderen aanvoeren dat de plantoelichting onduidelijk is en tegenstrijdigheden bevat overweegt de Afdeling dat de plantoelichting geen onderdeel uitmaakt van het plan zodat daaraan geen bindende betekenis kan worden toegekend. Reeds hierom kan dit niet leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. Voorts is in artikel 31.2, onder b, van de planregels duidelijk vastgelegd in hoeverre het reparatieplan het inpassingsplan vervangt. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat het reparatieplan op dit punt rechtsonzeker is. Evenmin bestaat aanleiding voor het oordeel dat de verbeelding en de planregels met elkaar in strijd zijn.

Het betoog faalt.

6. Nedcool en anderen voeren aan dat door de definitie van paddenstoelenteelt in artikel 1.52 van de planregels in dit reparatieplan ook de productie van halffabricaten wordt toegestaan. Volgens hen zal een teler van halffabricaten composteringshandelingen verrichten waardoor de peren worden aangetast en Nedcool schade zal lijden. Nedcool heeft toegelicht dat paddenstoelencompost het eindproduct is van een composteringsproces en dat deze compost door een paddenstoelenteler wordt gebruikt als substraat voor het opkweken van de paddenstoelen. Dit composteringsproces bestaat uit 3 fasen. Volgens Nedcool en anderen valt in ieder geval fase 3 van het composteringsproces en waarschijnlijk ook fase 2 onder de definitie van artikel 1.52 van de planregels en is dit dus toegestaan.

Tijdens al deze 3 fasen, maar met name in fasen 2 en 3 van dit proces kunnen schimmels ontstaan die door de lucht op de peren terecht komen en deze beschadigen. Dit blijkt volgens hen ook uit de stukken van deskundigen van Wageningen University & Research die zij hebben overgelegd. Uit deze adviezen en de toelichting van de aan Wageningen University & Research verbonden onderzoeker Van Schaik ter zitting volgt dat met name de schimmel *Cadophra* schadelijk is voor de buitenkant van de peren en zogenaamde visogen kan veroorzaken. Peren met deze schade kunnen niet worden verkocht. Dit risico zou volgens hen dan ook moeten worden uitgesloten. Ter zitting is toegelicht dat er enkele kilometers afstand zou moeten worden gehouden tussen het koelhuis van Nedcool en bedrijven waar de productie van halffabricaten wordt toegestaan. De peren kunnen in de nabijheid van de schimmels niet lang bewaard worden. Nedcool en anderen wijzen er in dit verband op dat Nedcool haar bestaansrecht juist aan het unieke langdurige bewaarproces van de peren ontleent. Voorts is er volgens Nedcool en anderen ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van het toestaan van de productie van halffabricaten voor het woon- en leefklimaat. Het aanvullende onderzoek van provinciale staten, het rapport van Termorshuizen Consultancy Bodemkwaliteit en Plantenpathogeneen, maakt geen deel uit van de besluitvorming. Provinciale staten hebben volgens hen onvoldoende rekening gehouden met de belangen van Nedcool en anderen.

6.1. In artikel 1.52 van de planregels wordt onder paddenstoelenteelt verstaan; paddenstoelenteelt, waaronder tevens de productie van halffabricaten in de vorm van nog niet volgroeide plantaardige producten is te verstaan, namelijk geënte substraten die reeds een deel van het groeiproces (de myceliumvorming) hebben doorlopen van tenminste drie weken. Een en ander zonder substraatbereiding en/of mestfermentatie en/of compostering. In artikel 1.45 van de planregels wordt mestfermentatie omschreven als omzetting van organisch materiaal door gisting anders dan voor energieopwekking. Een substraat is volgens artikel 1.61 van de planregels de ondergrond voor de worteling van paddenstoelen.

6.2. Provinciale staten stellen dat het reparatieplan in de begripsbepaling van artikel 1.52 van de planregels de productie van halffabricaten toevoegt aan hetgeen toelaatbaar is onder de noemer van "paddenstoelenteelt". De term halffabricaten is nader gespecificeerd binnen het kader van deze begripsbepaling. De begripsbepaling sluit substraatbereiding, mestfermentatie en compostering uit van zowel de paddenstoelenteelt als de halffabricatenteelt. Ter zitting is toegelicht dat alleen fase 3 van het composteringsproces mogelijk is. Termorshuizen wijst erop dat volgens de deskundigen van Wageningen University & Research de oorzaak van bewaarrot bij peren niet goed bekend is. Termorshuizen stelt dat er geen enkele aanwijzing is dat met productie van halffabricaten van de teelt van paddenstoelen, zoals bedoeld in artikel 1.52 van de planregels, de risico's voor de bewaring van appels en peren bij Nedcool toenemen. Het is volgens hem echter nooit 100% uit te sluiten dat bij de productie van halffabricaten zoals het reparatieplan dat toestaat schimmels vrijkomen die de peren van Nedcool in theorie kunnen beschadigen. Ter zitting is in dat verband toegelicht dat dergelijke schimmels ook schade kunnen veroorzaken bij de teelt van de paddenstoelentelers zelf, zodat ook zij er gebaat bij zijn deze te voorkomen. Er zijn volgens Termorshuizen in de omgeving bovendien andere grotere risico's voor de peren aanwezig. Schadelijke schimmels komen overal voor. Er bestaat een veelheid aan mogelijke andere besmettingsbronnen.

Wat betreft de gevolgen voor het woon- en leefklimaat stellen provinciale staten dat ten tijde van het inpassingsplan de benodigde onderzoeken zijn gedaan en dat de productie van halffabricaten geen andere effecten zal hebben dan paddenstoelenteelt die zich richt op eindproducten, hetgeen in het inpassingsplan al werd toegestaan. Daarom was er geen nader onderzoek nodig. In het kader van de beroepsprocedure is er alsnog aan bureau Termorshuizen een deskundig advies gevraagd. De slotconclusie van dat advies is dat er geen enkele aanwijzing is dat door de productie van halffabricaten van de teelt van paddenstoelen, zoals bedoeld in artikel 1.52 van het reparatieplan, de risico's voor de bewaring van appels en peren bij Nedcool toenemen.

6.3. De Afdeling is van oordeel dat bij de vaststelling van een inpassingsplan de mogelijke besmetting van de peren van Nedcool door schimmels een door provinciale staten mee te wegen belang is. De enkele omstandigheid dat een besmettingsrisico aanwezig is leidt echter niet zonder

meer tot het oordeel dat een ontwikkeling in een plan niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en niet kan worden toegestaan. Daarbij betreft de Afdeling dat de bestrijding van besmetting zijn regeling primair in andere regelgeving vindt en dat voorts aan een omgevingsvergunning voorschriften kunnen worden verbonden om de gevolgen van een besmetting te voorkomen dan wel te beperken. De mogelijke besmetting is weliswaar een ruimtelijke relevant belang, maar de Wet op de ruimtelijke ordening heeft in dit kader een aanvullend karakter. Ook kan van Nedcool zelf worden verwacht dat zij maatregelen treft om de door haar gevreesde besmetting te voorkomen. In het kader van de vaststelling van het reparatieplan hebben provinciale staten de mogelijke besmetting van de peren van Nedcool in de belangenafweging betrokken. Uit de brieven van de verschillende deskundigen blijkt dat een besmettingsrisico door schimmels afkomstig van halffabricaten niet helemaal kan worden uitgesloten, maar dat dit risico klein is en er vele andere grotere besmettingsbronnen aanwezig zijn. De Afdeling is van oordeel dat niet is gebleken dat het risico dat de peren worden aangetast door de productie van halffabricaten zo groot is dat provinciale staten dit niet in het reparatieplan hebben mogen toestaan. Voorts hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen aanleiding bestond nader onderzoek te doen naar de gevolgen voor het woon- en leefklimaat, nu het inpassingsplan de productie van paddenstoelen al toestond.

Het betoog faalt.

Conclusie

7. Het beroep van Nedcool en anderen is ongegrond.
8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. S.J.R.R. Brock, griffier.

w.g. Helder w.g. Brock
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 april 2018

603.