

Postadres Provinciehuis
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 - 441 66 11
www.zuid-holland.nl

Datum
Zie verzenddatum links onder

Ons kenmerk
PZH-2024-860427014
DOS-2024-0002864

Uw kenmerk

-

Bijlagen

-

Burgemeester en Wethouders van gemeente Noordwijk
Postbus 298
2200 AG Noordwijk

Onderwerp

Weigering ontheffing Omgevingsverordening Zuid-Holland ten
behoefte van een Waspeencentrum, Noordwijk Leidsevaart 228a

Geacht college,

Op 27 juni 2024 ontvingen wij uw ontheffingsverzoek als bedoeld in artikel 6.29 van de
Omgevingsverordening Zuid-Holland (hierna: de Omgevingsverordening) ten behoeve
van: Het realiseren van een bedrijfspand met kantoor voor een Waspeencentrum voor
het "wassen, polijsten en verpakken van waspen".

Wij hebben uw verzoek beoordeeld en besloten dat de gevraagde ontheffing moet
worden geweigerd. Bijgaand treft u een afschrift aan van ons weigeringsbesluit,
waartegen beroep open staat.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, plv. voorzitter,

Bezoekadres
Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9. Vanaf station
Den Haag CS is het tien
minuten lopen. De
parkeerruimte voor
auto's is beperkt.

drs. M.J.A. van Bijnen MBA E.F.A. Zevenbergen

Beroepsmogelijkheid

Tegen dit besluit kan rechtstreeks beroep worden ingesteld bij de Afdeling
bestuursrechtspraak van de Raad van State, postbus 20019, 2500 EA Den Haag. De
beroepstermijn bedraagt **zes weken** na de dag van verzending of uitreiking van het
besluit. Tevens bestaat ingevolge artikel 8:81 Awb de mogelijkheid om, indien – gelet op
de betrokken belangen – onverwijld spoed vereist, gelijktijdig met of na indiening
van het beroepschrift, een verzoek om voorlopige voorziening in te dienen bij de
Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.



Tegen de uitspraak van de Rechtbank kunt u zonodig hoger beroep en een verzoek om voorlopige voorziening instellen bij de (voorzitter) Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Indien u van de voorgaande rechtsmiddelen gebruik maakt, verzoeken wij u om een kopie van het beroepschrift dan wel verzoek om voorlopige voorziening ook toe te zenden aan Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland, Postbus 90602, 2509 LP Den Haag onder vermelding van het DOS-nummer rechts bovenaan in deze brief.

BESLUIT

Onderwerp

Verzoek om ontheffing van de gemeente Noordwijk als bedoeld in artikel 6.29 van de Omgevingsverordening ten behoeve van: Het realiseren van een bedrijfspand met kantoor voor een Waspeencentrum voor het "wassen, polijsten en verpakken van waspenen". De bebouwing heeft een oppervlakte van circa 6.381m², een goothoogte van 10,7m en een bouwhoogte van 12,2m.

Indiening

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Noordwijk is voornemens om voor deze ontwikkeling een omgevingsvergunning te verlenen waarbij van het bestemmingsplan 'Landelijk gebied' uit 2017 wordt afgeweken. Uit de toegezonden informatie blijkt dat dit voornemen is afgestemd met de gemeenteraad van Noordwijk. Aangezien de voorgenomen ontwikkeling afwijkt van artikel 6.17 lid 6 en 7 Omgevingsverordening is hiervoor een ontheffingsverzoek ingediend.

Ontheffingscriteria

Uit met name artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet kan worden opgemaakt dat het oude recht van toepassing blijft voor de omgevingsvergunningverlening, nu de aanvraag voor waspeencentrum was ingediend op 7 oktober 2019. Dit besluit moet dan ook worden getoetst aan de Omgevingsverordening zoals deze luidde voorafgaand aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

De rechtbank Den Haag heeft bij de uitspraak d.d. 4 juli 2023 geoordeeld dat de eerder verleende omgevingsvergunning in strijd is met art. 6.17 van de Omgevingsverordening (de oude instructieregel) en dat het college van B&W ten onrechte geen ontheffing ex art. 6.29 van de Omgevingsverordening heeft aangevraagd.

Hoewel de ontheffing voor de betreffende ontwikkeling op 27 juni 2024 is aangevraagd en daarmee ná inwerkingtreding van de Omgevingswet (op 1 januari 2024), is het procedurele overgangsrecht dat geldt voor de omgevingsvergunning ook bepalend voor de onderhavige ontheffingsaanvraag.

Wanneer het nieuwe recht van toepassing zou zijn op deze ingediende ontheffingsaanvraag zou dat betekenen dat het huidige art. 7.58 van de Zuid-Hollandse Omgevingsverordening (de nieuwe instructieregel) van toepassing is. Dit heeft tot gevolg dat dan een ontheffing zou moeten worden verleend van de nieuwe instructieregel ten behoeve van een omgevingsvergunning waarop niet deze nieuwe instructieregel maar de oude instructieregel nog van toepassing is. Bij een dergelijke ontheffing blijft de strijdigheid met de oude instructieregel alsdan bestaan en de vergunning kan alsnog niet worden verleend.

Overigens blijkt uit het bepaalde in art 16.85 van de Omgevingswet dat voor de mogelijkheid van beroep een besluit tot het verlenen van een ontheffing op grond van artikel 2.32 geacht wordt deel uit te maken van het besluit waarover de regel waarvan

onthefing is verzocht, is gesteld. De gewenste omgevingsvergunning die met toepassing van oud recht (art. 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) moet worden verleend, is niet het besluit waar de nieuwe instructieregel betrekking op heeft. Een dergelijke onthefing (op basis van nieuw recht) kan dus ook niet via deze omgevingsvergunning (op basis van oud recht) in beroep worden bestreden.

Concluderend stellen we ons op het standpunt dat dit ontheffingsverzoek onder het oude recht moet worden beoordeeld. In artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening is bepaald dat wij onthefing kunnen verlenen van de regels van de Omgevingsverordening, voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens *bijzondere omstandigheden* onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen.

Voorgeschiedenis

Op 7 oktober 2019 is er een omgevingsvergunning aangevraagd bij de gemeente Noordwijk voor het realiseren van een Waspeencentrum. Het realiseren van een Waspeencentrum op deze locatie is in strijd met het ter plaatse vigerende bestemmingsplan 'Landelijk gebied' uit 2017, zowel de functie als het geplande bouwvolume zijn niet in overeenstemming met het bestemmingsplan. Op 26 januari 2021 heeft de gemeenteraad van Noordwijk een Verklaring Van Geen Bedenkingen (VVGB) afgegeven en op 31 maart 2021 is er een omgevingsvergunning voor het bouwplan verleend. In het bouwplan wordt een nieuwbouw voorgesteld met een oppervlakte van circa 6.381m², een goothoogte van 10,7 m en een bouwhoogte van 12,2 m. De provincie is niet betrokken geweest in dit proces, ondanks strijdigheid met de Omgevingsverordening. Op 9 maart 2021 hebben wij een brief (bijlage 2) verzonden naar de gemeente Noordwijk om aandacht te vestigen op de onderlinge samenwerking naar aanleiding van deze zaak. Tegen de verleende omgevingsvergunning d.d. 31 maart 2021, is door een derde beroep aangetekend. In het beroepschrift van deze partij is onder meer aangevoerd dat het bouwplan in strijd is met artikel 6.17 "Bollenteeltgebied" van de Omgevingsverordening. Ter zitting bij de rechtbank van Den Haag is onder andere dit aspect van het beroep aan de orde gesteld. In de uitspraak van de rechtbank van 4 juli 2023 (bijlage 1) wordt geconcludeerd dat er ten onrechte geen vereiste onthefing is aangevraagd en dat de provincie niet op de juiste wijze is betrokken bij deze planprocedure. Na de uitspraak is er overleg geweest tussen de gemeente Noordwijk en provincie en is bij brief van 12 januari 2024 aan de gemeente gedeeld dat een ontheffingsverzoek weinig kans van slagen heeft op basis van de wetgeving en eerdere jurisprudentie. Gemeente heeft ervoor gekozen om desondanks een verzoek in te dienen voor een onthefing op 27 juni 2024.

Beoordeling van het verzoek

Strijdigheid met de verordening

Wij constateren dat de aanvraag omgevingsvergunning betrekking heeft op het realiseren van een bedrijf dat zich niet bezighoudt met bollenteelt, binnen het gebied dat beoogd is voor bollenteelt en aan bollenteelt gelieerde bedrijven als bedoeld in artikel 6.17 van de Omgevingsverordening. Tevens is geen sprake van een mogelijke afwijking als bedoeld in artikel 6.17 lid 7 van de Omgevingsverordening, omdat er niet

alleen sprake is van een functiewijziging maar ook een significante uitbreiding van bebouwing. In het bouwplan wordt een bebouwing met een oppervlakte van 6.381m² en een bouwhoogte van 12,2m voorgesteld. De Omgevingsverordening geeft die ruime mogelijkheid aan bebouwing, die niet ten dienste staat aan bollenteeltbedrijven, niet. De uitspraak van de rechtbank benoemt deze overweging eveneens. De ontwikkeling kan daarom slechts mogelijk worden gemaakt indien deze in aanmerking komt voor het verlenen van een ontheffing van artikel 6.17 van de Omgevingsverordening. Dit staat dan ook niet ter discussie, nu de gemeente een verzoek tot ontheffing heeft ingediend.

Toetsing aan de ontheffingscriteria

Zoals hierboven vermeld onder het kopje *ontheffingscriteria* kan ontheffing slechts worden verleend indien sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het gemeentelijk ruimtelijk beleid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het provinciaal belang waarop de regel waarvan ontheffing wordt gevraagd, ziet. Van bijzondere omstandigheden is op grond van artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening en relevante jurisprudentie in beginsel slechts sprake als het gaat om een bijzondere innovatieve ontwikkeling of een aanmerkelijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Voor de volledigheid zullen we ook ingaan op de vraag waarom het provinciale beleid niet onevenredig belemmerend is op basis van op de aanvraag betrekking hebbende stukken.

Wij besteden daarom aandacht aan de volgende punten:

1. Is er sprake van bijzondere omstandigheden die ontheffing verlening rechtvaardigen.
2. Gevolgen voor de omvang en de bruikbaarheid van het bollenteeltgebied c.q. provinciaal bollenteeltbeleid.
3. Provinciaal beleid bij de vestiging van (nieuwe) bedrijven.
4. Mogelijke precedentwerking van ontheffingsverlening.

Ad 1: Bijzondere omstandigheden

In het e-formulier dat door de gemeente Noordwijk is aangereikt als onderdeel van het ontheffingsverzoek geeft de gemeente aan dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid:

- vanwege de bijzondere, aan de bollenteelt gerelateerde functie die het waspeencentrum vervult
- dat de omvang en bruikbaarheid van het bollenteeltgebied niet wordt aangetast
- dat er geen geschikte alternatieve locaties zijn en
- dat het waspeencentrum een innovatief karakter heeft

De wettelijke grondslag voor artikel 6.29 (ontheffing) van de Omgevingsverordening is neergelegd in artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening. In dit artikel is beschreven dat om over te gaan tot ontheffing er sprake moet zijn van 'bijzondere omstandigheden'. Volgens de toelichting van deze bepaling betreft het hier situaties die in de Omgevingsverordening niet zijn voorzien. Voor redelijkerwijs voorzienbare omstandigheden zal in de verordening een voorziening moeten worden getroffen. Het criteria 'bijzondere omstandigheden' is in jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2019:965) verder

uitgekristalliseerd tot: *“bijzondere, uitzonderlijke situaties die zich incidenteel voordoen, waarbij kan worden gedacht aan een innovatief project waarbij zwaarwegende maatschappelijke belangen een rol spelen”*. In deze uitspraak is ook vermeld dat *“met grote terughoudendheid dient te worden omgegaan met de mogelijkheid om ontheffing te verlenen van de krachtens provinciale verordening gestelde regels”*(ECLI:NL:RVS:2019:965).

Voor het Waspeencentrum is er geen sprake van bijzondere omstandigheden. Het betreft een aanvraag voor een bedrijf waar penen worden gewassen en verpakt. De omstandigheden waardoor dit bedrijf in de bollenstreek gevestigd zou moeten worden komt niet neer op de bedrijfsvoering ter plaatse, maar op het telen van penen op gronden van agrariërs. De genoemde bedrijfsactiviteiten zoals wassen, snijden en verpakken van penen zijn niet locatieafhankelijk en inpasbaar op bedrijventerreinen. Een aanvraag voor een voedselverwerkingsbedrijf komt vaker voor in de provincie en is dus niet incidenteel. Juist voor een dergelijk verzoek zijn er in de Omgevingsverordening regels opgesteld, inclusief afwijkingsmogelijkheden. Er is bovendien geen sprake van een zwaarwegend maatschappelijk belang, aangezien het hier gaat om het belang van een particulier ten behoeve van een commercieel bedrijf. Hoewel in de aanvraag is aangegeven dat het om een innovatief project gaat, ontbreekt de onderbouwing wat het betreffende Waspeencentrum op deze locatie een innovatief project maakt.

Ook zijn we van mening dat de beoogde bedrijfsbebouwing gelet op de forse omvang geen aanmerkelijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit oplevert om de bijzondere omstandigheid te rechtvaardigen. Verder is er geen grootschalige bijdrage aan natuurontwikkeling. Dat het waspeencentrum stedenbouwkundig inpasbaar is, betekent niet dat er sprake is van een aanmerkelijke verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

Er kan geconcludeerd worden dat er geen sprake is van bijzondere omstandigheden, waardoor ontheffing van de Omgevingsverordening niet mogelijk is.

Gemeente heeft zich voorafgaand aan het ontheffingsverzoek op het standpunt gesteld dat op het ontheffingsverzoek het nieuwe recht van toepassing is waardoor niet aan het criterium van bijzondere omstandigheden zou hoeven te worden voldaan.

Hoewel we ons op het standpunt stellen dat dit ontheffingsverzoek onder het oude recht moet worden beoordeeld zoals toegelicht onder het kopje Ontheffingscriteria, zijn we van mening dat ook onder het nieuwe recht de ontheffing geweigerd zal moeten worden vanwege hieronder geschetst provinciaal beleid.

Ad 2: Provinciaal bollenteeltbeleid.

Ter bescherming van het teeltareaal alsmede de bescherming van aan de bollenteelt gelieerde bedrijvigheid heeft de provincie regels opgesteld voor ruimtelijke ontwikkelingen in het bollenteeltgebied (artikelen 6.17 ev. van de Omgevingsverordening). Deze instructieregels zijn gebaseerd op de Intergemeentelijke Structuurvisie (ISG) met input door de bollenteeltgemeenten zelf. Binnen de gebieden die als bollenteeltgebied zijn aangeduid zijn primair bollenteeltbedrijven, bestaande gemengde bollenteelt- en glastuinbouwbedrijven en bestaande stekbedrijven

toegestaan. Eventueel zijn ook bestaande handels- en exportbedrijven toegestaan en greenportwoningen. Overige functies zijn slechts toegestaan indien er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Tot slot zijn bestaande afwijkende functies toegestaan. In het geval van de laatste categorie wordt functiewijziging naar een andere afwijkende functie óf beperkte uitbreiding mogelijk gemaakt via artikel 6.17 lid 7 Omgevingsverordening. Voorwaarde is wel dat geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de omvang en de bruikbaarheid van het bollenteeltgebied. Daarbij moet ook worden gekeken naar de toekomstige situatie van het teeltgebied, dus ook naar de herstructureringsmogelijkheden.

De uitspraak van de Rechtbank Den Haag d.d. 4 juli 2023 gaat op dit onderdeel van de Omgevingsverordening in. Het beoogde Waspeencentrum is volgens de rechtbank geen bollenteeltbedrijf, noch is er in dit geval sprake van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Verder oordeelt de rechtbank dat het telen en verder verwerken van waspenen geen activiteiten van de onderneming zijn naast bollenteelt, maar de enige activiteiten van de onderneming. Tot slot is er zowel sprake van een functiewijziging als een uitbreiding, waardoor er geen mogelijkheid bestaat om van artikel 6.17 lid 7 van de Omgevingsverordening af te wijken.

In dit geval is er geen onevenredige belemmering van het gemeentelijke beleid als gevolg van de provinciale verordening. Het beleid over bollenteelt is niet alleen bedoeld voor de huidige situatie, maar benoemt ook specifiek de toekomstige situatie van het teeltgebied en neemt ook de herstructureringsmogelijkheden mee. In het geval van het Waspeencentrum wordt er een afwijkende nieuwe functie gerealiseerd op een locatie waar er een aan bollenteelt gelieerd bedrijf zich mag vestigen. Met het toestaan van een afwijkende functie is de kans groot dat deze bedrijvenlocatie voorgoed door afwijkende functies in gebruik genomen zal worden, wat indruist tegen het provinciaal beleid inzake bollenteelt.

Ad 3: Bedrijventerreinen beleid

Momenteel is het waspeencentrum gevestigd in Katwijk op een bedrijventerrein, dat ook volgens de verordening als zodanig is aangemerkt. Het provinciaal beleid is erop geënt dat dit soort bedrijven nieuwvesting zoeken op een ander bedrijventerrein en niet in het buitengebied op solitaire locaties. Door buiten de bedrijventerreinen te zoeken gaat de gemeente voorbij aan het vestigingsbeleid dat in de instructieregels is opgenomen.

Ad 4: Precedentwerking

Met het verlenen van een ontheffing voor deze zaak zou ook het signaal worden afgegeven dat bedrijven zich buiten bestaand stedelijk gebied mogen vestigen op solitaire locaties én dat het geoorloofd wordt om functies in het bollenteeltgebied toe te staan die daar in de basis van afwijken. Dit signaal is onwenselijk en leidt tot een ongewenst precedent en inconsistente toepassing van het provinciaal beleid. Sturing op de bovengenoemde beleidsterreinen zou moeilijker worden op het moment dat er aan een precedent medewerking is verleend.

Conclusie

Op grond van het voorgaande hebben wij vastgesteld dat de voorgenomen ontwikkeling niet voldoet aan de criteria van de Omgevingsverordening omdat er geen sprake is van een bijzondere omstandigheid, daarnaast voldoet de aanvraag niet aan het beleid omtrent bollenteeltgebied en bedrijventerreinen. Tot slot zou medewerking kunnen leiden tot een ongewenst precedent. De voorgenomen ontwikkeling komt derhalve niet voor een ontheffing in aanmerking.

Beslissing

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland

Gelet op het bepaalde in artikel 6.29 van de Omgevingsverordening;

BESLUITEN:

1. Te bepalen de ontheffing voor de realisatie van een waspeencentrum op de locatie Leidsevaart 228a te Noordwijk te weigeren;
2. Vast te stellen het besluit tot weigering van de realisatie van het waspeencentrum te Noordwijk;
3. Vast te stellen de brief aan burgemeester en wethouders van de gemeente Noordwijk waarmee het besluit voor de realisatie van een waspeencentrum kenbaar wordt gemaakt;

Den Haag,

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,

secretaris,

voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

mr. A.W. Kolff