

ECLI	ECLI:NL:RVS:2002:AF1139
Datum uitspraak	27 november 2002
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 31 mei 1999 heeft de gemeenteraad van Lochem, op voorstel van burgemeester en wethouders van 4 mei 1999, vastgesteld het bestemmingsplan "Herziening ex artikel 30 Wet op de Ruimtelijke Ordening, bestemmingsplan Buitengebied 1991". Het besluit van de gemeenteraad en het voorstel van burgemeester en wethouders zijn aan deze uitspraak gehecht.

Volledige tekst

200002427/1.

Datum uitspraak: 27 november 2002

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging "Jachtvereniging Soestdijk", gevestigd te Soest,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. de besloten vennootschap [appellant sub 4], gevestigd te [plaats],
5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats],
6. [appellant sub 6], wonend te [woonplaats],
7. de vereniging "Federatie Particulier Grondbezit", gevestigd te Zeist,
8. de besloten vennootschap [appellant sub 8], gevestigd te [plaats], alsmede [appellant sub 8a] en [appellant sub 8b],
9. [appellant sub 9], wonend te [woonplaats],
10. de vereniging "Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie", gevestigd te Deventer,
11. gedeputeerde staten van Gelderland,
12. [appellant sub 12], wonend te [woonplaats],
13. [appellanten sub 13], wonend te [woonplaats],
14. [appellant sub 14], wonend te [woonplaats],
15. [appellant sub 15], wonend te [woonplaats],
16. [appellant sub 16], wonend te [woonplaats],
17. [appellant sub 17], wonend te [woonplaats],
18. burgemeester en wethouders van Lochem,
19. [appellant sub 19], wonend te [woonplaats],
20. [appellant sub 20], wonend te [woonplaats],

21. [appellant sub 21], wonend te [woonplaats],
22. [appellant sub 22], wonend te [woonplaats],
23. [appellant sub 23], wonend te [woonplaats],
24. [appellant sub 24], wonend te [woonplaats],
25. [appellanten sub 25], wonend te [woonplaats],
26. [appellant sub 26], wonend te [woonplaats],
27. [appellant sub 27], wonend te [woonplaats],
28. [appellant sub 28], wonend te [woonplaats],
29. [appellante sub 29], wonend te [woonplaats],
30. [appellanten sub 30], wonend te [woonplaats],
31. [appellant sub 31], wonend te [woonplaats],
32. [appellant sub 32], wonend te [woonplaats],
33. de maatschap [appellant sub 33], gevestigd te Laren,
34. [appellant sub 34], wonend te [woonplaats],
35. [appellant sub 35], wonend te [woonplaats],
36. [appellant sub 36], wonend, te [woonplaats],
37. [appellanten sub 37], wonend te [woonplaats],
en

de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 31 mei 1999 heeft de gemeenteraad van Lochem, op voorstel van burgemeester en wethouders van 4 mei 1999, vastgesteld het bestemmingsplan "Herziening ex artikel 30 Wet op de Ruimtelijke Ordening, bestemmingsplan Buitengebied 1991". Het besluit van de gemeenteraad en het voorstel van burgemeester en wethouders zijn aan deze uitspraak gehecht.

Gedeputeerde staten van Gelderland (hierna: gedeputeerde staten) hebben bij hun besluit van 11 januari 2000, kenmerk RE1999.59234, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.
Het besluit van gedeputeerde staten is aangehecht.

Bij besluit van 25 april 2000, kenmerk M 169, heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: verweerder) het besluit van gedeputeerde staten vervangen. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit hebben appellanten beroep ingesteld. De beroepschriften zijn aangehecht.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 3 april 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van de Nederlandse Toeristen Kampeer Club en [partij]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 augustus 2002, waar zijn verschenen appellante sub 1, vertegenwoordigd door mr. F.J.M. Kobossen, advocaat te Deventer, en voorzitter, appellanten sub 8, in personen van [appellant sub 8a] en [appellant sub 8b], appellante sub 10, vertegenwoordigd door J. Boelm, gemachtigde, appellanten sub 11, vertegenwoordigd door ing. J. Zegveld en mr. M.J.P.T van Hemmen, ambtenaren van de

provincie, appellanten sub 18, vertegenwoordigd door M.J.M. Overbeek, ambtenaar van de gemeente, A.T. Pompe, wethouder, en A.J. Roosken, gemachtigde. Verweerder is daar verschenen, vertegenwoordigd door drs. C.Y. Molenaar-Mandersloot en mr. H.G.J. Buursen, ambtenaren ten departemente. Tevens zijn daar verschenen gedeputeerde staten (zie onder appellanten sub 11), de raad van de gemeente Lochem (zie onder appellanten sub 18), de Vereniging Natuurmonumenten, vertegenwoordigd door C. Vredeveld, gemachtigde, de Verenigingen van Eigenaren van Bungalowparken "De Witte Berken" en "De Wakel", vertegenwoordigd door C. Verhoef, gemachtigde, [partij 1] en [partij 2], in persoon van [partij 1], en [partij], in persoon.

2. Overwegingen

2.1. Op 3 april 2000 zijn in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening van 1 juli 1999 (Stb. 302) en het Besluit tot wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 van 15 oktober 1999 (Stb. 447).

Uit artikel VI, tweede lid, van genoemde wet volgt dat dit geschil, nu het ontwerp van het plan ter inzage is gelegd vóór 3 april 2000, moet worden beoordeeld aan de hand van het vóór die datum geldende recht.

2.2. De gemeenteraad heeft gesteld dat het beroep van de vereniging "Jachtvereniging Soestdijk" (hierna: de Jachtvereniging Soestdijk) niet-ontvankelijk moet worden verklaard, nu de vereniging "Slipjachtvereniging De Valkenhorst" (hierna: de Slipjachtvereniging de Valkenhorst) niet als rechtsopvolger kan worden aangemerkt.

2.2.1. De Afdeling stelt vast dat het beroep, evenals de zienswijze en de bedenking, is ingesteld door de Jachtvereniging Soestdijk. Na indiening van het beroepschrift heeft de Jachtvereniging Soestdijk aangevoerd dat de Slipjachtvereniging De Valkenhorst volledig de rechtspositie heeft ingenomen van de Jachtvereniging Soestdijk en dat de Slipjachtvereniging De Valkenhorst kan worden gezien als rechtsopvolger.

Voor het op grond van rechtsopvolging onder bijzondere titel kunnen overnemen van door de rechtsvoorganger opgebouwde aanspraken op rechtsbescherming kan aanleiding zijn in die gevallen waarin zonder deze overname de rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging geheel verloren gaat. Nu in een bestemmingsplanprocedure voor het kunnen instellen van beroep bij de Afdeling voldoende is dat men eerder is opgekomen bij de gemeenteraad en gedeputeerde staten, staat het overdragen van belang in verband waarmee men bij die instanties is opgekomen niet in de weg aan het instellen van beroep bij de Afdeling. Indien en voor zolang derhalve in een dergelijk geval de rechtsvoorganger beroep bij de Afdeling heeft ingesteld, is geen sprake van een verlies aan rechtsbescherming als gevolg van de rechtsopvolging en kan de rechtsopvolger dit beroep niet overnemen. Uit de stukken blijkt naar het oordeel van de Afdeling dat de Jachtvereniging Soestdijk heeft beoogd dat de Slipjachtvereniging De Valkenhorst als rechtsopvolger de procedure zal voortzetten. Dat de Jachtvereniging Soestdijk het door haar ingestelde beroep heeft ingetrokken, blijkt echter niet. De bedoelde rechtsopvolging staat dan ook niet aan ontvankelijkheid van het beroep van de Jachtvereniging Soestdijk in de weg. De vraag of de Slipjachtvereniging De Valkenhorst rechtsopvolger is van de Jachtvereniging Soestdijk behoeft hier derhalve niet te worden beantwoord.

2.3. Het plan is opgesteld om te voldoen aan de herzieningsplicht op grond van artikel 30 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO). Deze plicht vloeit voort uit de onthouding van goedkeuring aan delen van het bestemmingsplan "Buitengebied 1991" door gedeputeerde staten bij besluit van 10 september 1992, alsmede door de Kroon bij Koninklijk

besluit van 11 maart 1996, no. 96.001288 (hierna: het Koninklijk besluit).
Gedeputeerde staten hebben het thans aan de orde zijnde plan gedeeltelijk goedgekeurd.

2.4. Verweerder heeft bij besluit van 25 april 2000 het besluit van gedeputeerde staten van 11 januari 2000 omtrent goedkeuring van het plan vervangen en heeft daarbij goedkeuring onthouden aan de agrarische bouwpercelen binnen de bestemmingen "Agrarisch gebied met landschappelijke waarde (Al)", "Agrarisch gebied met natuurwaarde (An)" en "Agrarische doeleinden (A)".

Verweerder heeft het besluit omtrent goedkeuring van gedeputeerde staten voor het overige in stand gelaten en heeft derhalve, nu hij gelet op het bepaalde in artikel 29 van de WRO geacht wordt het besluit van gedeputeerde staten integraal te vervangen, dit besluit voor het overige overgenomen.

2.5. De beroepen van de Federatie Particulier Grondbezit, de Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie, gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders van Lochem zien op de onthouding van goedkeuring aan de agrarische bouwpercelen. Deze appellanten zijn van mening dat de omvang en uitbreidingsmogelijkheden van de agrarische bouwpercelen niet in kennelijke strijd zijn met het nationaal ruimtelijk beleid.

2.6. Ingevolge artikel 29, eerste lid, van de WRO kan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer binnen vier weken na de bekendmaking van het besluit omtrent goedkeuring van het bestemmingsplan aan gedeputeerde staten schriftelijk mededelen dat hij overweegt dat besluit wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid te vervangen door een eigen besluit.

Ingevolge het vijfde lid van dit artikel beslist de minister binnen twaalf weken na dagtekening van de mededeling als bedoeld in het eerste lid omtrent de vervanging van het besluit van gedeputeerde staten.

Ter beoordeling ligt voor of in dit geval sprake is van kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid. Hierover overweegt de Afdeling het volgende.

2.6.1. In de wetsgeschiedenis wordt op verscheidene plaatsen benadrukt dat de vervangingsbevoegdheid een zwaar middel is dat slechts in uitzonderlijke situaties dient te worden toegepast. De beslissing van gedeputeerde staten moet een flagrante doorkruising van het nationaal ruimtelijk beleid betekenen die de minister niet voor zijn verantwoordelijkheid kan nemen.

2.6.2. Grote delen van het plangebied hebben de bestemming "Agrarische doeleinden (A)", "Agrarisch gebied met landschappelijke waarde (Al)" en "Agrarisch gebied met natuurwaarde (An)" gekregen zoals bedoeld in de artikelen 4, 5 en 6 van de planvoorschriften. De gronden binnen de op de plankaart als zodanig bestemde en begrensde gebieden zijn bestemd voor agrarische doeleinden en voor het behoud en herstel van de aldaar voorkomende landschappelijke en/of natuurlijke waarden en kwaliteiten. Ingevolge artikel 8, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover van belang, is bebouwing slechts toegestaan binnen de op de plankaart als zodanig aangegeven agrarische bouwpercelen en uitsluitend ten behoeve van de uitoefening van het agrarische bedrijf waaronder begrepen één agrarische bedrijfswoning.

2.7. Blijkens het bestreden besluit heeft verweerder goedkeuring onthouden aan de agrarische bouwpercelen binnen de eerder genoemde bestemmingen wegens kennelijke strijd met het nationaal ruimtelijk beleid inzake het toekennen van agrarische bouwpercelen

en het bieden van uitbreidingsmogelijkheden aan agrarische bedrijven in de nabijheid van voor verzuring gevoelige gebieden. Dit beleid is naar de mening van verweerder neergelegd in het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) van december 1995 alsmede in het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP3) van februari 1998. Volgens verweerder is er voorts onvoldoende uitwerking gegeven aan het Koninklijk besluit, waarin wordt gevraagd om naast toepassing van de milieuwetgeving maatregelen in het ruimtelijke spoor te nemen. Dit is volgens verweerder in strijd met de aanpassingsplicht zoals opgenomen in artikel 30 van de WRO. Verweerder stelt zich daarbij op het standpunt dat bij het bepalen van de omvang van de bouwpercelen en de uitbreidingsmogelijkheden ten onrechte niet is uitgegaan van de ligging van de agrarische bedrijven ten opzichte van de voor verzuring kwetsbare bossen en natuurterreinen. In het plan ontbreekt volgens verweerder ten onrechte een daarop toegesneden regeling in de vorm van zonerings- en differentiatie in bouwbeperkingen in relatie tot de onderliggende agrarische bestemmingen.

2.8. In het plan is aan de agrarische bedrijven een agrarisch bouwperceel toegekend op basis van het principe "bouwkavel op maat". Toekenning van een bouwperceel is gebaseerd op een afweging tussen de landschappelijke situatie ter plaatse, de economische omvang (uitgedrukt in Nederlandse Grootte-Eenheden (NGE)), het toekomstperspectief van de verschillende bedrijven en de bestaande bebouwing, opstallen en logistieke ruimte op de percelen. Per individueel geval is een bouwkavel toegekend, waarbij steeds de specifieke situatie is beoordeeld. Aan de kleinere niet-volwaardige bedrijven is veelal een relatief klein bouwblok toegekend, gebaseerd op de aanwezige opstallen, sleufsilo's etc. alsmede op de landschappelijke situatie ter plaatse van de percelen, zoals de aanwezigheid van houtwallen, singels, bosgebieden, reliëf etc. De grotere bedrijven hebben een zekere uitbreidingsmogelijkheid gekregen, die eveneens is afgestemd op de aanwezige opstallen en de landschappelijke situatie. Als maatstaf voor de volwaardigheid gold het aantal dieren dat vermeld is in de milieuvergunning en, onder meer bij akkerbouwbedrijven, de hoeveelheid bedrijfsgrond.

Uit de stukken blijkt dat aan het merendeel van de agrarische bedrijven een bouwperceel is toegekend van ongeveer 1 hectare. Slechts aan agrarische bedrijven met een grote economische omvang, dat wil zeggen een omvang van meer dan 40 NGE's, zijn grotere bouwblokken toegekend.

2.8.1. Inzake de uitbreidingsmogelijkheden van agrarische bedrijven in de nabijheid van voor verzuring kwetsbare bossen en natuurterreinen staat in het Koninklijk besluit – voor zover relevant - het volgende. "Gelet op het vorenstaande achten Wij het noodzakelijk dat de bebouwingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven die liggen in de nabijheid van bossen, natuurgebieden en gebieden met een concentratie van landschapselementen worden beperkt."

In het SGR is beleid geformuleerd voor zandgebieden waar sprake is van een mestoverschot, onder andere voor zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland. Blijkens de kaart opgenomen op pagina 21 van de toelichting van het SGR maakt het plangebied deel uit van het zandgebied in Oost-Nederland. In het SGR is bepaald dat het beleid is gericht op het realiseren van een duurzame natuur en een duurzame veehouderij door middel van ruimtelijke en milieumaatregelen. Dit is in het SGR aangeduid als een beslissing van wezenlijk belang als bedoeld in artikel 3, tweede lid, van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985. Voorts is als beslissing van wezenlijk belang aangeduid de strategie voor de basisbescherming van de ecologische hoofdstructuur, inhoudende dat het ruimtelijk beleid voor de ecologische hoofdstructuur is gericht op het instandhouden van de voor behoud,

herstel en ontwikkeling wezenlijke kenmerken en waarden. Dit "aanvullend ammoniakbeleid" is aangeduid als "spoor 2" zoals verwoord op pagina 14 van het SGR. Op pagina 24 van de toelichting van het SGR is een aantal financiële instrumenten opgenomen waarmee de rijksoverheid het aanvullend ammoniakbeleid tot stand wil brengen. Voorts staat in het NMP3 vermeld dat indien sprake is van een hoge ammoniakdepositie, naast emissiebeleid, aanvullend ammoniakbeleid nodig blijft. Dit beleid richt zich met name op ruimtelijk planologische maatregelen. De Integrale notitie mest- en ammoniakbeleid, waarnaar in het NMP3 wordt verwezen, omvat het mest- en ammoniakbeleid voor de periode tot 2008-2010. Deze notitie biedt ruimte voor een gebiedsgerichte benadering van het aanvullend regionaal ammoniakbeleid. Daarbij wordt gesteld dat bedrijven kunnen worden gestimuleerd om zich op grotere afstand van bos of natuurgebieden te vestigen. Ook kan verplaatsing uit de regio worden gestimuleerd.

2.8.2. De Afdeling is van oordeel dat het SGR, noch het NMP3 voorzien in het uitsluiten of beperken van uitbreidingsmogelijkheden in een bestemmingsplan van agrarische bedrijven in de nabijheid van voor verzuring gevoelige gebieden. In meergenoemd Koninklijk besluit heeft de Kroon het weliswaar noodzakelijk geacht dat de bebouwingsmogelijkheden voor bedoelde agrarische bedrijven worden beperkt, doch dit besluit, dat is gegeven in het kader van de beslechting van een geschil, kan niet worden aangemerkt als een stuk dat nationaal ruimtelijk beleid bevat in de zin van artikel 29, eerste lid, van de WRO. Hetzelfde geldt wat betreft het aanvullend ammoniakbeleid dat is verwoord in de memorie van toelichting bij de Reconstructiewet concentratiegebieden. Deze wet was ten tijde van het nemen van het vervangingsbesluit nog niet in werking getreden.

Verder behelst de EU-nitraatrichtlijn waarnaar in het vervangingsbesluit wordt verwezen, geen aanvullend ammoniakbeleid maar aanvullend mestbeleid.

Overigens merkt de Afdeling op dat verweerder in het verweerschrift te kennen heeft gegeven dat de in het bestreden besluit genoemde overeenkomst van 15 maart 2000 tussen de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, enkele provincies, waaronder Gelderland, en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten slechts is vermeld om de meest actuele concretisering van het rijksbeleid weer te geven. Het vervangingsbesluit is volgens verweerder niet gebaseerd op kennelijke strijd met dit zogenoemde Brakkestein-akkoord.

2.8.3. De Afdeling overweegt voorts dat op grond van de voorschriften van het plan "Buitengebied 1991" vergroting van het oppervlak van de bouwpercelen niet is toegestaan en buiten de bouwpercelen geen kuilvoerplaten of sleuf- en mestsilo's mogen worden opgericht.

2.8.4. Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat het besluit van gedeputeerde staten van 11 januari 2000 niet in kennelijke strijd is met het nationaal ruimtelijk beleid in de zin van artikel 29 van de WRO. Gelet ook op de zwaarte van het middel van de vervangingsbevoegdheid is de Afdeling van oordeel dat verweerder in dit geval van deze bevoegdheid geen gebruik kon maken.

2.8.5. Gezien het vorengaande behoeven de beroepen van de appellanten die zich verzetten tegen de onthouding van goedkeuring aan de agrarische bouwpercelen, geen verdere bespreking meer.

2.8.6. De beroepen van appellanten 2 tot en met 7 en 9 tot en met 37 zijn derhalve (in zoverre) gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel

29 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

2.9. De besloten vennootschap [appellant sub 8], [appellant sub 8a], [appellant sub 8b] en burgemeester en wethouders van Lochem (hierna: burgemeester en wethouders) kunnen zich niet verenigen met de onthouding van goedkeuring aan twee plandelen met de bestemming "Recreatie" met de aanduiding "recreatiewoningen (Rw)" en een maximum aantal woningen per recreatiebedrijf. [appellant sub 8], [appellant sub 8a] en [appellant sub 8b] hebben betoogd dat, gelet op het Koninklijk besluit, het aantal recreatiewoningen niet mocht worden beperkt.

Burgemeester en wethouders hebben zich op het standpunt gesteld dat de gemeenteraad het Koninklijk besluit juist heeft geïnterpreteerd.

2.9.1. De gemeenteraad heeft aan de door appellanten aangeduide plandelen de bestemming "Recreatie" gegeven, met de aanduiding "recreatiewoningen (Rw)" en heeft daarbij het maximum aantal woningen per recreatiebedrijf bepaald op het bestaande aantal, namelijk 36 voor "De Witte Berken" en 11 voor "De Wakel".

2.9.2. Gedeputeerde staten hebben aan de plandelen goedkeuring onthouden omdat naar hun oordeel aan de beslissing van de gemeenteraad om het aantal woningen aan banden te leggen nader onderzoek naar de plannen voor de twee bungalowparken ten grondslag had moeten liggen. Voorts had volgens gedeputeerde staten, gelet op de reeds lang geleden in gang gezette ontwikkeling op beide parken, een gedegen afweging van belangen dienen plaats te vinden.

Verweerder heeft dit deel van het besluit van gedeputeerde staten in stand gelaten, zodat dit geacht wordt te zijn overgenomen.

2.9.3. Door de onthouding van goedkeuring aan de planonderdelen waartegen de inhoudelijk bezwaren van [appellant sub 8], [appellant sub 8a] en [appellant sub 8b] zijn gericht, is in zoverre aan hun bezwaren tegemoet gekomen. In verband met de verplichting van de gemeenteraad ingevolge artikel 30, eerste lid, van de WRO om met inachtneming van het besluit tot onthouding van goedkeuring een nieuw plan vast te stellen, kan echter niet slechts deze onthouding van goedkeuring zelf maar ook de hieraan ten grondslag liggende motivering in deze procedure ter beoordeling staan.

De Afdeling vat het beroep van [appellant sub 8], [appellant sub 8a] en [appellant sub 8b] daarom aldus op dat zij zich er tegen verzetten dat aan de onthouding van goedkeuring uitsluitend de in het bestreden besluit genoemde overwegingen ten grondslag zijn gelegd.

2.9.3.1. Uit de stukken blijkt het volgende. De door appellanten aangeduide plandelen betreffen twee parken met recreatiewoningen, "De Witte Berken" en "De Wakel". [appellant sub 8a] en [appellant sub 8b] zijn eigenaar van 60% van de gronden van beide parken. Voorts zijn zij voor 100% eigenaar van de gronden, waarop de afbouw van de parken is gepland met 37 kavels voor "De Witte Berken" en 13 voor "De Wakel". Op al deze gronden rustte onder het vorige plan, "bestemmingsplan Buitengebied 1991", de bestemming "Recreatie" met de aanduiding "recreatiecentrum (Rc)". Op de plankaart waren voor "De Witte Berken" en "De Wakel" bebouwingspercentages aangegeven van 7,5%, respectievelijk 4%.

2.9.3.2. In het Koninklijk besluit is als volgt geoordeeld:

"Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting van de Afdeling bestuursrechtspraak is aannemelijk geworden dat de bungalows in de parken "De Witte Berken" en "De Wakel",

met uitzondering van de beheerderswoningen, in hoofdzaak worden gebruikt als tweede woning. Gelet op het gebruik dat wordt gemaakt van de bungalowparken en op de thans aanwezige bebouwing, dient naar ons oordeel aan de parken de subbestemming "recreatiewoningen (Rw)" te worden toegekend.
(...)

Gezien het vorenstaande is terecht, zij het deels op onjuiste gronden, goedkeuring onthouden aan de subbestemming "recreatiecentrum (Rc)".

2.9.3.3. Uit artikel 23, vierde lid, onder b, 1, van de planvoorschriften volgt dat bij plandelen met de subbestemming "recreatiecentrum (Rc)" de bebouwing per beheerseenheid ten hoogste het op de plankaart aangegeven percentage van de oppervlakte van het als zodanig bestemde gebied mag bedragen. Blijkens artikel 23, vijfde lid, onder a, van de planvoorschriften zijn de gronden met de subbestemming "recreatiewoningen (Rw)" bestemd voor niet van een beheerseenheid deel uitmakende woningen met een niet-bedrijfsmatige recreatieve nevenfunctie. Het aantal recreatiewoningen op die gronden mag blijkens artikel 23, vijfde lid, onder c, 1, van de planvoorschriften het op de kaart aangegeven maximum per bestemmingsgebied niet overschrijden. Bovengenoemde planvoorschriften gelden voor zowel het vorige als het nieuwe plan.

Gelet op het voorgaande heeft de gemeenteraad bij het veranderen van de subbestemming in "recreatiewoningen (Rw)" terecht de percentages op de plankaart van het vorige plan veranderd in een maximum toegelaten aantal recreatiewoningen. Verweerder heeft terecht geoordeeld dat het plan in zoverre met inachtneming van het Koninklijk besluit is vastgesteld.

2.9.3.4. De Kroon heeft zich in het Koninklijk besluit met betrekking tot de bungalowparken enkel uitgelaten over de daaraan te geven bestemming. Over het maximaal aantal recreatiewoningen binnen die bestemming is in het Koninklijk besluit geen oordeel gegeven. Evenmin heeft de Kroon verwezen naar de eigen bevoegdheid van het gemeentebestuur om het aantal recreatiebungalows aan banden te leggen, indien daartoe argumenten bestaan. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting volgt dat de in het vorige plan gegeven bebouwingspercentages uitbreiding van het aantal bungalows mogelijk maakten. Hoewel de inhoud van de bestemmingen "recreatiewoningen (Rw)" en "recreatiecentrum (Rc)" verschilt, zodat niet zonder meer kan worden gesteld dat er onder beide bestemmingen dezelfde bebouwingsmogelijkheden zouden moeten zijn, heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling terecht het standpunt ingenomen dat de stelling van de gemeenteraad, dat een beperking van het aantal woningen noodzakelijk is, ten onrechte niet nader is onderzocht en dat ten onrechte geen belangenafweging heeft plaatsgevonden.

De gemeenteraad zal derhalve met inachtneming van het bestreden besluit het plan in zoverre opnieuw moeten vaststellen. Daarbij geldt dat, zoals uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt, gedeputeerde staten niet zonder meer van mening zijn dat het maximum aantal toegelaten recreatiewoningen beperkt dient te blijven tot het bestaande aantal.

Voorts geldt dat de gemeenteraad bij het opstellen van een plan ingevolge artikel 30 van de WRO in beginsel dient uit te gaan van de feiten en omstandigheden van dat moment en het op dat moment geldende beleid. Aan het verzoek van [appellant sub 8], [appellant sub 8a] en [appellant sub 8b] om in deze uitspraak een maximum aantal recreatiewoningen vast te stellen, kan de Afdeling niet tegemoet komen. Zij kan, als zij haar uitspraak in de plaats wil stellen van het vernietigde besluit, slechts geheel of gedeeltelijk goedkeuring verlenen of onthouden aan het plan.

2.9.3.5. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plandeel in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Terecht is daarom in zoverre goedkeuring onthouden aan het plan. De beroepen van [appellant sub 8], [appellant sub 8a] en [appellant sub 8b] en burgemeester en wethouders van Lochem zijn ongegrond.

2.10. Appellante Jachtvereniging Soestdijk meent dat ten onrechte goedkeuring is verleend aan een plandeel aan de [locatie], waarvan de gegeven bestemming de vestiging van een jachthondenkennel niet mogelijk maakt. Gelet daarop is volgens haar geen uitvoering gegeven aan het Koninklijk besluit.

2.10.1. De gemeenteraad heeft aan het door appellante aangeduide plandeel de bestemming "Woondoeleinden" met de aanduiding "W3, woningen met een beperkte agrarische functie" toegekend. Met name de ligging nabij het natuurterrein Het Groote Veld en in samenhang daarmee het streven de natuurwaarden in dat gebied te versterken en de fauna een goede leefomgeving te bieden, hebben daarbij volgens de gemeenteraad een rol gespeeld. De gemeenteraad is voorts van mening dat sprake is van zodanig gewijzigde omstandigheden dat afwijking van het Koninklijk besluit gerechtvaardigd is.

2.10.2. Gedeputeerde staten hebben dit gedeelte van het plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en hebben dit plandeel goedgekeurd. Zij hebben betoogd dat zij in het Koninklijk besluit de noodzakelijke aandacht voor de aard van het landelijk gebied missen. Voorts hebben zij zich op het standpunt gesteld dat sinds het Koninklijk besluit veranderingen hebben plaatsgevonden. Volgens hen heeft het na het Koninklijk besluit geformuleerde beleid zwaardere afwegingsfactoren gecreëerd. Na afweging van alle thans in geding zijnde belangen zijn zij van mening dat de door de gemeenteraad gekozen bestemming recht doet aan het nieuwe beleid en de situatie ter plaatse.

Verweerder heeft dit deel van het besluit van gedeputeerde staten in stand gelaten, zodat dit geacht wordt door hem te zijn overgenomen.

2.10.3. Bij het Koninklijk besluit is met vernietiging in zoverre van het besluit van gedeputeerde staten van 10 september 1992 goedkeuring onthouden aan het door appellante aangeduide plandeel. Hiertoe is in het Koninklijk besluit het volgende overwogen:

"Hoewel niet-agrarische activiteiten met het oog op een goede ruimtelijke ordening in het algemeen uit het buitengebied behoren te worden geweerd, achten Wij de vestiging van een kennel als hier in het geding, waarvan de vestiging binnen de bebouwde kom of op een industrieterrein in planologisch opzicht minder gewenst is, in beginsel niet uitgesloten.

Of vestiging van een kennel in het buitengebied in een concrete situatie aanvaardbaar is, is evenwel mede afhankelijk van de omstandigheden ter plaatse.

Vast is komen te staan dat de woningen aan de [locatie] eigendom zijn van (leden van) de Jachtvereniging Soestdijk en dat zij zullen worden gebruikt ten behoeve van de jachthondenkennel. De dichtstbijzijnde woning ligt op meer dan 200 meter van de kennel, terwijl op 150 meter een recreatieterrein is gesitueerd. Gelet op deze afstanden zijn Wij van oordeel dat een goed leefklimaat binnen dit deel van het plangebied met voldoende zekerheid kan worden gegarandeerd.

Wij achten de vestiging van de jachthondenvereniging ter plaatse daarom in planologisch opzicht aanvaardbaar."

2.10.3.1. In het deskundigenbericht is gesteld dat zowel het provinciaal beleid als de feiten

en omstandigheden die betrekking hebben op het onderhavige geschil sinds het Koninklijk besluit niet wezenlijk zijn veranderd.

De Afdeling ziet geen reden daarover anders te oordelen. Blijkens het Streekplan Oost-Gelderland, vastgesteld op 26 februari 1987, gold ten tijde van het besluit van gedeputeerde staten van 10 september 1992 ten aanzien van het landelijk gebied in het algemeen dat het beleid erop was gericht de natuurgebieden en natuurwaarden zoveel mogelijk te beschermen en te ontwikkelen, alsmede dat het buitengebied gevrijwaard diende te worden van burgerwoningen en overige bebouwing, die daaraan niet functioneel gebonden is. Ten aanzien van het deelgebied Graafschap, waarbinnen het plandeel ligt, gold het beleid dat de waardebepalende kenmerken van het landschap behouden dienen te blijven, alsmede dat natuurgebieden en kleine landschapselementen dienen te worden beschermd. In het Streekplan Gelderland 1996 geldt als hoofdlijn van beleid dat kwetsbare (laagdynamische) functies (natuur, bos en drinkwaterwinning) worden beschermd en dat het landelijk gebied zoveel mogelijk wordt gevrijwaard van functies die daar niet thuishoren. Het plandeel ligt blijkens de stukken op de grens tussen gebieden die in het Streekplan Gelderland 1996 zijn aangewezen als "landelijk gebied A" en "landelijk gebied B". In "landelijk gebied A" is blijkens dit streekplan de functie natuur richtinggevend. De ontwikkeling van andere functies moet hier passen binnen de natuurdoelstellingen. In "landelijk gebied B" is de natuur de belangrijkste functie. Ontwikkelingen van andere functies mogen de beoogde natuurdoelstellingen niet frustreren.

Gelet op het bovenstaande heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling niet kunnen stellen dat de feiten en omstandigheden sedert het Koninklijk besluit zodanig zijn gewijzigd dat aan dit Koninklijk besluit geen betekenis meer kan worden toegekend. Voor het oordeel, dat er bij het nemen van het Koninklijk besluit onvoldoende aandacht is geweest voor de aard van het landelijk gebied, ziet de Afdeling geen aanleiding.

2.10.3.2. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het door appellante aangeduide plandeel niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Hieruit volgt dat door goedkeuring van het plan in zoverre is gehandeld in strijd met artikel 28, tweede lid, van de WRO. Het beroep van de Jachtvereniging Soestdijk is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

2.11. Uit de tekst van artikel 29 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals dat luidde tot 3 april 2000, volgt dat, zoals ook is overwogen in overweging 2.4., een op grond van dit artikel genomen vervangingsbesluit het besluit van gedeputeerde staten integraal vervangt.

In de WRO is niet geregeld welke procedure dient te worden gevolgd na de (gedeeltelijke) vernietiging van een vervangingsbesluit. Een redelijke uitleg van de WRO brengt met zich dat de bestemmingsplanprocedure - voor zover het betreft de vernietiging bij deze uitspraak van de onthouding van goedkeuring door de minister aan de agrarische bouwpercelen - is teruggebracht in het stadium als bedoeld in artikel 28, zesde lid, eerste volzin, van de WRO. Voor de toepassing van artikel 28, zesde lid, en artikel 29, eerste lid, van de WRO moet in dit geval onder de "bekendmaking" als bedoeld in artikel 28, vijfde lid, worden verstaan de openbaarmaking van de uitspraak van de Afdeling.

Voor zover het ministeriële vervangingsbesluit het besluit tot goedkeuring van gedeputeerde staten van het plandeel, genoemd in overweging 2.10., in stand heeft gelaten, kan het niet in stand blijven. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, staat vast dat het goedkeuringsbesluit in zoverre niet in stand zou kunnen blijven en dat rechtens nog maar één te nemen besluit

mogelijk is. Gelet op dit samenstel van bijzondere omstandigheden ziet de Afdeling aanleiding om aan dit plandeel zelf voorzien goedkeuring te onthouden. Voor zover het ministeriële vervangingsbesluit het besluit omtrent goedkeuring van gedeputeerde staten voor het overige in stand heeft gelaten, is dit laatste besluit door deze uitspraak in zoverre onherroepelijk geworden.

2.12. Er bestaat aanleiding voor een proceskostenveroordeling als hierna vermeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van burgemeester en wethouders van Lochem gedeeltelijk gegrond en de beroepen van de vereniging "Jachtvereniging Soestdijk", [appellant sub 2], [appellant sub 3], de besloten vennootschap [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6], de vereniging "Federatie Particulier Grondbezit", [appellant sub 9], de vereniging "Gewestelijke Land- en Tuinbouw Organisatie", gedeputeerde staten van Gelderland, [appellant sub 12], [appellant sub 13], [appellant sub 14], [appellant sub 15], [appellant sub 16], [appellant sub 17], [appellant sub 19], [appellant sub 20], [appellant sub 21], [appellant sub 22], [appellant sub 23], [appellant sub 24], [appellanten sub 25], [appellant sub 26], [appellant sub 27], [appellant sub 28], [appellante sub 29], [appellanten sub 30], [appellant sub 31], [appellant sub 32], de maatschap [appellant sub 33], [appellant sub 34], [appellant sub 35], [appellant sub 36] en [appellanten sub 37] geheel gegrond;

II. vernietigt het besluit van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 25 april 2000, kenmerk M 169, met uitzondering van de instandlating van het gedeelte van het goedkeuringsbesluit van gedeputeerde staten dat betrekking heeft op de in overweging 2.9. van deze uitspraak bedoelde twee plandelen met de bestemming "Recreatie" met de aanduiding "recreatiewoningen (Rw)";

III. onthoudt goedkeuring aan het plandeel met de bestemming "Woondoeleinden" met de aanduiding "W3, woningen met een beperkte agrarische functie" aan de [locatie];

IV. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit voor zover het betreft het onder III van deze uitspraak genoemde plandeel;

V. verklaart de beroepen van de besloten vennootschap [appellant sub 8], [appellant sub 8a] en [appellant sub 8b] geheel ongegrond en het beroep van burgemeester en wethouders van Lochem voor het overige ongegrond;

VI. veroordeelt de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in de door hierna vermelde appellanten in verband met de behandeling van hun beroepen gemaakte proceskosten tot een bedrag van totaal € 2868,66; dit bedrag dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) als volgt te worden vergoed:

aan appellante sub 1 € 805,00 en appellanten sub 12, 31 tot en met 35 elk € 322,00, welke bedragen geheel zijn toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, en aan appellante sub 10 € 131,66;

VII. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) aan appellanten het door hen voor de behandeling van hun

beroepen betaalde griffierecht (voor appellanten sub 1, 4, 7, 10, 11, 18, 25, 33, 36 en 37 elk € 204,20, en voor de overige appellanten (met uitzondering van appellanten sub 8) elk € 102,10) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Cleton, Voorzitter, en mr. A. Kosto en drs. G.A. Posthumus, Leden, in tegenwoordigheid van mr. Z.N. Kammeraat, ambtenaar van Staat.

w.g. Cleton w.g. Kammeraat
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 november 2002

177/338/295.