

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AI0260
Datum uitspraak	23 juli 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 november 2001 heeft de gemeenteraad van Dodewaard (thans gemeente Neder-Betuwe), op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 19 november 2001 het bestemmingsplan "Buitengebied Dodewaard 2001" vastgesteld.

Volledige tekst

200204810/1.

Datum uitspraak: 23 juli 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], wonend te [woonplaats],
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
3. [appellant sub 3A], wonend te [woonplaats], en [appellant sub 3B], wonend te [woonplaats],
4. [appellante sub 4], gevestigd te [plaats],
5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 november 2001 heeft de gemeenteraad van Dodewaard (thans gemeente Neder-Betuwe), op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 19 november 2001 het bestemmingsplan "Buitengebied Dodewaard 2001" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 2 juli 2002, no. RE2001.119815, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten sub 1 bij brief van 2 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 3 september 2002, appellant sub 2 bij brief van 8 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 9 september 2002, appellanten sub 3 bij brief van 17 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 18 september 2002, appellante sub 4 bij brief van 17 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 19 september 2002, en

appellant sub 5 bij brief van 17 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. Appellanten sub 1 hebben hun beroep aangevuld bij brief van 30 september 2002. Appellanten sub 3 hebben hun beroep aangevuld bij brief van 10 oktober 2002.

Bij brief van 2 december 2002 heeft verweerder meegedeeld dat de beroepschriften hem geen aanleiding geven opmerkingen te maken.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 25 maart 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Neder-Betuwe. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 juli 2003, waar appellanten sub 1, vertegenwoordigd door mr. C.P. van den Hombergh, advocaat te Nijmegen, appellant sub 2 in persoon, appellanten sub 3 in persoon, appellante sub 4, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en [gemachtigde], appellant sub 5, vertegenwoordigd door mr. H.H. Luigies, advocaat te Rotterdam, en verweerder, vertegenwoordigd door H. Wassink, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen.

Voor de gemeenteraad van Neder-Betuwe zijn verschenen J.A.G. van Heumen en drs. P.G.F. van Gompel, ambtenaren van de gemeente.

2. Overwegingen

2.1. Aan de orde is een geschil inzake een besluit omtrent de goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht rust op verweerder de taak om - in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen - te bezien of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient hij rekening te houden met de aan de gemeenteraad toekomende vrijheid om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft verweerder erop toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

De Afdeling kan slechts tot vernietiging van het besluit omtrent goedkeuring van het plan overgaan, indien moet worden geoordeeld dat verweerder de aan hem toekomende beoordelingsmarges heeft overschreden, dan wel dat hij het recht anderszins onjuist heeft toegepast.

2.2. Met het plan wordt beoogd een actuele juridisch-planologische regeling te treffen voor het buitengebied van de voormalige gemeente Dodewaard. De dorpskommen Wely en Dodewaard en het traject van de Betuweroute en rijksweg A15 vallen buiten het plan.

beroep van [appellanten sub 1]

2.3. Het beroep van appellanten is gericht tegen de onthouding van goedkeuring aan het plandeel met de bestemming "Woonbebouwing" dat betrekking heeft op hun perceel aan de [locatie 1]. Appellanten hebben aangevoerd dat zij geen stankhinder of andere vormen van overlast ondervinden van de naburige manege. Zij hebben naar voren gebracht dat de woning in ieder geval reeds sedert 1997 als burgerwoning in gebruik is.

2.3.1. Verweerder heeft het plandeel in strijd geacht met een goede ruimtelijke ordening,

omdat in het plan een situatie wordt gecreëerd die vanuit milieuhygiënisch oogpunt onaanvaardbaar is. Het plandeel is ook in strijd met het provinciale beleid functies uit het buitengebied te weren die daarin niet thuishoren. Verweerder vindt het reëel de woning van appellanten te bestemmen als bedrijfswoning ten behoeve van de manege.

2.3.2. De Afdeling overweegt dat ingevolge het plan op de gronden waarop de manege aan de [locatie 2] is gevestigd, geen woning mag worden gebouwd. Op korte afstand van de manege staan aan de zuidelijke zijde ervan twee woningen die als burgerwoning in gebruik zijn. De woning aan de [locatie 3] is in 1989 gebouwd en de woning van appellanten in 1991. Beide woningen zijn gebouwd als bedrijfswoning bij de manege.

Vaststaat echter dat de woning van appellanten feitelijk nimmer als bedrijfswoning in gebruik is geweest en dat het college van burgemeester en wethouders ook nimmer tegen het gebruik als burgerwoning is opgetreden. Ter zitting is voorts duidelijk geworden dat de woning van appellanten binnen de planperiode niet als bedrijfswoning gebruikt zal gaan worden. De vertegenwoordiger van verweerder heeft dit ter zitting uitdrukkelijk bevestigd.

Op grond hiervan komt de Afdeling, anders dan verweerder, tot de conclusie dat het in dit geval niet reëel is de woning van appellanten te bestemmen als bedrijfswoning voor de manege. Verder stelt de Afdeling vast dat de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering niet op dit geval van toepassing is, omdat deze brochure betrekking heeft op nieuwe situaties, en het hier gaat om een situatie die feitelijk reeds aanwezig is.

2.3.3. Gelet op het voorgaande heeft verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Door niettemin om deze reden goedkeuring aan het plan te onthouden, heeft verweerder gehandeld in strijd met artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Uit het voorgaande volgt dat er rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om alsnog goedkeuring te verlenen aan het desbetreffende plandeel.

beroep van [appellant sub 2]

2.4. Het beroep van appellant is gericht tegen de goedkeuring van de aanduiding “weidevogelgebied” voor zijn gronden en het hiermee samenhangende aanlegvergunningstelsel dat in artikel 6, lid 20, van de planvoorschriften is opgenomen. Hij heeft hiertegen bezwaren omdat hij hierdoor te veel wordt beperkt in de mogelijkheden om zijn gronden te gebruiken. Hij vreest ook dat zijn gronden minder zullen opbrengen aan pacht of bij verkoop. Verder vindt hij dat zijn gronden geen landschappelijke en/of natuurwaarden bezitten en evenmin voor weidevogels van belang zijn.

2.4.1. Verweerder heeft op dit punt geen reden gezien het plan in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft het plan in zoverre goedgekeurd. Het standpunt van verweerder komt erop neer dat in het plan terecht een aanlegvergunningstelsel is opgenomen, omdat het desbetreffende gebied, dat wordt gekenmerkt door openheid en rust, volgens het streekplan van grote betekenis is als weidevogelgebied en dat daarom moet worden beschermd.

2.4.2. De Afdeling overweegt als volgt.

Appellant is eigenaar van twee percelen van in totaal circa 15 ha die liggen tussen de Appelenburger Veldweg en rijksweg A15. De gronden bestaan uit grasland en worden door

appellant verhuurd aan agrariërs.

De percelen zijn bestemd als “Agrarisch komgebied” en nader aangeduid als “weidevogelgebied”. In artikel 6, lid 20, van de planvoorschriften is voorzien in een aanlegvergunningenstelsel voor gronden binnen deze bestemming, die als zodanig nader zijn aangeduid. Krachtens dit artikellid is onder meer het aanplanten van een houtopstand, waaronder begrepen een productieboomgaard, een zacht-fruitopstand, een (boom)kwekerij of een windsingel, verboden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning (aanlegvergunning) van het college van burgemeester en wethouders.

Ingevolge artikel 6, lid 22, gaat het college eerst over tot het verlenen van een aanlegvergunning indien uit een nader onderzoek is gebleken dat hierdoor de landschappelijke waarden en de natuurwaarden die eigen zijn aan de desbetreffende gronden, of de mogelijkheden tot het herstel of de ontwikkeling van deze waarden niet blijvend onevenredig worden geschaad.

2.4.3. In het Streekplan Gelderland 1996 maken de gronden van appellant deel uit van het gebied dat is aangeduid als “Landelijk gebied C” en als “weidevogelgebied”. In de streekplantekst staat vermeld dat de waardevolle weidevogelgebieden in deze gebieden in ieder geval dienen te worden beschermd. Dit betekent dat de huidige situatie (openheid, rust en waterhuishouding) tenminste moet worden gehandhaafd.

Uit de stukken, waaronder het deskundigenbericht en de plantoelichting, blijkt dat de lager gelegen centrale delen van de komgronden van het Dodewaardse Veld, waartoe de gronden van appellant behoren, en het Hiense Veld als vrij karakteristiek en landschappelijk waardevol zijn aan te merken en dat vooral het Dodewaardse Veld van belang is als weidevogelgebied. De percelen van appellant zijn vooral van waarde voor de grutto en de kievit. De waarde als weidevogelgebied moet in samenhang worden gezien met de aanwezigheid van meerdere goede weidevogelgebieden in de directe omgeving, waaronder het direct aangrenzende komgebied van het Eldikse Veld en de uiterwaarden langs de Waal en de Nederrijn.

2.4.4. Gelet op het voorgaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het desbetreffende plandeel niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De door appellant aangevoerde omstandigheid dat zijn gronden geen deel uitmaken van het Beheers- en begrenzingenplan “Binnendijks Rivierengebied” en “Eldikse Veld-Dodewaardse Veld” leidt de Afdeling niet tot een ander oordeel. In hetgeen appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Verweerder heeft daarom in zoverre terecht goedkeuring verleend aan het plan. Het beroep is ongegrond.

beroep van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B]

2.5. [appellant sub 3A] heeft bezwaren tegen de goedkeuring van het plan voor zover hierin niet is voorzien in de mogelijkheid een agrarisch bedrijf met bedrijfswoning te vestigen op zijn perceel aan de Kalkestraat (kadastraal bekend gemeente Dodewaard, sectie B, no. 375). In samenhang hiermee heeft hij bezwaren tegen de goedkeuring van de dubbelbestemming “Terrein van cultuurhistorische waarde” en de dubbelbestemming “Spuitzone” die volgens hem aan zijn perceel zijn toegekend.

2.5.1. [appellant sub 3B] heeft bezwaren tegen de goedkeuring van het plan voor zover hierin niet is voorzien in de mogelijkheid een agrarisch bedrijf met bedrijfswoning te vestigen op zijn perceel aan de Kerkstraat.

2.5.2. De gemeenteraad heeft bij zijn besluit waarbij het bestemmingsplan is vastgesteld,

overwogen dat het beleid ten aanzien van nieuwvestiging van landbouwbedrijven erop is gericht bestaande bebouwing te hergebruiken. Nieuwvestiging van landbouwbedrijven zonder dat van bestaande bebouwing gebruik wordt gemaakt, wordt daarom slechts in beperkte mate toegestaan, namelijk in gebieden zonder bijzondere landschappelijke waarden, natuurwaarden en cultuurhistorische waarden. Dit zijn de gebieden met de bestemming "Agrarisch gebied". Gebieden met de bestemming "Agrarisch oeverwalgebied", zoals de percelen van appellanten, komen niet voor nieuwvestiging zonder gebruikmaking van bestaande bebouwing in aanmerking.

2.5.3. Verweerder heeft geen reden gezien de desbetreffende plandelen in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft deze plandelen goedgekeurd. Hierbij heeft hij overwogen dat hij het gemeentelijke beleid niet onjuist acht. Volgens verweerder zijn geen verwachtingen gewekt waarop appellanten een beroep kunnen doen. Ook is geen sprake van omstandigheden die een beroep op het gelijkheidsbeginsel kunnen rechtvaardigen.

2.5.4. De Afdeling overweegt het volgende.

[appellant sub 3A] exploiteert op het perceel aan de Kalkestraat, dat een omvang heeft van 2,4 ha, een boomteeltbedrijf. Appellant wenst ter plaatse een bedrijfswoning te bouwen en een loods met een oppervlakte van circa 400 m² voor het stallen van machines en de opslag van bomen.

[appellant sub 3B] heeft een soortgelijk bedrijf op een perceel van circa 2,4 ha dat ligt aan de Kerkstraat. Hij wil ter plaatse een bedrijfswoning en een loods van circa 800 m² realiseren.

Aan de percelen van appellanten is de bestemming "Agrarisch oeverwalgebied" toegekend. Ingevolge artikel 5, eerste lid, onder a, b en c, van de planvoorschriften zijn deze gronden bestemd voor grondgebonden agrarische productie, bijbehorende voorzieningen en opslag, en de instandhouding dan wel het herstel en de ontwikkeling van de landschappelijke waarden en de natuurwaarden die eigen zijn aan een agrarisch oeverwalgebied, met dien verstande dat de gronden eveneens zijn bestemd voor de op de plankaart aangegeven dubbelbestemmingen.

Het perceel van [appellant sub 3A] heeft tevens de dubbelbestemming "Terrein van cultuurhistorische waarde" gekregen. Volgens artikel 33, eerste lid, zijn deze gronden bestemd voor behoud en herstel van de cultuurhistorische waarden die eigen zijn aan de desbetreffende gronden, met dien verstande dat de gronden tevens zijn bestemd voor de op de plankaart eveneens aangegeven overige bestemmingen. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat op deze gronden uitsluitend bouwwerken mogen worden gebouwd voor zover deze zijn toegestaan voor de in het eerste lid bedoelde, eveneens op de plankaart voor deze gronden aangegeven overige bestemmingen. Aan de gronden van appellanten is geen agrarisch bouwperceel toegekend.

2.5.5. In het Streekplan Gelderland 1996 heeft het gebied waarvan de gronden van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] deel uitmaken, de aanduiding "Landelijk gebied D" gekregen. Dit betekent dat de landbouw richtinggevend is voor de ontwikkeling van andere functies. Aan nieuwe bedrijven wordt planologisch ruimte geboden. In gebieden met waardevolle openheid dient het open karakter zoveel mogelijk te worden behouden. De voorkomende lokale natuur- en landschapswaarden in gebieden met de aanduiding "Landelijk gebied D" dienen op gemeentelijk niveau van een passende planologische bescherming te worden voorzien.

2.5.6. Op grond van het deskundigenbericht moet worden aangenomen dat de feitelijke

situatie op en in de omgeving van het perceel van [appellant sub 3A] tamelijk goed overeenstemt met de beschrijving van de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden zoals beschreven in het plan en die eigen zijn aan de gronden met de bestemming "Agrarisch oeverwalgebied" en de dubbelbestemming "Terrein van cultuurhistorische waarde".

2.5.7. De gemeenteraad voert een terughoudend beleid bij de toekenning van nieuwe agrarische bouwpercelen. In het beleid wordt gestreefd naar hergebruik van bestaande gebouwen. Nieuwe agrarische bouwpercelen worden slechts in beperkte mate toegekend en wel uitsluitend binnen de bestemming "Agrarisch gebied" om de landschappelijke en natuurlijke waarde in de desbetreffende gebieden zoveel mogelijk te ontzien.

De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk. De Afdeling is verder van oordeel dat ook het uitgangspunt van verweerder niet onredelijk is dat realisering van de beoogde bebouwing op de gronden van [appellant sub 3A] aan de Kalkestraat leidt tot een zodanige aantasting van de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarde van het gebied dat aan het belang van appellant geen overwegende betekenis kan worden toegekend.

Over het bezwaar van [appellant sub 3A] dat de gemeenteraad wel medewerking heeft verleend wat betreft een agrarisch bedrijf aan de Horstweg, overweegt de Afdeling dat dit bedrijf is gevestigd in een gebied dat in het plan is bestemd als "Agrarisch gebied". In verband hiermee faalt het beroep van appellant op het gelijkheidsbeginsel.

Verder merkt de Afdeling op dat, anders dan [appellant sub 3A] heeft gesteld, aan zijn gronden niet de dubbelbestemming "Spuitzone" is gegeven, zodat hieruit geen beperkingen voortvloeien voor zijn bedrijfsvoering.

Gelet op het voorgaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plandeel dat betrekking heeft op het perceel van [appellant sub 3A] aan de Kalkestraat niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. In hetgeen appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling evenmin aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Verweerder heeft daarom in zoverre terecht goedkeuring verleend aan het plan. Het beroep is op dit punt ongegrond.

2.5.8. Over de feitelijke situatie in de omgeving van het perceel van [appellant sub 3B] blijkt uit het deskundigenbericht dat tegenover dit perceel in lintbebouwing elf burgerwoningen gelegen zijn en dat ten noorden van zijn perceel aan weerszijden van de Kerkstraat een buurtschap ligt die circa 13 woningen telt. Ten oosten van het perceel is een glastuinbouwbedrijf gevestigd op gronden die volledig met kassen mogen worden bebouwd. Aan de zuidelijke zijde liggen boomgaarden.

Gelet op een en ander heeft verweerder niet duidelijk gemaakt of en in hoeverre de lokale feitelijke situatie op en rond het perceel van [appellant sub 3B] voldoende in overeenstemming is met de beschrijving in het plan van de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden van de gronden met de bestemming "Agrarisch oeverwalgebied". Verder stelt de Afdeling vast dat verweerder in zijn besluit ten onrechte ervan is uitgegaan dat aan de gronden van appellant de dubbelbestemming "Terrein van cultuurhistorische waarde" is toegekend. Nu verweerder er voorts geen blijk van heeft gegeven bij zijn afweging tevens de belangen van appellant te hebben betrokken, komt de Afdeling tot het oordeel dat het bestreden besluit op dit punt niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep is op dit punt gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

beroep van [appellante sub 4]

2.6. Appellante heeft bezwaren aangevoerd tegen de goedkeuring van de aanduiding "ZW" (zonder woonbebouwing) voor het plandeel dat betrekking heeft op het agrarisch bouwperceel voor haar fruitteeltbedrijf aan de Kerkstraat. Appellante wil ter plaatse een bedrijfswoning kunnen bouwen.

2.6.1. De gemeenteraad is bij de vaststelling van het bestemmingsplan tegemoet gekomen aan de wens van appellante om een agrarisch bouwperceel ten noorden van de [locatie 4] ten behoeve van haar fruitteeltbedrijf. De raad heeft echter geen bedrijfswoning toegekend omdat het pand [locatie 4] de voormalige bedrijfswoning betreft. Dit pand was eigendom van appellante, doch het is lang geleden verkocht aan derden en sedertdien is het als burgerwoning in gebruik. Een nieuwe bedrijfswoning is ongewenst, mede vanwege de precedentwerking.

2.6.2. Verweerder heeft geen reden gezien het desbetreffende plandeel in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft dit plandeel goedgekeurd. Hij heeft hierbij overwogen dat zijn beleid erop is gericht verstening van het buitengebied te voorkomen. Verweerder ziet geen reden om een bedrijfswoning toe te staan gezien het feit dat appellante in het verleden uit eigen beweging de woning bij het fruitteeltbedrijf heeft verkocht.

2.6.3. Uit de stukken blijkt dat de bedrijfsactiviteiten van appellante bestaan uit de productie van vruchtenconserven en –sappen, alsmede de handel in fruit en de uitoefening van het fruitteeltbedrijf. De conservenfabriek is gevestigd aan de [locatie 5] aan de westelijke zijde van de straat en het fruitteeltbedrijf, dat in totaal circa 15,5 ha beslaat, ligt circa 300 meter ten noorden daarvan aan weerszijden van de Kerkstraat.

Bij de boomgaarden staat aan de oostzijde van de Kerkstraat een monumentaal woonhuis met een schuur/opstal van circa 380 m². Tot circa 1995 was het huis en bijbehorend erf eigendom van een van de vennoten van appellante. De woning werd tot die tijd ook door de vennoot als bedrijfswoning gebruikt. In 1995 zijn het huis en erf los van de boomgaarden verkocht aan een derde.

Buiten geschil is dat appellante er een bedrijfseconomisch belang bij heeft ter plaatse te kunnen beschikken over een bedrijfswoning en voorts dat appellante voldoet aan de voorwaarden die aan toewijzing van een bedrijfswoning worden gesteld. Verder staat vast dat de woning [locatie 4] sedert 1995 wordt gebruikt als burgerwoning en dat het college van burgemeester en wethouders van de gemeente nimmer tegen dit gebruik is opgetreden. Ter zitting is voorts duidelijk geworden dat deze woning, die als burgerwoning is bestemd, binnen de planperiode niet als bedrijfswoning gebruikt zal gaan worden. De vertegenwoordiger van verweerder heeft dit ter zitting uitdrukkelijk bevestigd.

Op grond hiervan komt de Afdeling, anders dan verweerder, tot de conclusie dat het in dit geval niet reëel is de woning [locatie 4] als bedrijfswoning voor het fruitteeltbedrijf aan te merken.

Voorts acht de Afdeling in dit geval van belang dat het toegekende bouwperceel een oppervlakte heeft van 9.300 m² en dat dit bouwperceel volledig mag worden bebouwd met bouwwerken met een maximale hoogte van 9 meter.

2.6.4. Gelet op het voorgaande heeft verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Hieruit volgt

dat verweerder door het plan op dit punt goed te keuren, heeft gehandeld in strijd met artikel 28, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening in samenhang met artikel 10:27 van de Algemene wet bestuursrecht. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Uit het voorgaande volgt dat er rechtens maar één te nemen besluit mogelijk is, zodat de Afdeling aanleiding ziet om alsnog goedkeuring te onthouden aan de desbetreffende aanduiding "ZW".

beroep van [appellant sub 5]

2.7. Appellant heeft bezwaren tegen de goedkeuring door verweerder van het plandeel met de bestemming "Uiterwaardgebied" dat betrekking heeft op zijn terrein De Hooge Waard voor zover gelegen binnen het plangebied. Hij wenst de vorige bedrijfsbestemming voor het terrein te behouden. In dat kader heeft hij ook een bouwvergunning aangevraagd voor een bedrijfsverzamelgebouw. Voorts stelt hij dat de voorliggende bestemming niet kan worden gerealiseerd. Tenslotte meent hij dat de beleidslijn onjuist is toegepast.

2.7.1. De gemeenteraad heeft voor het plandeel betreffende De Hooge Waard de bestemming "Uiterwaardgebied" toegekend.

Verweerder heeft geen reden gezien dit plandeel in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft het plandeel goedgekeurd. Hij heeft hierbij het standpunt ingenomen dat De Hooge Waard valt onder het toepassingsbereik van de beleidslijn. Voorts geldt hier het provinciale beleid voor het landelijke gebied B, waarin natuur de belangrijkste functie is.

Gelet op de doelstelling van de beleidslijn, wordt aan gemeenten gevraagd de beleidslijn in hun plannen te verwerken en in procedure zijnde plannen en vergunningen te heroverwegen. In de situatie dat een plan een bestemming kent die bebouwing mogelijk maakt in het winterbed van de Waal, dient de desbetreffende gemeenteraad een voorbereidingsbesluit te nemen zodat bouwen ook niet meer mogelijk is, aldus verweerder.

De voorliggende bestemming is volgens hem te duiden als activiteit uit de "ja, mits-categorie" (natuur in uiterwaarden), die kan voldoen aan de hiervoor in de beleidslijn gestelde criteria. Hierbij overweegt verweerder dat de keuze van de gemeenteraad voor deze bestemming als niet onlogisch moet worden gezien, en dat de gemeenteraad niet ten onrechte heeft gesteld dat er ten aanzien van De Hooge Waard weinig zicht bestaat op realisatie van de bestemming "Bedrijfsterrein (weg- en water)bouwbedrijf".

2.7.2. Het plandeel ligt in de Willemspolder langs de Waal. Hier is de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" (hierna: de beleidslijn), zoals bekendgemaakt in de Staatscourant van 12 mei 1997, van toepassing. Deze beleidslijn heeft blijkens zijn tekst als doelstelling meer ruimte voor de rivier te scheppen, mens en dier duurzaam te beschermen tegen overstroming en materiële schade te beperken. In de beleidslijn, die van toepassing is verklaard op alle nieuwe activiteiten in het winterbed van de grote rivieren, geldt als hoofdlijn dat in het winterbed van de grote rivieren in principe geen nieuwe ingrepen worden toegestaan die zouden leiden tot waterstandsverhoging in de huidige situatie, en/of tot feitelijke belemmeringen voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit, en/of tot potentiële schade bij hoogwater.

Voor nieuwe ingrepen die wel tot bovengenoemde effecten zouden kunnen leiden, wordt een onderscheid gemaakt in activiteiten die op voorhand onlosmakelijk gebonden zijn aan het winterbed van de rivier ("ja, mits"-activiteiten) en overige activiteiten ("nee, tenzij"-activiteiten).

De beleidslijn bepaalt ten aanzien van de "ja, mits"-activiteiten dat deze ingrepen alleen

mogelijk zijn indien de situering en uitvoering van de ingreep zodanig zijn, dat de bijdrage aan de waterstandsverhoging en de belemmering voor de toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit zo gering mogelijk zijn. Voorts moet duurzame compensatie van resterende waterstandsverhogende effecten worden geboden, en een beschermingsniveau van 1:1250 worden gewaarborgd.

De beleidslijn bepaalt voorts ten aanzien van de "nee, tenzij"-activiteiten dat deze ingrepen in principe niet worden toegestaan, tenzij op basis van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed kan worden gerealiseerd en de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten. Voor nieuwe activiteiten die na deze afweging resteren, gelden de "ja, mits"-criteria.

2.7.3. In het Streekplan Gelderland 1996 is het provinciale beleid ten aanzien van de uiterwaarden neergelegd (pagina 92 e.v.). Hierin is aangegeven dat het rijksbeleid, neergelegd in de beleidslijn, op hoofdlijnen is geïmplementeerd in het streekplan. Voor de uiterwaarden is de beleidsbeschrijving landelijk gebied B van toepassing. Het beleid richt zich op een duurzame bescherming van mens en dier tegen overstroming bij hoogwater en het beperken van materiële schade. Het beheer van het winterbed is zodanig dat een optimale vrije afstroming van water, ijs en sediment wordt gegarandeerd. Naar verwachting zal de piekafvoer van water in volume toenemen. Dit betekent dat het bergend vermogen en de afvoercapaciteit niet mogen worden belemmerd, eerder moeten worden vergroot. In de uiterwaarden worden slechts riviergebonden functies toegestaan, waarbij natuur als een riviergebonden functie wordt beschouwd. Ieder initiatief tot functieverandering door hergebruik van bestaande bebouwing (bijvoorbeeld steenfabrieken), al dan niet op hoogwatervrije terreinen, zal op de algemene uitgangspunten voor hergebruik en op riviergebondenheid worden beoordeeld. Hierbij zijn voorts het stand still/step forward-principe ten aanzien van de afvoercapaciteit en de compensatiemogelijkheden van belang.

Voorts is het beleid voor het landelijk gebied B van belang (pagina 63 e.v.). In landelijk gebied B is natuur de belangrijkste functie. Ontwikkelingen van andere functies mogen de beoogde natuurdoelstellingen niet frustreren. Functieverandering door hergebruik van vrijkomende (agrarische) bebouwing dient te passen binnen de doelstellingen van het gebied. Buitenopslag is niet toegestaan.

Op pagina 105 van het streekplan staat de regeling ten aanzien van het algemene hergebruik van vrijkomende bebouwing beschreven. Ten aanzien van grote bebouwingscomplexen zoals steenfabrieken wordt als uitgangspunt gehanteerd dat, indien amovering niet mogelijk blijkt, de nieuwe functie dient te passen in de voor het desbetreffende gebied geformuleerde doelstellingen. Activiteiten dienen te passen in de omgeving, er mag geen verhoging van de milieubelasting plaatsvinden, er mag geen grote verkeersaantrekkende werking zijn omdat de bestaande infrastructuur voldoende moet zijn voor de nieuwe functie, er mag geen of slechts geringe uitbreiding van bestaande bebouwing plaatsvinden, vervanging van de bestaande bebouwing mag niet meer ruimtebeslag vergen en karakteristieke monumentale bebouwing dient in stand te worden gehouden. Voor steenfabrieken geldt tevens het uitgangspunt riviergebondenheid tegen de achtergrond van de wens tot vergroting van de afvoercapaciteit van de rivieren.

De Afdeling acht dit beleid niet onredelijk.

2.7.4. In het vorige plan, het bestemmingsplan "De Hooge Waard", goedgekeurd door verweerder bij besluit van 26 mei 1993, rustte op het (hoogwatervrije) terrein De Hooge

Waard de bestemming "Bedrijfsterrein (weg- en water)bouwbedrijf" (met de dubbelbestemming "Waterstaatsdoeleinden"). Daarvoor voorzag het bestemmingsplan "Buitengebied 1975" in de bestemming "Baksteenfabriek". Blijkens de stukken bestaat de thans aanwezige bebouwing op het terrein uit één (voormalige bedrijfs)woning, met daarbij drie garages, een oude schuur, een loods en twee kleinere gebouwen. In de omgeving van de woning staan enkele betonnen containers. Het terrein bestaat verder uit grasland. De bestaande bebouwing is, behoudens de woning, niet meer in gebruik. Voorts is uit het onderzoek ter zitting gebleken dat de bestaande bebouwing is gerealiseerd op basis van de bestemming "Baksteenfabriek". Gelet op de beleidslijn, heeft de gemeenteraad vanaf 1998 voorbereidingsbesluiten genomen als opmaat naar het thans voorliggende plan.

2.7.5. Ten aanzien van de wens van appellant om de bestemming "Bedrijfsterrein (weg- en water)bouwbedrijf" uit het vorige bestemmingsplan als zodanig in het voorliggende plan op te nemen, overweegt de Afdeling het volgende.

Niet in geding is dat De Hooge Waard een hooggelegen terrein is. Anders dan appellant meent, leidt dit evenwel niet tot de conclusie dat de desbetreffende gronden niet tot de uiterwaarden van de Waal dienen te worden gerekend. Het betoog van appellant dat deze gronden in het streekplan zijn aangeduid als landelijk gebied D, faalt eveneens. De streekplankaart geeft, gelet op de schaal van 1:150.000, weliswaar aanleiding tot onduidelijkheid, maar de tekst van het streekplan, waarin is bepaald dat voor de uiterwaarden de beleidsbeschrijving landelijk gebied B van toepassing is, geeft op dit punt voldoende duidelijkheid.

De in het vorige plan als zodanig bestemde gronden waren onder meer bedoeld voor de overslag en opslag van en de groothandel in materialen ten behoeve van de weg- en waterbouw, de opslag, het onderhoud en de reparatie van materieel ten behoeve van de weg- en waterbouw (behoudens A-inrichtingen) en de daarbij behorende voorzieningen, daaronder begrepen groenvoorzieningen en terreinverhardingen. Voorts was het oprichten van bedrijfsgebouwen en een bedrijfswoning toegestaan.

Met de beleidslijn wordt evenwel beoogd om in beginsel nieuwe activiteiten, waaronder nieuwe bebouwing begrepen, uit het winterbed van de grote rivieren te weren. In dit verband is gebleken dat De Hooge Waard, hoewel het een hooggelegen terrein betreft, ongeveer twee meter onder de dijk ligt. Nieuwe ingrepen op dit terrein zouden derhalve onder meer kunnen leiden tot feitelijke belemmeringen voor toekomstige vergroting van de afvoercapaciteit. Voorts maakt de door appellant gewenste bestemming de vestiging van niet-riviergebonden functies (in terminologie van de beleidslijn: "nee, tenzij"-activiteiten) mogelijk in de uiterwaarden, waarbij van een zwaarwegend belang of van de omstandigheid dat de activiteiten niet redelijkerwijs buiten het winterbed kunnen worden gerealiseerd, niet is gebleken. Voorts is in landelijk gebied B natuur de belangrijkste functie. Ontwikkelingen van andere functies mogen de beoogde natuurdoelstellingen niet frustreren. Buitenopslag is niet toegestaan. De door appellant gewenste bestemming is derhalve in strijd met het beleid voor het landelijk gebied B.

Gelet op het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder deze bestemming terecht in strijd met het bepaalde in de beleidslijn en het streekplan heeft geacht.

2.7.6. Het plan voorziet voor het terrein De Hooge Waard in de bestemming "Uiterwaardgebied". Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het plan zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor:

a. instandhouding, dan wel herstel en ontwikkeling van de natuurwaarden en de

landschappelijke waarden die eigen zijn aan een natuurlijk uiterwaardgebied;

b. grondgebonden agrarische productie;

c. watergangen en andere voorzieningen ten behoeve van de waterhuishouding;

d. extensief dagrecreatief medegebruik,

met dien verstande dat de gronden tevens zijn bestemd voor de op de plankaart eveneens aangegeven dubbelbestemmingen.

Voorts mogen ingevolge het derde lid van dat artikel op de desbetreffende gronden uitsluitend molens ten behoeve van de waterhuishouding en overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten behoeve van de bestemming worden gebouwd.

Gelet op het vorenstaande acht de Afdeling het standpunt van verweerder, dat de aan De Hooge Waard gegeven bestemming in overeenstemming is met het bepaalde in de beleidslijn en het streekplan, niet onjuist. Zij neemt hierbij in aanmerking dat de bestemming met name voorziet in activiteiten met betrekking tot agrarische functie en instandhouding van natuur- en landschappelijke waarden. In dit verband is het van belang dat in landelijk gebied B de landbouw een blijvende rol vervult en zich in economisch opzicht duurzaam kan ontwikkelen voor zover de natuurwaarden niet worden geschaad.

De omstandigheid dat zich thans enige bebouwing op de in geding zijnde gronden bevindt, brengt nog niet mee dat de feitelijke situatie onverenigbaar is met de voorliggende bestemming. De Hooge Waard is immers met name te karakteriseren als grasland, waarbij de thans aanwezige bebouwing (met uitzondering van de woning) onder het overgangsrecht is gebracht. De door appellant aangevoerde noodzaak van grondverwerving is derhalve niet aan de orde.

2.7.7. Voor zover appellant argumenten naar voren heeft gebracht verband houdende met de door hem aangevraagde bouwvergunning, merkt de Afdeling op dat deze bouwvergunning, wat daar verder van zij, in de voorliggende procedure niet ter beoordeling staat.

2.7.8. Met betrekking tot de belangen van appellant, die stelt het terrein destijds te hebben aangekocht met het oog op de ontwikkeling van een bedrijventerrein, is de Afdeling, alles afwegende, van oordeel dat deze belangen primair zijn te herleiden tot een financieel belang. Hoewel een dergelijk belang een legitiem belang is in de onderhavige procedure, heeft verweerder daaraan bij het nemen van het bestreden besluit evenwel geen doorslaggevende betekenis behoeven toe te kennen.

2.7.9. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plandeel De Hooge Waard met de bestemming "Uiterwaardgebied" niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellant heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder in zoverre terecht goedkeuring heeft verleend aan het plan. Het beroep is op dit onderdeel ongegrond.

2.8. Het beroep van appellant is verder gericht tegen de goedkeuring door verweerder van het plandeel dat betrekking heeft op de vier dijkwoningen [locatie 6], die eigendom zijn van appellant en ten noorden van zijn bedrijfsterrein De Hooge Waard staan. Appellant heeft er bezwaar tegen dat deze dijkwoningen in het plan de dubbelbestemming "Karakteristiek gebouw" hebben gekregen, omdat hij hierdoor wordt beperkt in zijn mogelijkheden om de

woningen te verbouwen of te vernieuwen.

2.8.1. De Afdeling stelt vast dat appellant dit bezwaar ook bij verweerder naar voren heeft gebracht, doch dat verweerder in zijn bestreden besluit ten onrechte hierop niet is ingegaan. Dit brengt de Afdeling tot het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre niet berust op een deugdelijke motivering. Dit onderdeel van het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit op dit punt wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

2.9. Ten aanzien van [appellant sub 2] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Ten aanzien van [appellanten sub 1], [appellante sub 4] en [appellant sub 5] dient verweerder op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] is van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen, niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van [appellanten sub 1] en [appellante sub 4] geheel en de beroepen van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 5] gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 2 juli 2002, no. RE2001.119815, voor zover het betreft:

a. de onthouding van goedkeuring aan het plandeel met de bestemming “Woonbebouwing” dat betrekking heeft op het perceel [locatie 1];

b. de goedkeuring van het plandeel met de bestemming “Agrarisch oeverwalgebied” aan de Kerkstraat, nader aangegeven op de bij deze uitspraak behorende, gewaarmerkte kaart;

c. de goedkeuring van de aanduiding “ZW” voor zover deze betrekking heeft op het agrarische bouwperceel van het fruitteeltbedrijf aan de oostelijke zijde van de Kerkstraat;

d. het plandeel met de dubbelbestemming “Karakteristiek gebouw” dat betrekking heeft op de dijkwoningen [locatie 6];

III. onthoudt goedkeuring aan de aanduiding “ZW”, vermeld onder II.c;

IV. verleent goedkeuring aan het plandeel, vermeld onder II.a;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voor zover dit is vernietigd, voor zover het betreft de onderdelen a en c vermeld onder II;

VI. verklaart het beroep van [appellant sub 2] in zijn geheel en de beroepen van [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] en [appellant sub 5] voor het overige ongegrond;

VII. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Gelderland in de door hierna vermelde appellanten in verband met de behandeling van hun beroepen gemaakte proceskosten tot een bedrag van totaal € 1736,00;

dit bedrag dient door de provincie Gelderland als volgt te worden vergoed aan:

1. appellanten sub 1 € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

2. appellante sub 4 € 448,00, waarvan € 322,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

3. appellant sub 5 € 644,00, welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de provincie Gelderland aan appellanten sub 1, 3, 4 en 5 het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 109,00 voor appellanten sub 1 en 3 en € 218,00 voor appellanten sub 4 en 5) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.J. Vis, Voorzitter, en mr. M. Oosting en mr. H.Ph.J.A.M. Hennekens, Leden, in tegenwoordigheid van mr. F.W.M. Kooijman, ambtenaar van Staat.

w.g. Vis w.g. Kooijman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 juli 2003

177.