

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AI0554
Datum uitspraak	30 juli 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 december 2001 heeft de gemeenteraad van Breda, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders, het bestemmingsplan "Afronding Asterd" vastgesteld.

Volledige tekst

200204329/1.

Datum uitspraak: 30 juli 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
 2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
 3. de stichting "Stichting Brabantse Milieufederatie", gevestigd te Tilburg, en de vereniging "IVN Vereniging voor natuur- en milieueducatie Afdeling Mark en Donge", gevestigd te Breda,
 4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats], en anderen
- appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 20 december 2001 heeft de gemeenteraad van Breda, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders, het bestemmingsplan "Afronding Asterd" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 24 juli 2002, kenmerk 806971, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 7 augustus 2002, bij de Raad van State ingekomen op 9 augustus 2002, appellant sub 2 bij brief van 18 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 19 september 2002, appellanten sub 3 bij brief van 23 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 24 september 2002 en appellanten sub 4 bij brief van 24 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 25 september 2002, beroep ingesteld. Appellant sub 2 heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 10 oktober 2002.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht (hierna: het deskundigenbericht) uitgebracht, gedateerd 7 maart 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 26 juni 2003, waar appellant sub 2, in persoon, appellanten sub 3, vertegenwoordigd door [gemachtigde], appellanten sub 4, bij monde van [appellant sub 4], optredend voor zichzelf en als gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. A.J.A.M. van de Laar, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen.

Voorts is de gemeenteraad van Breda, vertegenwoordigd door A.J.J. Neele, A.J.M.

Verhoeven en ir. J.M. Vollaard, ambtenaren van de gemeente, daar gehoord.

Appellant sub 1 is, met voorafgaande kennisgeving, niet verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ter zitting heeft [appellant sub 2], zijn beroepsgronden met betrekking tot de bij hem in bruikleen zijnde gronden, ingetrokken. Tevens heeft hij de beroepsgrond inzake de maximale bouwhoogte voor bebouwing op de aan zijn perceel grenzende gronden, alsmede zijn beroepsgrond betreffende de waterhuishouding, ter zitting ingetrokken.

2.2. 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 er op 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.

2.3. Het plangebied wordt begrensd door de bestaande woonbebouwing van de woonwijk Asterd, de Asterdplas, het fietspad door het Haagse Beemdenbos, de rivier de Mark en de lanen van het landgoed IJzer Hek.

Het bestemmingsplan beoogt de bouw van 47 woningen mogelijk te maken aansluitend op de reeds bestaande woonbebouwing van de woonwijk Asterd, alsmede te voorzien in de bescherming van de natuurwaarden in het gebied tussen deze uitbreiding en de rivier de Mark.

2.4. Wat betreft het bezwaar van [appellanten sub 4] dat de gemeenteraad door vóór de vaststelling van het streekplan met verweerder in overleg te treden zijn bevoegdheid op een andere wijze heeft gebruikt dan hem is toegestaan, overweegt de Afdeling als volgt. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting lag in het ontwerp-streekplan "Brabant in Balans" bijna het gehele gebied tussen de wijk Asterd en de rivier de Mark binnen de Groene hoofdstructuur (hierna: GHS). Gelet op de gemeentelijke plannen tot afronding van de woonwijk Asterd heeft overleg plaatsgevonden tussen de gemeente en de provincie. In hetgeen [appellanten sub 4] hebben gesteld heeft verweerder naar het oordeel van de Afdeling, geen aanleiding behoeven te zien te oordelen dat het plan in strijd met artikel 3:3

van de Algemene wet bestuursrecht tot stand is gekomen, aangezien niet is gebleken dat de gemeenteraad zijn bevoegdheid voor een ander doel heeft gebruikt dan waarvoor die bevoegdheid is verleend.

2.5. Appellanten stellen dat verweerder het plan ten onrechte heeft goedgekeurd. Zij hebben daartoe aangevoerd dat de uitbreiding van de woonwijk, in strijd met het provinciale beleid, is voorzien in een gebied met hoge ecologische waarden. Dit gebied maakt onderdeel uit dan wel had, gelet op de aanwezige en te ontwikkelen abiotische en biotische waarden, onderdeel moeten uitmaken van de groene hoofdstructuur (hierna: GHS), zo stellen appellanten. Zij achten het plan in strijd met het streekplan, omdat geen sprake is van een zwaarwegend belang dat pleit voor uitbreiding van de woonwijk binnen de GHS en ook niet is gebleken van het ontbreken van alternatieven.

Voorts hebben de Stichting Brabantse Milieufederatie en IVN Vereniging voor natuur- en milieueducatie Afdeling Mark en Donge (hierna: BMF en IVN) en [appellant sub 2] aangevoerd dat verweerder aan het bestreden besluit onvoldoende onderzoek ten grondslag heeft gelegd met betrekking tot de bestaande en toekomstige natuurwaarden van het in geding zijnde gebied.

BMF en IVN stellen tevens dat de uitbreiding van de wijk Asterd is voorzien op een kruispunt van ecologische structuren, hetgeen volgens hen onwenselijk is. Volgens BMF en IVN, [appellant sub 2] en [appellanten sub 4] zal de enige ecologisch nog functionerende corridor tussen de landgoederenzone van het woongebied Haagse Beemden en het landelijk gebied ten noorden daarvan door de voorziene uitbreiding van de woonwijk worden aangetast.

Verder hebben BMF en IVN en [appellanten sub 4] aangevoerd dat de in het plan voorziene woonwijk grenst aan een gebied waaraan in het streekplan de kwalificatie “natte natuurparel” is toegekend. Volgens hen is blijkens de jurisprudentie een intensieve ingreep als woningbouw direct naast een gebied met die aanduiding niet toegestaan.

2.5.1. De gemeenteraad is van mening dat het plan weliswaar een versmalling van de corridor met zich meebrengt, maar dat dit de natuurwaarden van het gebied niet ernstig aantast, aangezien de woningen zijn voorzien op die gedeelten waar de natuurwaarden onbeschermd en het minst waardevol zijn. Aan het overblijvende onbebouwde gebied is een natuurbestemming toegekend en voor die gronden is tevens een aanlegvergunningstelsel opgenomen. Bovendien acht de gemeenteraad van belang dat gelden zijn gereserveerd voor het aanleggen en herstellen van natuurwaarden.

2.5.2. Verweerder heeft het plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en heeft het plan bij zijn bestreden besluit goedgekeurd. Hij heeft daarbij in aanmerking genomen dat het plangebied in het streekplan niet binnen de GHS ligt. Weliswaar heeft het aangrenzende gebied in het streekplan de aanduiding “natuurparel”, maar deze kwalificatie houdt geen verband met actuele, maar met te ontwikkelen natuurwaarden, zodat de bouw van de voorziene woningen volgens hem geen ernstige aantasting van de natuurwaarden in dit aangrenzende gebied tot gevolg zal hebben. Bovendien krijgt een groot gedeelte van het plangebied in plaats van een agrarische bestemming een natuurbestemming en zijn voor de ontwikkeling van deze gebieden ook gelden gereserveerd, aldus verweerder.

2.5.3. De bestaande woonwijk aan de Asterdplas is aanvankelijk gebouwd als onderdeel van het zogenoemde plan Asterd. Dat plan voorzag tevens in een aantal recreatieve voorzieningen en een natuurgebied. Genoemd plan was in opdracht van de gemeente in het kader van een publiek-privaat- samenwerkingsverband door Volker Stevin Ontwikkelingsmaatschappij B.V. (hierna: VSOM) ontwikkeld. Dat plan is nadat de

mogelijkheid tot inspraak was geboden niet verder in procedure gebracht, maar is op basis van anticipatieprocedures in gedeelten uitgevoerd. Vanwege onder meer problemen terzake van de exploitatie van de recreatieve voorzieningen is VSOM ontslagen van de resterende verplichtingen die zij in het kader van de publiek-private samenwerking was aangegaan en hoefde zij genoemde voorzieningen niet te verwezenlijken. Het onderhavige plan heeft betrekking op het gebied waarin aanvankelijk een jachthaven, een dagcamping en een aquacamping waren voorzien.

2.5.3.1. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit gold het streekplan "Brabant in Balans" (hierna: het streekplan), zoals vastgesteld op 22 februari 2002. Derhalve heeft verweerder terecht getoetst aan genoemd streekplan. Dat de gemeenteraad bij het opstellen van het plan is uitgegaan van het voorgaande streekplan, nu ten tijde van de vaststelling van het plan dat streekplan nog gold, doet daar niet aan af. Volgens het deskundigenbericht heeft de gemeenteraad overigens bij het opstellen van het plan reeds rekening gehouden met het streekplan "Brabant in Balans".

Naar aanleiding van het in overweging 2.4. genoemde overleg is de begrenzing van de GHS bij de vaststelling van het streekplan gewijzigd ten opzichte van het ontwerp. Voorzover appellanten stellen dat de begrenzing van de GHS in het vastgestelde streekplan onjuist is, overweegt de Afdeling als volgt. Blijkens plankaart 1 van het streekplan is aan het gebied waarop de woningbouw is voorzien grotendeels de aanduiding "AHS-landbouw" toegekend. Op de meer gedetailleerde basiskaart is het gehele gebied waarop de woningen zijn voorzien, aangeduid met "AHS-landbouw". Gelet hierop heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat in het streekplan is beoogd het gebied waarin de bebouwing is voorzien buiten de GHS te houden. De gronden ten oosten van genoemd gebied zijn blijkens plankaart 2 van het streekplan, aangeduid met "GHS-natuur", subzone "natuurparel". Natuurparels zijn volgens het streekplan alle begeleid natuurlijke eenheden en de daarbuiten gelegen bos- en natuurgebieden die bijzondere natuurwaarden hebben vanwege specifieke omstandigheden van de bodem of het (grond)water. Natuurparels bestaan ook uit bos- en natuurgebieden die deze bijzondere waarden nog niet hebben, maar waarvoor deze waarden –overeenkomstig de in paragraaf 3.4.3. van het streekplan genoemde (ontwerp-)natuurgebiedsplannen– wel worden nagestreefd.

Op plankaart 5 van het streekplan is het desbetreffende natuurgebied aangeduid als een zogenoemde "natte natuurparel". Volgens het streekplan is dit een natuurgebied dat bijzonder gevoelig is voor de waterkwantiteit en de waterkwaliteit en wordt een dergelijk gebied sterk beïnvloed door de inrichting en het beheer van de omgeving.

Uit het streekplan blijkt dat gelet op het globale karakter van de streekplankaarten 1 en 2 deze de ruimte laten voor een nadere begrenzing, in eerste instantie door de gemeenten bij de vaststelling van hun ruimtelijke plannen, in tweede instantie door verweerder in het kader van de concrete toetsingspraktijk.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting is niet gekozen voor het in het streekplan in de GHS opnemen van het gebied waarin de woningen zijn voorzien en is een groot belang gehecht aan het opwaarderen van het aangrenzende gebied tot "natuurparel". Deze gronden waren in het voorgaande streekplan aangeduid als "agrarisch gebied" en "natuurontwikkelingsgebied". De ontwikkeling van het genoemde gebied tot "natte natuurparel" zal worden gefinancierd uit de opbrengsten van de voorziene woningbouw. Daarbij merkt de Afdeling op dat, anders dan appellanten BMF en IVN hebben gesteld, niet aannemelijk is dat hiervoor anderszins voldoende financiële middelen ter beschikking zullen

worden gesteld.

Voorts is bij de belangenafweging omtrent het al dan niet opnemen van het gebied in de GHS in aanmerking genomen het belang dat is gediend bij het opheffen van de financiële nadelen die voor de gemeente zijn ontstaan, doordat nadat de gemeente reeds grote stukken grond had aangekocht, is afgezien van de oorspronkelijke recreatieplannen voor het gebied.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat bij de vaststelling van het streekplan geen overwegende betekenis aan bovengenoemde belangen kon worden toegekend, dan wel dat het gebied waarin de woonbebouwing is voorzien, in het streekplan in de GHS moest worden opgenomen.

Voorzover appellanten betogen dat het gebied waar de woonbebouwing is voorzien in het bestemmingsplan tot de GHS had behoren te worden gerekend, overweegt de Afdeling als volgt. Niet gebleken is dat onvoldoende onderzoek heeft plaatsgevonden naar de aanwezige en toekomstige natuurwaarden, dan wel dat verweerder bij zijn belangenafweging onvoldoende belang heeft gehecht aan deze natuurwaarden of aan de gevolgen die de voorziene bebouwing zal hebben op de enige ecologisch nog functionerende corridor. In hetgeen appellanten in zoverre hebben aangevoerd, ziet de Afdeling dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder zich, in afwijking van hetgeen aan de begrenzing van de GHS in het streekplan ten grondslag is gelegd, op het standpunt diende te stellen dat er geen ruimte was voor het buiten de GHS houden van het in geding zijnde gebied.

Voorts overweegt de Afdeling dat nu het gebied niet binnen de GHS ligt, volgens het streekplan geen zwaarwegend maatschappelijk belang dat ten grondslag ligt aan de uitbreiding van de bebouwing, hoeft te worden aangetoond en evenmin hoeft te zijn gebleken van het ontbreken van alternatieven.

2.5.4. Ten aanzien van de ligging van het gebied waarin de uitbreiding van de bebouwing is voorzien, naast een gebied dat in het streekplan is aangeduid als "natuurparel", overweegt de Afdeling als volgt.

De "natte natuurparel" ter plaatse bevat nog geen bijzondere natuurwaarden vanwege de specifieke omstandigheden van de bodem of het grondwater, maar voor dit gebied worden deze waarden nagestreefd. Slechts een beperkt aantal woningen is voorzien naast dit natuurgebied. Het gebied waarin de bebouwing is voorzien wordt gescheiden van de "natte natuurparel" door waterlopen van circa 10 meter breed, zodat het gebied niet vanuit de woonwijk toegankelijk is. Dit vormt een verbetering ten opzichte van de huidige situatie waarin de bestaande woningen toegang bieden tot het gebied.

Voorts is niet gebleken dat verweerder onvoldoende rekening heeft gehouden met de aanwezige vogelsoorten. De Afdeling kan BMF en IVN dan ook niet volgen in dit bezwaar.

Voorzover appellanten hebben verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 22 februari 2001, no. E01.98.0246, overweegt de Afdeling dat het in die zaak niet om een geheel vergelijkbare situatie ging. In de genoemde zaak betrof het onder meer een veel omvangrijker woongebied en bovendien waren veel meer woningen aan de bosrand voorzien, van waaruit het bosgebied direct toegankelijk was.

Derhalve is niet aannemelijk dat het gebied met de aanduiding "natuurparel" ten gevolge van de in het plan voorziene woningbouw ernstig zal worden aangetast, dan wel dat de ontwikkeling van de nagestreefte waarden ernstig zal worden belemmerd.

Overige beroepsgronden [appellanten sub 4]

2.6. [appellanten sub 4] hebben zich op het standpunt gesteld dat verweerder er ten onrechte geen rekening mee heeft gehouden dat op basis van toezeggingen in het verleden al een plan in procedure is gebracht, dat thans grotendeels is gerealiseerd. Het voorliggende plan vertoont een dusdanige samenhang met genoemd gedeelte dat, volgens appellanten, niet slechts het onderhavige gedeelte in een bestemmingsplan kon worden opgenomen.

Voorts voeren appellanten aan dat door de samenwerkings- en realiseringsovereenkomst de verwachting is gewekt dat het plan een planologische regeling overeenkomstig hetgeen in deze overeenkomsten is opgenomen, zou bevatten.

2.6.1. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat de gemeenteraad voldoende heeft gemotiveerd waarom de planologische plannen zijn gewijzigd. Bovendien is het huidige bestemmingsplan volgens hem natuurvriendelijker dan de oorspronkelijke plannen.

2.6.2. Ten aanzien van de begrenzing van het bestemmingsplan overweegt de Afdeling als volgt. Gelet op de systematiek van de Wet op de Ruimtelijke Ordening komt de gemeenteraad in beginsel een grote mate van beleidsvrijheid toe bij het bepalen van de begrenzingen van een bestemmingsplan.

Deze vrijheid strekt echter niet zo ver dat de gemeenteraad een begrenzing kan vaststellen die in strijd met een goede ruimtelijke ordening moet worden geoordeeld of anderszins in strijd is met het recht.

De Afdeling is gelet op de stukken, van oordeel dat in dit geval verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de vastgestelde planbegrenzing niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat hij deze ook overigens terecht heeft goedgekeurd.

Wat betreft het bezwaar van appellanten [appellanten sub 4] dat door de samenwerkingsovereenkomst en de realiseringsovereenkomst verwachtingen zijn gewekt, overweegt de Afdeling als volgt. Appellanten doelen hierbij op de aanvankelijk tussen VSOM en de gemeente gesloten overeenkomsten, waarbij appellanten geen partij waren. De Afdeling overweegt dat de bedoelde overeenkomsten slechts bindend zijn tussen de contractspartijen onderling. Voorzover appellanten betogen dat door de genoemde overeenkomsten anderszins de verwachting is gewekt dat het plan een planologische regeling zou bevatten conform hetgeen in die overeenkomsten was opgenomen, overweegt de Afdeling dat de gemeenteraad op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden kan vaststellen. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een uitzondering had moeten worden gemaakt op dit uitgangspunt. Dat in de koopoverkomst, die appellanten met VSOM hebben gesloten voor de koop van hun woningen, wordt verwezen naar de samenwerkings- en realiseringsovereenkomst tussen VSOM en de gemeente vormt geen dusdanige omstandigheid.

Overigens merkt de Afdeling op dat van een gekoppelde financiering tussen de woningen en de oorspronkelijk voorziene recreatieve voorzieningen niet is gebleken. De Afdeling kan appellanten dan ook niet volgen in hun stelling dat zij, gezien de hoge koopprijs van hun woningen, hebben betaald voor de genoemde recreatieve voorzieningen.

2.7. Gezien al het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellanten hebben 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.

De beroepen zijn ongegrond.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond;

Aldus vastgesteld door dr. D. Dolman, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. J.G.C. Wiebenga, Leden, in tegenwoordigheid van mr. H.E. Troost, ambtenaar van Staat.

w.g. Dolman w.g. Troost
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 juli 2003

234-425.