

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AM2386
Datum uitspraak	22 oktober 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 december 2001 heeft de gemeenteraad van Tynaarlo, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 4 december 2001, het bestemmingsplan "Groningen Airport Eelde voorterrein" vastgesteld.

Volledige tekst

200205094/1.

Datum uitspraak: 22 oktober 2003

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de besloten vennootschap "Groningen Airpark Eelde B.V.", gevestigd te Eelde,
2. de besloten vennootschap "Geveke Bouw B.V.", gevestigd te Haren,
3. het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo,
4. de naamloze vennootschap "Groningen Airport Eelde N.V.", gevestigd te Eelde,
5. [appellant sub 5], wonend te [woonplaats], en anderen,
6. de vereniging met volledige rechtsbevoegdheid "IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, afdeling Eelde-Paterswolde", gevestigd te Eelde, en andere, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Drenthe,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2001 heeft de gemeenteraad van Tynaarlo, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 4 december 2001, het bestemmingsplan "Groningen Airport Eelde voorterrein" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 2 juli 2002, kenmerk 6.1/2002000361, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellante sub 1 bij brief van 18 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 20 september 2002, appellante sub 2 bij brief van 18 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 20 september 2002, appellant sub 3 bij brief van 25 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 25 september 2002, appellante sub 4

bij brief van 25 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 27 september 2002, appellanten sub 5 bij brief van 22 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 26 september 2002, en appellanten sub 6 bij brief van 28 september 2002, bij de Raad van State ingekomen op 1 oktober 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 27 januari 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 24 juni 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 augustus 2003, waar appellante sub 1 en appellante sub 2, beide vertegenwoordigd door mr. P.J.G.G. Sluyter, advocaat te Assen, appellant sub 3, vertegenwoordigd door mr. ing. J.D. Frieling, wethouder, en J.E. Ploeger, ambtenaar van de gemeente, appellante sub 4, vertegenwoordigd door [gemachtigde] directeur, appellanten sub 5, in de persoon van [een van de appellanten], appellanten sub 6 vertegenwoordigd door [gemachtigde] voorzitter, en verweerder, vertegenwoordigd door C. Schaafsma, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn de gemeenteraad van Tynaarlo, vertegenwoordigd door mr. ing. J.D. Frieling en J.E. Ploeger, voornoemd, en de Stichting Randon Vliegvelde Eelde, vertegenwoordigd door [gemachtigde], daar gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het plangebied ligt ten zuiden van de bebouwde kom van Eelde-Paterswolde en omvat naast het bestaande voorterrein van de luchthaven "Groningen Airport Eelde" tevens het perceel kadastraal bekend als D2905.

Met het bestemmingsplan wordt beoogd een juridisch kader te scheppen voor het bestaande gebruik en de toekomstige ontwikkelingen op het voorterrein van de luchthaven.

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. Groningen Airpark Eelde B.V., Geveke Bouw B.V., het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo en Groningen Airport Eelde N.V. hebben aangevoerd dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft onthouden aan artikel 3, zesde lid, onder b, van de planvoorschriften. Op grond van deze bepaling kan het college van burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van de gebruiksbepalingen in de planvoorschriften ten behoeve van de vestiging van niet luchtvaartverbonden kantoor- en handelsfuncties. Appellanten wijzen op het belang van deze vrijstellingsbepaling voor de economische ontwikkeling van de luchthaven en achten de bepaling voldoende specifiek omschreven en

objectief begrensd.

2.3.1. De gemeenteraad heeft de in artikel 3, zesde lid, onder b, van de planvoorschriften neergelegde vrijstellingsbepaling opgenomen teneinde, naast luchtvaartverbonden bedrijven, ook vestigingsmogelijkheden te bieden aan zogenoemde luchtvaartgeoriënteerde bedrijven, door de gemeenteraad omschreven als bedrijven waarvoor de directe nabijheid van de luchthaven een belangrijke, extra vestigingskwaliteit vormt. Dergelijke bedrijven leveren volgens de gemeenteraad een wezenlijke bijdrage aan de economische activiteiten op en om de luchthaven, waardoor de positie van de luchthaven wordt versterkt.

2.3.2. Verweerder heeft blijkens het bestreden besluit goedkeuring onthouden aan de vrijstellingsbepaling onder meer, omdat deze naar zijn mening weinig specifiek is omschreven en in onvoldoende mate objectief is begrensd. Daarbij heeft hij gewezen op het belang dat het voorterrein, vanwege zijn beperkte omvang en uitbreidingsmogelijkheden, selectief wordt ingevuld. Een ruimhartige toepassing van de vrijstellingsbepaling kan er volgens verweerder toe leiden dat het voorterrein vroegtijdig vol is door onder andere of met name niet-luchthavenverbonden activiteiten, hetgeen moet worden voorkomen. Ter zitting heeft verweerder verklaard dat hij het toelaten van niet-luchthavenverbonden bedrijvigheid door middel van een vrijstellingsbepaling op zich acceptabel vindt, maar niet in deze vorm. Naar zijn mening dient in de vrijstellingsbepaling minimaal te worden bepaald op welke specifieke gevallen deze van toepassing is en dat slechts vrijstelling kan worden verleend, nadat daartoe door verweerder een verklaring van geen bezwaar is afgegeven.

2.3.3. Blijkens de plankaart is aan het voorterrein van de luchthaven de bestemming "Luchthaven en luchthavenverbonden bedrijvigheid" toegekend, binnen welke bestemming een aantal bouwvlakken is voorzien van de aanduiding "kantoor en handelsfunctie".

Ingevolge artikel 3, eerste lid (Doeleindenomschrijving), van de planvoorschriften, zijn de gronden die op de plankaart als zodanig zijn aangewezen onder meer bestemd voor kantoor- en handelsfuncties. Voorzover hier van belang, is in dit artikellid voorts vermeld dat het doel "kantoor- en handelsfunctie" is beperkt tot bedrijven waarvan, voor het kunnen (voort)bestaan van de bedrijfsvoering in bedrijfseconomisch en/of organisatorisch opzicht, een ligging in de directe omgeving van de luchthaven van doorslaggevende betekenis is.

Ingevolge artikel 3, vijfde lid (Gebruiksbeperkingen), voorzover hier van belang, is het verboden de gronden en bouwwerken te gebruiken in strijd met de in lid 1 gegeven doeleindenomschrijving.

Ingevolge artikel 3, zesde lid, onder b, kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het bepaalde in lid 5 voor de vestiging van kantoor- en handelsfuncties waarvoor de luchthaven een extra vestigingskwaliteit biedt en die in belangrijke mate bijdragen aan de economische activiteiten op en om de luchthaven.

2.3.4. De Afdeling stelt vast dat het aan de onthouding van goedkeuring ten grondslag gelegde beleid erop is gericht het voorterrein van de luchthaven, vanwege de beperkte ruimte en uitbreidingsmogelijkheden, in de eerste plaats beschikbaar te houden voor luchthavenverbonden bedrijvigheid.

Dit beleid komt de Afdeling niet onredelijk voor.

Niet is gebleken is dat dit beleid zich niet verdraagt met het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe en de Regiovisie Groningen Assen 2030, nu dit blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting niet zover strekt dat niet-luchthavenverbonden bedrijvigheid onder alle omstandigheden is uitgesloten.

Voorts acht de Afdeling het standpunt van verweerder dat de aan de orde zijnde vrijstellingsbepaling weinig specifiek is omschreven en in onvoldoende mate objectief is begrensd niet onjuist. Zij neemt daarbij in aanmerking dat deze bepaling, gelet op de bewoordingen “een extra vestigingskwaliteit” en “in belangrijke mate”, het college van burgemeester en wethouders een zodanige beleidsvrijheid geeft, dat het zelf kan bepalen of het bevoegd is in voorkomende gevallen vrijstelling te verlenen.

Gelet op het vorenstaande is de vrijstellingsbepaling in strijd met artikel 15 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en heeft verweerder aan deze bepaling terecht goedkeuring onthouden.

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.

De beroepen van Groningen Airpark Eelde B.V., Geveke Bouw B.V., het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo en Groningen Airport Eelde N.V. zijn ongegrond.

2.4. [appellanten sub 5] en IVN Eelde-Paterswolde en andere hebben aangevoerd dat verweerder ten onrechte de bestemming “Luchthaven en luchthaven verbonden bedrijvigheid” heeft goedgekeurd, voorzover het betreft het perceel kadastraal bekend als D2905 (hierna ook: het perceel D2905). Appellanten stellen onder meer dat vanwege de hier voorziene luchthavenverbonden bedrijven de ecologische en cultuurhistorische waarden van dit perceel worden aangetast. Daarbij wijzen zij erop dat het perceel grenst aan de Eelder Landgoederenzone, direct ten oosten van de Burgemeester J.G. Legroweg, die volgens appellanten tot de Ecologische hoofdstructuur behoort.

2.4.1. Verweerder acht dit gedeelte van het plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Het perceel vertegenwoordigt volgens hem weliswaar enige ecologische, landschappelijke en cultuurhistorische waarden, maar het geniet in dit verband geen bijzondere status. Wel heeft verweerder in het bestreden besluit de gemeenteraad nadrukkelijk verzocht een verkennend archeologisch onderzoek te laten verrichten voordat het bestemmingsplan wordt uitgevoerd. Verweerder heeft daarbij overwogen dat het perceel deel uitmaakt van een es en dat daarom verwacht kan worden dat archeologische waarden aanwezig zullen zijn. Blijkens het verweerschrift heeft verweerder in het ontbreken van dit onderzoek geen aanleiding gezien goedkeuring aan dit plandeel te onthouden, omdat het volgens hem een relatief laag gewaardeerde es betreft.

2.4.2. De Afdeling stelt aan de hand van de stukken vast dat het in geding zijnde perceel onder het vorige bestemmingsplan primair een agrarische bestemming had.

In het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe zijn de gronden waarvan het perceel D2905 deel uitmaakt ingedeeld in zone 1. Blijkens de omschrijving staat binnen deze zone de uitoefening van de landbouw op bedrijfseconomische grondslag voorop en wordt recreatief medegebruik bevorderd voorzover dit de landbouwkundige hoofdfunctie niet wezenlijk aantast. Daarnaast blijkt uit het Provinciaal Omgevingsplan Drenthe dat de gronden geen ecologische waarden vertegenwoordigen. Wel zijn in het gebied enige abiotische waarden aanwezig.

In de Regiovisie Groningen-Assen 2030 is het gebied waartoe het perceel D2905 behoort aangeduid als een gebied voor ontwikkeling van landbouw in relatie tot de bestaande maatschappelijke structuur.

Voorzover appellanten hebben aangevoerd dat het perceel dient te worden bestemd als ecologische verbindingzone tussen de Zeijen-Zeegse Eelde en de Eelder

Landgoederenzone, is niet gebleken dat het provinciale of gemeentelijke beleid voorziet in de aanleg van een dergelijke zone op deze plek. Voorts blijkt uit het deskundigenbericht dat de onbebouwde zone tussen de luchthaven en de bebouwde kom van Eelde breed genoeg blijft om de door appellanten voorgestane ecologische verbindingzone te verwezenlijken. Ten aanzien van de cultuurhistorische waarden overweegt de Afdeling als volgt.

Blijkens de stukken maakt het perceel D2905 deel uit van de essen ten westen van Oosterbroek. In het provinciale rapport "Archeologie en Cultuurhistorie van essen in de provincie Drenthe" uit 1995 is de archeologische waarde van dit gebied omschreven als "Es of randzone bevat een waardevol(le) archeologische vindplaats of monument". Voorts blijkt uit de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden van de provincie Drenthe dat dit perceel wat betreft archeologische vindplaatsen voor het grootste deel een hoge verwachtingsgraad heeft en voor een klein deel een middelmatige verwachtingsgraad.

De Afdeling stelt vast dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit geen verkennend archeologisch onderzoek was verricht. Weliswaar heeft verweerder de gemeenteraad verzocht dit alsnog te doen alvorens tot uitvoering van het bestemmingsplan over te gaan, maar blijkens de stukken kan bescherming van eventuele naderhand opgespoorde waarden uitsluitend plaatsvinden door overleg met de projectontwikkelaar en niet op basis van een planvoorschrift.

Mede nu aan perceel D2905 wat betreft archeologische vindplaatsen grotendeels een hoge verwachtingsgraad is toegekend, acht de Afdeling deze vorm van bescherming, zonder dat ten tijde van het bestreden besluit op basis van een verkennend onderzoek inzicht was verkregen in mogelijk te beschermen archeologische waarden, ontoereikend.

Gelet op het ontbreken van de uitkomsten van het verkennende onderzoek ontbrak bij de voorbereiding van het bestreden besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en af te wegen belangen ten aanzien van de (mogelijke) archeologische waarden ter plaatse van perceel D2905.

Het beroep van [appellanten sub 5] is in zoverre en het beroep van IVN Eelde-Paterswolde en andere is geheel gegrond, zodat het bestreden besluit op dit punt wegens strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht dient te worden vernietigd.

Gelet op voorgaande behoeven de overige bezwaren van appellanten ten aanzien van perceel D2905 geen bespreking meer.

2.5. [appellanten sub 5] stellen dat verweerder ten onrechte goedkeuring aan het plan heeft verleend, voorzover dit voorziet in een nieuwe noordelijke ontsluiting van het luchthaventerrein. Appellanten vrezen verkeersonveilige situaties en geluidoverlast voor de omgeving.

2.5.1. Verweerder acht dit gedeelte van het plan niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening en heeft dit planonderdeel goedgekeurd. Hij stelt zich op het standpunt dat door een herinrichting van de Burgemeester J.G. Legroweg en het verlagen van de maximumsnelheid in voldoende mate aan de bezwaren inzake de verkeersveiligheid en geluidoverlast tegemoet wordt gekomen.

2.5.2. Blijkens de plankaart is door middel van de aanduiding "ontsluiting" op twee plekken voorzien in een ontsluiting van het voorterrein op de Burgemeester J.G. Legroweg ten behoeve van het gemotoriseerde verkeer. Ingevolge artikel 3, tweede lid (Beschrijving in hoofdlijnen), van de planvoorschriften dient de ontsluiting binnen 25 meter van deze

aanduiding te worden aangelegd.

Blijkens de stukken is de in geding zijnde (noordelijke) ontsluiting voorzien op de grens van het bestaande voorterrein en het perceel D2905.

Voorts blijkt uit de stukken dat de maximumsnelheid op de Burgemeester J.G. Legroweg ter hoogte van de noordelijke ontsluiting zal worden verlaagd tot 60 km/uur. Tevens zal de weg worden heringericht met twee rijbanen van elk 5 meter breed en een overrijdbare middengeleider van 1 meter breed.

Wat betreft de geluidoverlast, is blijkens de plantoelichting onderzoek gedaan naar de huidige en de toekomstige geluidbelasting van de woningen. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat, ondanks een toeneming van het aantal verkeersbewegingen met 37,5%, de geluidbelasting op de meeste woningen ten opzichte van de huidige situatie zal afnemen door de verlaging van de maximumsnelheid naar 60 km/u. Slechts in één geval is er een beperkte toeneming van de geluidhinder. Deze is echter niet zo groot dat zich hier een reconstructie in de zin van de Wet geluidhinder voordoet.

De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat de uitkomsten van dit onderzoek onjuist zijn, dan wel op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen.

In het deskundigenbericht wordt zowel met betrekking tot de verkeersveiligheid als de geluidhinder voor de noordelijke ontsluiting gesteld dat als gevolg van de verlaging van de maximumsnelheid en de herinrichting een verbetering van de situatie zal optreden.

De Afdeling ziet in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen reden daarover anders te oordelen.

Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan op dit punt niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellanten sub 5] is in zoverre ongegrond.

2.6. [appellanten sub 5] stellen voorts dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan, voorzover daarin geen bepaling is opgenomen dat op het voorterrein slechts luchthavenverbonden transportbedrijven zijn toegestaan. Appellanten hebben in dit verband aangevoerd dat bij hen een ernstig vermoeden bestaat dat zich op het voorterrein een internationaal transportbedrijf uit Groningen wil vestigen, dat zich slechts in geringe mate met het vervoer van luchtvracht bezighoudt.

2.6.1. Verweerder acht opnemering van een dergelijke bepaling in de planvoorschriften niet noodzakelijk. Naar zijn mening sluit de bestemming "Luchthaven en luchthavenverbonden bedrijvigheid" transport- en distributiebedrijven die niet functioneel afhankelijk zijn van de luchthaven uit.

De Afdeling komt dit standpunt niet onjuist voor.

Gelet hierop heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan op dit punt niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellanten sub 5] is in zoverre ongegrond.

2.7. Verweerder dient ten aanzien van [appellanten sub 5] en IVN Eelde-Paterswolde en andere op na te vermelden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van Groningen Airpark Eelde B.V., Geveke Bouw B.V., het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo en Groningen Airport Eelde N.V.

bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroepen van [appellanten sub 5] gedeeltelijk en het beroep van IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, afdeling Eelde-Paterswolde en andere geheel gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Drenthe van 2 juli 2002, kenmerk 6.1/2002000361, voorzover verweerder daarbij goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Luchthaven en luchthavenverbonden bedrijvigheid" betreffende het perceel kadastraal bekend als D2905;

III. verklaart de beroepen van [appellanten sub 5] voor het overige en de beroepen van Groningen Airpark Eelde B.V., Geveke Bouw B.V., het college van burgemeester en wethouders van Tynaarlo en Groningen Airport Eelde N.V. geheel ongegrond;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Drenthe in de door [appellanten sub 5] en IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, afdeling Eelde-Paterswolde en andere in verband met de behandeling van de beroepen gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 191,70; het bedrag dient door de provincie Drenthe als volgt te worden betaald:

1. aan [appellanten sub 5] een bedrag van € 54,46;

2. aan IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, afdeling Eelde-Paterswolde en andere een bedrag van € 137,24;

V. gelast dat de provincie Drenthe aan [appellanten sub 5] en aan IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, Afdeling Eelde-Paterswolde en andere het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht (€ 109,00 voor [appellanten sub 5] en € 218,00 voor IVN, Vereniging voor Natuur- en Milieueducatie, afdeling Eelde-Paterswolde en andere) vergoedt.

Aldus vastgesteld door dr. D. Dolman, Voorzitter, en mr. R.H. Lauwaars en mr. R.J. Hoekstra, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R.D. van Onselen, ambtenaar van Staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 22 oktober 2003

178-363.