

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AU0080
Datum uitspraak	27 juli 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 mei 2004 heeft de gemeenteraad van Heerlen, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 29 april 2004, vastgesteld het bestemmingsplan "Terworm-Prickenis".

Volledige tekst

200500641/1.

Datum uitspraak: 27 juli 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], gevestigd te [plaatsen],

en

het college van gedeputeerde staten van Limburg,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 11 mei 2004 heeft de gemeenteraad van Heerlen, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 29 april 2004, vastgesteld het bestemmingsplan "Terworm-Prickenis".

Verweerder heeft bij zijn besluit van 30 november 2004, 2004/65498, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 20 januari 2005, bij de Raad van State ingekomen op 21 januari 2005, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 18 februari 2005.

Bij brief van 25 april 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juli 2005, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. J.L. Stoop, advocaat te Maastricht, en E.W.W. Stassen, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. B.J. Bomhoff, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn de gemeenteraad van Heerlen, vertegenwoordigd door mr. P.F. Nutters, ambtenaar van de gemeente, en het Arcus College te Heerlen, vertegenwoordigd door mr. J.L. Stoop voornoemd, daar gehoord.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 24 juni 2002, Stb. 54) en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb (wet van 26 mei 2005, Stb. 282) in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht, zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten, op dit geding van toepassing blijft.

Toetsingskader

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.

Het standpunt van appellanten

2.3. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte het plandeel met de bestemming "Agrarisch gebied met landschappelijke en natuurwaarden ALN" heeft goedgekeurd. Appellanten voeren in dat verband aan dat verweerder heeft miskend dat er duidelijke ontwikkelingen zijn die wijzen op een toekomstige invulling van het terrein als onderwijsinstelling. Ten onrechte voorziet het plan niet in een wijzigingsbevoegdheid die het mogelijk maakt om een onderwijsinstelling op het perceel te vestigen. Ten onrechte is de oude bestemming "Actieve recreatie" wegbestemd. Er blijft behoefte aan terreinen die recreatief kunnen worden gebruikt. Dat het perceel nu voor agrarische doeleinden in gebruik is, is onvoldoende reden de oude bestemming weg te bestemmen. Voorts heeft verweerder ten onrechte ingestemd met de toevoeging 'landschappelijke en natuurlijke waarden'. Natuurlijke waarden op het perceel ontbreken nu en in de toekomst, aldus appellanten.

Appellanten stellen verder in beroep dat verweerder ten onrechte artikel 26, eerste lid, onder b, van de planvoorschriften heeft goedgekeurd. De hierin opgenomen wijzigingsbepaling duidt ten onrechte op een persoonsgebonden overgangsbepaling. Deze persoonsgebonden benadering is in strijd met een goede ruimtelijke ordening. Ten onrechte wordt niet gemotiveerd waarom de wijzigingsbevoegdheid wel geldt ten aanzien van de percelen A tot en met G en niet voor de overige percelen.

Het bestreden besluit

2.4. Verweerder heeft geen reden gezien het plan in zoverre in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten en heeft het plan in zoverre goedgekeurd. Verweerder heeft zich in dat verband op het standpunt gesteld dat het perceel overeenkomstig het huidige agrarische gebruik is bestemd. Verwezenlijking van de bestemming uit het vorige

bestemmingsplan acht verweerder niet aannemelijk. Bovendien maakt het perceel deel uit van de Provinciale Ecologische Structuur (PES). De toevoeging 'landschappelijke en natuurlijke waarden' ziet niet enkel op de thans bestaande waarden op het perceel, maar dient tevens te worden gezien in relatie tot de nagestreefde natuur- en landschapsontwikkeling van het gehele plangebied.

Vaststelling van de feiten

2.5. Bij haar oordeelsvorming gaat de Afdeling uit van de volgende als vaststaand aangenomen gegevens.

2.5.1. Blijkens de plantoelichting is het buitengebied Terworm-Prickenis een potentieel natuur- en landschapspark van regionale en nationale betekenis. Het plangebied ligt in het dal van de Geleenbeek en tegen de rand van de kern Heerlen aan. Het merendeel van de gronden in het plangebied, in gebruik als bos, boomgaard, weiland of akker, heeft een bestemming ten behoeve van natuur en landschapsdoeleinden gekregen.

Het beleid is gericht op natuurontwikkeling.

2.5.2. Het in geding zijnde plandeel betreft een ongeveer 5 hectare groot perceel van appellanten aan de [locatie] te Heerlen. Het perceel is bestemd als "Agrarisch gebied met landschappelijke en natuurwaarden ALN" en is op de plankaart begrensd en voorzien van de aanduiding 'A'. Voorts heeft het perceel de dubbele bestemming "Grondwaterbeschermingsgebied XI gwb" gekregen.

Het perceel wordt thans agrarisch gebruikt. Appellanten hebben het perceel aangekocht om alhier de vestiging van het Arcus College mogelijk te maken en verdere invulling te geven aan het concept onderwijsboulevard.

In het vorige bestemmingsplan "Algemeen bestemmingsplan" van de gemeente Voerendaal was aan het perceel de bestemming "Actieve recreatie" toegekend. Het perceel ligt nabij bestaande sportvelden en onderwijsinstellingen.

2.5.3. In het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) is het perceel aangeduid als ecologische ontwikkelingszone en maakt als zodanig deel uit van de Provinciale Ecologische Structuur (PES). Het plangebied maakt tevens deel uit van de in het Structuurschema Groene Ruimte aangeduide Ecologische Hoofd Structuur (nieuwe natuur).

2.5.4. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, zijn de op de plankaart als agrarisch gebied met landschappelijke en natuurlijke waarden ALN aangegeven gronden, met inachtneming van het bepaalde in de artikelen 17 tot en met 20, voor zover het tevens betreft grondwaterbeschermingsgebied, beschermingszone watergang, meanderzone en inundatiegebied en bodembeschermingsgebied (dubbele bestemmingen), bestemd voor duurzaam agrarisch grondgebruik, behoud en/of herstel van de aldaar voorkomende dan wel daaraan eigen natuurwetenschappelijke, landschapsecologische en/of landschappelijke waarden, alsmede de ter plaatse aanwezige landschapselementen, langzaamverkeerroutes in de vorm van fiets- en voetpaden zoals aangegeven op het als bijlage bij het plan opgenomen inrichtingsplan en extensief recreatief medegebruik.

Ingevolge het tweede lid, van dat artikel mag op of in de tot agrarisch gebied met landschappelijke en natuurlijke waarden ALN bestemde gronden niet worden gebouwd met uitzondering van die andere bouwwerken tot een hoogte van maximaal 3,00 meter welke noodzakelijk zijn voor duurzaam agrarisch grondgebruik.

2.5.5. Ingevolge artikel 26, eerste lid, onder a, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, is het college van burgemeester en wethouders, met inachtneming van het bepaalde in artikel 4 (beschrijving in hoofdlijnen), bevoegd de bestemming "Agrarisch gebied met landschappelijke en natuurlijke waarden ALN", voor zover op de plankaart aangegeven met een begrenzing en de letters A tot en met G, onder de genoemde voorwaarden, te wijzigen in de bestemming "Natuur".

Ingevolge het eerste lid, onder b, van dat artikel kan van deze wijzigingsbevoegdheid niet eerder gebruik worden gemaakt dan na bedrijfsbeëindiging van het agrarische bedrijf op de desbetreffende gronden.

Oordeel van de Afdeling

2.6. De Afdeling stelt voorop dat aan de gemeenteraad de vrijheid toekomt om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht.

Na afweging van alle betrokken belangen heeft de gemeenteraad in dit geval besloten om het perceel van appellanten te bestemmen overeenkomstig het bestaande agrarische gebruik. De keuze voor de bestemming "Agrarisch gebied met landschappelijke en natuurlijke waarden ALN" moet tevens worden gezien in het perspectief van de doelstellingen die de gemeente met het plan heeft. Blijkens de plantoelichting is het buitengebied Terworm-Prickenis een potentieel natuur- en landschapspark van regionale en nationale betekenis. De doelstelling van het plan is de bescherming en ontwikkeling van de in het plangebied aanwezige natuur- en landschapswaarden. Verder wordt beoogd tegemoet te komen aan de behoefte aan een beheerslandbouwgebied waar natuurontwikkeling en bos meer kansen krijgen en graslandreservaten kunnen ontstaan.

Blijkens artikel 4 van de planvoorschriften (beschrijving in hoofdlijnen) is het Inrichtings- en beheersplan Natuurpark Terworm, nr. 1393 AS, van Taken Landschapsplanning B.V. (hierna: inrichtings- en beheersplan), richtinggevend voor de uitwerking van de nagestreefde ontwikkelingen voor natuur en landschap.

Het beleid is derhalve gericht op natuurontwikkeling, waarbij het bestaande agrarische gebruik mag worden voortgezet.

Voorts blijkt uit de stukken dat het perceel in het Provinciaal Omgevingsplan Limburg (POL) is aangeduid als ecologische ontwikkelingszone en als zodanig deel uitmaakt van de Provinciale Ecologische Structuur (PES). Het plangebied maakt tevens deel uit van de in het Structuurschema Groene Ruimte aangeduide Ecologische Hoofd Structuur (nieuwe natuur). Het doel van een ecologische ontwikkelingszone is het realiseren van nieuwe natuurgebieden en het ontwikkelen van natuurwaarden in verweving met de agrarische functie. De aan het perceel toegekende bestemming past derhalve in het provinciaal beleid terzake.

Het standpunt dat verweerder in dat verband heeft ingenomen, dat de toevoeging 'landschappelijke en natuurlijke waarden' niet enkel ziet op de thans bestaande waarden op het perceel, maar tevens dient te worden gezien in relatie tot de nagestreefde natuur en landschapsontwikkeling van het gehele plangebied, acht de Afdeling niet onredelijk.

Het perceel is ingevolge artikel 6 van de planvoorschriften onder meer bestemd voor duurzaam agrarisch grondgebruik. Het is niet aannemelijk geworden dat het thans bestaande agrarische gebruik onevenredig zal worden beperkt door de in het plan voorziene

bestemming.

Voor zover appellanten hebben aangevoerd dat er concrete plannen bestaan om op hun perceel het Arcuscollege te vestigen, is ter zitting gebleken dat de locatiestudie ten behoeve van het Arcuscollege nog niet is afgerond en dat het Arcuscollege de voorkeur geeft aan een andere locatie in de gemeente Voerendaal. Van de zijde van de gemeenteraad en verweerder is in dat verband verder opgemerkt dat bij de beoordeling van de haalbaarheid van de alternatieven niet voorbij zal kunnen worden gegaan aan de ligging en status van het plangebied.

Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is duidelijk geworden dat de gemeenteraad en verweerder thans niet voornemens zijn medewerking te verlenen aan de plannen van appellanten om op hun perceel een school te vestigen. In het licht van de doelstellingen die ten grondslag zijn gelegd aan het bestemmingsplan, en gelet op het provinciaal en rijksbeleid ten aanzien van het plangebied, heeft de gemeenteraad in redelijkheid van een bestemming die de plannen van appellanten mogelijk maakt kunnen afzien. Dat nabij het plangebied thans sportvelden en onderwijsinstellingen aanwezig zijn maakt dit niet anders.

Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen aanleiding bestaat voor het toekennen van een bestemming die een onderwijsinstelling op het bewuste perceel mogelijk maakt, dan wel een wijzigingsbevoegdheid terzake.

Voor zover appellanten hebben betoogd dat voor hun perceel ten onrechte niet is voorzien in de bestemming "Actieve recreatie", die in het vorige bestemmingsplan was opgenomen, overweegt de Afdeling dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De gemeenteraad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en voorschriften voor gronden vaststellen. Niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan een uitzondering had moeten worden gemaakt op dit uitgangspunt. De Afdeling neemt daarbij in aanmerking dat het perceel nooit overeenkomstig de vorige bestemming in gebruik is geweest.

2.7. Ingevolge artikel 26 van de planvoorschriften is het mogelijk de bestemming "Agrarisch gebied met landschappelijke en natuurlijke waarden ALN" te wijzigen in de bestemming "Natuur". Hiervoor zijn voorwaarden opgenomen. In artikel 26, eerste lid, onder b, van de planvoorschriften is bepaald dat van deze wijzigingsbevoegdheid niet eerder gebruik worden gemaakt dan na bedrijfsbeëindiging van het agrarische bedrijf op de desbetreffende gronden.

In artikel 26 van de planvoorschriften is in voldoende mate bepaald in welke gevallen en op welke wijze gebruik mag worden gemaakt van de hierin opgenomen wijzigingsbevoegdheid. De op artikel 11 van de WRO berustende wijzigingsbevoegdheid is derhalve in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen begrensd.

De Afdeling kan appellanten niet volgen in hun stelling dat door de formulering van artikel 26, eerste lid, onder b, van de planvoorschriften sprake is van een persoonsgebonden overgangsbepaling.

Van een overgangsbepaling is immers geen sprake. Het perceel is overeenkomstig het bestaande agrarische gebruik bestemd. Wel is de mogelijkheid om gebruik te maken van de onderhavige wijzigingsbevoegdheid afhankelijk gesteld van bedrijfsbeëindiging van het agrarische bedrijf op de desbetreffende gronden.

De Afdeling is van oordeel dat in dit geval deze bepaling, anders dan appellanten menen, zo moet worden gelezen dat deze ziet op beëindiging van het agrarisch gebruik van de desbetreffende gronden, en niet beëindiging van een specifiek agrarisch bedrijf ter plaatse. Deze lezing is ter zitting van de zijde van de gemeenteraad bevestigd.

De keuze om de desbetreffende wijzigingsbevoegdheid alleen voor de gebieden, op de plankaart aangeduid met de letters A tot en met G, op te nemen vloeit volgens verweerder in navolging van de gemeenteraad, voort uit het inrichtings- en beheersplan en de daaraan ten grondslag liggende uitgangspunten. Voor de genoemde gebieden wordt gestreefd naar een optimalisatie van de aanwezige natuurwaarden. Voor de overige gronden bestaat hiervoor geen aanleiding. De Afdeling ziet geen aanleiding om dit standpunt onredelijk te achten.

2.8. Gezien 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.

Het beroep is ongegrond.

Proceskosten

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Cleton, Lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. V. van Dorst, ambtenaar van Staat.

w.g. Cleton w.g. Van Dorst

Lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 27 juli 2005

357.