

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AU3344
Datum uitspraak	28 september 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 oktober 2000 heeft de gemeenteraad van Maartensdijk (thans: De Bilt), op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 17 oktober 2000, het bestemmingsplan "Buitengebied" vastgesteld.

Volledige tekst

200405903/1.

Datum uitspraak: 28 september 2005

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te [woonplaats],
2. de stichting "Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht", gevestigd te Utrecht,
3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
4. [appellanten sub 4], wonend te [woonplaats],
5. [appellanten sub 5], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 oktober 2000 heeft de gemeenteraad van Maartensdijk (thans: De Bilt), op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 17 oktober 2000, het bestemmingsplan "Buitengebied" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 5 juni 2001, kenmerk 2001REG001268i, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

De Afdeling heeft het besluit van 5 juni 2001 bij uitspraak van 27 augustus 2003, nos. 200103396/1 en 200105173/1, gedeeltelijk vernietigd.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 1 juni 2004, kenmerk 2004REG00966i, opnieuw beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief van 6 juli 2004, bij de Raad van State

ingekomen op 7 juli 2004, Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht bij brief van 27 juli 2004, bij de Raad van State ingekomen op 28 juli 2004, [appellant sub 3] bij brief van 24 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 24 augustus 2004, [appellanten sub 4] bij brief van 24 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2004, en [appellanten sub 4] bij brief van 25 augustus 2004, bij de Raad van State ingekomen op 26 augustus 2004, beroep ingesteld.

Bij brief van 3 november 2004 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek is een nader stuk ontvangen van Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht. Dit is aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 augustus 2005, waar Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht, vertegenwoordigd door A.M.P. Janssen en mr. S. Land, [appellant sub 3] in persoon, [appellanten sub 4], in persoon van [gemachtigde] en bijgestaan door mr. ing. T. Steenbeek, gemachtigde, [appellanten sub 4], vertegenwoordigd door ir. A.K.M. van Hoof, en verweerder, vertegenwoordigd door N.M. van Hattem, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn de gemeenteraad van De Bilt, vertegenwoordigd door A. van Breda, ambtenaar van de gemeente, en [partij], vertegenwoordigd door mr. ing. T. Steenbeek, 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.

Ontvankelijkheid

2.2. De beroepsgrond van Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht, gericht tegen het ontbreken van een aanlegvergunningplicht voor ontwikkelingen in de directe omgeving van natuurgebieden die van invloed zijn op de waterhuishouding, steunt niet op een bij de gemeenteraad ingebrachte zienswijze en een bij verweerder ingebrachte bedenking.

Ingevolge de artikelen 54, tweede lid, onder d, en 56, tweede lid, gelezen in samenhang met de artikelen 23, eerste lid, en 27, eerste en tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, kan beroep slechts worden ingesteld tegen het goedkeuringsbesluit van het college van gedeputeerde staten, voorzover dit beroep een grondslag heeft in een tegen het ontwerp-plan bij de gemeenteraad ingebrachte zienswijze en een bij het college van gedeputeerde staten ingebrachte bedenking.

Dit is slechts anders voorzover de gemeenteraad bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp, voorzover het besluit van het college van gedeputeerde staten strekt tot onthouding van goedkeuring, dan wel indien een belanghebbende aantoont dat hij redelijkerwijs niet in staat is geweest terzake een zienswijze en bedenkingen in te brengen.

Geen van deze omstandigheden doet zich voor.

Het beroep van Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht is in zoverre dan ook niet-ontvankelijk.

Toetsingskader

2.3. 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.

Planomschrijving

2.4. Het plan voorziet in een actuele juridisch-planologische regeling voor het buitengebied van de voormalige gemeente Maartensdijk (thans: De Bilt).

Algemene bezwaren van [appellanten sub 4]

2.5. [appellanten sub 4] stellen dat verweerder ten onrechte onder uitzondering van bepaalde onderdelen, goedkeuring aan het gehele plan heeft verleend. Zij voeren daartoe aan dat het besluit in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is genomen, nu in de vorige uitspraak van de Afdeling het in die procedure bestreden besluit gedeeltelijk in stand is gebleven en daarnaast bij die uitspraak aan bepaalde delen van het plan alsnog goedkeuring is onthouden.

Vaststelling van de feiten

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

2.5.2. Bij besluit van 5 juni 2001 heeft verweerder beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan en daaraan gedeeltelijk goedkeuring verleend en gedeeltelijk goedkeuring onthouden. Bij de in het procesverloop genoemde uitspraak van 27 augustus 2003, heeft de Afdeling dit besluit omtrent goedkeuring van het plan ten aanzien van een aantal plandelen vernietigd (dictum, onder IV.). Ten aanzien van de overige plandelen is het besluit omtrent goedkeuring in beroep niet bestreden dan wel in beroep in stand gebleven, zodat dit in zoverre onherroepelijk is geworden. Bij de genoemde uitspraak heeft de Afdeling aan een aantal plandelen alsnog onherroepelijk goedkeuring onthouden (dictum, onder V.) en heeft zij bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het desbetreffende vernietigde deel van het besluit van verweerder.

Het oordeel van de Afdeling

2.5.3. Bij het nemen van het thans bestreden besluit omtrent goedkeuring van het plan, heeft verweerder het vorenstaande miskend. In het dictum van dit besluit, dat op dit punt bepalend is, is immers bepaald dat aan het plan goedkeuring wordt verleend, behoudens een aantal planvoorschriften en een plandeel waaraan goedkeuring wordt onthouden. Daarbij is geen uitzondering gemaakt ten aanzien van plandelen omtrent de goedkeuring waarvan reeds

onherroepelijk was beslist. Ter zitting is komen vast te staan dat verweerder heeft beoogd slechts opnieuw te beslissen omtrent de goedkeuring van die plandelen omtrent de goedkeuring waarvan nog niet onherroepelijk was beslist. Door de tekst van het dictum wekt verweerder evenwel de schijn aan onherroepelijk goedgekeurde plandelen wederom goedkeuring te verlenen en aan plandelen waaraan onherroepelijk goedkeuring is onthouden alsnog goedkeuring te verlenen. Dit leidt tot rechtsonzekerheid omtrent de vraag of en, zo ja wanneer, het plan wat betreft deze onderdelen is goedgekeurd en in werking is getreden. Het beroep van [appellanten sub 4] is in zoverre gegrond en het bestreden besluit dient wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel te worden vernietigd, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan plandelen omtrent de goedkeuring waarvan ten tijde van het nemen van het bestreden besluit reeds onherroepelijk was beslist. Dit betreft het gehele plan met uitzondering van de plandelen genoemd in het dictum van de in het procesverloop genoemde uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2003, onder IV., voorzover niet tevens genoemd onder V..

Beroepen van [appellant sub 1] en [appellanten sub 4]

2.6. [appellant sub 1] stelt dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Kleinschalig overgangsgebied" en de aanduiding 'recreatiewoning' voor gronden aan de [locatie 1]. [appellanten sub 4] stellen dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Kleinschalig overgangsgebied" en de aanduiding 'recreatiewoning' voor gronden aan de [locatie 2]. Appellanten voeren aan dat deze bestemming en aanduiding in strijd met de reeds langdurig bestaande feitelijke situatie, niet voorzien in de mogelijkheid ter plaatse permanent te wonen. Volgens hen voorziet het plan in vergelijkbare gevallen wel in een bestemming die gebruik voor permanente bewoning toestaat, zodat de bestreden plandelen in strijd met het gelijkheidsbeginsel zijn vastgesteld.

Het bestreden besluit

2.6.1. Verweerder acht de door appellanten bestreden plandelen niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening en heeft daaraan goedkeuring verleend. Hij heeft daartoe overwogen dat de toegekende bestemming overeenstemt met het feitelijke gebruik dat wordt gemaakt van de gronden.

Vaststelling van de feiten

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

2.6.3. In artikel 6, eerste lid, van de planvoorschriften is, voorzover hier van belang, bepaald dat de gronden met de bestemming "Kleinschalig overgangsgebied" onder meer zijn bestemd voor wonen. Daarin is voorts bepaald dat deze gronden zijn bestemd voor verblijfsrecreatie, voorzover de gronden zijn aangegeven met de aanduiding 'recreatiewoning' en het bestaande recreatiewoningen betreft.

Het oordeel van de Afdeling

2.6.4. Zoals de Afdeling reeds overwoog in overweging 2.10.11. van haar in het procesverloop genoemde uitspraak van 27 augustus 2003, brengt de aanduiding 'recreatiewoning', anders dan partijen veronderstellen, niet met zich dat de gronden niet mogen worden gebruikt voor permanente bewoning. Uit de planvoorschriften volgt dat de gronden met de aanduiding 'recreatiewoning', voorzover ter plaatse een bestaande recreatiewoning aanwezig is, naast gebruik voor permanente bewoning ook mogen worden

gebruikt voor verblijfsrecreatie. De door appellanten bestreden aanduiding brengt derhalve geen beperking van de gebruiksmogelijkheden met zich maar, voorzover het bestaande recreatiewoningen betreft, een verruiming. Nu de door appellanten bestreden aanduiding niet in de weg staat aan permanente bewoning, missen hun beroepen feitelijke grondslag. De beroepen van [appellant sub 1] en [appellanten sub 4] zijn ongegrond.

Beroep van [appellanten sub 4] ten aanzien van de Vogel- en Habitatrichtlijn

2.7. [appellanten sub 4] stellen dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan de plandelen met de bestemming "Zoddengebied" en de plandelen met de bestemming "Bedrijven" voorzover deze samenvallen met de ingevolge de Vogelrichtlijn als speciale beschermingszone aangewezen "Oostelijke Vechtplassen".

Zij voeren aan dat het bestreden besluit nog altijd de in de vorige uitspraak van de Afdeling geconstateerde tekortkomingen vertoont en daarom in strijd is met de Vogel- en Habitatrichtlijn.

Het bestreden besluit

2.7.1. Verweerder acht de door appellanten bestreden plandelen niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening en heeft daaraan goedkeuring verleend. Hij heeft daartoe overwogen dat de bestaande agrarische activiteiten in het als SBZ aangewezen gebied ondergeschikt van aard zijn zodat er geen grond is voor de verwachting dat door het plan storende factoren met een significant effect zouden kunnen ontstaan.

Deze activiteiten vonden ook al plaats voor de aanwijzing als SBZ en zijn geen beletsel geweest voor de in die gebieden aanwezige vogelkundige waarden, zodat deze activiteiten volgens verweerder zonder significante gevolgen te veroorzaken kunnen worden voortgezet. De in het omliggende gebied aanwezige activiteiten en de daaraan in het plan toegekende ontwikkelingsmogelijkheden zullen volgens verweerder geen negatieve invloed hebben op de SBZ. Daarbij wijst hij er onder meer op dat de in het plan opgenomen maximale omvang van intensieve veehouderijen van 250 m² een voldoende waarborg is dat geen aantasting van natuurlijke waarden zal plaatsvinden.

Vaststelling van de feiten

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

2.7.3. In haar in het procesverloop genoemde uitspraak van 27 augustus 2003, heeft de Afdeling, voorzover hier van belang, als volgt overwogen:

"Bij besluit van 24 maart 2000 (Stcrt. 2000, 65) is het gebied "Oostelijke Vechtplassen" aangewezen als een speciale beschermingszone (hierna: SBZ) in de zin van artikel 4, eerste en tweede lid, van de richtlijn 79/409/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: de Vogelrichtlijn).

Een deel van het gebied "Oostelijke Vechtplassen" ligt binnen het plangebied. In het arrest van 13 juni 2002 inzake Commissie tegen Ierland (C-117/00; Jurisprudentie 2002, blz. I-05335) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) aangegeven dat wat een als SBZ aangewezen gebied betreft de uit artikel 4, vierde lid, eerste volzin, van de Vogelrichtlijn voortvloeiende verplichtingen met name - gelet op artikel 7 van de richtlijn 92/43/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (hierna: de

Habitatrichtlijn) - zijn vervangen door de verplichtingen die uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn voortvloeien, zulks vanaf de datum van toepassing van deze laatste richtlijn, dan wel vanaf de datum van de aanwijzing overeenkomstig de Vogelrichtlijn, indien deze datum later valt.

Hieruit volgt dat sedert 31 maart 2000 - zijnde de datum van bekendmaking van het besluit van 24 maart 2000 - artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn en niet artikel 4, vierde lid, laatste volzin, van de Vogelrichtlijn van toepassing is op het binnen het plangebied gelegen deel van het gebied "Oostelijke Vechtplassen".

In artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn is bepaald dat de Lid-Staten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van soorten in een SBZ niet verslechtert en er geen storende factoren optreden voor de soorten waarvoor de SBZ is aangewezen voor zover die factoren, gelet op de doelstellingen van deze richtlijn, een significant effect zouden kunnen hebben.

De Afdeling stelt vast dat het binnen het plangebied gelegen deel van het gebied "Oostelijke Vechtplassen" geen beschermd- of staatsnatuurmonument is in de zin van de Natuurbeschermingswet.

Ook anderszins is niet gebleken dat op dit deel algemeen verbindende voorschriften van toepassing zijn die bedoeld zijn als implementatie van de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6, tweede lid, van de Habitatrichtlijn. Op deze bepaling kan evenwel, zoals de Afdeling onder meer heeft overwogen in de uitspraak van 13 februari 2002, inzake no. 200001194/1 (BR 2002, blz. 486), in ieder geval wat betreft de grenzen van de aan de Lid-Staat gelaten beoordelingsvrijheid een rechtstreeks beroep worden gedaan. Voorts overweegt de Afdeling, onder verwijzing naar de uitspraak van 20 februari 2002, inzake no. 200100018/1 (JM 2002/48), dat deze bepaling, gezien de tekst daarvan, ziet op activiteiten in een SBZ in het verleden, het heden en de toekomst.

In het arrest van 27 februari 2003 inzake Commissie tegen België (C-415/01, n.n.g.) heeft het Hof aangegeven dat de kaarten die de SBZ afbakenen noodzakelijkerwijze een onbetwistbare dwingende kracht moeten hebben teneinde te voorkomen dat de geografische afbakening van de SBZ op elk moment betwist kan worden. Blijkens dit arrest moet gezorgd worden voor een afbakening van de SBZ die aan derden kan worden tegengeworpen en moet gezorgd worden dat door de aanwijzing als SBZ automatisch en tegelijkertijd een beschermings- en instandhoudingsregeling van toepassing wordt die in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

Volgens het besluit van 24 maart 2000 kwalificeert het gebied "Oostelijke Vechtplassen" zich als SBZ vanwege het voorkomen van het Woudaapje, de Purperreiger, de Zwarte Stern en de IJsvogel.

Uit het bestreden besluit blijkt niet dat verweerder sub 1 heeft onderzocht of passende maatregelen genomen zijn om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van deze vogels niet verslechtert. Voor zover hij erop wijst dat de gemeenteraad blijkens het vaststellingsbesluit een onderzoek heeft uitgevoerd naar eventuele significante gevolgen van het plan voor dit deel, overweegt de Afdeling dat verweerder sub 1 dit onderzoek niet heeft overgelegd. Evenmin is verweerder sub 1 kenbaar nagegaan of het plan voorziet in een beschermings- en instandhoudingsregeling die in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht.

Onder deze omstandigheden, is de Afdeling van oordeel dat verweerder sub 1 zijn standpunt

dat in het plan verzekerd is dat aan de uit de Habitatrichtlijn voortvloeiende verplichtingen wordt voldaan, onvoldoende heeft gemotiveerd. Het bestreden besluit berust wat dit onderdeel van het plan betreft dan ook niet op een deugdelijke motivering." Het oordeel van de Afdeling

2.7.4. Het standpunt van verweerder dat de in en rondom het als SBZ aangewezen gebied bestaande activiteiten zonder significante gevolgen te veroorzaken kunnen worden voortgezet, is niet met feitelijke onderzoeksgegevens onderbouwd. Met name ontbreekt een overzicht van de kenmerken van het gebied die van belang zijn voor het behoud van de kwaliteit van de habitats. Voorts is niet meer dan een globaal inzicht gegeven in de in en rondom de SBZ aanwezige activiteiten en is geen onderzoek verricht naar de gevolgen van deze bestaande activiteiten en eventuele binnen de kaders van het plan mogelijke nieuwe ontwikkelingen voor de waarden van de SBZ. Het standpunt van verweerder in dit verband, dat de effecten van de in en rondom het als SBZ aangewezen gebied aanwezige activiteiten bij de aanwijzing als SBZ zijn onderzocht en dat uit deze aanwijzing dus al kan worden geconcludeerd dat de effecten daarvan op de daar aanwezige en te beschermen vogelsoorten niet significant zouden zijn, acht de Afdeling onjuist. Ook bij op het oog weinig ingrijpende ontwikkelingen in of rondom het gebied kunnen gevolgen voor de broed- en rustplaatsen van vogels in de SBZ niet worden uitgesloten. Gelet op het gebrek aan feitelijk inzicht bij verweerder, acht de Afdeling zijn standpunt dat passende maatregelen genomen zijn om ervoor te zorgen dat de kwaliteit van de natuurlijke habitats van de vogels waarvoor het gebied als SBZ is aangewezen niet verslechtert, onvoldoende gemotiveerd. Ook het standpunt van verweerder dat het plan voorziet in een beschermings- en instandhoudingsregeling die in overeenstemming is met het gemeenschapsrecht, is onvoldoende gemotiveerd. In dit verband is van belang dat een toetsingscriterium om te voorkomen dat in het gebied storende factoren met een significant effect zullen optreden, in het plan ontbreekt.

Gelet op het vorenstaande is het bestreden besluit in zoverre gebrekkig gemotiveerd. Het beroep is ook in zoverre gegrond en het bestreden besluit dient wegens strijd met het bepaalde in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan de plandelen met de bestemming "Zoddengebied" en de plandelen met de bestemming "Bedrijven", voorzover deze samenvallen met het als een speciale beschermingszone aangewezen gebied "Oostelijke Vechtplassen". Overigens wijst de Afdeling ten behoeve van de door verweerder te verrichten heroverweging op de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 7 september 2004 (C-127/02, AB 2004/365), waaruit volgt dat eventuele door het plan mogelijk gemaakte nieuwe ontwikkelingen getoetst dienen te worden aan artikel 6, derde lid, van de Habitatrichtlijn op de in die uitspraak beschreven wijze.

Beroep van [appellanten sub 4] ten aanzien van artikel 5, eerste lid, van de planvoorschriften

2.8. [appellanten sub 4] stellen voorts dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan artikel 5, eerste lid, van de planvoorschriften voorzover dit voorziet in uitbreidingsmogelijkheden voor intensieve veehouderijen die variëren van 1250 m² tot 2500 m².

Zij voeren aan dat het bestreden besluit in zoverre onvoldoende is gemotiveerd, nu het bestemmingsplan niet overeenstemt met de door verweerder gestelde randvoorwaarden.

Het bestreden besluit

2.8.1. Verweerder acht het bestreden planvoorschrift niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening en heeft daaraan goedkeuring verleend. Hij heeft daartoe overwogen dat het gebied met de bestemming "Stadsrandgebied" in het ontwerpstreekplan grotendeels de aanduiding 'Landelijk Gebied 1' heeft gekregen. Gebieden met deze aanduiding hebben als hoofdfunctie 'stedelijk uitloopgebied' waar nieuwvestiging van intensieve veehouderijen niet is toegestaan en uitbreiding van intensieve veehouderijen slechts is toegestaan als dit niet leidt tot een toename van de geurproblematiek en binnen ruimtelijke randvoorwaarden. In het geldende streekplan heeft het gebied volgens verweerder de aanduiding 'Landelijk Gebied 2' en 'Landelijk Gebied 3' waar nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderij is toegestaan. De in het plan opgenomen beperkingen in oppervlakte bieden volgens verweerder voldoende waarborgen tegen een ongebreidelde groei van de intensieve veehouderij.

Vaststelling van de feiten

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

2.8.3. In artikel 5, eerste lid, van de planvoorschriften is, voorzover hier van belang, bepaald dat de op de plankaart als "Stadsrandgebied" aangewezen gronden bestemd zijn voor uitoefening van het agrarisch bedrijf, behoudens voorzover de gronden zijn aangegeven met 'grondwaterbeschermingsgebied', 'bos' of 'natuurgebied'. Voorts is daarin bepaald dat onder uitoefening van het agrarisch bedrijf mesterijen, fokkerijen en pluimveebedrijven uitsluitend zijn begrepen:

- voorzover de oppervlakte van de daarvoor benodigde gebouwen per bedrijf voorzover dat niet is aangegeven met 'intensieve veehouderij' niet meer dan 1250 m² bedraagt;

- voor andere bedrijven niet meer dan 2500 m² bedraagt dan wel de bestaande oppervlakte indien deze groter is.

Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit gold het Streekplan Utrecht 1994. Daarin is, voorzover hier van belang, vermeld dat de mogelijkheden voor uitbreiding en nieuwvestiging, ook als neventak, van niet-grondgebonden veehouderij afhankelijk zijn van de ligging en dat met name in zogenoemde overgangsgebieden beperkingen gelden en een concrete belangenafweging dient plaats te vinden. De gronden met de bestemming "Stadsrandgebied" liggen op de streekplankaart in gebieden met de aanduiding 'Landelijk Gebied 1' en 'Landelijk Gebied 3' en in zogenoemd 'overgangsgebied'.

In de Handleiding bestemmingsplannen buitengebied 2002 wordt het hoofdstuk over nieuwvestiging en uitbreiding van veehouderij ten opzichte van de Handleiding bestemmingsplannen buitengebied 1998 niet opnieuw ingevuld. In de Handleiding bestemmingsplannen buitengebied 1998 is, voorzover hier van belang, vermeld dat het gewenst is dat zowel uitbreiding als nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderij in de nabijheid van primaire woon- en recreatiefuncties eerst wordt toegestaan nadat is gebleken dat de beoogde ontwikkeling niet leidt tot een onevenredige aantasting van die functies.

Het oordeel van de Afdeling

2.8.4. Ten onrechte heeft verweerder ter motivering van zijn besluit op dit onderdeel verwezen naar het ontwerpstreekplan, nu dit ten tijde van het nemen van dit besluit niet het geldende provinciaal ruimtelijke beleid bevatte. Voorzover verweerder heeft getoetst aan het Streekplan Utrecht 1994, is hij eraan voorbij gegaan dat de gronden met de bestemming

"Stadsrandgebied" voor een groot deel zijn gelegen in gebieden die in het streekplan zijn aangeduid als 'Landelijk Gebied 1' en 'overgangsgebied', waar op grond van het streekplanbeleid nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderij, ook als neventak, is uitgesloten. Dit beleid is gericht op het waarborgen van de gewenste algemene milieukwaliteit in stadsrandgebieden en ziet derhalve niet slechts op de omvang van de niet-grondgebonden veehouderij.

Nu in het bestreden planvoorschrift slechts voorwaarden zijn opgenomen ten aanzien van de omvang van de niet-grondgebonden veehouderij en niet behoeft te worden getoetst of nieuwvestiging als neventak of uitbreiding van niet-grondgebonden veehouderij niet leidt tot een onevenredige aantasting van de in het stadsrandgebied aanwezige functies, is de goedkeuring van dit voorschrift onvoldoende gemotiveerd.

Gelet op het vorenstaande is het bestreden besluit in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid en gebrekkig gemotiveerd.

Het beroep is ook in zoverre gegrond en het bestreden besluit dient wegens strijd met het bepaalde in de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan artikel 5, eerste lid, van de planvoorschriften.

Beroep van Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht

2.9. Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht stelt dat verweerder ten onrechte goedkeuring aan het plan heeft verleend voorzover daarin rond woonkernen, recreatieterreinen en natuurgebieden geen zones zijn opgenomen, waarbinnen een zogenoemde 'standstill' geldt voor de intensieve veehouderij. Zij wijst er daarbij op dat de provinciale handleiding dergelijke zones voorschrijft ter voorkoming van onaanvaardbare stankhinder en verdere verzuring. Voorts acht appellante het in het plan gemaakte verschil in bebouwingsmogelijkheden voor intensieve veehouderij nabij enerzijds de kern Westbroek/Achttienhoven en anderzijds de kernen Groenekan en Hollandsche Rading niet objectief gerechtvaardigd en derhalve in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Het bestreden besluit

2.9.1. Verweerder acht het plan in zoverre niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening en heeft daaraan goedkeuring verleend.

Vaststelling van de feiten

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

2.9.3. De Handleiding bestemmingsplannen buitengebied 1998 vermeldt dat ter beperking van de ammoniakemissie het gewenst is om nabij natuur- en bosgebieden de ontwikkeling van de niet-grondgebonden veehouderij in bestemmingsplannen te reguleren. Deze regulering kan beperkt blijven tot in de regel een zone van 1000 meter rondom - op 1 mei 1988 - bestaande voor verzuring gevoelige natuur- en bosgebieden die zijn gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur en een zone van 250 meter rondom de omvangrijke voor verzuring gevoelige natuur- en bosgebieden daarbuiten. Uitbreiding of nieuwvestiging - ook als neventak - van niet-grondgebonden veehouderijen is pas aanvaardbaar nadat gebleken is dat dit niet leidt tot een onevenredige aantasting van nabij gelegen voor verzuring of eutrofiëring gevoelige natuurwaarden. Omdat er bij de handhaving van de kleinere natuur- en bosgebieden buiten de ecologische hoofdstructuur ruimtelijk gezien geen accent ligt,

ontbreekt voor deze gebieden de noodzaak van regulering van niet-grondgebonden veehouderijen. Daarnaast geeft de handleiding aan dat het gewenst is om zowel uitbreiding als nieuwvestiging van niet-grondgebonden veehouderij in een zone van ongeveer 200 meter rondom primaire woon- en recreatiefuncties eerst toe te staan, nadat is gebleken dat de beoogde ontwikkeling niet leidt tot een onevenredige aantasting van die functies. Dit provinciaal beleid is niet herzien bij de vaststelling van de Handleiding bestemmingsplannen buitengebied 2002.

2.9.4. Appellante heeft haar beroepsgrond in de vorige procedure beperkt tot de woonkernen Westbroek, Hollandsche Rading, Maartensdijk en Groenekan, tot het bungalowpark De Egelshoek, het bungalowpark Graaf Floris V en de camping Het Kleine Bos en tot de gronden met de aanduiding "bos" binnen de bestemmingen "Open weidegebied", "Stadsrandgebied" of "Kleinschalig overgangsgebied". De Afdeling heeft in haar in het procesverloop genoemde uitspraak van 27 augustus 2003, de goedkeuring van deze door appellante aangeduide plandelen vernietigd en goedkeuring onthouden aan de bestemming "Open weidegebied".

Het oordeel van de Afdeling

2.9.5. In het bestreden besluit is verweerder niet op de bedenkingen van appellante op dit punt ingegaan. Ook anderszins is verweerder niet ingegaan op de door appellante gestelde strijdigheid van het plan op dit punt met het provinciale ruimtelijke beleid. De in het bestreden besluit aan de Wet ammoniak en veehouderij gewijde overwegingen doen hieraan niet af, daargelaten het feit dat deze slechts betrekking hebben op plandelen met de bestemming "Zoddengebied". Het bestreden besluit is in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd. Het beroep is in zoverre gegrond en het bestreden besluit dient wegens strijd met het bepaalde in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan de plandelen met de bestemming "Stadsrandgebied" en de plandelen met de bestemming "Kleinschalig Overgangsgebied", voorzover toegekend aan een zone van 1000 meter rondom - op 1 mei 1988 - bestaande voor verzuring gevoelige natuur- en bosgebieden die zijn gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur, binnen een zone van 250 meter rondom de omvangrijke voor verzuring gevoelige natuur- en bosgebieden buiten de ecologische hoofdstructuur of binnen een zone van 200 meter rondom de woonkernen Westbroek, Hollandsche Rading, Maartensdijk en Groenekan, het bungalowpark De Egelshoek, het bungalowpark Graaf Floris V en de camping Het Kleine Bos. Hiervoor onder 2.7.4. is geoordeeld dat de goedkeuring van de plandelen die samenvallen met het als een SBZ aangewezen gebied "Oostelijke vechtplassen" niet in stand kan blijven.

Voor zover het beroep van appellante eveneens is gericht tegen de goedkeuring van plandelen die deel uit maken van dit gebied, is haar beroep reeds om die reden in zoverre eveneens gegrond.

Beroep van [appellant sub 3]

2.10. [appellant sub 3] stelt dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plandeel met de bestemming "Zoddengebied" en de aanduiding 'wonen' voor gronden aan de Kerkdijk 143a. Hij voert aan dat verweerder de toelaatbaarheid van het op zijn gronden aanwezige opslagbedrijf en landbouwmachineriebedrijf, ten onrechte heeft getoetst aan de Handleiding bestemmingsplannen buitengebied 2002.

Volgens appellant wordt zijn opslagbedrijf in het plan ten onrechte niet als zodanig bestemd en wordt dit in feite geheel wegbestemd, terwijl verweerder zelf aangeeft dat deze functie ruimtelijk geen ernstige negatieve gevolgen heeft en de feitelijk bestaande situatie bovendien niet binnen de planperiode zal worden beëindigd. Appellant wijst op een naar zijn mening min

of meer vergelijkbare situatie waarin wel een met het ter plaatse uitgeoefende opslagbedrijf overeenstemmende bestemming is toegekend. Wat betreft het landbouwmachinereparatiebedrijf stelt appellant dat dit zowel een directe als een indirecte binding heeft met het landelijk gebied en daarom als zodanig in het plan had moeten worden bestemd. Vestiging op een bedrijventerrein is volgens hem geen reële optie. Het bestreden besluit

2.10.1. Verweerder acht het door appelland bestreden plandeel niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening en heeft daaraan goedkeuring verleend. Hij heeft daartoe overwogen dat de gronden van appelland in het streekplan zijn aangeduid als 'Landelijk Gebied 4' waar na beëindiging van een agrarisch bedrijf functieverandering anders dan ten behoeve van de functie 'wonen' niet is toegestaan. Niettemin acht hij de opslagactiviteiten ter plaatse aanvaardbaar nu de gronden deel uitmaken van een bebouwingslint en deze activiteiten geen ernstige negatieve invloed hebben op het omringende gebied. Het door appelland uitgeoefende landbouwmachinereparatiebedrijf acht verweerder niet aanvaardbaar nu een dergelijk bedrijf niet in aanmerking komt voor vestiging op een vrijkomende agrarische bedrijfslocatie maar volgens hem veeleer thuishoort op een bedrijfsterrein. Gezien de beperkte omvang van de bedrijfsactiviteiten acht hij het toekennen van een specifieke bedrijfsbestemming niet passend.

Vaststelling van de feiten

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

2.10.3. De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat van een bestaand agrarisch bedrijf of landelijk bedrijf geen sprake is. Volgens de gemeenteraad moeten de activiteiten die thans op het perceel plaatsvinden beleidsmatig worden aangemerkt als nieuwvestiging van niet-agrarische / niet-landelijke bedrijvigheid in het buitengebied en is het gemeentelijke beleid gericht op het tegengaan van dergelijke ontwikkelingen.

2.10.4. Het streekplanbeleid is erop gericht functioneel niet aan het buitengebied gebonden gebruiksvormen uit het landelijk gebied te weren en nieuwvestiging van niet-agrarische bedrijven alleen toe te staan op bedrijventerreinen in het stedelijk gebied, binnen de aangegeven contouren. Van deze uitgangspunten kan volgens het streekplan worden afgeweken ter plaatse van vrijkomende agrarische bedrijfsbebouwing, waarbij als randvoorwaarden gelden dat geen uitbreiding van bebouwing mag plaatsvinden, noch enige vorm van detailhandel en dat voorkomen dient te worden dat de omringende agrarische bedrijven daardoor in een nadeliger positie komen te verkeren.

Het oordeel van de Afdeling

2.10.5. De voormalige agrarische bedrijfsbebouwing op de gronden aan de Kerkdijk 143a is voor een deel in gebruik voor de opslag van caravans, boten en bouwmaterialen en voor een deel voor de reparatie en verhuur van landbouwmachines. Dit gebruik is niet in overeenstemming met de toegekende bestemming "Zoddengebied" met de aanduiding 'wonen'.

In 1987 is vrijstelling verleend van de destijds geldende agrarische bestemming voor de opslag van landbouwwerktuigen en -machines, maar niet voor de opslag van caravans, boten en bouwmaterialen en de reparatie en verhuur van landbouwmachines. Het thans bestaande feitelijke gebruik dat appelland maakt van de gronden is derhalve in strijd met het voorgaande bestemmingsplan ontstaan. Gelet op artikel 17, lid B, gelezen in samenhang met lid C, onder

2, van de planvoorschriften, mag dit feitelijk bestaande maar met het vorige bestemmingsplan strijdige gebruik van de gronden van appellant niet op grond van het overgangsrecht worden voortgezet.

Ter zitting is van de zijde van de gemeenteraad evenwel gesteld dat tegen dit strijdige gebruik niet zal worden opgetreden en dat niet verwacht wordt dat het gebruik van de gronden binnen de planperiode weer in overeenstemming met de toegekende bestemming zal worden gebracht. Bovendien is van de zijde van de gemeenteraad gesteld dat tegen het in zijn huidige omvang bestaande feitelijke gebruik van de gronden geen overwegende planologische bezwaren bestaan. Van de zijde van verweerder is aangegeven dat er niet zonder meer bezwaren bestaan tegen het toekennen van een bestemming die meer in overeenstemming is met het in zijn huidige omvang bestaande feitelijke gebruik van de gronden.

Gelet op deze standpunten is de Afdeling van oordeel dat de bestemmingsregeling voor de gronden van appellant nader dient te worden gezien in het licht van het provinciale en gemeentelijke planologische beleid. Daarbij komt gewicht toe aan de strijdigheid van het bestaande gebruik met zowel het vorige als het vigerende bestemmingsplan. In dit verband wijst de Afdeling erop dat, gelet op het algemeen belang dat is gediend met handhaving, in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik zal moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren, dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Gelet op het vorenstaande is het bestreden besluit gebrekkig gemotiveerd in zoverre dat strekt tot goedkeuring van de in het plan aan de gronden van appellant toegekende bestemming en aanduiding. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit dient in zoverre wegens strijd met het bepaalde in artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht te worden vernietigd. Hiervoor is onder 2.8.4. geoordeeld dat de goedkeuring van de plandelen die samenvallen met het als een SBZ aangewezen gebied "Oostelijke Vechtplassen" niet in stand kan blijven. Aangezien het beroep van appellant gericht is tegen de goedkeuring van een plandeel dat deel uit maakt van dit gebied, is zijn beroep ook om die reden gegrond.

Proceskosten

2.11. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten van [appellanten sub 4] te worden veroordeeld.

Ten aanzien van Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht en [appellant sub 3] is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van [appellant sub 1] en [appellanten sub 4] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht voorzover dat is gericht tegen het ontbreken van een aanlegvergunningplicht voor ontwikkelingen in de

directe omgeving van natuurgebieden die van invloed zijn op de waterhuishouding niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van Stichting Natuur en Milieufederatie Utrecht voor het overige, en de beroepen van [appellant sub 3] en [appellanten sub 4] geheel gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Utrecht van 1 juni 2004, 2004REG00966i, voorzover daarbij goedkeuring is verleend aan:

a. plandelen omtrent de goedkeuring waarvan ten tijde van het nemen van het bestreden besluit reeds onherroepelijk was beslist; Dit betreft het gehele plan met uitzondering van de plandelen genoemd in het dictum van de uitspraak van de Afdeling van 27 augustus 2003, nos. 200103396/1 en 200105173/1, onder IV., voorzover niet tevens genoemd onder V.;

b. de plandelen met de bestemming "Zoddengebied" en de plandelen met de bestemming "Bedrijven", voorzover deze samenvallen met het als een speciale beschermingszone aangewezen gebied "Oostelijke Vechtplassen";

c. artikel 5, eerste lid, van de planvoorschriften;

d. de plandelen met de bestemming "Stadsrandgebied" en de plandelen met de bestemming "Kleinschalig Overgangsgebied", voorzover toegekend aan een zone van 1000 meter rondom – op 1 mei 1988 - bestaande voor verzuring gevoelige natuur- en bosgebieden die zijn gelegen binnen de ecologische hoofdstructuur, binnen een zone van 250 meter rondom de omvangrijke voor verzuring gevoelige natuur- en bosgebieden buiten de ecologische hoofdstructuur of binnen een zone van 200 meter rondom de woonkernen Westbroek, Hollandsche Rading, Maartensdijk en Groenekan, het bungalowpark De Egelshoek, het bungalowpark Graaf Floris V en de camping Het Kleine Bos;

IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellanten sub 4] ongegrond;

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Utrecht tot vergoeding van bij [appellanten sub 4] in verband met de behandeling van hun beroepen opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 644,00 (zegge: zeshonderdvierenveertig euro), welk bedrag geheel is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de provincie Utrecht onder vermelding van het zaaknummer aan appellanten te worden betaald;

VI. gelast dat de provincie Utrecht aan de onder II. genoemde appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht als volgt vergoedt:

- aan [appellant sub 3] een bedrag van € 136,00 (zegge: honderzesendertig euro);

- aan [appellanten sub 4] een bedrag van € 136,00 (zegge: honderzesendertig euro);

- aan Stichting Natuur en Milieufederatie een bedrag van € 273,00 (zegge: tweehonderdrieënzeventig euro).

Aldus vastgesteld door mr. R. Cleton, Voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. M.W.L. Simons-Vinckx, Leden, in tegenwoordigheid van mr. A.C. Rop, ambtenaar van Staat.

w.g. Cleton w.g. Rop

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 september 2005

417.