

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:AZ7455
Datum uitspraak	31 januari 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Steenwijkerland, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 31 mei 2005, het bestemmingsplan "Eeserwold" vastgesteld.

Volledige tekst

200601184/1.

Datum uitspraak: 31 januari 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Stichting Natuur en Milieu Overijssel, en andere, gevestigd te Zwolle,
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Steenwijkerland, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 31 mei 2005, het bestemmingsplan "Eeserwold" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 12 december 2005, kenmerk RWB/2005/2247, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 17 februari 2006, bij de Raad van State ingekomen op 20 februari 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 28 april 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

[partij A] en [partij B] zijn als partij tot het geding toegelaten.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van [partij A] en [partij B]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2006, waar appellanten, vertegenwoordigd door mr. F.F. Scheffer, advocaat te Zutphen, en verweerder, vertegenwoordigd door T. Drint, zijn verschenen.

Voorts zijn als partij gehoord de gemeenteraad van Steenwijkerland, vertegenwoordigd door H. Visserman, ambtenaar van de gemeente, [partij A], vertegenwoordigd door G.J. Schenkel, en [partij B], vertegenwoordigd door K. Odink.

2. Overwegingen

Overgangsrecht

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb 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 plan

2.3. Het bestemmingsplan heeft betrekking op een gebied in de gemeente Steenwijkerland dat is gelegen ten noorden van de Rijksweg A32 en tussen de Steenwijker Aa en de Eesveenseweg. Het plan voorziet in de bouw van ongeveer 130 woningen op kavels van gemiddeld 2.500 m² en in de bouw van 24 appartementen. Daarnaast kan op grond van het bestemmingsplan een bedrijfsterrein worden gerealiseerd (ongeveer 36 ha). Het plan omvat verder een zandwinning met een omvang van 55 ha met een depot en een classeerinstallatie, een 9-holes golfbaan met horecavoorzieningen en een hotelaccommodatie met ongeveer 50 kamers. Een strook langs de Steenwijker Aa heeft de bestemming "Ecologische zone met water -Ew-".

Het standpunt van appellanten

2.4. Appellanten stellen dat het plan in strijd is met het streekplan Overijssel 2000+ (hierna: streekplan), aangezien door de stedelijke ontwikkeling van het landschap de karakteristieke openheid en de daaraan gerelateerde natuurwaarden, die van belang zijn voor de ganzen en/of andere wintergasten en weidevogels verloren gaan. Het in het plan voorziene bedrijfsterrein is in strijd met het locatiebeleid zoals dit is opgenomen in het streekplan en de omvang ervan overtreft de behoefte aan nieuwe bedrijfs- en kantoorlocaties. Het streekplan voorziet niet in de bouw van woningen in het gebied waarop het bestemmingsplan betrekking heeft, maar aan de zuidelijke zijde van Steenwijk bij Zuidveen.

Het plan is in strijd met het "nee, tenzij"-beleid zoals is weergegeven in de Stroomgebiedsvisie Vecht-Zwarte water (hierna: SGV), omdat het plan geen "pijplijnproject" in

de zin van de SGV is.

Het plan is in strijd met de Nota Ruimte, welke in de aanleg van een robuuste ecologische verbindingszone rondom de Steenwijker Aa voorziet. Volgens appellanten is in het plan ten onrechte niet voorzien in een voldoende brede verstoringsvrije zone aan weerszijden van deze centrale watergang. Ter zitting hebben appellanten betoogd dat de ecologische verbindingszone een breedte dient te hebben van 200 meter.

Verder stellen appellanten dat door de in het plan voorziene zandwinning grondwater zal worden onttrokken aan de gronden in de omgeving, waardoor natuurgebieden als De Woldberg zullen verdrogen.

Het standpunt van verweerder

2.5. Verweerder acht het plan, behalve op enkele onderdelen die hier niet van belang zijn, niet in strijd met een goede ruimtelijke ordening en heeft hieraan goedkeuring verleend. Verweerder heeft aangegeven dat op plankaart 2 (functiekaart) van het streekplan tussen de kern Steenwijk en Eesveense Hooilanden geen rode lijn ligt die aangeeft dat uitbreiding in de richting van Eesveense Hooilanden niet is toegestaan. Dit betekent dat ingevolge het streekplan uitbreiding in het plangebied Eeserwold in beginsel is toegelaten. Weliswaar is het gebied in het streekplan op kaart 8 aangeduid als "open grootschalig landschap" en op kaart 7B als "ganzengebied en/of gebied voor andere wintergasten", doch volgens verweerder heeft het gemeentebestuur deze waarden op goede wijze in de afweging betrokken. Het plan voldoet verder aan het locatiebeleid in het streekplan. Het mobiliteitsbeleid wordt voor kernen als Steenwijk niet stringent toegepast. Derhalve is het voldoende dat het bedrijfsterrein zich in de nabijheid van een treinstation en een regionale buslijn bevindt en dat het terrein per auto en fiets goed en veilig bereikbaar is. Verweerder is van mening dat er voldoende behoefte bestaat aan het in het plan voorziene bedrijfsterrein en dat aannemelijk is dat deze bestemming binnen de planperiode zal worden verwezenlijkt.

Het plan "Eeserwold" is een pijplijnproject in de zin van de SGV. Pijplijnprojecten zijn volgens verweerder uitgezonderd van het "nee, tenzij"-beleid in de SGV.

Er is naar de mening van verweerder voorts geen strijd met de Nota Ruimte. In het plan is voorzien in een ecologische zone met water van 60 tot 100 meter breed, die in verbinding staat met de zandwinplas en de aan te leggen krekken. In een convenant tussen het Interprovinciaal Overleg en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit uit 1999 is weliswaar sprake van een zone van 200 meter breed, maar in concrete gevallen mag daarvan worden afgeweken. Ook kan de zone aan de oostelijke zijde van de Steenwijker Aa worden verbreed.

Bij de zandwinning is er geen sprake van onttrekking van grondwater. Het water van de zandwinplas wordt als transportmiddel gebruikt en vloeit terug in de zandwinplas.

Vaststelling van de feiten

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

2.6.1. Op plankaart 2 (functiekaart) van het streekplan is het gebied Eeserwold aangeduid als "zone I landbouw". Ten noorden van de kern Steenwijk ligt op deze plankaart een rode lijn (aangeduid als "belemmering uitbreidingsrichting stads- en dorpsgebied"). Deze lijn heeft uitsluitend betrekking op het gebied aan de westelijke zijde van de Eesveenseweg en niet op het gebied ten oosten van deze weg waar het gebied Eeserwold ligt. Op plankaart 7B heeft

het gebied Eeserwold de aanduiding "ganzengebied en/of gebied voor andere wintergasten" gekregen en op plankaart 8 de aanduiding "open grootschalig landschap".

2.6.2. Ten aanzien van nieuwe stedelijke ontwikkelingen is in paragraaf 4.1.4.2. van het streekplan opgenomen: "Op de functiekaart zijn geen uitbreidingsrichtingen voor nieuwe woon- en werklocaties bij de verschillende kernen aangegeven. Vanwege het regionale belang zijn bij de stadsgewesten uitbreidingsrichtingen wel op de kaart aangeduid. Exacte ontwikkelingsmogelijkheden worden in het kader van bestemmingsplanprocedures bepaald. (..) Op de functiekaart zijn de consequenties van de zwaarwegende belemmeringen door een (rode) belijning aangegeven. Overschrijding van de belemmeringslijn door stedelijke ontwikkelingen (wonen, werken, voorzieningen, waaronder sport) zal in principe niet mogen plaatsvinden."

In paragraaf 4.2.3.4. van het streekplan wordt vermeld: "Bij planvorming en -uitvoering zal zoveel mogelijk rekening gehouden moeten worden met de waarden van de gebieden met karakteristieke openheid."

In de gebiedsbeschrijving van Noordwest-Overijssel staat in paragraaf 4.5.4.1. vermeld: "Op langere termijn denkt de gemeente aan de ontwikkeling van een bedrijventerrein ten noorden van de Rijksweg. Daarbij is een afweging met de aanwezige natuur- en landschapswaarden (..) aan de orde (..)".

2.6.3. In paragraaf 4.5.4.1. wordt verder gesteld: "Door ontsluiting via de A32, het vaarwater en het spoor bezit Steenwijk goede vestigingsmogelijkheden voor verschillende typen bedrijvigheid".

Over het locatiebeleid buiten de stadsgewesten is in het streekplan (paragraaf 4.1.3.2.2.) bepaald: "Buiten de stadsgewesten dienen in de streekcentra Steenwijk en Hardenberg en in overige grotere kernen nieuwe zelfstandige kantoren c.q. kantoorcomplexen en publiekstrekkende voorzieningen conform de filosofie van het locatiebeleid en afhankelijk van de lokale situatie bij knooppunten van openbaar vervoer (N.S.-station, busstation) gesitueerd te worden, terwijl de fietsbereikbaarheid goed moet zijn. Afzonderlijke A-, B en C-locaties behoeven echter niet te worden ontwikkeld."

2.6.4. Wat betreft vraag en aanbod naar bedrijfsterreinen is in het streekplan gesteld (paragraaf 4.1.3.2.1.): "Bij de beoordeling van bestemmingsplannen gaat de provincie uit van de uitgifte van de laatste tien jaar. De gemeente mag de helft hiervan in voorraad hebben en tevens in het bestemmingsplan ruimte hebben voor een uitbreiding van dezelfde omvang. In uitzonderlijke gevallen kan hiervan worden afgeweken."

2.6.5. Volgens de SGV ligt het plangebied in een zogeheten "nee, tenzij"-gebied. Dit betekent dat als het gaat om grootschalige stedelijke ontwikkelingen moet worden aangetoond dat er sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang en dat een alternatieve locatie ontbreekt. Voor pijplijnprojecten wordt hierop echter een uitzondering gemaakt.

"Pijplijnprojecten kunnen in beginsel doorgaan. (..) Pijplijnprojecten zijn:

- ~ goedgekeurde maar nog niet gerealiseerde bestemmingsplannen voor nieuw bebouwd gebied

- ~ nieuwe woon- en werkgebieden waarvoor de voorbereidingen op basis van een B&W besluit in het kader van wijziging van het bestemmingsplan voor 14 februari 2001 zijn gestart (datum landelijke startovereenkomst)

- ~ op de streekplankaart opgenomen grote woon- en werklocaties voor de periode tot 2010

~ plannen die zijn opgenomen in (ontwerp)bestemmingsplannen, (ontwerp)structuurplannen of (ontwerp)structuurvisies en die na 14 februari 2001 positief zijn beoordeeld door de Provinciale Planologische Commissie/Provinciale Commissie voor de Fysieke Leefomgeving."

2.6.6. De Noordelijke Natte As is in de Nota Ruimte als "robuuste ecologische verbinding" aangemerkt. Het plangebied is een mogelijke locatie voor een dergelijke verbindingszone. Voor robuuste ecologische verbindingen is op de bruto begrenzing een planologische basisbescherming van toepassing, die is gericht op voorkoming van onomkeerbare ingrepen. Binnen deze globale begrenzing zijn de provincies verantwoordelijk voor een precieze begrenzing. Zodra de netto-begrenzing is vastgesteld door de provincie geldt het 'nee, tenzij'-regime van de Ecologische Hoofdstructuur. In het vigerende streekplan is de Steenwijker Aa niet als ecologische verbindingszone aangewezen. De provincie moet deze zone nog netto begrenzen. Bij een eerstvolgende herziening van het streekplan zal het tracé van de verbinding in het streekplan worden opgenomen. Vooruitlopend hierop is in het bestemmingsplan voor de ontwikkeling van Eeserwold aan een strook langs de Steenwijker Aa de bestemming "Ecologische zone met water" toegekend en aan een aansluitende strook langs Rijksweg A32 de bestemming "Groenvoorzieningen".

2.6.7. Ten behoeve van de beoordeling van de in het plan voorziene hydrologische effecten van de uitbreiding van de zandwinplas is een geohydrologisch onderzoek verricht, waarvan de resultaten zijn weergegeven in het geohydrologisch rapport "Vergroting zandwinplas Eeserwold" van ingenieursbureau Royal Haskoning van 26 oktober 2004. Volgens dit rapport bedraagt de grondwaterstandverlaging ten gevolge van de beoogde zandwinning in het natuurgebied De Woldberg, dat ligt op ongeveer 1,5 km ten westen van de zandwinning, ten hoogste 3 centimeter en in natuurgebied Kamperzand, dat ligt op ongeveer 2,5 km ten oosten van de zandwinning, minder dan 1 centimeter. Mede vanwege het feit dat beide natuurgebieden in een infiltratiegebied liggen, is volgens het rapport de beïnvloeding van natuurwaarden nihil. Volgens de contouren in het rapport reikt de gecumuleerde verandering van de grondwaterstand tijdens de winterperiode het verst in zuidelijke richting, namelijk tot iets voorbij de provinciale weg N333. Het natuurgebied "De Wieden", dat is aangewezen als speciale beschermingszone in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijn, ligt ten zuiden van deze provinciale weg op een afstand van circa 4 kilometer van het te ontgronden gebied.

Het oordeel van de Afdeling

2.7. Ten aanzien van de door appellanten naar voren gebrachte stelling dat de in het plan voorziene stedelijke ontwikkeling in strijd is met het streekplan vanwege de aantasting van de waarden van het gebied als "open grootschalig gebied" en "ganzengebied en/of gebied voor andere wintergasten" overweegt de Afdeling dat, gelet op overwegingen 2.6.1. en 2.6.2., het streekplan hieraan niet in de weg staat, mits terzake een belangenafweging heeft plaatsgevonden. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting acht de Afdeling de conclusie van verweerder dat aan deze waarden geen overwegende betekenis kan worden toegekend, niet onredelijk.

2.7.1. Verder is de Afdeling van oordeel dat, gelet op het in overweging 2.6.3. weergegeven locatiebeleid met betrekking tot de vestiging van bedrijven en kantoren, de in het plan voorziene ontwikkeling voor deze functies niet in strijd is met het streekplan. Verweerder heeft zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het voorziene bedrijfsterrein en de kantoren goed bereikbaar zijn voor auto's en per fiets en zich op redelijke afstand van het treinstation bevinden.

2.7.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich verder, gelet op overweging

2.6.4. en op de uitgifte van terreinen voor bedrijven en kantoren in de afgelopen jaren, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat aannemelijk is dat voldoende behoefte bestaat aan deze in het plan voorziene functies en dat de desbetreffende gronden voor het eind van de planperiode zullen worden uitgegeven.

2.7.3. De SGV voorziet in een "nee-tenzij"-beleid voor stedelijke ontwikkelingen om wateroverlast tegen te gaan. Voor pijplijnprojecten wordt een uitzondering gemaakt, mits de negatieve watereffecten gecompenseerd worden met een aangepaste inrichting. Zoals is weergegeven in overweging 2.6.5. wordt een project aangemerkt als pijplijnproject indien dat is opgenomen in een structuurvisie die na 14 februari 2001 positief is beoordeeld door de Provinciale Planologische Commissie. Nu de structuurvisie Stadsbeeld 2020/2030, waarin het project Eeserwold als "Sprong over de snelweg" is opgenomen, op 19 november 2001 positief beoordeeld is door de Provinciale Planologische Commissie, is de Afdeling van oordeel dat er sprake is van een pijplijnproject. Verweerder heeft zich dan ook op het standpunt kunnen stellen dat er geen strijd is met de SGV.

2.7.4. In de Nota Ruimte is de Noordelijk Natte As aangewezen als robuuste ecologische verbindingszone. De netto begrenzing van de zone is nog niet vastgesteld. De exacte locatie en het ambitieniveau van de verbindingszone staan nog ter discussie. Er wordt mogelijk geopteerd voor een ecologische verbindingszone aan de zuidelijke zijde van de zandwinplas langs Rijksweg A32. Uit de stukken blijkt dat tussen de in het plan voorziene zandwinlocatie en de Steenwijker Aa een strook grond ligt die tenminste 60 m breed is en die zich aan de noordelijke zijde voortzet in een strook van 100 m breed. Deze strook langs de Steenwijker Aa kan ingevolge het plan worden ingericht als ecologische verbindingszone. In aanvulling hierop kunnen de randen van de zandwinplas en het krekensysteem een functie ten behoeve van de zone vervullen. Voorts is het mogelijk de zone te verbreden aan de oostelijke zijde van de Steenwijker Aa buiten het plangebied. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het voorliggende plan voldoende ruimte biedt om bedoelde ecologische verbindingszone langs de Steenwijker Aa te kunnen verwezenlijken.

2.7.5. Uit het rapport van Royal Haskoning betreffende het geohydrologisch onderzoek, zoals weergegeven in overweging 2.6.7., blijkt dat de beïnvloeding van natuurwaarden in de natuurgebieden De Woldberg en Kamperzand ten gevolge van de beoogde ontgravingen beperkt is en in de speciale beschermingszone "De Wieden" geheel afwezig is. Appellanten hebben de contouren van de grondwaterstand in het rapport niet betwist. Gelet hierop heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene zandwinning geen nadelige effecten zal hebben op de speciale beschermingszone De Wieden en geen ernstige effecten op de natuurgebieden De Woldberg en Kamperzand.

2.8. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan op de bestreden onderdelen 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 op deze punten anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder hierin in zoverre terecht geen aanleiding heeft hoeven zien goedkeuring aan het plan te onthouden.

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. B.J. van Ettekovén, Voorzitter, en mr. M.G.J. Parkins-de Vin en dr. K.J.M. Mortelmans, Leden, in tegenwoordigheid van mr. F.W.M. Kooijman, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Ettekovén w.g. Kooijman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 31 januari 2007

177-521.