

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:AZ9545
Datum uitspraak	28 februari 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Neder-Betuwe, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 15 juni 2005, het bestemmingsplan "Buitengebied Echteld 2004" vastgesteld.

Volledige tekst

200602138/1.

Datum uitspraak: 28 februari 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in de gedingen tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Neder-Betuwe,
2. de Kamer van Koophandel Rivierenland, gevestigd te Tiel, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2005 heeft de gemeenteraad van Neder-Betuwe, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 15 juni 2005, het bestemmingsplan "Buitengebied Echteld 2004" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 31 januari 2006, kenmerk RE2005.36541, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellant sub 1 bij brief van 16 maart 2006, bij de Raad van State ingekomen op 17 maart 2006, en appellant sub 2 bij brief van 5 april 2006, bij de Raad van State ingekomen op 6 april 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 22 augustus 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 november 2006, waar appellant sub 1, vertegenwoordigd door drs. P.G.F. van Gompel, ambtenaar van de gemeente, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. V.C.E. Wattenberg, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Appellant sub 2 is zonder bericht van verhindering niet ter zitting verschenen.

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 (hierna: de WRO) 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 goedkeuring heeft onthouden aan artikel 7 "Agrarisch oeverwalgebied" van de planvoorschriften.

2.3.1. Volgens appellanten heeft verweerder zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat in het plan geen, dan wel onvoldoende rekening is gehouden met de archeologische verwachtingswaarden in de gronden met de bestemming "Agrarisch oeverwalgebied". Appellant sub 1 voert in dit verband aan dat verweerder zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat, omdat die gronden op de Indicatieve Kaart voor de Archeologische Waarden (hierna: IKAW) de aanduiding "hoge trefkans" en "middelhoge trefkans" hebben, hij onderzoek had moeten doen naar de archeologische waarden in die gronden. Volgens appellant sub 1 kan een dergelijk onderzoek, gelet op de daarmee gepaard gaande tijd en kosten in redelijkheid niet van hem worden gevergd.

Dat de desbetreffende gronden deze aanduiding hebben rechtvaardigt volgens appellanten evenmin het door verweerder in het bestreden besluit voorgestane aanlegvergunningstelsel. Zij stellen dat een dergelijk stelsel slechts in beperkte mate kan bijdragen aan bescherming van de mogelijke archeologische waarden in de bodem. Volgens hen is het waarschijnlijk dat, gelet op het gebruik van de gronden in de afgelopen decennia, archeologische waarden al dan niet geheel verloren zijn gegaan. Gelet op de tijd en kosten die met een aanlegvergunningenprocedure gepaard gaan stellen appellanten zich op het standpunt dat in dit geval het belang van de agrariërs boven het belang van de bescherming van de archeologische waarden gaat.

Appellant sub 1 voert aan dat verweerder ten onrechte heeft verzuimd het plan te toetsen aan het beleid zoals dat was opgenomen in het Streekplan "Gelderland 1996" (hierna: Streekplan 1996). Volgens appellant sub 1 was verweerder daar wel toe gehouden nu het

plan is vastgesteld vóór de inwerkingtreding van het Streekplan "Gelderland 2005" (hierna: Streekplan 2005) en voor besluiten die zijn genomen vóór de inwerkingtreding van het Streekplan 2005 die in overeenstemming zijn met het destijds geldende beleid, dit beleid blijft gelden. Appellant sub 1 stelt zich op het standpunt dat artikel 7 van de planvoorschriften niet in strijd is met het Streekplan 1996, zodat daaraan ten onrechte goedkeuring is onthouden wegens strijd met het Streekplan 2005.

Het standpunt van verweerder

2.4. Verweerder heeft het planvoorschrift in strijd met een goede ruimtelijke ordening geacht en hieraan goedkeuring onthouden.

2.4.1. Verweerder heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat op grond van het Streekplan 2005 door gemeenten in ruimtelijke plannen die archeologische gegevens kunnen aantasten zo veel mogelijk rekening moet worden gehouden met bekende en te verwachten archeologische waarden en dat in het Streekplan 1996 archeologische waarden van groot belang worden geacht en dienen te worden ontzien en waar mogelijk te worden beschermd.

Verweerder heeft zich in dit verband op het standpunt gesteld dat de gronden die op de plankaart de bestemming "Agrarisch oeverwalgebied" hebben, op de IKAW de aanduiding "hoge trefkans" en "middelhoge trefkans" hebben. Verweerder heeft in dit verband aangevoerd dat sprake is van een verwachting van archeologische waarden in die gronden, maar dat geen nader onderzoek is verricht naar de daarin aanwezige archeologische waarden en daarmee geen rekening is gehouden.

Verweerder stelt zich op het standpunt dat de gemeenteraad ten onrechte niet heeft gemotiveerd waarom die archeologische waarden in de gronden niet worden beschermd tegen bodemkundige bewerkingen zoals bijvoorbeeld het afgraven van gronden en diepploegen.

Vaststelling van de feiten

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

2.5.1. Het plan voorziet in een planologische regeling voor de gronden in het buitengebied van de voormalige gemeente Echteld. Het plangebied valt aan te merken als een landelijk, agrarisch gebied en het plan is er op gericht om het karakter van het buitengebied in de toekomst te behouden.

2.5.2. In de plantoelichting staat dat naast de reeds bekende archeologische terreinen ook nog de nodige sporen van het verleden in de bodem verborgen zitten en dat met name de oeverwallen worden aangemerkt als terreinen met een hoge archeologische verwachtingswaarde.

De gronden met de bestemming "Agrarisch oeverwalgebied" hebben op de IKAW een hoge en middelhoge verwachtingswaarde.

Voor deze gronden bevat het plan geen voorschriften die aan de archeologische verwachtingswaarden bescherming bieden tegen bodemkundige bewerkingen, zoals het afgraven van gronden en diepploegen.

2.5.3. In het Streekplan 2005, dat op 20 september 2005 in werking is getreden, staat met betrekking tot het archeologisch beleid onder meer het volgende:

"Ruimtelijke plannen en projecten die archeologische gegevens in de bodem kunnen aantasten moeten zo veel mogelijk rekening houden met bekende en te verwachten archeologische waarden.

(...)

Voor het opsporen van te beschermen kwaliteiten, zijn twee kaarten beschikbaar: de Archeologische Monumentenkaart (AMK) Gelderland en de Indicatieve Kaart Archeologische Waarden (IKAW).

(...)

Bij afwegingen op het lokale schaalniveau is het nodig om gebruik te maken van gemeentelijke archeologische beleidskaarten en/of andere resultaten van veldinventariserend onderzoek."

2.5.4. In het Streekplan 2005 is de navolgende overgangsregeling opgenomen:

"Voor bestemmingsplannen en aanvragen voor een verklaring van geen bezwaar ex artikel 19 WRO, dan wel onderdelen van dergelijke plannen en aanvragen, die passen binnen het voorheen geldende Streekplan 1996, doch in strijd zijn met dit Streekplan Gelderland 2005 geldt de volgende overgangsregeling. Indien voornoemde plannen en aanvragen dan wel onderdelen hiervan voor de inwerkingtreding van het Streekplan Gelderland 2005 zijn vastgesteld, blijft het beleid van toepassing dat ten tijde van de vaststelling gold."

2.5.5. In het Streekplan 1996 staat onder meer het volgende:

"In het omgevingsbeleid is veel aandacht voor behoud en verbetering van de omgevings- en ruimtelijke kwaliteit. Instandhouding van het cultuurhistorisch erfgoed, waaronder begrepen het archeologisch erfgoed, (archeologische) monumenten, landschappelijke elementen en structuren (onder meer verkavelingspatronen), stedenbouwkundige structuren en (delen van) infrastructuur, is een speerpunt van dit plan.

(...)

Het behoud van cultuurhistorische belangrijke structuren en objecten wordt direct bevorderd door:

(...)

- bijzondere aandacht voor het niet zichtbare deel van het cultuurhistorisch erfgoed, de archeologische belangen moeten tijdig worden betrokken bij ruimtelijke planvorming.

(...)

Uitgangspunt bij de zorg voor het archeologische erfgoed is behoud/conservering in de bodem ter plekke. Waar mogelijk dient de planvorming voor gebieden met archeologische waarden zodanig plaats te vinden dat ongestoorde handhaving wordt verzekerd. Wanneer dit uiteindelijk niet mogelijk blijkt wordt (veelal) overgegaan tot opgraving.

(...)

Tevens is daarin als essentiële beleidsuitspraak voor het landelijk gebied vermeld dat cultuurhistorische en landschappelijke structuren, en archeologische en aardwetenschappelijke waarden van groot belang zijn en zullen worden ontzien en waar mogelijk versterkt.

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Het standpunt van verweerder dat voor gebieden die op de IKAW de aanduiding "hoge trefkans" en "middelhoge trefkans" hebben, zonder nader onderzoek zeker niet kan worden uitgesloten, dat er daadwerkelijk archeologische waarden voorkomen, acht de Afdeling niet onjuist. De stelling van appellanten dat de archeologische waarden in de bodem ten gevolge van het gebruik van de gronden in het verleden waarschijnlijk verloren zijn gegaan, hebben zij niet met enig onderzoek gestaafd. Voorts is aannemelijk dat de door verweerder in het bestreden besluit in aanmerking genomen bodemkundige bewerkingen zoals bijvoorbeeld het afgraven van gronden en diepploegen, het bodemarchief onherstelbaar kunnen beschadigen en de daarin opgeslagen informatie verloren kunnen doen gaan.

2.6.1. De gemeenteraad heeft in het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan bovendien niet gemotiveerd waarom geen bescherming van de archeologische verwachtingswaarden tegen bodemkundige bewerkingen zoals afgraven en diepploegen wordt geboden wat betreft de gronden met de bestemming "Agrarisch oeverwalgebied", terwijl dat wel het geval is bij toepassing van de wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van nieuwe ontwikkelingen ten aanzien van deze gronden zoals uitbreiding van agrarische bouwpercelen, functiewijziging naar agrarisch bedrijf en nieuwe landgoederen.

2.6.2. Met de enkele stelling van appellant sub 1, dat onderzoek naar de archeologische waarden zeer kostbaar is, heeft hij niet aannemelijk gemaakt dat die kosten zodanig zijn dat verweerder hieraan in redelijkheid groot gewicht had moeten hechten. In dit verband heeft verweerder in aanmerking kunnen nemen dat hij in de afgelopen jaren ongeveer 40% van de kosten van dergelijke onderzoeken heeft gesubsidieerd, zodat niet gezegd kan worden dat de kosten uitsluitend ten laste van de begroting van de gemeente Neder-Betuwe komen.

Daarnaast laat het bestreden besluit aan de gemeenteraad de mogelijkheid in het ingevolge artikel 30 van de WRO op te stellen plan de bescherming van archeologische verwachtingswaarden op andere wijze te bewerkstelligen, bijvoorbeeld door het opnemen van een aanlegvergunningstelsel. In hetgeen appellanten hebben aangevoerd bestaat geen grond voor het oordeel dat een aanlegvergunningstelsel ter bescherming van de archeologische verwachtingswaarden een onevenredige belemmering zal vormen voor de agrarische bedrijfsvoering, aangezien werken of werkzaamheden ten behoeve van normaal onderhoud, beheer of herstel van functies daarin doorgaans van de vergunningplicht zijn uitgesloten.

2.6.3. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich terecht op het standpunt gesteld dat in het plan in strijd met het Streekplan 2005 onvoldoende rekening is gehouden met de te verwachten archeologische waarden in de gronden met de bestemming "Agrarisch oeverwalgebied".

Voor zover appellant sub 1 heeft aangevoerd dat het plan niet in strijd is met het Streekplan 1996 en, gelet op de overgangsregeling in het Streekplan 2005, daarom geen redenen bestonden daaraan goedkeuring te onthouden, overweegt de Afdeling dat op grond van het Streekplan 1996 de archeologische waarden tijdig bij ruimtelijke planvorming dienen te worden betrokken. Verweerder heeft het plan daarom terecht ook in zoverre in strijd met het Streekplan 1996 geacht.

Conclusie

2.7. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat artikel 7 "Agrarisch oeverwalgebied" van de planvoorschriften 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 anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder terecht goedkeuring heeft onthouden aan artikel 7 "Agrarisch oeverwalgebied" van de planvoorschriften.

De beroepen van appellant sub 1 en appellant sub 2 zijn ongegrond.

Proceskosten

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekovén, Voorzitter, en mr. H.P.H.J.A.M. Hennekens en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, Leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Taal, ambtenaar van Staat.

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

Uitgesproken in het openbaar op 28 februari 2007

325-533