

Uitspraak 202100024/1/R3

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:396
Datum uitspraak	9 februari 2022
Inhoudsindicatie	<p>Bij besluit van 11 november 2020 heeft de raad van de gemeente Leeuwarden het bestemmingsplan "Leeuwarden - Partiële herziening Archeologie" vastgesteld. Het plan "Leeuwarden - Partiële herziening Archeologie" beoogt de bescherming van het archeologische erfgoed voor het hele grondgebied van de gemeente Leeuwarden op dezelfde wijze te regelen. Uit paragraaf 1.1 van de plantoelichting volgt dat de archeologische situatie in het plangebied is bekeken en dat vervolgens de archeologische verwachtingswaarden zijn omgezet in archeologische dubbelbestemmingen, zoals "Waarde - Archeologie 1" en "Waarde - Archeologie 2". Deze dubbelbestemmingen hebben in samenhang met de planregels tot gevolg dat een regeling ter bescherming van archeologische waarden geldt voor de activiteiten bouwen en het uitvoeren van een werk en werkzaamheden indien bodemingrepen noodzakelijk zijn. De regeling geldt alleen indien de in de desbetreffende planregel aangegeven oppervlakte en diepte wordt overschreden.</p>

Volledige tekst

202100024/1/R3.

Datum uitspraak: 9 februari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

LTO Noord, gevestigd te Zwolle,
appellante,
en
de raad van de gemeente Leeuwarden,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 november 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Leeuwarden - Partiële herziening Archeologie" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft LTO Noord beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 december 2021, waar LTO Noord, vertegenwoordigd door [gemachtigde], en de raad, vertegenwoordigd door A. den Herder en J. Oudhof, via een videoverbinding, zijn verschenen.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2. Het plan "Leeuwarden - Partiële herziening Archeologie" (hierna: het parapluplan) beoogt de bescherming van het archeologische erfgoed voor het hele grondgebied van de gemeente Leeuwarden op dezelfde wijze te regelen. Uit paragraaf 1.1 van de plantoelichting volgt dat de archeologische situatie in het plangebied is bekeken en dat vervolgens de archeologische verwachtingswaarden zijn omgezet in archeologische dubbelbestemmingen, zoals "Waarde - Archeologie 1" en "Waarde - Archeologie 2". Deze dubbelbestemmingen hebben in samenhang met de planregels tot gevolg dat een regeling ter bescherming van archeologische waarden geldt voor de activiteiten bouwen en het uitvoeren van een werk en werkzaamheden indien bodemingrepen noodzakelijk zijn. De regeling geldt alleen indien de in de desbetreffende planregel aangegeven oppervlakte en diepte wordt overschreden.

3. LTO Noord is een organisatie die opkomt voor de belangen van agrarische ondernemers in onder andere Leeuwarden die worden geraakt door het bestreden besluit. Zij kan zich niet met het parapluplan verenigen.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Verhouding bestaand planologisch regime en parapluplan

5. Om het beroep van LTO Noord inhoudelijk te kunnen beoordelen, dient de Afdeling eerst te beoordelen in hoeverre de raad erin is geslaagd om de verhouding tussen het bestaande planologische regime en het parapluplan te regelen.

5.1. Het parapluplan kent aan de gronden van het plangebied de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie 1", "Waarde - Archeologie 2", "Waarde - Archeologie 3", "Waarde - Archeologie 4", "Waarde - Archeologie 5", "Waarde - Archeologie 6", "Waarde - Archeologisch gemeentelijk monument" en "Waarde - Archeologisch rijksmonument" toe.

5.2. Ingevolge artikel 3.1 van de planregels zijn de voor "Waarde - Archeologie 1" aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor het behoud en de bescherming van de archeologische waarden van de gronden. Voor de hiervoor onder 5.1 genoemde overige dubbelbestemmingen zijn vergelijkbare schakelbepalingen in de planregels opgenomen, namelijk in de artikelen 4.1, 5.1, 6.1, 7.1, 8.1, 9.1 en 10.2.

5.3. In paragraaf 1.1 van de plantoelichting staat: "Ten behoeve van de bescherming van archeologische waarden biedt dit bestemmingsplan een juridisch-planologische regeling voor het hele grondgebied van de gemeente Leeuwarden. Bestaande regelingen worden hierdoor vervangen." In paragraaf 3.1 van de plantoelichting staat verder: "De bepalingen die betrekking hebben op de te onderscheiden bestemmingen, zijn vastgelegd in de regels en op de verbeelding. Het bestemmingsplan geeft aan waar welke dubbelbestemming geldt, afhankelijk van het beschermingsniveau. Dit bestemmingsplan bevat alleen dubbelbestemmingen. Deze worden als een deken over het grondgebied van de gemeente gelegd, voor zover er archeologische (verwachtings-) waarden aanwezig zijn. De nu in de bestemmingsplannen geldende overige bestemmingen blijven ongewijzigd."

5.4. Op zichzelf kan in overeenstemming met het systeem van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) een bestemmingsplan worden vastgesteld dat alleen voorziet in de planonderdelen (bestemmingen, aanduidingen en regels) die ten opzichte van een bestaand bestemmingsplan worden gewijzigd. Gelet op de rechtszekerheid is evenwel vereist dat de planregels in een zogenoemde schakelbepaling ondubbelzinnig bepalen dat de verbeelding en planregels uit het vorige bestemmingsplan al dan niet gedeeltelijk van (overeenkomstige) toepassing blijven. Voorts dient in de planregels te zijn vastgelegd voor welke gronden het nader te noemen bestemmingsplan al dan niet gedeeltelijk van toepassing blijft (vergelijk de uitspraak van 3 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2142](#)).

De schakelbepaling in onder meer artikel 3.1 van de planregels voldoet hier niet aan, nu hierin niet is bepaald dat de verbeelding en planregels uit bestaande bestemmingsplannen, al dan niet gedeeltelijk, van toepassing blijven en niet is bepaald welke bestemmingsplannen dit betreft. Gelet hierop is het plan in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel vastgesteld.

6. Uit een oogpunt van definitieve geschillenbeslechting ziet de Afdeling aanleiding om het plan te beoordelen als waren daarin schakelbepalingen opgenomen die genoemde opzet ondervangen en voldoen aan de eisen van de rechtszekerheid.

Regeling voor de activiteit bouwen

7. LTO Noord kan zich niet verenigen met de in de planregels neergelegde regeling ter bescherming van archeologische waarden voor de activiteit bouwen indien de in de

desbetreffende planregels aangegeven oppervlakte en diepte wordt overschreden. Zij betoogt dat deze regeling ten onrechte wordt gekoppeld aan de oppervlakte van het te realiseren gebouw of bouwwerk. Ter illustratie wijst zij erop dat bij het bouwen van agrarische schuren en bouwwerken de bodem alleen ter plaatse van de poeren of heipalen zal worden verstoord. Door de koppeling aan de oppervlaktes van de te realiseren agrarische schuren en bouwwerken, is de regeling daarom niet gekoppeld aan de mate waarin de archeologische waarden worden verstoord, aldus LTO Noord.

7.1. Artikel 1.8 van de regels van het bestreden plan luidt:

"Begrippen

In deze regels wordt verstaan onder:

[...]

1.8 bodemingrepen:

werken en werkzaamheden waarvan mag worden aangenomen dat zij het bodemarchief kunnen aantasten;"

Artikelen 2.1 tot en met 2.3 luiden:

"Wijze van meten

Bij toepassing van deze regels wordt als volgt gemeten:

2.1 de diepte van een bodemingreep of van werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden:

vanaf het peil tot aan het diepste punt van de ingreep;

2.2 de oppervlakte van een bodemingreep of van werken, geen bouwwerken zijnde, en werkzaamheden:

het gebied tot één meter buiten de buitenwerkse grens van het werk;

2.3 de oppervlakte van een bouwwerk:

tussen de buitenwerkse gevelvlakken en/of het hart van de scheidingsmuren, neerwaarts geprojecteerd op het gemiddelde niveau van het afgewerkte bouwterrein ter plaatse van het bouwwerk."

Voor de gronden met de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie 1" gelden onder meer de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van de planregels. Artikel 3.2.1 luidt:

"Voor bouwwerken waarvoor bodemingrepen nodig zijn met een oppervlakte groter dan 25 m² en die de bodem dieper dan 0,30 m beneden maaiveld verstoren moet alvorens een omgevingsvergunning voor het bouwen wordt verleend, door de aanvrager een rapport worden overlegd waarin:

a. de archeologische waarden van de gronden die blijkens de aanvraag kunnen worden verstoord in voldoende mate zijn vastgesteld, en:

b. in voldoende mate is aangegeven op welke wijze de archeologische waarden worden bewaard en/of gedocumenteerd."

Artikel 3.2.2 van de planregels luidt:

"Een omgevingsvergunning als bedoeld in lid 3.2.1 wordt uitsluitend verleend indien geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de archeologische waarden van de gronden."

Voor de hiervoor onder 5.1 genoemde overige dubbelbestemmingen is een vergelijkbare regeling in de planregels opgenomen.

Artikel 42.1.1 van de regels van het bestemmingsplan "Bûtengebied" luidt:

"Voor bouwwerken, waarvoor bodemingrepen nodig zijn met een oppervlakte groter dan 500 m² en dieper dan 30 cm, moet alvorens een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk wordt verleend, door de aanvrager een rapport worden overgelegd waarin, naar het oordeel van burgemeester en wethouders:

- a. de archeologische waarden van de gronden die blijkens de aanvraag kunnen worden verstoord in voldoende mate zijn vastgesteld; en
- b. in voldoende mate is aangegeven op welke wijze de archeologische waarden worden bewaard en/of gedocumenteerd."

Artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk,

[...]."

Artikel 2.10 luidt:

"1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

[...]

- c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;

[...]."

7.2. Uit de plantoelichting, de zienswijzennota en het verweerschrift van de raad volgt dat vóór de vaststelling van het parapluplan in verschillende bestemmingsplannen al archeologische dubbelbestemmingen waren toegekend aan de gronden van het plangebied. Daarbij waren in de planregels regelingen opgenomen ter bescherming van de archeologische waarden voor de activiteit bouwen indien de in de desbetreffende planregel aangegeven oppervlakte en diepte zou worden overschreden, zoals in artikel 42.1.1 van de regels bij het bestemmingsplan "Bûtengebied". Met het parapluplan wordt beoogd de bescherming van de archeologische waarden met eenzelfde regeling voort te zetten, waarbij formuleringen, vrijstellingsdieptes en oppervlaktes per (verwachtings-)waarde zijn geüniformeerd. Gestreefd is naar een vergelijkbaar beschermingsregime, tenzij onderzoek aanleiding gaf voor een versoepeling, terwijl voor bepaalde locaties sprake is van een verzwaring.

7.3. De raad heeft in zijn verweerschrift toegelicht dat de regeling ter bescherming van de

archeologische waarden voor de activiteit bouwen dient te worden gekoppeld aan de oppervlakte van de bodemingreep die nodig is voor het bouwwerk. Volgens de raad kan de gezamenlijke oppervlakte van bijvoorbeeld heipalen die onderdeel zijn van een bouwwerk - anders dan LTO Noord heeft betoogd - niet maatgevend zijn voor de toepasselijkheid van de regeling. De raad stelt in dat verband dat vóór het heien veelal al grond wordt afgegraven, zelfs meer dan de netto-oppervlakte van het toekomstige gebouw. Verder wijst de raad erop dat het indrijven van de heipalen de grond rondom de heipalen kan samenpersen en de omliggende bodemlagen naar beneden doen verplaatsen. Er zullen dus meer oppervlaktes worden verstoord dan de gezamenlijke oppervlakte van de heipalen, aldus de raad. Daarom moet volgens de raad de regeling worden aangehouden zoals neergelegd in het parapluplan. Gelet op deze toelichting van de raad is de Afdeling van oordeel dat de raad in redelijkheid in de planregels indien voor een bouwwerk een bodemingreep nodig is de toepasselijkheid van de regeling ter bescherming van de archeologische waarden voor de activiteit bouwen heeft kunnen koppelen aan de oppervlakte en de diepte van de bodemingreep. Gelet op artikel 1.8 van de planregels zijn bodemingrepen werken en werkzaamheden waarvan mag worden aangenomen dat zij het bodemarchief kunnen aantasten. Op grond van wat de raad heeft gesteld, acht de Afdeling het aannemelijk dat het bouwen van bouwwerken het bodemarchief over een grotere oppervlakte kan aantasten dan alleen ter plaatse van de poeren of heipalen. De raad heeft er dan ook in redelijkheid van kunnen afzien de toepasselijkheid van de regeling ter bescherming van de archeologische waarden voor de activiteit bouwen, te koppelen aan de oppervlakte van de poeren of heipalen.

Het betoog slaagt niet.

8. Volgens LTO Noord is de regeling ter bescherming van de archeologische waarden voor de activiteit bouwen uit het parapluplan onevenredig bezwarend voor agrariërs. Ter zitting heeft zij dit betoog erop toegespitst dat volgens haar de regeling onnodige administratieve lasten en tijdrovende procedures tot gevolg heeft. De extra onderzoekslasten staan volgens LTO Noord niet in verhouding tot de te beschermen archeologische waarden.

8.1. De Afdeling stelt voorop dat voor de activiteit bouwen een omgevingsvergunning moet worden aangevraagd als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo. Gelet op artikel 2.10, eerste lid, onder c, van de Wabo maakt de toets aan de regeling in het parapluplan ter bescherming van de archeologische waarden voor de activiteit bouwen deel uit van de beoordeling van een dergelijke aanvraag. In zoverre leidt deze regeling in het parapluplan niet tot afzonderlijke procedures. Verder heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de regeling in het parapluplan niet leidt tot een onevenredige verzwaring van de vergunningprocedure in verhouding tot de daarmee te beschermen archeologische belangen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. Gelet op wat hiervoor onder 5.4 is overwogen, is het besluit van 11 november 2020 in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel vastgesteld.

Bestuurlijke lus

10. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak alsnog:

- met inachtneming van wat is overwogen onder 5.4, toereikende schakelbepalingen toe te

voegen aan de planregels;

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Afdeling 3.4 van de Awb hoeft niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten en griffierecht

11. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Leeuwarden op om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overweging 10 het daar omschreven gebrek in het besluit van 11 november 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Leeuwarden - Partiële herziening Archeologie" te herstellen, en

- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Kuipers

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 februari 2022

271-926