

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:4121

Datum uitspraak

8 november 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 16 december 2021 heeft de raad van de gemeente Zaltbommel het bestemmingsplan "Buitenstad Zaltbommel" vastgesteld. Voor het grootste deel van het plangebied gold voor het besluit van 16 december 2021 geen bestemmingsplan. Het bestemmingsplan dat voorligt, voorziet in de mogelijkheid om het verouderde industrieterrein te transformeren tot een locatie met ongeveer 300 woningen en commerciële functies. [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] betogen dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plangebied binnen bestaand stedelijk gebied is gelegen. Zij voeren aan dat het plangebied aangemerkt moet worden als een buitendijks industriegebied, omdat de aanwijzing voor experimenten met aangepast bouwen in 2014 is vervallen. Zij stellen dat voor een buitendijks industriegebied een speciaal regime geldt, dat geen verband houdt met de criteria voor het bestaand stedelijk gebied. Als deze functie niet langer benut wordt, dan kan de minister besluiten om het terrein weer onderdeel van de Waal te laten zijn.

Volledige tekst

202201321/1/R4.

Datum uitspraak: 8 november 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellant sub 1], wonend te Zaltbommel,
2. Vereniging Vestingstad Zaltbommel, gevestigd te Zaltbommel (hierna: VVZ),
3. [appellant sub 3], wonend te Zaltbommel,

appellanten,
en

de raad van de gemeente Zaltbommel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 16 december 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitenstad Zaltbommel" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

VVZ heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak behandeld op de zitting van 30 juni 2023, waar [appellant sub 1], VVZ, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], [appellant sub 3], en de raad, vertegenwoordigd door mr. J. Truijen, S. Verbaarschot en J.W.M. Hendriks, bijgestaan door mr. M.A. Grapperhaus, advocaat te Amsterdam, en vergezeld door G. Wolfs, zijn verschenen. Verder is op de zitting Waalbommel B.V., vertegenwoordigd door mr. M.A. Grapperhaus, advocaat te Amsterdam, vergezeld door [gemachtigde B], [gemachtigde C], [gemachtigde D] en [gemachtigde E], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Voor het grootste deel van het plangebied gold voor het besluit van 16 december 2021 geen bestemmingsplan. Het bestemmingsplan dat voorligt, voorziet in de mogelijkheid om het verouderde industrieterrein te transformeren tot een locatie met ongeveer 300 woningen en commerciële functies.

Hoe beoordeelt de Afdeling een beroep tegen een bestemmingsplan

2. 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 oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Op welke beroepsgronden gaat de Afdeling inhoudelijk in?

3. Op deze zaak is de Crisis- en herstelwet (hierna: de Chw) van toepassing. Artikel 1.6a van de Chw bepaalt dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen nieuwe beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. De Afdeling zal daarom alleen de gronden bespreken die zijn aangevoerd in de beroepschriften. Gronden die daarna, zoals in nadere stukken, zijn aangevoerd, laat de Afdeling buiten beschouwing.

Ladder voor duurzame verstedelijking

4. [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] betogen dat de raad zich ten onrechte op het

standpunt heeft gesteld dat het plangebied binnen bestaand stedelijk gebied is gelegen. Zij voeren aan dat het plangebied aangemerkt moet worden als een buitendijks industriegebied, omdat de aanwijzing voor experimenten met aangepast bouwen in 2014 is vervallen. Zij stellen dat voor een buitendijks industriegebied een speciaal regime geldt, dat geen verband houdt met de criteria voor het bestaand stedelijk gebied. Als deze functie niet langer benut wordt, dan kan de minister besluiten om het terrein weer onderdeel van de Waal te laten zijn.

4.1. In de overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724, heeft de Afdeling onder 10.1 overwogen hoe moet worden beoordeeld of een plangebied kan worden aangemerkt als bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, gelezen in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, onder h, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro). Bij de beantwoording van deze vraag moet volgens de jurisprudentie van de Afdeling worden beoordeeld of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied al een stedenbouwkundige samenstel van wonen, dienstverlening, detailhandel of horeca mogelijk maakt, of dat het gebied op grond van het voorgaande plan kan worden beschouwd als bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

4.2. Artikel 1.1.1 van het Bro luidt:

"1. In dit besluit en de hierop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...];

h. bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur;

[...]."

4.3. De Afdeling stelt vast dat voor het grootste deel van het plangebied geen bestemmingsplan gold tot het besluit van 16 december 2021. De jachthaven en het aangrenzende parkeerterrein vormen daar een uitzondering op. Het bestemmingsplan "Binnenstad Zaltbommel" kende de bestemmingen "Verkeer" en "Water" aan die gronden toe. Gelet op deze omstandigheid is de Afdeling van oordeel dat de raad de vraag of sprake is van bestaand stedelijk gebied, redelijkerwijs heeft kunnen beantwoorden aan de hand van de feitelijke situatie in het plangebied. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 18 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1844.

Gelet op de omstandigheid dat het plangebied grotendeels verhard is, bebouwd is met loodsen, kantoren en woningen en in gebruik is voor stedelijke functies zoals een bouwbedrijf, de opslag ten behoeve van dat bedrijf en detailhandel, en dat er in de directe omgeving van het plangebied een horecagelegenheid, een parkeerterrein en woonwijken aanwezig zijn, is de Afdeling van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat er sprake is van een bestaand stedelijk gebied.

Dat gronden voorheen waren aangewezen als een locatie voor "Experimenteren Met Aangepast Bouwen", ook wel EMAB, maakt dat niet anders. Dat geldt ook voor de omstandigheid dat Rijkswaterstaat op 24 april 1952 een vergunning voor het ophogen van de buitendijkse percelen heeft verleend aan de gemeente Zaltbommel. Deze omstandigheden zijn namelijk niet relevant voor de uitleg van het begrip bestaand stedelijk gebied als bedoeld in het Bro. Wat betreft de stelling van [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] dat er een speciaal juridisch regime geldt voor deze locatie, overweegt de Afdeling dat haar niet is

gebleken van een speciaal juridisch regime dat bepalend is voor de uitleg van het begrip bestaand stedelijk gebied.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met de structuurvisie en het Stedenbouwkundig Plan van Eisen

5. [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] stellen dat het bestemmingsplan geen uitvoering geeft aan de "Structuurvisie Waalweelde West" (hierna: de Structuurvisie). Volgens hen wordt er geen verbinding tussen 'Buitenstad Zaltbommel' en de historische binnenstad gerealiseerd, maar wordt er in plaats daarvan een confrontatie gezocht tussen de verschillende bouwstijlen en verschijningsvormen. Daarnaast voeren zij aan dat het bestemmingsplan in strijd is met de voorwaarden van hoofdstuk 3 van het Stedenbouwkundig Plan van Eisen (hierna: het SPvE). Het gaat volgens hen om de voorwaarden dat de bebouwing geen belemmering mag vormen voor toekomstige rivierkundige maatregelen en dat de bouwactiviteit in combinatie met een gelijktijdige of voorafgaande rivierverruiming een netto waterstanddaling moet opleveren.

5.1. In paragraaf 2.10 van de Structuurvisie staat dat Buitenstad Zaltbommel is opgenomen als een functieveranderingslocatie. De opgave voor de Buitenstad is het maken van een kwaliteitssprong waarbij de binnenstad en de buitenstad elkaar gaan versterken. De relatie en wisselwerking tussen Buitenstad Zaltbommel en de historische binnenstad zijn belangrijk bij de herontwikkeling van de locatie. Voor de ontwikkeling van Buitenstad Zaltbommel is op 26 september 2013 het SPvE door de raad van Zaltbommel vastgesteld. Volgens de raad vormt het SPvE het toetsingskader voor de planvorming voor de ontwikkeling van het terrein.

5.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat het bestemmingsplan in overeenstemming is met de Structuurvisie. Volgens de raad is er bewust voor gekozen een contrast met de historische binnenstad als uitgangspunt voor de ontwikkeling te hanteren. Daarmee wordt voortgeborduurd op het industriële karakter van de locatie als scheepswerf, inclusief het historisch besef daarvan. De vestingstad en de buitenstad behouden volgens de raad op die manier ook hun eigen karakter.

5.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat met het bestemmingsplan uitvoering wordt gegeven aan de Structuurvisie. De raad heeft zich op het standpunt mogen stellen dat de historische binnenstad en Buitenstad Zaltbommel elkaar versterken door middel van een contrast. Dat [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] hierover met de raad van mening verschillen en vinden dat een onderlinge versterking juist wordt bereikt door middel van een uniforme vormgeving, betekent niet dat het standpunt van de raad onjuist is en dat de raad het plan daarom niet vast heeft mogen stellen.

Over het betoog dat het plan in strijd is met de voorwaarden van hoofdstuk 3 van het SPvE, overweegt de Afdeling dat hoofdstuk 3 van het SPvE alleen maar een beschrijving van het tot dan toe geldende beleidskader betreft. Het is daarentegen hoofdstuk 6 van het SPvE waar de randvoorwaarden voor de planvorming zijn opgenomen. Omdat de voorwaarden waar [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] op wijzen, geen deel uitmaken van de randvoorwaarden van hoofdstuk 6, komen zij niet aan de orde als randvoorwaarden voor het bestemmingsplan. Dit betekent dat de raad het bestemmingsplan niet aan de genoemde voorwaarden uit hoofdstuk 3 van het SPvE hoefde te toetsen.

Het betoog slaagt niet.

Stikstofdepositie

6. [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] betogen dat er bij het berekenen van de stikstofdepositie geen rekening is gehouden met het bouwverkeer dat nodig is voor het realiseren van de sokkel waarop de wijk wordt gebouwd. Zij menen daarom dat de gevolgen van de stikstofdepositie voor het nabij gelegen Natura 2000-gebied onvoldoende zijn onderzocht.

6.1. Artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

6.2. De Afdeling overweegt dat uit de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.51, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

De Afdeling stelt vast dat het voor [appellant sub 1] en [appellant sub 3] dichtstbij gelegen Natura 2000-gebied op ongeveer 400 m afstand van hun woningen ligt. Dat gebied ligt aan de overzijde van de Waal. Tussen het Natura 2000-gebied en hun woningen ligt behalve de Waal ook bebouwing. Gelet hierop is er naar het oordeel van de Afdeling geen verwevenheid tussen de belangen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3] bij een aanvaardbaar woon- en leefklimaat en het algemene natuurbelang dat de Wnb beoogt te beschermen. Dit betekent dat het relativiteitsvereiste van artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan vanwege de beroepsgrond over stikstof van [appellant sub 1] en [appellant sub 3], zodat wat zij verder hebben aangevoerd, onbesproken kan blijven.

6.3. Over het betoog van VVZ overweegt de Afdeling dat de raad tijdens de zitting heeft toegelicht dat er bij het berekenen van de stikstofdepositie wel rekening is gehouden met het bouwverkeer dat nodig is voor het realiseren van de sokkel. De raad heeft daarvoor gewezen op de emissieberekeningen voor de aanlegfase die onderdeel uitmaken van het stikstofdepositieonderzoek dat als bijlage 15 bij de plantoelichting is gevoegd. Gelet hierop ziet de Afdeling in het betoog van VVZ geen aanleiding voor de vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Gelders Natuurnetwerk

7. [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] stellen dat het bestemmingsplan leidt tot aantasting van het Gelders Natuurnetwerk en dat er daarom ook sprake is van strijd met

artikel 1 van de Habitatrichtlijn.

7.1. De Afdeling stelt vast dat het plangebied geen deel uitmaakt van het Gelders Natuurnetwerk. Dit betekent dat artikel 2.39 van de Omgevingsverordening Gelderland, zoals dat op het moment van de vaststelling van het bestemmingsplan gold, niet van toepassing is op dit plan. Over de tijdens de zitting naar voren gebrachte stelling dat het Gelders Natuurnetwerk beschermd moet worden tegen de externe werking van het bestemmingsplan, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken van een bepaling in de Omgevingsverordening Gelderland op grond waarvan het Gelders Natuurnetwerk beschermd moet worden tegen de gestelde externe werking van het plan.

Het betoog slaagt niet.

Water

8. [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] betogen dat de gevolgen voor de Waal niet juist in kaart zijn gebracht. Zij voeren aan dat er door de raad niet is onderkend dat de "bottleneck" van de Waal als gevolg van dit bestemmingsplan zal verplaatsen. Daarnaast is er volgens hen bij het onderzoek naar de gevolgen voor de Waal ten onrechte uitgegaan van het verouderde uitgangspunt dat de waterafvoer bij Lobith bij hevige regenval 16.000 m³ per seconde zal bedragen, terwijl uit recentere bevindingen blijkt dat er uitgegaan moet worden van een waterafvoer van 18.000 m³ per seconde.

[appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] stellen verder dat zij zich niet kunnen vinden in het hanteren van een overstromingskans van 1:250. Ook zijn zij het niet eens met het besluit van de minister van Infrastructuur en Waterstaat om het plangebied vrij te stellen van de vergunningplicht voor het gebruik van waterstaatswerken als bedoeld in artikel 6.12 van het Waterbesluit.

8.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de effecten voor de Waal uitvoerig zijn besproken in paragrafen 5.2 en 5.12 van de plantoelichting, de "Watertoets Buitenstad te Zaltbommel" van Fugro NL Land B.V. van 19 juni 2020 (hierna: de watertoets) en de "Klimaatscan Buitenstad Zaltbommel" van Witteveen+Bos van 2 april 2020 (hierna: de klimaatscan). De watertoets en de klimaatscan zijn als bijlagen 7 en 17 bij de plantoelichting gevoegd. Door de raad is toegelicht dat het plangebied een bestaande buitendijkse locatie is en dat het gebied voor het grootste deel verhard is. Deze verharding zal als gevolg van de beoogde ontwikkeling met 14.600 m² afnemen. Ook wordt het maaiveld met 1,5 m verhoogd ten behoeve van de waterveiligheid. De beoogde ontwikkeling neemt geen extra ruimte van de Waal in.

Verder heeft de raad in het "Inspraakverslag bestemmingsplan 'Buitengebied Zaltbommel'" (hierna: de zienswijzennota) toegelicht dat de waterstaatkundige functie van de buitenstad per 1 oktober 2020 is komen te vervallen. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat acht het gebied van ondergeschikt waterstaatkundig belang en van weinig invloed op de rivierbedding. Het terrein is niet belemmerend voor de ruimte van de rivier en de afvoer van water. Dat geldt ook voor toekomstige klimaatverandering en toenemende piekafvoeren bij de rivier. Ook is door het ministerie beschreven dat de buitenstad als hooggelegen en dichtbebouwd haven- en industriegebied in de stroomluwte nabij de kern van een stad, geen effectieve plek is voor toekomstige rivierverruiming.

Tot slot heeft de raad tijdens de zitting toegelicht dat de overstromingskans van 1:250 ook voor andere buitendijkse gebieden wordt gehanteerd, bijvoorbeeld bij de Maas.

8.2. Over het betoog dat het plangebied ten onrechte is vrijgesteld van de vergunningplicht

van artikel 6.12 van het Waterbesluit, overweegt de Afdeling het volgende. Het besluit van de regering tot wijziging van het Waterbesluit waarbij het gebied is vrijgesteld van de vergunningplicht van artikel 6.12 van het Waterbesluit, ligt niet ter beoordeling voor in deze beroepsprocedure. Daarom komt de Afdeling niet toe aan een inhoudelijke bespreking van dit betoog.

8.3. De Afdeling is van oordeel dat de gevolgen van het plan voor de Waal met de watertoets en de klimaatscan voldoende zijn onderzocht en in kaart zijn gebracht door de raad. In wat [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze onderzoeken qua inhoud gebrekkig zijn of onvoldoende zorgvuldig tot stand zijn gekomen. Anders dan [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] stellen, is er bij de klimaatscan uitgegaan van een waterafvoer bij Lobith van 18.000 m3 per seconde bij hevige regenval. Wat betreft de stelling dat de "bottleneck" in de Waal zich zal verplaatsen als gevolg van het plan, overweegt de Afdeling dat deze stelling niet is onderbouwd en dat er verder geen concrete aanknopingspunten zijn aangedragen op grond waarvan het aannemelijk is dat de bottleneck zich werkelijk zal verplaatsen als gevolg van het plan. Daarbij acht de Afdeling van belang dat de beoogde ontwikkeling geen extra ruimte van de Waal inneemt en dat het gebied door de regering vrijgesteld is van de vergunningplicht van artikel 6.12 van het Waterbesluit, omdat het van ondergeschikt waterstaatkundig belang is, weinig invloed heeft op de rivierbedding en het terrein niet belemmerend is voor de ruimte van de rivier en de afvoer van water.

Verder overweegt de Afdeling dat alleen de omstandigheid dat [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] vinden dat de overstromingskans van 1:250 voor buitendijks gelegen plangebied te laag is, niet betekent dat zo'n overstromingskans als uitgangspunt bij de beoordeling van de gevolgen van het bestemmingsplan voor de waterveiligheid voor de bewoners in het gebied niet gehanteerd had mogen worden. Zoals op de zitting is besproken en tussen partijen niet in geschil is, geldt er geen wettelijke overstromingskans voor buitendijks gelegen gebied. Tijdens de zitting hebben [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] op een vraag van de Afdeling ook niet kunnen motiveren waarom de raad een overstromingskans van 1:250 voor een buitendijks gebied als uitgangspunt voor de beoordeling van de waterveiligheid onaanvaardbaar had moeten achten. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in wat [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] hebben aangevoerd, geen grond om het bestemmingsplan te vernietigen.

Het betoog slaagt niet.

Cultuurhistorische en archeologische waarden

9. [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] betogen dat de cultuurhistorische en archeologische waarden onvoldoende zijn onderzocht. Daartoe voeren zij aan dat in het archeologische bureauonderzoek van Archeologenbureau Argo van mei 2020 ten onrechte niet is toegelicht welke werken in het verleden voor de stadsverdediging zijn aangebracht in de gronden die zijn aangewezen in het selectiebesluit van het college van 18 mei 2021. Historisch kaartmateriaal duidt namelijk op de aanwezigheid van een ravelijn, een halve maan en een schansdijk met rondeel. Deze werken zijn echter niet benoemd in het onderzoeksrapport van mei 2020. Bovendien heeft Archeologenbureau Argo bij het verkennend booronderzoek van mei 2021 milieuboringen gehanteerd als archeologische proefboringen, waarbij om de werken heen geboord lijkt te zijn. Omdat de werken niet benoemd zijn in het onderzoeksrapport en het onderzoek is uitgevoerd met onjuiste boringen, heeft de raad zich volgens [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] niet op het onderzoeksrapport van mei 2020 kunnen baseren.

9.1. De raad heeft in het verweerschrift toegelicht dat het karakter van de scheepswerf met het bestemmingsplan behouden blijft. Zo wordt de kraanbaan daarin behouden en is er een procedure gestart om deze aan te wijzen als een gemeentelijk monument. De grote hal, de timmerwerkplaats en het directiekantoor kunnen daarentegen niet behouden worden, omdat er in verband met de waterveiligheid een zogenoemde sokkel geplaatst moet worden.

Daarnaast heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat de eventueel aanwezige zestiende- en zeventiende-eeuwse resten van verdedigingswerken niet over het hoofd zijn gezien bij het archeologisch onderzoek. Bij het onderzoek is volgens de raad juist extra aandacht besteed aan de mogelijke aanwezigheid van deze resten. Er zijn echter geen aanwijzingen gevonden voor de aanwezigheid daarvan. Wel verwacht de raad dat er nog twee scheepshellingen liggen onder eerder aangebrachte verhogingen van het maaiveld. Als zulke scheepshellingen bij de uitvoering van werkzaamheden worden aangetroffen, dan zullen zij zoveel mogelijk bewaard blijven. Bovendien wordt beoogd om deze scheepshellingen dan ook als gemeentelijk monument aan te wijzen.

9.2. De Afdeling stelt vast dat in de "Cultuurhistorische inventarisatie en waardering" van Bureau voor Bouwhistorie en Architectuurgeschiedenis en Bureau Lantschap van mei 2014, dat als bijlage 5 aan de plantoelichting is gevoegd, is erkend dat de door [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] genoemde vestingwerken in het verleden aanwezig waren. De ravelijn waar zij op wijzen is in dit onderzoeksrapport echter benoemd als een lunet.

Vervolgens is er ten behoeve van het plan het onderzoeksrapport van Archeologenbureau Argo van mei 2020 opgesteld, met als doel het verkrijgen van informatie aan de hand van bestaande bronnen over bekende of te verwachten archeologische waarden binnen het plangebied. Dit onderzoek heeft met betrekking tot het plangebied beperkte archeologische en aardkundige data opgeleverd. Daarom is er vervolgens onderzoek gedaan door middel van boringen om verstoringen en de bodemgelaagdheid onder het ophoogpakket inzichtelijk te maken en de archeologische verwachtingen voor het plangebied nader te specificeren. Op het moment dat de geplande bodemingrepen niet dieper gaan dan het recentelijk aangebrachte ophoogpakket, is aanvullend archeologisch onderzoek niet noodzakelijk, zo volgt uit het onderzoeksrapport. Uit het onderzoeksrapport van Archeologenbureau Argo van mei 2021, waarin de resultaten van de boringen zijn opgenomen, blijkt dat de bodemopbouw binnen het plangebied in principe intact is. Het oorspronkelijke maaiveld van de uiterwaarden uit de twintigste eeuw liggen, zoals verwacht, onder een pakket van recente ophogingslagen van ongeveer 3 m. Verder zijn er geen aanwijzingen voor de mogelijke aanwezigheid van een vestingwerk uit de zeventiende eeuw gevonden. Als een dergelijk vestingwerk ter plaatse aanwezig zou zijn geweest, dan is dat waarschijnlijk al in of voor de negentiende eeuw ontmanteld, omdat een dergelijk werk niet meer staat aangegeven op de Kadastrale Minuut uit die tijd. De gemeente heeft daarom het gebied bij selectiebesluit van 18 mei 2021, dat als bijlage 4 aan de plantoelichting is gevoegd, vrijgegeven.

Gelet op deze onderzoeken is de Afdeling van oordeel dat de raad de cultuurhistorische en archeologische waarden van het plangebied voldoende heeft onderzocht. De Afdeling geeft nog aan [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] mee dat er op grond van de Erfgoedwet een meldingsplicht bestaat op het moment dat er toch archeologische waarden worden aangetroffen.

Het betoog slaagt niet.

Rijksbeschermd stadsgezicht

10. [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] betogen dat de bepalingen voor de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" van het voorliggende bestemmingsplan ten onrechte niet volledig overeenkomen met de bepalingen van het bestemmingsplan "Binnenstad Zaltbommel" dat in 2010 is vastgesteld. Zij voeren aan dat de raad de bepalingen uit het voorgaande plan één op één had moeten overnemen, zodat voor het gehele gebied dat in 1984 als beschermd stadsgezicht is aangewezen, dezelfde regels gelden.

[appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] voeren ook aan dat er in het bestemmingsplan aan voorbij wordt gegaan dat de aanwezige haven, de brede strook achter Tivoli, het kantoor en de oevers van de oude haven behoren tot het beschermd stadsgezicht. De omstandigheden dat de scheepswerf het beschermd stadsgezicht ondersteunt en de bijzondere ligging van de Waal in relatie tot het beschermd stadsgezicht zijn ook niet onderkend in het plan. Volgens [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] vallen het markante silhouet en het karakteristieke beeld van het stadsgezicht weg naast de beoogde bebouwing, gelet op de hoogte, massiviteit en het dominante decor van die bebouwing.

Zij voeren verder aan dat het onvoldoende rechtszeker is wat er binnen de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" gebouwd mag worden, omdat artikel 13.2.1 van de planregels bepaalt dat het niet mogelijk is om gebouwen te realiseren binnen deze dubbelbestemming. Daarnaast is het college van burgemeester en wethouders volgens hen op grond van artikel 13.2.3 van de planregels bevoegd om een vrijstelling te verlenen. Maar het is onvoldoende duidelijk waaraan deze vrijstelling getoetst moet worden, omdat verwezen wordt naar een beeldkwaliteitsplan dat niet bestaat.

10.1. Artikel 13.1 van de planregels luidt:

"a. De voor 'Waarde - Beschermd Stadsgezicht' aangewezen gronden zijn, behalve voor de andere daar voorkomende bestemmingen, mede bestemd voor het behoud en zo mogelijk herstel van de ruimtelijke structuur en de cultuurhistorische waarden van Zaltbommel zoals omschreven in het in de bijlagen opgenomen bij het aanwijzingsbesluit d.d. 21 december 1984;

b. De gronden waarop de dubbelbestemming rust mogen worden gebruikt volgens de gebruiksregels van de onderliggende bestemming, mits:

1. het gebruik van de onderliggende bestemming niet in strijd is met de hierna te gegeven gebruiksregels van de dubbelbestemming; en
2. het gebruik van de onderliggende bestemming niet zodanig is dat daarmee de verwezenlijking van de dubbelbestemming of het gebruik van die dubbelbestemming in de toekomst onmogelijk wordt gemaakt, wordt bemoeilijkt of wordt beperkt."

Artikel 13.2.1 luidt:

"Volgens de gebruiksregels, gegeven onder lid 13.1, mogen uitsluitend bouwwerken worden gebouwd die geen gebouwen zijn en die nodig zijn voor het behoud of het herstel van het beschermd stadsgezicht en voor het behoud of herstel van het cultuurhistorisch evenwicht daarin zoals gegeven met het beeldkwaliteitsplan voor het beschermd stadsgezicht."

Artikel 13.2.2 luidt:

"Op de gronden mogen bouwwerken worden gebouwd volgens de gebruiksregels van de onderliggende bestemming die op die gronden rust, mits het beschermd stadsgezicht en het

cultuurhistorisch evenwicht voor het beschermd stadsgezicht, daarmee niet worden aangetast."

Artikel 13.2.3 luidt:

"a. Alvorens omgevingsvergunning voor bouwen te verlenen voor het bouwen als bedoeld onder artikel 13.2.1 of artikel 13.2.2, kunnen burgemeester en wethouders schriftelijk advies inwinnen bij de monumentencommissie van de gemeente Zaltbommel.

b. Het schriftelijk advies geeft in ieder geval antwoord op:

1. de vraag of door het verlenen van de omgevingsvergunning het belang van de dubbelbestemming niet onevenredig wordt geschaad, in het bijzonder of die omgevingsvergunning niet in strijd is met het beeldkwaliteitsplan voor het beschermd stadsgezicht; en

2. de inhoud, strekking en uitvoerbaarheid van de eventueel te stellen voorwaarden aan de omgevingsvergunning."

10.2. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat de planregels voor de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" van het voorliggende plan niet volledig overeenkomen met de planregels van het bestemmingsplan "Binnenstad Zaltbommel" op zichzelf geen aanleiding geeft voor vernietiging van het bestemmingsplan dat hier voorligt. Verder overweegt de Afdeling dat het betoog over artikel 13.2.3 van de planregels gebaseerd is op een onjuiste lezing van dit artikel. Dit artikel bepaalt namelijk niet dat het college een vrijstelling kan verlenen, maar alleen maar dat het college een schriftelijk advies kan inwinnen bij de monumentencommissie van de gemeente Zaltbommel, voordat het college een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen verleent.

Over het betoog dat in het bestemmingsplan niet erkend is dat er delen van het plangebied behoren tot het beschermd stadsgezicht en andere delen van het plangebied het beschermd stadsgezicht ondersteunen, overweegt de Afdeling het volgende. Aan de gronden binnen het plangebied die deel uitmaken van het beschermd stadsgezicht, is de dubbelbestemming "Waarde - Beschermd Stadsgezicht" toegekend. In artikel 13.2.2 van de planregels is bepaald dat er op deze gronden alleen bouwwerken mogen worden gebouwd volgens de gebruiksregels van de onderliggende bestemming, als het beschermd stadsgezicht daardoor niet wordt aangetast. Daarnaast bepaalt artikel 13.1, onder b, van de planregels dat het gebruik van deze gronden niet in strijd mag zijn met de gebruiksregels van de dubbelbestemming en niet zodanig mag zijn dat daarmee de verwezenlijking van de dubbelbestemming of het gebruik van de dubbelbestemming in de toekomst onmogelijk wordt gemaakt, wordt bemoeilijkt of wordt beperkt. Gelet op deze bepalingen is de Afdeling van oordeel dat het belang van deze gronden voor het beschermd stadsgezicht bij de vaststelling van het plan niet alleen zijn erkend, maar ook worden beschermd door de hiervoor genoemde planregels.

Tot slot overweegt de Afdeling dat artikel 13.2.1 van de planregels een regeling geeft over bouwen volgens de dubbelbestemming en artikel 13.2.2 van de planregels een regeling geeft over bouwen volgens de onderliggende bestemming. Artikel 13.2.2 van de planregels regelt dat er onder voorwaarden ook gebouwen mogen worden gebouwd. Artikel 13.2.1 van de planregels regelt dat volgens de gebruiksregels van artikel 13.1 van de planregels uitsluitend bouwwerken mogen worden gebouwd die geen gebouwen zijn én die nodig zijn voor het behoud of het herstel van het beschermd stadsgezicht en voor het behoud of herstel van het cultuurhistorisch evenwicht daarin zoals gegeven met het beeldkwaliteitsplan voor het

beschermd stadsgezicht. De raad heeft tijdens de zitting erkend dat artikel 13.2.1 van de planregels onvoldoende duidelijk is geformuleerd, omdat niet duidelijk is wat "het beeldkwaliteitsplan voor het beschermd stadsgezicht" is. Daarnaast is ook erkend dat artikel 13.1, onder a, van de planregels onvoldoende duidelijk is, omdat daarin staat dat de cultuurhistorische waarden van Zaltbommel zijn omschreven in een aanwijzingsbesluit dat als bijlage is opgenomen bij de planregels. Volgens de raad is echter bedoeld om te verwijzen naar de cultuurhistorische waarden die omschreven zijn in de bijlagen, behorende bij het aanwijzingsbesluit van 21 december 1984. Dit betekent dat er een zorgvuldigheidsgebrek kleefte aan de artikelen 13.1, onder a, en 13.2.1 van de planregels. Het betoog slaagt.

Uitzicht

11. [appellant sub 1] en [appellant sub 3] betogen dat het bestemmingsplan leidt tot aantasting van het uitzicht vanuit hun woningen.

11.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 26 juli 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:2846](#), bestaat geen recht op blijvend vrij of ongehinderd uitzicht. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de negatieve effecten van het plan voor het uitzicht van [appellant sub 1] en [appellant sub 3] beperkt en aanvaardbaar zijn. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat [appellant sub 1] en [appellant sub 3] op een afstand van ongeveer 100 m van het plangebied wonen. Daarbij zijn de bouwhoogtes van het plan, met uitzondering van de bouwhoogte van 27 m die geldt voor de woontoren in het westen van het plangebied, in overeenstemming met de feitelijk bestaande bouwhoogtes. Die westelijke woontoren, waar een bouwhoogte van 27 m is toegestaan, is op een afstand van meer dan 400 m van de woningen van [appellant sub 1] en [appellant sub 3] gelegen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

12. Zoals is overwogen in overweging 10.2 slagen de betogen van [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan van 16 december 2021. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb de gelegenheid te geven om het gebrek te herstellen.

De raad kan het in overweging 10.2 geconstateerde gebrek herstellen door de artikelen 13.1, onder a en 13.2.1 van de planregels alsnog voldoende duidelijk te herformuleren. De raad moet de Afdeling, [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3] de uitkomst meedelen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Het door de raad te nemen gewijzigde of nieuwe besluit hoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid. De Afdeling zal in het dictum van deze uitspraak een termijn stellen.

13. In de einduitspraak zal worden beslist over de vergoeding van de proceskosten en het griffierecht van [appellant sub 1], VVZ en [appellant sub 3].

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Zaltbommel op om:

- binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak het gebrek in het besluit van 16 december 2021 te herstellen met inachtneming van deze uitspraak, en
- de Afdeling, [appellant sub 1], Vereniging Vestingstad Zaltbommel en [appellant sub 3] de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. J. Gundelach, leden, in tegenwoordigheid van mr. E.W.L. van der Heijden, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Van der Heijden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 november 2023

884