

## Uitspraak 201708855/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 21 november 2018  
Tegen: de raad van de gemeente Papendrecht  
Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus  
Rechtsgebied: RO - Zuid-Holland  
ECLI: **ECLI:NL:RVS:2018:3832**

201708855/1/R3.

Datum uitspraak: 21 november 2018

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[appellante], gevestigd te Kerkdriel, gemeente Maasdriel, en andere (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante]),  
appellanten,

en

de raad van de gemeente Papendrecht,  
verweerder.

### Procesverloop

Bij besluit van 14 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Bedrijventerrein Noordhoek" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 juni 2018, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde a] en [gemachtigde b], en de raad, vertegenwoordigd door mr. S. Asgar en H.J.D. Nienhuis, zijn verschenen.

Buiten bezwaren van partijen heeft de raad nog stukken in het geding gebracht.

### Overwegingen

1. Artikel 8:51d van de Awb luidt, voor zover thans van belang: "Indien de bestuursrechter in hoogste aanleg uitspraak doet, kan hij het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen."

#### Inleiding

2. Het plan voorziet in een actueel juridisch-planologisch kader voor het gebied aan de noordwestelijke rand van het bedrijventerrein Het Nieuwland in Papendrecht. Het plangebied bestaat uit een deel van het bedrijventerrein De Noordhoek en uiterwaarden van de rivier de Noord.

3. [appellante] is eigenaar van het terrein aan de [locatie 1] en [locatie 2] te Papendrecht.

#### 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.

#### Waterbergend gebied

5. Het plan kent onder meer aan stroken grond aan en nabij de rivier de Noord de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime" toe.

5.1. [appellante] voert aan dat de raad ten onrechte de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime" heeft toegekend aan gronden van het bedrijventerrein De Noordhoek in plaats van aan het water van de rivier de Noord. [appellante] voert aan dat die gronden niet als primair waterbergend gebied zijn aangewezen door Rijkswaterstaat.

Daarnaast betoogt [appellante] dat op het bedrijventerrein De Noordhoek ook helemaal geen ruimte is om water te bergen. Zo wijst [appellante] erop dat in het voorheen geldende bestemmingsplan "Aan de Noord" de dubbelbestemming

"Waterstaat - Bergend regime" ook niet was opgenomen, terwijl Rijkswaterstaat al ruim voor die tijd waterbergende gebieden had vastgesteld. Daarbij is volgens [appellante] in 2012 een bouwvergunning verleend voor de bouw van keermuren, trechters en transportbanden en is in 2015 een bouwvergunning verleend voor de bouw van een betoncentrale, waarbij niet is getoetst aan het waarborgen van de waterbergende functie.

Verder bevreemdt het [appellante] dat in het bergend regime rekening wordt gehouden met het veilig functioneren van de Afdamde Maas, aangezien deze ver weg ligt en geen afvoerende rivier is. Voor zover de raad stelt dat bij uitbreiding van het bedrijf in het water moet worden voldaan aan de vereisten van de dubbelbestemming, voert [appellante] aan dat een dergelijke uitbreiding in het geheel niet aan de orde is, omdat daar een loswal ligt.

5.2. De raad stelt dat hij overeenkomstig het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (hierna: het Barro) het waterbeleid van het Rijk, zoals neergelegd in de Beleidsregels grote rivieren, heeft gewaarborgd in het bestreden plan. Een deel van het plangebied is gelegen in het bergend regime van de Noord. De desbetreffende gronden zijn voorzien van de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime". Het betreft hier het groengebied ten noorden van het bedrijventerrein De Noordhoek en het water van de Noord. Volgens de raad heeft de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend

regime" dan ook geen gevolgen voor de huidige bedrijfsactiviteiten op de gronden van [appellante]. In het vorige bestemmingsplan is per abuis geen rekening gehouden met deze beleidsregels, maar dit is hersteld in het bestreden plan, aldus de raad.

5.3. Artikel 2.4.3 van het Barro luidt: "1. Een bestemmingsplan wijst ten opzichte van het daaraan voorafgaande bestemmingsplan alleen nieuwe bestemmingen in een rivierbed aan in het geval er sprake is van:

[...]

c. een zodanige situering van de bestemming dat de waterstandverhoging of de afname van het bergend vermogen zo gering mogelijk is, en

[...]

2. Bij toepassing van het eerste lid worden resterende waterstandeffecten of afname van het bergend vermogen gecompenseerd.

3. In een bestemmingsplan wordt vastgelegd hoe de effecten op de waterstand en de afname van het bergend vermogen worden gecompenseerd."

Artikel 1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Beleidsregels grote rivieren, zoals deze golden ten tijde van belang, luidt: "In dit besluit wordt verstaan onder bergend regime: het afwegingskader dat geldt op het gedeelte van het rivierbed aangegeven op de bij dit besluit behorende detailkaart."

Artikel 4 luidt: "Voor activiteiten in het gedeelte van het rivierbed waarop het bergend regime van toepassing is, wordt, onverminderd het bepaalde in artikel 7, eerste en tweede lid, toestemming gegeven."

Artikel 2, tweede lid luidt: "De artikelen 3 tot en met 7 zijn niet van toepassing op de in bijlage 2 bij dit besluit aangewezen activiteiten of locaties."

Bijlage 2, aanhef en onder g, luidt: "De Beleidsregels grote rivieren zijn niet van toepassing op de navolgende activiteiten of locaties: [...]"

g. Polder Nieuwland en Noordhoek (Papendrecht)."

Op de detailkaart 62 bij de Beleidsregels grote rivieren is een gebied aangeduid als "Bergend regime".

5.4. De Afdeling stelt vast dat het plangebied is gelegen aan de Noord. Om te voldoen aan het Barro heeft de raad een waterbergend regime in het plan opgenomen. Uit de plantoelichting blijkt dat de raad bij de toekenning van de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime" aansluiting heeft gezocht bij de Beleidsregels grote rivieren.

5.5. Ter zitting is gebleken dat het geschil zich toespitst op de vraag of de raad terecht aan een stuk grond in de vorm van een driehoekje grenzend aan de Noord de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime" heeft toegekend.

5.6. De Afdeling merkt op dat de raad te kennen heeft gegeven dat hij in het vorige bestemmingsplan "Aan de Noord" abusievelijk geen rekening heeft gehouden met de Beleidsregels grote rivieren, maar deze beleidsregels in het bestreden plan wel heeft toegepast.

5.7. Uit detailkaart 62 bij de Beleidsregels grote rivieren blijkt dat het in het geding zijnde stuk grond als "Bergend regime" is aangeduid.

Op grond van artikel 2, tweede lid, in samenhang gelezen met bijlage 2 van de Beleidsregels grote rivieren, zijn deze beleidsregels echter niet van toepassing op het bedrijventerrein De Noordhoek.

5.8. De Afdeling ziet zich daarom gesteld voor de vraag of het stuk grond deel uitmaakte van het bedrijventerrein De Noordhoek op het maatgevende tijdstip voor de aanwijzing van De Noordhoek als locatie waarop de beleidsregels niet van toepassing zijn. Daarvoor is van belang welke bestemming het stuk grond toen had.

5.9. Artikel 9 (Overgangsrecht) van de Beleidsregels grote rivieren luidde bij de inwerkingtreding van deze beleidsregels op 14 juli 2006:

"Dit besluit is niet van toepassing op:

[...]

b. op de door de Staatssecretaris vóór 1 januari 2008 aan te wijzen activiteiten of locaties gelegen in het onder a bedoelde gebied."

5.10. In de toelichting op dit artikel (Stcrt. 2006, 133) staat: "In het tweede lid is aangegeven dat de Staatssecretaris de mogelijkheid heeft om het overgangsrecht ook van toepassing te laten zijn op een aantal met name te noemen activiteiten of locaties. Deze lijst zal in ieder geval in de Staatscourant worden gepubliceerd. Met name in die gevallen waarin het vigerende bestemmingsplan een bouwtitel verschaft voor de voorgenomen activiteiten, zullen onnodige belemmeringen voor de uitvoering van deze plannen moeten worden voorkomen.

Deze lijst zal zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk voor 1 januari 2008, in de Staatscourant worden gepubliceerd. Daaraan voorafgaand zal een beoordeling plaatsvinden van de activiteiten en locaties die in aanmerking komen voor vermelding op de lijst."

5.11. In het Besluit tot aanwijzing van activiteiten of locaties, bedoeld in artikel 9, aanhef en onder b, van de Beleidsregels grote rivieren, van 13 december 2007 (gepubliceerd op 20 december 2007) heeft de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat besloten:

"De Beleidsregels grote rivieren zijn niet van toepassing op de navolgende activiteiten of locaties:

[...]

f. Polder Nieuwland en Noordhoek (Papendrecht);

[...]"

5.12. In de toelichting op dit besluit (Stcrt. 2007, 247) staat: "Verschillende gemeenten hebben projecten aangemeld voor de lijst. Bij de totstandkoming van de lijst is uitgegaan van de toelichting van de Beleidsregels grote rivieren. Deze geeft expliciet aan dat met name in die gevallen waarin het vigerende bestemmingsplan een bouwtitel verschaft voor de voorgenomen activiteiten, onnodige belemmeringen voor de uitvoering van deze plannen voorkomen moeten worden.

De activiteiten of projecten genoemd onder b), c), e), f) j), q) en r) voldoen zonder meer aan het gestelde in de toelichting, immers voor 14 juli 2006 was het bestemmingsplan vastgesteld."

5.13. Uit het vorenstaande leidt de Afdeling af dat het maatgevende tijdstip voor het antwoord op de vraag of het in het geding zijnde stuk grond deel uitmaakte van het bedrijventerrein de Noordhoek 14 juli 2006 is. De staatssecretaris had de mogelijkheid om overgangsrecht van toepassing te laten zijn op een aantal met name te noemen activiteiten of locaties. Het ging daarbij met name om activiteiten of locaties waarvoor al een bouwtitel was verschaft voor de voorgenomen activiteiten in het geldende

bestemmingsplan. Omdat vóór 14 juli 2006 - de datum waarop de Beleidsregels grote rivieren in werking zijn getreden - een zodanig bestemmingsplan was vastgesteld voor de locatie "Polder Nieuwland en Noordhoek (Papendrecht)", was dit één van de voor aanwijzing in aanmerking komende locaties.

5.14. Uit de door de raad overgelegde stukken kan thans evenwel niet duidelijk worden afgeleid welke bestemming het in het geding zijnde stuk grond had ten tijde van de inwerkingtreding van de Beleidsregels grote rivieren op 14 juli 2006. Zo blijkt uit het voorheen geldende uitbreidingsplan "Noordhoek en Nieuwland", vastgesteld op 28 april 1960, dat aan onderscheidenlijke delen van het huidige bedrijventerrein De Noordhoek de bestemmingen "Industrieterrein met bebouwing" en "Water" waren toegekend. Aan de hand van de thans beschikbare stukken waaronder kopieën van de plankaart, is de precieze locatie van het in het geding zijnde stuk grond thans niet goed te bepalen, zodat niet duidelijk is welke bestemming daaraan was toegekend en of het plan ter plaatse van het in geding zijnde stuk grond vóór 14 juli 2006 een bouwtitel verschaft voor voorgenomen activiteiten.

5.15. Indien het stuk grond is gelegen in het deel waaraan vóór 14 juli 2006 de bestemming "Industrieterrein met bebouwing" was toegekend, is er sprake van een innerlijke tegenstrijdigheid in de Beleidsregels grote rivieren, te weten tussen artikel 1, aanhef en onder c, in samenhang met detailkaart 62 enerzijds en artikel 2, tweede lid, in samenhang met bijlage 2 van de Beleidsregels grote rivieren anderzijds.

5.16. Indien het stuk grond is gelegen in het deel waaraan vóór 14 juli 2006 de bestemming "Water" was toegekend, is voornoemde tegenstrijdigheid er in beginsel niet en strookt de toekenning van de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime" bij het bestreden plan in beginsel met de Beleidsregels grote rivieren.

Uit het voorheen geldende bestemmingsplan "Aan de Noord", vastgesteld op 20 september 2007, volgt echter dat aan het in het geding zijnde stuk grond de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" was toegekend. In het bestreden plan is aan het in het geding zijnde stuk grond de bestemming "Bedrijventerrein" toegekend. Onder deze plannen behoort het in het geding zijnde stuk grond derhalve in elk geval tot het bedrijventerrein De Noordhoek.

5.17. Zowel onder de in 5.15 als onder de in 5.16 genoemde omstandigheden kon de raad ter motivering van de toekenning van de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime" niet zonder meer verwijzen naar de Beleidsregels grote rivieren.

5.18. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen is de Afdeling van oordeel dat de raad onvoldoende heeft onderbouwd wat de planologische situatie was van het in het geding zijnde stuk grond ten tijde van de inwerkingtreding van de Beleidsregels grote rivieren in 2006 en dat hierdoor onduidelijk is of de Beleidsregels grote rivieren van toepassing zijn op het in het geding zijnde stuk grond. Voorts maakt het stuk grond in elk geval sinds de vaststelling van het bestemmingsplan "Aan de Noord" deel uit van het bedrijventerrein De Noordhoek.

De raad heeft niet inzichtelijk gemaakt waarom hij zich ter motivering van het toekennen van de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime" aan het in het geding zijnde stuk grond desalniettemin enkel heeft gebaseerd op de Beleidsregels grote rivieren.

Gelet hierop heeft de raad onvoldoende onderbouwd waarom hij de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime" heeft toegekend aan het stuk grond in de vorm van een driehoekje grenzend aan de Noord. Gezien het vorenstaande ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Staat van Bedrijfsactiviteiten

6. [appellante] betoogt dat een aantal activiteiten die worden gewenst door het op haar gronden gevestigde bedrijf, wordt beperkt door de in de bijlage van de planregels opgenomen Staat van Bedrijfsactiviteiten.

6.1. De raad stelt dat [appellante] niet kenbaar heeft gemaakt dat het op haar gronden gevestigde bedrijf wil uitbreiden. Verder stelt de raad dat eventueel in de toekomst gevraagde bedrijfsuitbreidingen op basis van een concreet bouwplan zullen worden beoordeeld.

6.2. Ten aanzien van de stelling van [appellante] ter zitting dat de activiteit voor het breken van 100.000 ton puin per jaar in het verleden via een omgevingsvergunning is vergund, maar dat deze vergunde activiteit vervolgens niet is ingepast in het bestreden plan, overweegt de Afdeling dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat deze vergunde activiteit wel is ingepast in het plan. Zo zijn op grond van artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels op de gronden met de bestemming "Bedrijventerrein" bedrijfsactiviteiten tot en met milieucategorie 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten toegestaan. In de Staat van Bedrijfsactiviteiten van het bestreden plan valt het breken van puin met een verwerkingscapaciteit van minder van 100.000 ton puin per jaar onder milieucategorie 3.2. Daarnaast is niet gebleken dat [appellante] ten tijde van de vaststelling van het plan voldoende concrete voornemens had voor bedrijfsuitbreidingen. Mocht het op de gronden van [appellante] gevestigde bedrijf in de toekomst willen uitbreiden, dan kan het bij het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor het afwijken van het plan aanvragen. Gelet hierop bestaat geen grond voor het oordeel dat de raad in zoverre niet in redelijkheid tot vaststelling van de Staat van Bedrijfsactiviteiten heeft kunnen komen. Het betoog faalt.

#### Slotoverweging

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

- met inachtneming van hetgeen is overwogen onder 5.14 tot en met 5.18 te onderbouwen waarom hij de dubbelbestemming "Waterstaat - Bergend regime" heeft toegekend aan het stuk grond in de vorm van een driehoekje grenzend aan de Noord, weergegeven op de bij deze uitspraak behorende kaart, door allereerst vast te stellen welke bestemming aan het stuk grond was toegekend in het voorheen geldende uitbreidingsplan "Noordhoek en Nieuwland", vastgesteld op 28 april 1960, en deze bestemming te vergelijken met artikel 1, aanhef en onder c, in samenhang met detailkaart 62 en met artikel 2, tweede lid, in samenhang met bijlage 2 van de Beleidsregels grote rivieren en

a. indien er sprake is van een innerlijke tegenstrijdigheid in de Beleidsregels grote rivieren, vervolgens te motiveren waarom niettemin de Beleidsregels grote rivieren zouden moeten worden toegepast;

b. indien er in beginsel geen sprake is van een innerlijke tegenstrijdigheid in de Beleidsregels grote rivieren, vervolgens te motiveren waarom, nu het stuk grond in elk geval sinds de vaststelling van het bestemmingsplan "Aan de Noord" deel uitmaakt van het bedrijventerrein De Noordhoek, niettemin de Beleidsregels grote rivieren zouden moeten worden toegepast;

dan wel een andere planregeling vast te stellen,

alsmede aan de Afdeling en de andere partij de uitkomst van voormelde opdracht mede te delen en een nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

8. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

#### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad op:

- om binnen 16 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van de overwegingen 5.14 tot en met 5.18 en 7. het daar omschreven gebrek in het besluit van 14 september 2017 te herstellen, en
- de Afdeling en de andere partij de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. R.J.J.M. Pans, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Pans    w.g. Kuipers  
lid van de enkelvoudige kamer    griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 november 2018

271-867.