

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:AZ9025
Datum uitspraak	21 februari 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 29 september 2005 heeft de gemeenteraad van Dronten, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 9 augustus 2005, het bestemmingsplan "De Kaai Biddinghuizen" vastgesteld.

Volledige tekst

200602149/1.

Datum uitspraak: 21 februari 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante] en de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Klaverblad O/Z B.V.", beide gevestigd te Biddinghuizen, gemeente Dronten, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Flevoland, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 29 september 2005 heeft de gemeenteraad van Dronten, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 9 augustus 2005, het bestemmingsplan "De Kaai Biddinghuizen" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 7 februari 2006, kenmerk ROV/06.030047/A, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 20 maart 2006, bij de Raad van State per faxbericht ingekomen op 20 maart 2006, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 18 april 2006.

Bij brief van 18 juli 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Voor afloop van het vooronderzoek heeft het college van burgemeester en wethouders van Dronten een nader stuk ingediend. Dit is aan de andere partijen toegezonden.

Na afloop van het vooronderzoek is een nader stuk ontvangen van appellanten. Dit is aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 januari 2007, waar appellanten, in de persoon van [gemachtigde] en bijgestaan door mr. A.A. Robbers, advocaat te Apeldoorn, en verweerder, vertegenwoordigd door J. van der Perk, ambtenaar van de provincie, zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord de gemeenteraad van Dronten, vertegenwoordigd door mr. A. Deuzeman, ambtenaar van de gemeente, en [partij] en anderen, vertegenwoordigd door mr. E.W. Roessingh, advocaat te Hengelo.

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 plan biedt de juridische grondslag voor de herstructurering van het gebied De Kaai-Havenweg, langs de Hoge Vaart in de kern van Biddinghuizen.

Het standpunt van appellanten

2.4. Appellanten stellen in beroep dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan artikel 11 van de planvoorschriften. Volgens hen wordt ten onrechte het primaat gelegd bij het realiseren van woningbouw in het gebied, hetgeen er toe leidt dat de bestaande bedrijfsactiviteiten en de uitbreidingsmogelijkheden van [appellante] hierdoor in het gedrang komen. Volgens appellanten blijkt uit het rapport "Kwantitatieve risico-analyse [...]" van ingenieurs/adviseursbureau Save van september 2005 dat voor nieuwbouwfase 4 niet voor alle woningen aan de ingevolge het Besluit externe veiligheid inrichtingen (hierna: Bevi) in acht te nemen grenswaarden kan worden voldaan.

Volgens appellanten ontbreekt een financiële onderbouwing met betrekking tot een eventuele verplaatsing van het bedrijf van [appellante].

Het standpunt van verweerder

2.5. Verweerder heeft artikel 11 van de planvoorschriften niet in strijd met een goede

ruimtelijke ordening of het recht geacht en heeft hieraan goedkeuring verleend. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat bij toepassing van de wijzigingsbevoegdheid de uitgangspunten van het Bevi in acht dienen te worden genomen. De financieel economische uitvoerbaarheid behoeft volgens verweerder gelet op het karakter van de wijzigingsbevoegdheid ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet volledig inzichtelijk te zijn.

De vaststelling van de feiten

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

2.6.1. In de plantoelichting is vermeld dat voor het plangebied een herontwikkeling wordt voorgestaan gericht op woningbouw in combinatie met een hoogwaardige inrichting van de openbare ruimte langs de Hoge Vaart in de vorm van een boulevard.

De ontwikkeling van dit gebied naar woningbouw zal gefaseerd worden uitgevoerd in verband met de grondverwerving en de hervestiging van thans in het plangebied gevestigde bedrijven. De fasering is in vijf fasen voorzien.

In de plantoelichting staat over de financiële uitvoerbaarheid:

"Ten behoeve van het onderzoek naar de financiële haalbaarheid is een globale verkenning opgesteld van opbrengstcapaciteit conform het programma en de kosten die ten behoeve van de ontwikkeling moeten worden gemaakt (grondverwerving, bouwrijp maken, bodemsanering et cetera).[...]

Van de mogelijkheid tot wijziging van de bestemming van het [...] deel, zoals opgenomen in de wijzigingsbevoegdheid, zal enkel door het college van burgemeester en wethouders gebruik worden gemaakt indien er tot sluitende financiële afspraken gekomen wordt met een ontwikkelende partij. Hierin worden de belangen van gevestigde ondernemers opgenomen. [...] Onderzocht moet worden in hoeverre er alternatieve locaties zijn voor de overige bedrijven. Met betrokkenen zal nadrukkelijk worden overlegd over een aanvaardbare oplossing."

2.6.2. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de planvoorschriften, voor zover thans van belang, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd het plan te wijzigen, indien de wijziging betrekking heeft op gronden, die binnen het op de kaart nader aangeduide gebied, waarvoor de wijzigingsbevoegdheid geldt, vallen. De wijziging dient primair woningbouw mogelijk te maken met daarbij behorende verblijfsgebieden en groenvoorzieningen.

In artikel 11, tweede, derde en vierde lid, van de planvoorschriften is bepaald dat het college van burgemeester en wethouders, met inachtneming van het bepaalde in het eerste lid, bevoegd is de bestemmingen "Bedrijfs- en handelsdoeleinden I en II (BHI en BHII)", "Doeleinden van verkeer en verblijf, ontsluitingswegen (Vo)" en "Groendoeleinden" te wijzigingen in "Woondoeleinden (WI, WII en WIII)", "Verblijfsdoeleinden "(Vv)", "Groendoeleinden (G)", en of "Maatschappelijke doeleinden (MD)".

Ingevolge het vijfde lid van dit artikel is op de voorbereiding van een besluit tot wijziging de in de afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde procedure van toepassing.

Op de plankaart zijn de gronden van appellanten aangemerkt als het gebied waar ingevolge artikel 11 van de planvoorschriften een wijzigingsbevoegdheid voor geldt.

Op de plankaart is om de oostelijke helft van het plangebied de aanduiding "Gebied waar wijzigingsbevoegdheid geldt (zie artikel 11 van de voorschriften)" opgenomen.

2.6.3. [appellante] exploiteert een groothandel in onder meer gewasbeschermingsmiddelen aan de [locatie] te Biddinghuizen. Aan het desbetreffende perceel is in het plan de bestemming "Bedrijfs- en Handelsdoeleinden II" met de nadere aanduiding "Groothandel in bestrijdingsmiddelen toegestaan (b)" toegekend. Het perceel ligt binnen het plangebied waarvoor de wijzigingsbevoegdheid geldt. Ingevolge artikel 9, eerste lid, aanhef en onder e, van de planvoorschriften zijn deze gronden onder meer bestemd voor het uitoefenen van een groothandel in bestrijdingsmiddelen.

Voor deze inrichting is in 1987 een Hindervetvergunning verleend voor onder meer de opslag van 100 ton gewasbeschermingsmiddelen.

Op 16 augustus 2005 heeft [appellante] in het kader van de Wet milieubeheer een aanvraag om vergunning ingediend ten behoeve van de uitbreidingsontwikkelingen van het bedrijf. Deze is op 21 juni 2006 omgezet in een aanvraag om een revisievergunning. Laatstgenoemde aanvraag gaat uit van de thans vergunde opslagcapaciteit.

2.6.4. In juni 1997 is door de gemeenteraad van Dronten de structuurvisie "Structuurvisie Dronten 2020" (hierna: structuurvisie) vastgesteld. De structuurvisie vormt een kader voor nadere stedenbouwkundige uitwerkingen en plannen.

In de structuurvisie wordt aangegeven dat Biddinghuizen in de toekomst in verhouding tot de gemeente Dronten een kleine kern blijft. Ten aanzien van het aspect 'wonen en woningbouw' is vermeld dat voor de periode tot 1996-2010 de bouw van 560 nieuwe woningen is gepland. Tussen 2010 en 2020 komen daar bij een gelijkblijvend groeitempo 400 woningen bij. Als potentiële locatie hiervoor wordt onder meer het industriegebied Havenweg - De Kaai genoemd. Volgens de structuurvisie kan voor deze locatie herbestemming ten behoeve van woningbouw als een gewenste ontwikkeling worden beschouwd. De ligging nabij het centrum, de bijdrage aan de ruimtelijke kwaliteit van het centrumgebied, en de aantrekkelijke ligging aan de Hoge Vaart bieden goede perspectieven voor woningbouw. De haalbaarheid hiervan zal nader onderzocht dienen te worden in verband met de kosten voor verplaatsing van de bestaande bedrijvigheid naar bijvoorbeeld het bedrijventerrein Noorderbaan.

2.6.5. Op 27 oktober 2004 zijn het Bevi en de Regeling externe veiligheid inrichtingen (hierna: Revi) in werking getreden.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, onder f, van het Bevi is dit besluit van toepassing op een inrichting waar gevaarlijke stoffen, gevaarlijke afvalstoffen of bestrijdingsmiddelen in emballage worden opgeslagen in een hoeveelheid van meer dan 10.000 kg per opslagplaats.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, van het Bevi neemt het bevoegd gezag bij de vaststelling van een besluit als bedoeld in de artikelen 10, 11, eerste en tweede lid, 15, eerste lid, 17, eerste lid, 19, eerste, tweede en derde lid, 28, 37, 39b en 40, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (...), op grond waarvan de bouw of vestiging van kwetsbare objecten wordt toegelaten, de grenswaarde, genoemd in artikel 8, eerste lid, in acht.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, van het Bevi is de grenswaarde ten aanzien van het plaatsgebonden risico voor kwetsbare objecten in een gebied waarvoor een besluit als bedoeld in artikel 5, eerste lid, wordt vastgesteld, 10⁻⁶ per jaar.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder (a) en (m), van het Bevi, wordt in dit besluit en

de daarop berustende bepalingen onder kwetsbaar object verstaan: woningen, niet zijnde verspreid liggende woningen van derden met een dichtheid van maximaal twee woningen per hectare en dienst- en bedrijfswoningen van derden.

2.6.6. In de Nota van Toelichting op het Bevi (Stb. 2004, 250, p. 35) wordt onder meer het volgende opgemerkt:

"Onder een nieuwe ruimtelijke situatie wordt verstaan een bestemmingsplan dat wordt vastgesteld of herzien, inclusief de goedkeuring daarvan, alsmede een vast te stellen wijzigings-, uitwerkings- of vrijstellingsbesluit en de in verband daarmee af te geven verklaring van geen bezwaar, een en ander voor zover dat plan of dat besluit de bouw of vestiging van kwetsbare objecten of beperkt kwetsbare objecten mogelijk maakt."

2.6.7. Het gemeentebestuur van Dronten heeft het Ingenieurs/adviesbureau SAVE opdracht verstrekt tot het bepalen van de risico's van de bestrijdingsmiddelenopslag van appellanten in relatie tot de nieuwbouwplannen. Deze risico's hebben met name betrekking op het ontstaan van giftige verbrandingsgassen in geval brand in de opslag zou ontstaan. Voor de berekening van dergelijke risico's is de CPR-15 methodiek toegepast. Het onderzoek, dat in juli 2005 is verricht ter actualisering van een eerder onderzoek van februari 2002, geeft aan dat de normstelling voor de risico's bij realisatie van de nieuwbouwfases 1, 2 en 3 niet wordt overschreden. Voor nieuwbouwfase 4a wordt het plaatsgebonden risico voor twee woningen overschreden. In het kader van het verrichte onderzoek is uitgegaan van de vergunde opslag van 100 ton bestrijdingsmiddelen.

Het oordeel van de Afdeling

2.7. Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting wordt met het plan beoogd invulling te geven aan het beleid, zoals dat is neergelegd in de structuurvisie. Het plan voorziet in de woningbehoefte van de kern Biddinghuizen, waarbij van belang is dat reeds in de structuurvisie de locatie Havenweg - De Kaai is aangemerkt als mogelijke nieuwe woningbouwlocatie. De Afdeling acht het aldus in de structuurvisie neergelegde beleid in het algemeen niet onredelijk.

Niet in geschil is dat de huidige bedrijfsactiviteiten van appellanten in het plan als zodanig zijn bestemd. Het plan staat dan ook niet aan voortzetting van de bedrijfsactiviteiten van appellanten in de weg, noch dwingt het plan appellanten tot verkoop van hun gronden. Dat appellanten de bestaande bedrijfsactiviteiten wensen uit te breiden maakt dit niet anders. Appellanten hebben in dit verband niet zodanig concrete plannen kenbaar gemaakt dat verweerder daarmee bij de beslissing omtrent goedkeuring van het plan rekening moest houden.

2.7.1. De gevolgen ten aanzien van de externe veiligheid dienen, indien gebruik wordt gemaakt van de in artikel 11 van de planvoorschriften opgenomen wijzigingsbevoegdheid, volgens verweerder bij de concrete toepassing van die bevoegdheid te worden gezien. De Afdeling overweegt hieromtrent het volgende.

Niet in geschil is dat de bedrijfsactiviteiten van appellanten gekwalificeerd worden als activiteiten zoals bedoeld in artikel 2, eerste lid, onder f, van het Bevi. De vraag die thans beantwoord dient te worden is of het voorliggende plan als een besluit kan worden aangemerkt waarop het Bevi ziet. Gelet op de bewoordingen van artikel 5, eerste lid, van het Bevi, in samenhang gelezen met artikel 1, eerste lid onder a en m, van het Bevi omvat het toepassingsgebied van het Bevi onder meer besluiten die zien op een nieuwe ruimtelijke situatie, waarbij de bouw of vestiging van kwetsbare objecten wordt toegelaten. Tot deze

besluiten behoren de in artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bedoelde wijzigingsplannen. Uit deze bewoordingen kan worden afgeleid dat indien een plan niet zelf voorziet in de bouw of vestiging van kwetsbare objecten, er op grond van artikel 5 van het Bevi geen verplichting bestaat bij het plan de bepalingen van het Bevi in acht te nemen. In het voorliggende geval is in het bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid opgenomen ten behoeve van de bouw van kwetsbare objecten in de vorm van woningen. Aangezien deze woningen eerst na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid gerealiseerd kunnen worden, voorziet het bestemmingsplan, waarin slechts de bevoegdheid tot het wijzigen van de bestemming is opgenomen, zelf nog niet in de bouw van deze kwetsbare objecten. Nu artikel 5 van het Bevi een wijzigingsbesluit aanwijst als een besluit waarbij de grenswaarde in acht genomen dient te worden, is van strijd met de bepalingen van het Bevi bij de vaststelling van het voorliggende plan dan ook geen sprake. Gelet hierop heeft verweerder terecht het standpunt ingenomen dat het Bevi eerst bij toepassing van de wijzigingsbevoegdheid in acht dient te worden genomen.

2.7.2. Wat betreft de stelling van appellanten dat het plan geen financiële onderbouwing bevat aangaande de verplaatsing van het bedrijf van [appellante] wordt het volgende overwogen. De Afdeling stelt voorop dat het ontbreken van nauwkeurig inzicht in de financieel-economische uitvoerbaarheid van mogelijke wijzigingen in het bestemmingsplan ten tijde van het vaststellen van dat plan niet aan het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in de weg hoeft te staan. In de plantoelichting is opgenomen dat enkel van de wijzigingsbevoegdheid gebruik zal worden gemaakt indien sluitende financiële afspraken zijn gemaakt met de ontwikkelende partij. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat het gemeentebestuur de gronden die zijn benodigd voor de realisering van fase 4 langs minnelijke weg tracht aan te kopen. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat daarvoor geen of onvoldoende middelen beschikbaar zijn. Appellanten hebben in dit verband geen concrete feiten of omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven aan de financiële uitvoerbaarheid te twijfelen.

2.7.3. Gezien het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat artikel 11 van de planvoorschriften 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 is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Hieruit volgt dat verweerder terecht goedkeuring heeft verleend aan het planvoorschrift.

Het beroep is 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 het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, en mr. J.R. Schaafsma en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, Leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Taal, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. Taal

Voorzitter ambtenaar van Staat
Uitgesproken in het openbaar op 21 februari 2007
325-522.