

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA1147
Datum uitspraak	21 maart 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 26 september 2005 heeft de gemeenteraad van Olst-Wijhe, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 16 september 2005, het bestemmingsplan "Olst-West 2005" vastgesteld.

Volledige tekst

200605092/1.

Datum uitspraak: 21 maart 2007

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2005 heeft de gemeenteraad van Olst-Wijhe, op voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 16 september 2005, het bestemmingsplan "Olst-West 2005" vastgesteld.

Verweerder heeft bij zijn besluit van 9 mei 2006, kenmerk RWB/2005/3334, beslist over de goedkeuring van het bestemmingsplan.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 11 juli 2006, bij de Raad van State ingekomen op 12 juli 2006, beroep ingesteld.

Bij brief van 9 oktober 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Solvay Pharmaceuticals B.V." is als partij tot het geding toegelaten.

Voor afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van het college van burgemeester en wethouders van Olst-Wijhe en appellant. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant en Solvay

Pharmaceuticals B.V.. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 februari 2007, waar appellant, met bericht van afwezigheid, niet is verschenen, en verweerder, vertegenwoordigd door T. Drint, ambtenaar van de provincie, is verschenen.

Voorts zijn als partij gehoord de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "Solvay Pharmaceuticals B.V." (hierna: Solvay), vertegenwoordigd door mr. N.H. Biggelaar, advocaat te Den Haag,

C.J. van der Linden en ing. J.H. Hildebrand, beiden werkzaam bij Solvay, en de gemeenteraad van Olst-Wijhe, vertegenwoordigd door W. Kikkert, ambtenaar van de gemeente.

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 standpunt van appellant

2.3. Appellant stelt dat verweerder ten onrechte goedkeuring heeft verleend aan het plan voor zover dat voorziet in de uitbreiding van Solvay buitendijks in de uiterwaarden van de rivier de IJssel. Dit is in strijd met de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier". Het plan voldoet onder andere niet aan de eis van vermindering van bebouwing in de uiterwaarden en er wordt niet voldaan aan het "nee, tenzij" beleid. Appellant stelt dat het bedrijf zou moeten worden verplaatst, nu het een farmaceutisch bedrijf betreft dat niet aan de rivier is gebonden. Het bedrijf ondervindt nu al overlast bij hoogwater en bovendien worden een aantal woningen en bedrijven aan de overzijde van de rivier wel verplaatst. De gemeente heeft zich onvoldoende ingespannen om Solvay te verplaatsen. Bovendien is de 10%-regeling uit de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" al eens toegepast voor Solvay. Nu Solvay al gebruik heeft gemaakt van de uitbreidingsmogelijkheid mag zij derhalve niet meer verder uitbreiden. Ten slotte stelt appellant dat verweerder de herziening van de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" genaamd "Beleidsregels grote rivieren" niet bij het bestreden besluit had mogen betrekken.

Het bestreden besluit

2.4. In het plan is de bouwmogelijkheid voor Solvay teruggebracht tot in totaal 16.000 m². Uit de nadere onderbouwing van het plan blijkt dat wordt voldaan aan de voorwaarden van het "nee, tenzij" beleid. Het bedrijf Solvay is niet-functioneel aan de rivier gebonden. De ontwikkelingsmogelijkheden voor Solvay zijn echter niet in strijd met de beleidslijn, aangezien in dit plan de bouwmogelijkheden ten opzichte van het vorige bestemmingsplan worden beperkt. De nog toegestane uitbreiding van bebouwing van Solvay vindt plaats binnen gronden die hoogwater vrij zijn. Deze gronden leveren geen bijdrage aan de berging van water. De sanering van het Olasfa terrein en de maatregelen die in de aangrenzende uiterwaarden worden uitgevoerd zorgen voor een verbetering van de situatie en ruimte voor de rivier. De locatie waar het bedrijf nu gevestigd is, is inderdaad geen logische plek, maar wel een gegeven. De vraag of het bedrijf hier gevestigd moet zijn is niet aan de orde. Het bedrijfsterrein van Solvay is voor een groot deel volgens de Wet beheer rijkswaterstaatswerken vergund tot een watervrije ophoging. Het gebruik maken van deze vergunning is rechtmatig en staat in het onderhavige plan niet ter discussie.

Voor de wijzigingsbevoegdheid van artikel 3.6 van de voorschriften geldt de voorwaarde dat de functieverandering niet in strijd mag zijn met de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" of de opvolger van deze beleidslijn. Van belang is in dit verband dat een herziening van de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" genaamd "Beleidsregels grote rivieren" in vergevorderd stadium van voorbereiding is. De nieuwe beleidsregel heeft dezelfde doelstelling als de bestaande beleidslijn, maar is meer ontwikkelingsgericht.

De 10%-regeling betrof het gebruik maken van een recht als gevolg van het in werking treden van de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier". In het voorliggende plan is een heroverweging van de totale bouwmogelijkheden aan de orde. Dat heeft geresulteerd in een afname van de bouwmogelijkheden met 15.500 m² ofwel 75%, waardoor de rivier meer ruimte krijgt.

Vaststelling van de feiten

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

2.5.1. Tot 2003 bedroeg het bebouwde oppervlak van Solvay 11.300 m². In 2004 is de bebouwing uitgebreid tot 12.500 m². In het vorige bestemmingsplan Olst-Wijhe was binnen de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" een bebouwd oppervlak toegestaan van maximaal 31.500 m².

2.5.2. Het plan beperkt de bebouwing van Solvay tot een oppervlakte van maximaal 16.000 m². Tevens is de oppervlakte met de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" aan de noordzijde van het terrein verkleind ten opzichte van het vorige bestemmingsplan "Olst-Wijhe". Na verplaatsing van het langs de rivier gelegen parkeerterrein zal het oorspronkelijke terrein worden verlaagd tot de oorspronkelijke maaiveldhoogte. Daarnaast is aan de noordzijde aan een deel van het terrein de bestemming "Ijsseloever" toegekend, terwijl dit terreingedeelte in het bestemmingsplan "Olst-Wijhe" de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" had.

2.5.3. De beleidslijn "Ruimte voor Ruimte" is door verweerder als eigen beleid waaraan onder meer bij de goedkeuring van bestemmingplannen zal worden getoetst, aanvaard. Ingevolge de beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" (Stb.1997, 87) (hierna: de beleidslijn) geldt voor nieuwe activiteiten die onder het "nee, tenzij" beleid vallen dat deze ingrepen in principe niet worden toegestaan, tenzij op basis van voorafgaand onderzoek kan worden aangetoond dat:

- sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang, en;
- de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden en;
- de activiteit op de locatie feitelijk geen belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten.

Op pagina 20 en 21 van de beleidslijn staat, voor zover hier van belang, het volgende vermeld: "Bij uitbreiding van bestaande bedrijven speelt ook het "overgangsrecht", dat is ontstaan in de jurisprudentie van de WRO. Volgens dit overgangsrecht hebben bestaande bedrijven die inmiddels als gevolg van een bestemmingsplanwijziging van de locatie, strijdig zijn met de nieuwe bestemming, het recht om meestal nog zo'n 10% (qua ruimtebeslag) uit te breiden. Dit overgangsrecht zal betrokken worden bij de toetsing aan het "nee, tenzij"-afwegingskader."

"De toepassing van de beleidslijn geldt ook voor de mogelijkheden tot uitbreiding van bestaande bebouwing die vigerende bestemmingsplannen bieden, waarvan nog geen gebruik is gemaakt. De uitbreidingsmogelijkheden in deze bestemmingsplannen dienen door de gemeente te worden heroverwogen volgens het afwegingskader uit de beleidslijn. Indien de heroverweging leidt tot de conclusie dat de geboden uitbreidingsruimte niet kan worden benut, dient aanpassing van het bestemmingsplan plaatst te vinden, met inachtneming van hetgeen over overgangssituaties en juridische consequenties is vermeld."

2.5.4. In de plantoelichting is ten aanzien van het zwaarwegend maatschappelijk belang het volgende vermeld:

"Uit het bedrijfsplan van Solvay Pharmaceuticals komt helder naar voren dat indien (verdere) investeringen in de ontwikkeling van de locatie aan de Veerweg niet zouden worden gedaan, met name de steriele productie daarvan ernstige hinder zou gaan ondervinden. Omdat de griepspuitproductie een enorm groeipotentieel heeft en de tablettenproductie voor het grootste deel naar Frankrijk gaat, zal de inzetbaarheid van de productievestiging Olst enorme schade ondervinden van het uitblijven van de investering. Sterker nog, als niet kan worden uitgebreid en de huidige productielijnen moeten worden overgebracht naar andere fabrieken zal de werkgelegenheid daarmee voor Nederland, en in het bijzonder voor Olst, verloren gaan. (..) De laatste jaren is zeer fors geïnvesteerd op de Veerweg. (..) Indien verdere investeringen in de ontwikkeling van de locatie Veerweg niet zouden worden gedaan, dan impliceert dit dat met name de steriele productie ernstige hinder gaat ondervinden (..) Gelet op de hoge vervangingswaarde van de vaste activa in Olst ligt het voor de hand dat in geval van productieverplaatsing geen compleet nieuwe fabriek in Nederland zal worden gerealiseerd (..) De werkgelegenheid zou daarmee voor Nederland verloren gaan. Daarnaast is binnen de gemeente Olst-Wijhe onvoldoende uitgeefbaar industrieterrein om een concentratie van activiteiten tot stand te brengen.

In het beleidsprogramma van de gemeente Olst-Wijhe wordt de ontwikkeling van de werkgelegenheid van belang geacht in relatie tot de ontwikkelingen in de landbouw en tot leefbaarheid in de gemeente. (..) Omdat uitbreiding van werkgelegenheid moeilijk is te realiseren moet de werkgelegenheid van Solvay worden behouden en waar mogelijk worden versterkt".

2.5.5. Ten aanzien van de mogelijkheid om Solvay buiten het winterbed te vestigen is in de plantoelichting vermeld dat Solvay in de uiteindelijke omvang inclusief de parkeerplaats, een oppervlakte van ongeveer 5 hectare beslaat. Binnen de gemeente Olst-Wijhe is deze ruimte niet voorhanden in een rechtsgeldig en uitgeefbaar bestemmingsplan. Bovendien vraagt het

gemeentebestuur zich af of verplaatsing van Solvay maatschappelijk gezien wel verantwoord is vanwege de hoge kosten en het risico van verlies van de totale werkgelegenheid die Solvay te bieden heeft.

2.5.6. Ten aanzien van het punt dat de activiteit op de locatie geen feitelijke belemmering mag vormen om in de toekomst de afvoercapaciteit te vergroten is in de plantoelichting vermeld dat het terrein van Solvay in de riviermodellen van Rijkswaterstaat als watervrij is gemodelleerd. De hierbinnen geprojecteerde uitbreiding van gebouwen van Solvay heeft dus feitelijk geen invloed op de waterstandsberekeningen. Het - na sanering - verlagen van een deel van het Olasfaterrein, en het afgraven van het huidige parkeerterrein langs de IJssel, kunnen mogelijk waterstandverlagend werken. Verwacht mag worden dat door het graven van nevengeulen, nabij het plangebied, de afvoercapaciteit van de IJssel ter plaatse zal worden vergroot.

2.5.7. In artikel 3.6 van de voorschriften staat, voor zover hier van belang:

"Burgemeester en wethouders kunnen het plan wijzigen in die zin dat de gronden tevens worden bestemd voor bedrijven in een lichtere milieucategorie c.q. een vergelijkbare milieucategorie dan het bedrijf dat is genoemd in artikel 3.1 onder a, en voor zover deze bedrijven vallen onder de categorieën 1, 2 en 3 van de als bijlage opgenomen Staat van bedrijfsactiviteiten mits:

(..)

2 de voorgenomen wijziging niet in strijd is met de Beleidslijn "Ruimte voor de Rivier" of de opvolger dan deze beleidslijn en daarover vooraf advies is ingewonnen bij Rijkswaterstaat en de VROM-inspectie;

(..)".

Het oordeel van de Afdeling

2.6. Het uitgangspunt van het ruimtelijk beleid ten aanzien van de uiterwaarden van de grote rivieren is dat bebouwing dient te worden tegengegaan. Onder bepaalde voorwaarden is bebouwing wel toegestaan. De uitbreiding van Solvay valt ingevolge de beleidslijn onder het "nee, tenzij" beleid, zoals weergegeven in overweging 2.5.3..

2.6.1. Niet in geding is dat met de uitbreiding van Solvay een zwaarwegend maatschappelijk belang gemoeid is, gelet op de betekenis van het behoud van het bedrijf voor de lokale en regionale werkgelegenheid. In aanmerking genomen de omvang van Solvay ten opzichte van de beschikbare ruimte binnen de gemeente en gelet op de hoge kosten van eventuele verplaatsing van het bedrijf en het belang van het bedrijf voor de werkgelegenheid voor de gemeente, heeft verweerder zich in redelijkheid op standpunt kunnen stellen dat de activiteit niet redelijkerwijs buiten het winterbed gerealiseerd kan worden.

2.6.2. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is verder gebleken dat het Olasfaterrein waar de voormalige Olster Asphalt Fabriek was gevestigd wordt gesaneerd en dat een gedeelte daarvan door Solvay in gebruik wordt genomen. Dit terrein zal onder andere worden gebruikt voor het aanleggen van een parkeerterrein. Het huidige parkeerterrein zal worden afgegraven, wat mogelijk waterstandverlagend kan werken. Ook nabij het plangebied worden maatregelen getroffen om de afvoercapaciteit van de IJssel te vergroten. Verweerder heeft zich gelet hierop in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de uitvoering van het plan geen belemmering vormt om in de toekomst de afvoercapaciteit van de IJssel te vergroten.

Het voorgaande in aanmerking genomen en gelet op het in overweging 2.5.4. weergegeven zwaarwegend maatschappelijk belang, heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan in zoverre niet in strijd is met het "nee, tenzij" beleid.

2.6.3. Voor zover appellant als bezwaar aanvoert dat reeds in 2004 onder het vorige bestemmingsplan toepassing is gegeven aan de uitbreidingsmogelijkheid van 10%, waarop de beleidslijn doelt, overweegt de Afdeling dat de uitbreiding van 2004 niet in de weg staat aan het voorliggende plan. Het vorige bestemmingsplan is in 2004 niet aan een totale heroverweging onderworpen geweest. Die heroverweging heeft bij het voorliggende plan plaatsgevonden, waarbij het volledige toetsingskader van het "nee, tenzij" beleid als genoemd in de beleidslijn is doorlopen. In dat kader is besloten tot een aanzienlijke afname van de bebouwingsmogelijkheden die het vorige bestemmingsplan bood, te weten een afname met 15.500 m². Het bezwaar van appellant treft derhalve geen doel.

2.6.4. Voor zover appellant als bezwaar aanvoert dat verweerder de opvolger van de beleidslijn, de "Beleidsregels grote rivieren", niet bij het bestreden besluit had mogen betrekken, overweegt de Afdeling dat verweerder zijn opmerkingen daarover heeft geplaatst in het kader van de wijzigingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 3.6 van de planvoorschriften. In dit artikel wordt in het bepaalde onder 2 uitdrukkelijk verwezen naar de opvolger van de beleidslijn. Dit is geschiedt om veilig te stellen dat, indien gedurende de gelding van het plan toepassing wordt gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid in geval de beleidslijn niet meer geldt, de wijziging in overeenstemming is met het dan geldende beleid inzake grote rivieren. Het bezwaar van appellant treft derhalve geen doel.

2.7. Gelet op het vorenstaande heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

In hetgeen appellant heeft 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 verleend aan het plan.

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. P.J.J. van Buuren, Voorzitter, en mr. M.G.J. Parkins-de Vin en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Buuren w.g. Broekman

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 21 maart 2007

12-521.

