

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ4967
Datum uitspraak	20 maart 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 8 maart 2012 heeft het college van gedeputeerde staten besloten aan de gemeenteraad van Wijchen een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, ertoe strekkende dat het bij besluit van 2 februari 2012 vastgestelde bestemmingsplan "Wijchen Oost, uitbreiding Havenweg" niet in werking treedt (hierna: de reactieve aanwijzing).

Volledige tekst

201204160/1/R2.

Datum uitspraak: 20 maart 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], beide gevestigd te [plaats] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 1]),
2. het college van burgemeester en wethouders van Wijchen,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 8 maart 2012 heeft het college van gedeputeerde staten besloten aan de gemeenteraad van Wijchen een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, ertoe strekkende dat het bij besluit van 2 februari 2012 vastgestelde bestemmingsplan "Wijchen Oost, uitbreiding Havenweg" niet in werking treedt (hierna: de reactieve aanwijzing).

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders beroep ingesteld.

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 januari 2013, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. B. de Haan, advocaat te

Nijmegen, het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door mr. Y. Sieuwerts, werkzaam bij de gemeente, en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door drs. W.J.A. van den Broek en H. Wassink, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan voorziet in een uitbreiding van ongeveer vier hectare van het bedrijventerrein Wijchen Oost in zuidelijke richting, ten behoeve van de bedrijfsactiviteiten van [2 belanghebbenden].

De reactieve aanwijzing

2. De aanwijzing als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) strekt ertoe dat het plan niet in werking treedt. Aan deze reactieve aanwijzing heeft het college van gedeputeerde staten het volgende ten grondslag gelegd. Het plan is niet in overeenstemming met artikel 2 van de Ruimtelijke Verordening Gelderland van 2 maart 2011 (hierna: Verordening), omdat het plan bebouwing mogelijk maakt buiten het bestaand bebouwd gebied en de gronden waarop het plan ziet niet in een zoekzone voor wonen en werken zijn gelegen. Verder bevindt het plangebied zich op een locatie die in het Regionale Programma Bedrijventerreinen (hierna: RPB) "on-hold" is gezet. Met de reactieve aanwijzing is het college van gedeputeerde staten in zoverre vooruitgelopen op de wijziging van de Verordening die op 5 juli 2012 in werking is getreden en waarin de afspraken uit het RPB zijn vastgelegd.

Wettelijk kader

3. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen.

Ingevolge artikel 4.2, eerste lid, kan, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, het college aan de raad een aanwijzing geven om binnen een daarbij te bepalen termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 3.8, zesde lid, gelezen in samenhang met het vierde lid, kan het college van gedeputeerde staten, onverminderd andere aan hem toekomende bevoegdheden, met betrekking tot een onderdeel van het vastgestelde bestemmingsplan waarover hij een zienswijze over het ontwerp heeft ingediend en deze niet volledig is overgenomen, aan de gemeenteraad een aanwijzing geven als bedoeld in artikel 4.2, eerste lid, van de Wro, ertoe strekkende dat dat onderdeel geen deel blijft uitmaken van het bestemmingsplan zoals het is vastgesteld. Het college van gedeputeerde staten vermeldt in de redengeving de aan het besluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en overwegingen die de provincie beletten het betrokken provinciaal belang met inzet van andere aan haar toekomende bevoegdheden te beschermen.

Provinciale belangen

4. [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders betogen dat de reactieve aanwijzing geen provinciale belangen beschermt. Zij stellen dat hetgeen het plan mogelijk maakt een lokaal gemeentelijk belang dient en geen provinciaal belang doorkruist. In verband hiermee voeren zij aan dat het plangebied zich bevindt binnen het zogenoemde

multifunctioneel gebied, waarvan de provincie zelf aangeeft dat dit niet het onderwerp is van provinciale belangen.

4.1. Het college van gedeputeerde staten stelt dat [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders er ten onrechte vanuit gaan dat de reactieve aanwijzing is gebaseerd op het provinciaal beleid inzake het multifunctioneel gebied. De reactieve aanwijzing is volgens het college van gedeputeerde staten gebaseerd op hetgeen de Verordening regelt omtrent verstedelijking.

4.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 16 februari 2011 in zaak nr. 201005138/1/R3) is voor het antwoord op de vraag of een belang een provinciaal belang is, bepalend of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten.

Het college van gedeputeerde staten heeft het openhouden van onbebouwde gebieden opgevat als provinciaal belang waarvoor met het oog op een goede ruimtelijke ordening een aanwijzing noodzakelijk was. Niet valt in te zien dat het college van gedeputeerde staten zich niet in redelijkheid het belang van het voorkomen van bebouwing buiten bestaand bebouwd gebied als belang dat de grenzen van de afzonderlijke gemeentelijke gebieden overschrijdt, heeft kunnen aantrekken.

Met betrekking tot het standpunt van [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders dat in het provinciaal beleid inzake het multifunctioneel gebied een ander standpunt is ingenomen over wat behoort tot het provinciaal belang, overweegt de Afdeling dat de reactieve aanwijzing niet in verband met het multifunctioneel gebied is gegeven.

Het betoog faalt.

Vertrouwensbeginsel

5. Het college van burgemeester en wethouders stelt dat in het bestuurlijk overleg dat is gevoerd in verband met het plan het vertrouwen is gewekt dat het college van gedeputeerde staten geen reactieve aanwijzing zou geven over het plan.

5.1. De Afdeling overweegt dat niet aannemelijk is gemaakt dat het college van gedeputeerde staten het vertrouwen heeft gewekt dat geen reactieve aanwijzing zou worden gegeven. De enkele stelling dat het college van burgemeester en wethouders uit gesprekken met een vertegenwoordiger van het college van gedeputeerde staten de indruk heeft gekregen dat geen reactieve aanwijzing zou worden gegeven, zoals ter zitting is gesteld, is hiervoor onvoldoende. Er bestaat derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de reactieve aanwijzing in strijd met het vertrouwensbeginsel is gegeven.

Verbindendheid Verordening

6. [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders betogen dat het plan met betrekking tot de ruimtelijke aanvaardbaarheid ten onrechte is getoetst aan de Verordening. Het overgangsrecht in de Verordening is volgens hen gedeeltelijk onverbindend, wegens strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Zij voeren hiertoe aan dat de werking van het overgangsrecht ten onrechte gedeeltelijk afhankelijk is gemaakt van de subjectieve wil van het college van gedeputeerde staten.

6.1. Met betrekking tot het overgangsrecht van de Verordening stelt het college van gedeputeerde staten dat dit niet in strijd is met de rechtszekerheid. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Verordening op 2 maart 2011 kon immers op basis van het hierin opgenomen overgangsrecht geen twijfel bestaan over de toepasselijkheid van de

Verordening, aldus het college van gedeputeerde staten.

6.2. Aan een algemeen verbindend voorschrift, zoals neergelegd in de Verordening, kan verbindende kracht worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel.

6.3. Ingevolge artikel 25, lid 25.1, van de Verordening zoals deze gold ten tijde van het nemen van het bestreden besluit, is het bepaalde in deze verordening niet van toepassing op ten tijde van de inwerkingtreding van deze verordening reeds bestaande rechten.

Ingevolge lid 25.2, aanhef en onder a, zijn als bestaande rechten als bedoeld in 25.1 aan te merken rechten op grond van een bestemmingsplan als bedoeld in deze verordening, inclusief de daarin opgenomen ontheffings-, wijzigings- en uitwerkingsmogelijkheden, voor zover dat plan onherroepelijk is, dan wel voor zover een ontwerp van dat plan ter inzage is gelegd voor inwerkingtreding van deze verordening en daarop door gedeputeerde staten geen zienswijze is ingediend.

6.4. Het ontwerpbestemmingsplan is ter inzage gelegd met ingang van 22 september 2010 en op 27 oktober 2010 is een zienswijze over het plan ingediend door het college van gedeputeerde staten. Ten tijde van de inwerkingtreding van de Verordening op 2 maart 2011 was derhalve duidelijk dat de rechten op grond van het op 2 februari 2012 vastgestelde plan niet zijn aan te merken als bestaande rechten in de zin van artikel 25 van de Verordening. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het overgangsrecht in de Verordening in strijd is met de rechtszekerheid en om die reden onverbindend is.

In tegenstelling tot hetgeen [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders betogen, maakt de omstandigheid dat het indienen van een zienswijze afhankelijk is van de wil van het college van gedeputeerde staten dit niet anders, nu hierdoor ten tijde van het in werking treden van de Verordening geen onzekerheid bestond over de reikwijdte van het overgangsrecht.

Het betoog faalt.

7. [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders stellen dat artikel 2 van de Verordening, op welk artikel de reactieve aanwijzing is gebaseerd, onverbindend is. Zij voeren hiertoe aan dat dit artikel, in tegenstelling tot hetgeen in de toelichting bij de Verordening is opgenomen, in strijd is met hetgeen is gesteld omtrent de uitvoering van het locatiebeleid in de zogenoemde Wro-agenda van 19 maart 2008.

7.1. Het college van gedeputeerde staten stelt zich op het standpunt dat hetgeen in artikel 2 van de Verordening is geregeld niet is gebaseerd op het locatiebeleid, maar ziet op de stedelijke ontwikkeling.

7.2. Ingevolge artikel 2, lid 2.1, van de Verordening wordt als bestaand bebouwd gebied aangewezen het gebied waarvan de geometrische plaatsbepaling is vervat in het GML-bestemd NL.IMRO.9925.PV0003-0003 en dat is verbeeld op de bij deze verordening behorende kaart Verstedelijking.

Ingevolge lid 2.2 is in een bestemmingsplan nieuwe bebouwing ten behoeve van wonen en werken slechts toegestaan:

- a. binnen bestaand bebouwd gebied,
- b. binnen de woningbouwcontour van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen,

c. binnen de zoekrichting woningbouw van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen, mits 90% van de woningen wordt gebouwd in de betaalbare huur- en/of koopsector, met dien verstande dat voor de gemeente Doesburg een percentage van 70 geldt,

d. binnen de zoekzones bedrijventerreinen van de Stadsregio Arnhem-Nijmegen,

e. binnen de zoekzones wonen en werken uit de Streekplanuitwerking Zoekzones stedelijke functies en landschappelijke versterking, zoals opgenomen in bijlage 8.

Ingevolge lid 2.5 kunnen gedeputeerde staten ontheffing verlenen van het bepaalde in 2.2, indien sprake is van een ontwikkeling waarvan is aangetoond dat deze redelijkerwijs niet kan worden gerealiseerd binnen de in 2.2 genoemde gebieden en indien deze ontwikkeling bijdraagt aan de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit.

7.3. De Afdeling overweegt dat artikel 2 van de Verordening ten grondslag is gelegd aan de reactieve aanwijzing. Dit artikel ziet op de ruimte die aan nieuwe bebouwing ten behoeve van zowel wonen als werken wordt geboden. Het college van gedeputeerde staten heeft zich terecht op het standpunt gesteld dat dit artikel geen betrekking heeft op het zogenoemde locatiebeleid, zoals dit is opgenomen in de Wro-agenda van 19 maart 2008. Reeds om die reden faalt het betoog dat hetgeen in artikel 2 van de Verordening is bepaald verbindende kracht mist. Ook overigens is in het aangevoerde geen aanleiding gelegen voor het oordeel dat het desbetreffende artikel in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift of in strijd met een algemeen rechtsbeginsel.

De reactieve aanwijzing inhoudelijk

8. [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders stellen dat, gelet op de kaart behorende bij het Regionaal Plan 2005-2015, het plangebied binnen het bestaand bebouwd gebied ligt. Derhalve kan artikel 2 van de Verordening volgens hen niet ten grondslag worden gelegd aan de reactieve aanwijzing.

8.1. Het college van gedeputeerde staten acht de door [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders genoemde kaart hier niet van belang nu de kaart "Verstedelijking", behorende bij de Verordening, uitwijst dat de locatie niet is gelegen binnen bestaand bebouwd gebied als bedoeld in de Verordening.

8.2. Uit artikel 2, lid 2.1, van de Verordening volgt dat op grond van de kaart "Verstedelijking" dient te worden bepaald of een gebied is aangewezen als bestaand bebouwd gebied in de zin van de Verordening. De Afdeling kan [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders dan ook niet volgen in hun verwijzing naar de bij het Regionaal plan 2005-2015 behorende kaart. Dat het Regionaal Plan in artikel 29 van de Verordening eveneens als een bij de Verordening behorende bijlage wordt genoemd, zoals door [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders ter zitting naar voren is gebracht, maakt dit niet anders.

Blijkens de bij de Verordening behorende kaart "Verstedelijking" is het plangebied niet gelegen binnen het gebied dat is aangewezen als bestaand bebouwd gebied als bedoeld in de Verordening. Voorts is niet bestreden dat het plangebied niet is gelegen binnen een gebied dat is aangewezen op grond van artikel 2, lid 2.2, onder b tot en met e van de Verordening. Het college van gedeputeerde staten heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat het plan in strijd met artikel 2, lid 2.2, van de Verordening is vastgesteld. Het betoog faalt.

9. [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders betogen dat het

college van gedeputeerde staten in verband met de reactieve aanwijzing ten onrechte niet heeft getoetst aan de ontheffingscriteria die besloten liggen in artikel 2, lid 2.5, van de Verordening. Ofschoon geen verzoek om ontheffing is gedaan, betogen [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders dat dit niet was vereist, mede met het oog op de op dat moment in voorbereiding zijnde eerste herziening van de Verordening (hierna: de herziening), waarin de ontheffingscriteria zijn gewijzigd in afwijkingsmogelijkheden waaraan de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan toetsen.

9.1. Het college van gedeputeerde staten stelt zich op het standpunt dat geen aanleiding bestond om ambtshalve te beoordelen of aan de ontheffingscriteria in de Verordening was voldaan. Zij stellen voorts dat aan deze ontheffingscriteria, noch aan de afwijkingscriteria zoals deze in de herziening zijn vervat, is voldaan.

9.2. De Afdeling overweegt dat niet in geschil is dat een ontheffing krachtens artikel 2, lid 2.5, van de Verordening zoals die gold ten tijde van het geven van de reactieve aanwijzing om af te wijken van de regels in artikel 2, lid 2.2, niet is aangevraagd. De Afdeling ziet onder de gegeven omstandigheden geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten de reactieve aanwijzing slechts had mogen geven na ambtshalve te hebben beoordeeld of aan de ontheffingscriteria van artikel 2, lid 2.5, van de Verordening wordt voldaan. Het standpunt van [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders dat het college van gedeputeerde staten de ontheffingsmogelijkheden had moeten bezien in verband met de op 4 juli 2012 in werking getreden herziening kan niet tot een andere uitkomst leiden aangezien genoemde herziening ten tijde van de vaststelling van het plan niet in werking was. Het betoog faalt.

10. Blijkens de reactieve aanwijzing is deze onder meer gegeven om de verstedelijking te bundelen en het buitengebied open te houden, zoals ook is beoogd met artikel 2 van de Verordening. Voorts staat in de reactieve aanwijzing vermeld dat deze is gegeven om de groene buffer tussen het bedrijventerrein Wijchen Oost en de kern Alverna te behouden. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten bij zijn besluit een ontoereikende integrale ruimtelijke afweging heeft gemaakt of de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit onvoldoende bij dit besluit heeft betrokken, zoals door [appellante sub 1] en het college van burgemeester en wethouders is aangevoerd. Voorts heeft het college van gedeputeerde staten in redelijkheid bij de afweging kunnen betrekken dat het bedrijventerrein Bijsterhuizen geschikt is voor de bedrijvigheid die [appellante sub 1] mogelijk wenst te maken en dat reeds gronden zijn verworven op dit bedrijventerrein ten behoeve van de gewenste bedrijvigheid. Niet is gebleken dat door het college van gedeputeerde staten onvoldoende rekening is gehouden met de belangen van [appellante sub 1]

Conclusie en proceskostenveroordeling

11. Uit het voorgaande blijkt reeds dat het college van gedeputeerde staten zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening het geven van de reactieve aanwijzing noodzakelijk maken.

Hierom behoeven de beroepsgronden met betrekking tot het beleid omtrent het RPB geen bespreking meer.

In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

De beroepen zijn ongegrond.

12. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. G. van der Wiel, leden, in tegenwoordigheid van mr. P.F.W. Tuit, ambtenaar van staat.

w.g. Drupsteen w.g. Tuit
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 20 maart 2013

425-723.