

Uitspraken

ZAAKNUMMER 201007860/1/R1
DATUM VAN UITSpraak woensdag 5 oktober 2011
TEGEN de raad van de gemeente Zwolle
PROCEDURESOORT Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED Ruimtelijke-ordeningskamer -
Bestemmingsplannen
Overijssel



201007860/1/R1.
Datum uitspraak: 5 oktober 2011

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid DSM Resins B.V., gevestigd te Zwolle, appellante,

en

de raad van de gemeente Zwolle, verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 juni 2010 heeft de raad het bestemmingsplan "Ceintuurbaan V" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft DSM bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 12 augustus 2010, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 september 2011, waar DSM, vertegenwoordigd door mr. R.W. van der Vlucht, werkzaam bij DSM, bijgestaan door mr. J.T. Fuller, advocaat te Zwolle, en de raad, vertegenwoordigd door mr. P.J.E. van den Broek-Bredewold, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in een juridisch-planologisch kader voor de reconstructie van een deel van het wegvak van de Ceintuurbaan, alsmede de reconstructie van de kruising Ceintuurbaan met de Brederostraat en de Boerendanserdijk. Het doel van het plan is om de Ceintuurbaan te kunnen verbreden naar een weg met twee keer drie rijstroken, zodat de doorstroming van het verkeer sneller en beter verloopt. Ter hoogte van het bedrijventerrein 'De Vrolijkheid' zal het plan voorzien in een nieuwe parallelweg, zodat de Ceintuurbaan niet langer op tal van plekken door op- en afritten wordt doorkruist.

2.2. Het beroep van DSM, gericht tegen de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Verkeersdoeleinden", steunt op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze. Anders dan de raad betoogt, staat binnen de door de wet en de goede procesorde begrensde mogelijkheden, geen rechtsregel eraan in de weg dat bij de beoordeling van het beroep gronden worden betrokken die na het nemen van het bestreden besluit zijn aangevoerd en niet als zodanig in de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot het desbetreffende

besluitonderdeel naar voren zijn gebracht.

2.3. DSM heeft ter zitting de beroepsgrond dat het plan is vastgesteld in strijd met het gemeentelijk beleid, zoals vastgelegd in het Groenbeleidsplan 1998-2010, ingetrokken.

2.4. DSM betoogt dat de raad ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) heeft laten opstellen, dan wel geen milieueffectrapportage (hierna: mer) beoordeling heeft verricht. DSM voert hiertoe aan dat het plan voorziet in de verbreding van een autoweg met twee rijstroken, hetgeen een activiteit is waarvoor een MER dient te worden opgesteld. Voorts is volgens DSM sprake van bijzondere omstandigheden op grond waarvan de raad in ieder geval aanleiding had moeten zien een mer-beoordeling te verrichten.

2.4.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat geen aanleiding tot het opstellen van een MER, dan wel het verrichten van een mer-beoordeling, bestond, nu de Ceintuurbaan dient te worden aangemerkt als gebiedontsluitingsweg, de in het plan voorziene wegverbreding een tracélengte betreft van minder dan twee kilometer en de verbreding niet zorgt voor een nieuwe verbinding tussen twee knooppunten of aansluitingen. Voorts is volgens de raad geen sprake van bijzondere omstandigheden op grond waarvan desondanks een mer-beoordeling had moeten worden verricht.

2.4.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals deze gold ten tijde van belang, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge artikel 2 van het Besluit mer 1994 en onderdeel C, categorie 1.5 van de bijlage bij het Besluit mer 1994, zoals deze gold ten tijde van belang, is het opstellen van een MER bij de wijziging of uitbreiding van een autosnelweg, autoweg, niet zijnde een hoofdweg, of een weg als bedoeld in categorie 1.3 van onderdeel C van de bijlage, verplicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélengte van 10 km of meer, de verbreding van een weg met één of meer rijstroken en het te verbreden gedeelte twee knooppunten met elkaar verbindt, of de ombouw van een weg tot autosnelweg of autoweg.

Ingevolge artikel 2 van het Besluit mer 1994 en onderdeel D, categorie 1.2 van de bijlage bij het Besluit mer 1994, zoals deze gold ten tijde van belang, is het verrichten van een mer-beoordeling bij deze activiteiten verplicht in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een weg met een tracélengte van vijf kilometer of meer.

Ingevolge artikel 4, lid 4.1, van de planregels, zijn de op de verbeelding voor "Verkeersdoeleinden" aangewezen gronden bestemd voor een stroomweg voor zover het de Ceintuurbaan betreft, gebiedsontsluitingswegen, voetpaden, fietspaden en fiets/bromfietspaden.

2.4.3. De in het plan voorziene wegverbreding betreft een tracélengte van minder dan twee kilometer en de verbreding met twee rijstroken zorgt niet voor een nieuwe verbinding tussen twee knooppunten of aansluitingen. Voorts voorziet het plan niet in de ombouw van de Ceintuurbaan tot autosnelweg of autoweg. De raad heeft zich derhalve terecht op het standpunt gesteld dat ingevolge voormelde bepalingen geen aanleiding bestond voor het opstellen van een MER, dan wel het verrichten van een mer-beoordeling. Voorts heeft de raad, anders dan DSM betoogt, in de omvang van de in het plan voorziene uitbreiding van de Ceintuurbaan in redelijkheid geen omstandigheid hoeven zien die in dit geval desondanks aanleiding gaf tot het verrichten van een mer-beoordeling. De raad heeft deze omstandigheid betrokken bij zijn beoordeling of het Besluit mer 1994 verplicht tot het verrichten van een mer-beoordeling. In het in opdracht van de raad, door KEMA Technical & Operational Services, opgestelde rapport 'Luchtkwaliteit Zwolle Ceintuurbaan' van 6 januari 2009, waarvan de inhoud door DSM niet wordt betwist, staat dat aan de eisen van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 en de Wet milieubeheer wordt voldaan. De raad heeft zich derhalve eveneens in redelijkheid op het standpunt gesteld dat de door DSM

aangevoerde luchtverontreiniging evenmin aanleiding gaf tot het opstellen van een MER.

2.5. DSM betoogt voorts dat de raad de verkeersveiligheidssituatie ter plaatse van het perceel van DSM onvoldoende zorgvuldig heeft onderzocht. DSM voert hiertoe aan dat de in het plan voorziene verlenging van de naast de Ceintuurbaan gelegen parallelweg, waarop het perceel van DSM wordt ontsloten, zal leiden tot een toename van het verkeer langs het perceel waarop DSM is gevestigd. Voorts zal volgens DSM het openbaar vervoer van de parallelweg gebruik maken. DSM voert tevens aan dat in het in opdracht van de raad uitgevoerde onderzoek naar de verkeersveiligheid geen rekening is gehouden met bezoekers en personeel van DSM dat eveneens van de parallelweg gebruik maakt noch met in de omgeving gelegen ruimtelijke ontwikkelingen of de autonome groei van het verkeer. Evenmin is in dit onderzoek volgens DSM rekening gehouden met het gedrag van de verkeersdeelnemers die over de parallelweg rijden.

2.5.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat uit onderzoek van Witteveen en Bos volgt dat geen sprake is van een substantiële verslechtering van de verkeersveiligheid ter plaatse van het perceel van DSM vanwege de in het plan voorziene ontwikkelingen. Volgens de raad zal van de parallelweg slechts in beperkte mate gebruik worden gemaakt. Voorts zal het openbaar vervoer geen gebruik maken van de parallelweg en zal sluipverkeer sterk worden gereduceerd, aldus de raad.

2.5.2. De raad heeft in overleg met DSM door het bureau Witteveen en Bos een verkeersveiligheidsonderzoek laten verrichten, waarvan de resultaten zijn vastgelegd in het rapport 'Veiligheidsstudie DSM Ceintuurbaan Zwolle' van 18 juni 2010. Niet in geschil is dat dit rapport is opgesteld in het kader van de uitvoering van het plan en met het oog op te nemen maatregelen om de verkeersveiligheid ter plaatse van het perceel van DSM te verbeteren. Voorts is niet in geschil dat het plan niet in de weg staat aan de uitvoering van de in dit rapport voorgestelde veiligheidsmaatregelen. In dit rapport staat dat door de in het plan voorziene ontwikkelingen de veiligheidsituatie ter plaatse van het perceel van DSM niet significant verslechtert. Doordat de doorsteken naar de Ceintuurbaan worden verwijderd, zal volgens het rapport al het verkeer dat vertrekt van het perceel van BC Components, gelegen ten noorden van het perceel van DSM, in de toekomstige situatie gebruik gaan maken van de parallelweg. De toename van het verkeer op de parallelweg wordt geschat op 75 bewegingen van bestelbusjes en 25 bewegingen van vrachtwagens per etmaal. Indien een extra in- en uitrit tot het perceel van BC Components zal worden gerealiseerd, zal de toename van verkeersbewegingen op de parallelweg minder zijn. Volgens het rapport wordt de veiligheid door deze toename van het verkeer op de parallelweg slechts in geringe mate verslechterd. De afstand van de parallelweg ten opzichte van de gebouwen van DSM draagt niet bij aan de verslechtering van de veiligheid, aldus het rapport.

2.5.3. De enkele stelling van DSM dat het plan zal leiden tot een toename van het verkeer langs het perceel waarop DSM is gevestigd, kan niet leiden tot het oordeel dat het in 2.4.2 genoemde onderzoek onzorgvuldig is geweest, nu hierin rekening is gehouden met een toename van de verkeersintensiteit op de parallelweg. Daarbij heeft de raad aangegeven een extra in- en uitrit tot het perceel van BC Components te zullen realiseren, zodat niet al het verkeer afkomstig van dit bedrijf van de parallelweg gebruik zal maken. Anders dan DSM voorts stelt, heeft de raad aangegeven dat het openbaar vervoer geen gebruik zal maken van de parallelweg. Voorts is, anders dan DSM stelt, in het rapport rekening gehouden met alle verkeersbewegingen op de parallelweg. DSM heeft bovendien niet gesteld dat in de toekomstige situatie sprake zal zijn van meer verkeersbewegingen van bezoekers en personeel, zodat hierin geen factor is gelegen die voor een verslechtering van de verkeersveiligheid kan zorgen. De raad heeft zich voorts in redelijkheid op het standpunt gesteld dat de door DSM genoemde ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van het plangebied uitsluitend via de hoofdrijbaan van de Ceintuurbaan worden ontsloten, zodat hierin evenmin een factor is gelegen die voor een verslechtering van de verkeersveiligheid op de parallelweg kan zorgen. De stelling van DSM dat zij verwacht dat het verkeer op de parallelweg zich niet aan de toegestane maximum snelheid van 30 km per uur zal houden, betreft ten slotte een kwestie van handhaving en kan in deze procedure niet aan de orde komen.

Hetgeen DSM heeft aangevoerd, biedt, gelet op het voorgaande, geen grond voor het oordeel dat het in 2.4.2 genoemde onderzoek niet op deugdelijke en zorgvuldige wijze tot stand is gekomen. DSM heeft voorts de conclusies van dit onderzoek niet gemotiveerd bestreden. De raad heeft zich derhalve niet ten onrechte, onder verwijzing naar dit onderzoek, op het standpunt kunnen stellen

dat de in het plan voorziene ontwikkelingen niet leiden tot een significante verslechtering van de verkeersveiligheid ter plaatse van het perceel van DSM. Gelet hierop heeft de raad in redelijkheid het belang dat is gediend met realisering van het plan zwaarder laten wegen dan het belang van DSM bij het voorkomen van een verslechtering van de verkeersveiligheid ter plaatse van haar perceel.

2.6. DSM stelt voorts dat door de toename van het verkeer op de parallelweg vanwege de in het plan voorziene ontwikkelingen het moeilijker wordt vanaf de parallelweg de Brederostraat op te rijden, waardoor meer gevaarlijke situaties ontstaan. Voorts stelt DSM dat door de toename van het verkeer op de parallelweg een gevaarlijke situatie zal ontstaan ter plaatse van de fietstunnel bij de Boerendanserdijk. De door de raad voorgestelde verlaging van de wanden van de fietstunnel en verbreding van de bochten van de parallelweg zullen onvoldoende zijn om de verkeersonveilige situatie te verhelpen, aldus DSM.

2.6.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat geen sprake zal zijn van een substantiële toename van verkeersbewegingen op de parallelweg en dat door de in het plan voorziene ontwikkelingen de capaciteit van het kruispunt Brederostraat en Ceintuurbaan zal worden vergroot, zodat geen sprake zal zijn van een gevaarlijke situatie. Voorts zullen de fietstunnel en de fietskruising met de parallelweg worden aangepast, zodat het verkeer, komende vanaf de parallelweg en de Brederostraat meer en beter zicht heeft op de fietsers komend vanuit de fietstunnel, aldus de raad.

2.6.2. Zoals in 2.4.2 is overwogen staat in het rapport van 18 juni 2010 dat de toename van het verkeer op de parallelweg wordt geschat op 75 bewegingen van bestelbusjes en 25 bewegingen van vrachtwagens per etmaal. Indien de extra in- en uitrit van het perceel van BC Components zal worden gerealiseerd, zal de toename van verkeersbewegingen op de parallelweg nog minder zijn, aldus het rapport. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat de toename van het verkeer op de parallelweg vanwege de in het plan voorziene ontwikkelingen niet zodanig zal zijn dat dit leidt tot gevaarlijke situaties bij de afslag van de parallelweg op de Brederostraat of de fietstunnel.

2.7. DSM betoogt voorts dat de in het plan voorziene ontwikkelingen in strijd zijn met het provinciaal verkeersveiligheidsbeleid, zoals vastgelegd in de Provinciale Omgevingsvisie.

2.7.1. De raad is bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet aan provinciaal beleid gebonden. Wel dient de raad daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. In de plantoelichting staat dat bij de vaststelling van het plan rekening is gehouden met het beleid opgenomen in de Provinciale Omgevingsvisie. Voorts staat in de plantoelichting dat bij de voorbereiding van het plan het college van gedeputeerde staten is benaderd voor een reactie, waarop dit heeft laten weten dat het voorontwerp geen aanleiding geeft tot het maken van opmerkingen. Reeds hierom kan het betoog van DSM niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit. Daarbij heeft de raad zich, zoals hiervoor is overwogen, in redelijkheid op het standpunt gesteld dat de in het plan voorziene ontwikkelingen niet zullen leiden tot verkeersonveilige situaties.

2.8. DSM stelt voorts tevergeefs dat de in het plan voorziene ontwikkelingen ertoe leiden dat het op het perceel van DSM aanwezige kunstwerk een halve meter over het trottoir van de parallelweg zal uitsteken, hetgeen tot een verkeersonveilige situatie zal leiden. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat dit zal leiden tot een iets smaller trottoir maar dat van een verkeersonveilige situatie geen sprake zal zijn.

2.9. DSM stelt vervolgens dat verwezenlijking van het plan zal leiden tot aantasting van het kunstwerk en de groenvoorzieningen die op het perceel van DSM aanwezig zijn. Volgens DSM zal dit leiden tot een aanzienlijke waardevermindering van het pand van DSM. Bovendien is het volgens DSM mogelijk dat zij door de kunstenaar aansprakelijk wordt gesteld voor de waardevermindering van het kunstwerk. Voorts zal DSM door verwezenlijking van het plan worden geconfronteerd met het sterker vervuilen van het kunstwerk en van gevels en ruiten van het pand van DSM, hetgeen extra schoonmaakkosten zal opleveren. Ten slotte zal de bereikbaarheid van het perceel van DSM vanuit zuidelijke richting vanwege de in het plan voorziene ontwikkelingen verminderen, hetgeen eveneens een waardedrukkende werking heeft.

2.9.1. Het plan voorziet op de Ceintuurbaan in een zogenoemde 'U-bocht', zodat het voor het verkeer komend vanuit zuidelijke richting mogelijk blijft de parallelweg op te rijden richting DSM. De raad heeft zich derhalve in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de bereikbaarheid van DSM door de in het plan voorziene ontwikkelingen niet substantieel vermindert. Hoewel realisering van het plan mogelijk kan leiden tot waardevermindering van het pand van DSM, heeft de raad zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de verwachte waardevermindering niet zodanig zal zijn dat hij bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van het plan aan de orde zijn.

2.10. DSM betoogt voorts dat in de plantoelichting tegenstrijdigheden staan, dan wel dat het plan niet hiermee in overeenstemming is. DSM voert hiertoe aan dat, anders dan in de plantoelichting staat omschreven, de in het plan voorziene ontwikkelingen zullen leiden tot verandering van het straatbeeld, aangezien het kunstwerk en de groenvoorzieningen die op het perceel van DSM aanwezig zijn, zullen worden aangetast.

2.10.1. In de plantoelichting staat dat het straatbeeld in het plangebied wordt bepaald door het autoverkeer en de bedrijfsgebouwen op de bedrijventerreinen 'Floresstraat' en 'De Vrolijkheid' en dat het plan hierin geen verandering brengt. Voorts staat in de plantoelichting dat de tuin aan de voorzijde van het perceel van DSM zal worden aangepast, waartoe grondverwerving wordt beoogd. Gelet hierop biedt hetgeen DSM aanvoert geen grond voor het oordeel dat in de plantoelichting tegenstrijdigheden staan, dan wel dat het plan niet met de plantoelichting in overeenstemming is.

2.11. Ten slotte stelt DSM dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft gedaan naar alternatieve mogelijkheden om het plan te realiseren op een manier waarbij de parallelweg niet voor een deel is voorzien over het kunstwerk en de groenvoorzieningen die op het perceel van DSM aanwezig zijn.

2.11.1. Anders dan DSM stelt, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de parallelweg reeds dusdanig is geminimaliseerd, dat slechts een minimaal deel van het perceel van DSM benodigd is. De raad heeft zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een alternatieve uitvoering van de parallelweg niet mogelijk is.

2.12. In hetgeen DSM heeft aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plandeel in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit in zoverre anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep is ongegrond.

2.13. 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. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en drs. W.J. Deetman, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Schaaf, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten w.g. Schaaf
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 oktober 2011

523.

