Raad van State

ECLI	ECLI:NL:RVS:2024:3403
Datum uitspraak	21 augustus 2024
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 februari 2022 heeft de raad van de gemeente Utrecht het bestemmingsplan "Chw bestemmingsplan, Merwedekanaalzone deelgebied 5, Europalaan fase 1" vastgesteld. Het plan heeft betrekking op een gebied langs het Merwedekanaal in Utrecht. Het gebied tussen het Merwedekanaal en de Europalaan, aangeduid als de Merwedekanaalzone, heeft de gemeente Utrecht aangewezen als ontwikkelingsgebied. Het plan ziet op deelgebied 5 en wordt aangeduid als de wijk "Merwede". Met het voorliggende plan wil de raad een herontwikkeling van het gebied mogelijk maken naar een gemengd programma van wonen, werken en voorzieningen. Een groot deel van de gronden van het plangebied heeft daarom de functie "Gemengd", waar maximaal 4.250 woningen mogen worden gebouwd en waarbinnen ook ruimte is voor niet-woonfuncties zoals detailhandel, horeca en maatschappelijke voorzieningen. [appellant sub 1] en anderen zijn een groep van vier omwonenden. Zij wonen aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Utrecht. Hun gronden zijn opgenomen in het plangebied en hebben de functie "Wonen".

Volledige tekst

202202408/1/R4.
Datum uitspraak: 21 augustus 2024

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. [appellant sub 1] en anderen, wonend te Utrecht,

2. Stedin Netbeheer B.V. (hierna: Stedin), gevestigd te Rotterdam,
appellanten,
en

de raad van de gemeente Utrecht,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 24 februari 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Chw bestemmingsplan, Merwedekanaalzone deelgebied 5, Europalaan fase 1" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen en Stedin beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij] en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 1] en anderen, de raad, en [partij] en anderen hebben een zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant sub 1] en anderen, Stedin en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 mei 2024, waar Stedin, vertegenwoordigd door mr. S.T.J. Olierook, advocaat te Den Haag, en de raad, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, S. de Boer en A. Twanhoofd, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting [partij] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. A.R. Klijn en mr. J. Wassink, advocaten te Amsterdam, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 22 oktober 2021 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening en de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het plan heeft betrekking op een gebied langs het Merwedekanaal in Utrecht. Het gebied tussen het Merwedekanaal en de Europalaan, aangeduid als de Merwedekanaalzone, heeft de gemeente Utrecht aangewezen als ontwikkelingsgebied. Het voorliggende plan ziet op deelgebied 5 en wordt aangeduid als de wijk "Merwede". Met het voorliggende plan wil de raad een herontwikkeling van het gebied mogelijk maken naar een gemengd programma van wonen, werken en voorzieningen. Een groot deel van de gronden van het plangebied heeft

daarom de functie "Gemengd", waar maximaal 4.250 woningen mogen worden gebouwd en waarbinnen ook ruimte is voor niet-woonfuncties zoals detailhandel, horeca en maatschappelijke voorzieningen.
Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

4. Het voorliggende plan is een zogenoemd "bestemmingsplan met verbrede reikwijdte" als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw en artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: BuChw). Daarom kunnen in het bestemmingsplan ook regels worden gesteld die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Dit volgt uit artikel 7c, eerste lid, onder a en b, van het BuChw, in aanvulling op artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening. Voor zover dat aan de orde is zal de Afdeling daarom ook beoordelen of de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat hij het plan in overeenstemming met de in artikel 7c, eerste lid, onder a en b, van het BuChw vermelde criteria heeft vastgesteld.

Het beroep van [appellant sub 1] en anderen

5. [appellant sub 1] en anderen zijn een groep van vier omwonenden. Zij wonen aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Utrecht. Hun gronden zijn opgenomen in het plangebied en hebben de functie "Wonen".

[appellant sub 1] en anderen hebben met hun brief van 8 maart 2024 hun beroepsgronden ingetrokken, behoudens de beroepsgrond die gaat over de in het plan toegestane bouwhoogte op de gronden achter hun woningen. De Afdeling zal daarom die beroepsgrond hieronder bespreken.

5.1. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad de in het plan toegestane bouwhoogte op gronden in het plangebied, die bijna direct achter hun woningen zijn gelegen en waaraan de functie "Gemengd" is toegekend, ten onrechte niet heeft gewijzigd naar aanleiding van hun zienswijze tegen het ontwerpplan. Zij hebben er in hun zienswijze op gewezen dat de daar toegestane maximale bouwhoogte te hoog is. In artikel 5.4.1, onder 8, van de planregels is de maximaal toegestane bouwhoogte geregeld voor gronden met de functie "Gemengd". De toegestane bouwhoogte is afhankelijk van een aanduiding die de gronden binnen die functie hebben. De betreffende gronden hadden in het ontwerpplan de gebiedsaanduiding "overige zone - zone 2". De raad heeft in de reactie op hun zienswijze aangegeven dat de toegestane bouwhoogte zal worden aangepast door de aanduiding te wijzigen naar de aanduiding "overige zone - zone 3", waardoor een lagere maximale bouwhoogte is toegestaan. Hoewel de betreffende gronden de aanduiding "overige zone - zone 3" hebben, hebben de gronden ook nog de aanduiding "overige zone - zone 2". Daardoor is niet duidelijk welke maximale bouwhoogte voor de betreffende gronden geldt, aldus [appellant sub 1] en anderen.

5.2. De raad erkent in het verweerschrift dat met de vaststelling van het plan per abuis twee gebiedsaanduidingen aan de betreffende gronden zijn toegekend. Bedoeld is om niet de aanduiding "overige zone - zone 2", maar de aanduiding "overige zone - zone 3" aan die gronden toe te kennen. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit naar het oordeel van de Afdeling wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid. Het betoog slaagt daarom.

5.3. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant sub 1] en anderen gegrond. Het bestreden besluit moet vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb worden vernietigd, voor zover aan gronden met de functie "Gemengd" achter de woningen van [appellant sub 1] en anderen, naast de gebiedsaanduiding "overige zone - zone 3", ook de aanduiding "overige zone - zone 2" is toegekend. De Afdeling zal met een kaart, opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak, verduidelijken om welke gronden het hierbij gaat.

5.4. De Afdeling ziet aanleiding de raad op te dragen de hierna in de beslissing nader aangeduide onderdelen van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

5.5. Het voorgaande betekent dat voor het beroep van [appellant sub 1] en anderen deze uitspraak een einduitspraak is en daarmee voor hen een einde is gekomen aan deze procedure.

5.6. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Het beroep van Stedin

6. Stedin is de regionale netbeheerder van het elektriciteits- en gasnet in de gemeente Utrecht. Op het perceel aan de Kanaalweg 36b en 38 in Utrecht (hierna: het perceel), dat onderdeel is van het plangebied, staat het van dat elektriciteits- en gasnet deel uitmakende transportstation Utrecht Zuid, dat bestaat uit een transformatorstation en twee transformatoren.

Stedin heeft haar beroepsgronden tegen het plan met een brief van 16 juni 2023 ingetrokken, behoudens de beroepsgrond over de toegestane bouwhoogte en de beroepsgrond over de verschrijving in artikel 4.1, lid 2, van de planregels. De Afdeling zal daarom die beroepsgronden hieronder bespreken.

6.1. Het perceel heeft de functie "Bedrijf - Nutsvoorziening". De maximaal toegestane bouwhoogte voor (bestaande) gebouwen en voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde, op gronden met die functie, is geregeld in de artikelen 4.3.1 en 4.3.2 van de planregels. Stedin is het niet eens met deze bouwregels, omdat die haar bouw- en daarmee haar uitbreidingsmogelijkheden beperken. Zij heeft daarover toegelicht dat om ook in de toekomst in de energiebehoefte te kunnen voorzien, naar verwachting de voorzieningen op het perceel moeten worden uitgebreid. De in het plan geregelde bouwhoogtes staan daaraan in de weg. Stedin heeft daarbij in het bijzonder bezwaar tegen het derde lid van artikel 4.3.1, waarin volgens haar een te beperkte afwijking voor de bouwhoogte van bestaande gebouwen is opgenomen. Daarnaast volgt uit artikel 4.3.2 van de planregels, dat betrekking heeft op bouwwerken, geen gebouwen zijnde, dat de maximale bouwhoogte 3 m bedraagt. In de huidige situatie staan echter muren met een hoogte van al 6 m rondom de aanwezige transformatoren. De planregeling staat er dus aan in de weg dat bedoelde voorzieningen op

een vergelijkbare manier kunnen worden uitgebreid, terwijl dat voor de toekomstige energiebehoefte wel nodig is.
Stedin wijst verder op een verschrijving in artikel 4.1, tweede lid, van de planregels. Daaruit volgt dat een transformatorstation met een maximaal vermogen van "ten hoogste 100 MWA" is toegestaan. MWA is volgens Stedin echter niet de juiste eenheid, dat moet MVA (mega-volt-ampère) zijn.

6.2. De raad en Stedin hebben de Afdeling verzocht om zelf voorziend de planregels over de maximaal toegestane bouwhoogte in de artikelen 4.3.1, derde lid, en 4.3.2 van de planregels aan te passen. De Afdeling begrijpt de toelichting van de raad zo, dat de raad in het betoog van Stedin aanleiding heeft gezien om zijn eerder ingenomen standpunt over de maximaal toegestane bouwhoogte voor bedoelde gebouwen en voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde, binnen de functie "Bedrijf - Nutsvoorziening" te herzien. Omdat de raad zich in zoverre op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hiervoor aanleiding hebben gegeven, is het bestreden besluit wat betreft dit onderdeel niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

De raad heeft verder erkend dat in artikel 4.1, tweede lid, van de planregels sprake is van een verschrijving. In plaats van "MVA" staat in die planregel "MWA". De raad heeft de Afdeling ook verzocht artikel 4.1, tweede lid, van de planregels in zoverre zelf voorziend aan te passen. Het bestreden besluit is daarom naar het oordeel van de Afdeling ook op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

6.3. Gelet op het voorgaande is de conclusie dat de raad het besluit tot het vaststellen van het bestemmingsplan in strijd met artikel 3:2 van de Awb heeft genomen.

6.4. De raad heeft een tekstvoorstel aangereikt voor het wijzigen van de planregels over de toegestane bouwhoogte en voor de geconstateerde verschrijving. Dat tekstvoorstel heeft betrekking op de artikelen 4.1, tweede lid, 4.3.1, derde lid, en 4.3.2 van de planregels. Stedin heeft te kennen gegeven in te kunnen stemmen met dat tekstvoorstel.

Het tekstvoorstel voorziet er onder meer in dat de toegelaten bouwhoogten voor bepaalde gebouwen en bouwwerken, geen gebouw zijnde, worden verhoogd. Hoewel de Afdeling begrijpt dat partijen ermee geholpen zijn als de Afdeling aldus zelf in de zaak voorziet, zal de Afdeling daar niet toe overgaan. Reden daarvoor is dat het plan daarmee hogere bouwhoogten mogelijk zou maken en onvoldoende aannemelijk is dat derdebelanghebbenden, die geen partij zijn in deze procedure, daardoor niet in hun belangen kunnen worden geschaad. Omdat de geconstateerde gebreken zich daarvoor lenen, gelet op de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, dan nog het vóór 1 januari 2024 geldende recht van toepassing is, aldus onder meer kan worden afgezien van het ter inzage leggen van een ontwerp van een wijziging van het omgevingsplan terzake, en dat ook de meest efficiënte wijze van geschilbeslechting is, ziet de Afdeling aanleiding de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb op te dragen die gebreken te herstellen. Die opdracht betreft ook het herstel van de hiervoor bedoelde in artikel 4.1, tweede lid, van de planregels opgenomen verschrijving. Gelet op de aan de orde zijnde belangen van partijen, zal de Afdeling voor het herstellen van bedoelde gebreken een korte termijn stellen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

6.5. De raad kan de onder 6.2 en 6.3 geconstateerde gebreken herstellen door gemotiveerd een passende planregeling op te nemen met betrekking tot de bouwhoogte voor de bedoelde gebouwen en bouwwerken, geen gebouw zijnde, ter plaatse van de gronden met

de functie "Bedrijf - Nutsvoorziening", en waarbij de raad onder meer rekening houdt met de belangen van Stedin bij het kunnen uitbreiden van de aan de orde zijnde energievoorzieningen en het voldoende rechtszeker zijn van de planregeling, alsmede door de verschrijving in artikel 4.1, tweede lid, van de planregels weg te nemen.
6.6. De raad moet de Afdeling en partijen schriftelijk meedelen op welke wijze de gebreken in het bestreden besluit zijn hersteld en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

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

Betekenis van de uitspraak

7. De Afdeling doet op het beroep van [appellant sub 1] en anderen bij deze uitspraak een einduitspraak. Daarbij vernietigt de Afdeling de aanduiding "overige zone - zone 2", voor zover die is toegekend aan gronden die zijn aangeduid op de als bijlage aan deze uitspraak gehechte kaart. Dat betekent dat na deze uitspraak met betrekking tot het plan alleen nog aanhangig is het beroep van Stedin, dat betrekking heeft op de planregeling, die ziet op de gronden met de functie "Bedrijf - Nutsvoorziening".

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] en anderen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Utrecht van 24 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Chw bestemmingsplan, Merwedekanaalzone deelgebied 5, Europalaan fase 1", voor zover daarbij een gedeelte van de gronden met de functie "Gemengd" achter het perceel [locatie 1] en [locatie 2] in Utrecht, zoals nader aangeduid op de in de bijlage bij deze uitspraak behorende kaart, de aanduiding "overige zone - zone 2" heeft;

III. draagt de raad van de gemeente Utrecht op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Utrecht aan [appellant sub 1] en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 184,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. draagt de raad van de gemeente Utrecht op om:

a. binnen 12 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat onder 6.4 en 6.5 is overwogen, de onder 6.2 en 6.3 genoemde gebreken in het besluit van 24 februari 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Chw bestemmingsplan, Merwedekanaalzone deelgebied 5, Europalaan fase 1" te herstellen en

b. de uitkomst aan de Afdeling en de andere partijen mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en toe te sturen.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. G.O. van Veldhuizen en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.I. Heijkoop, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

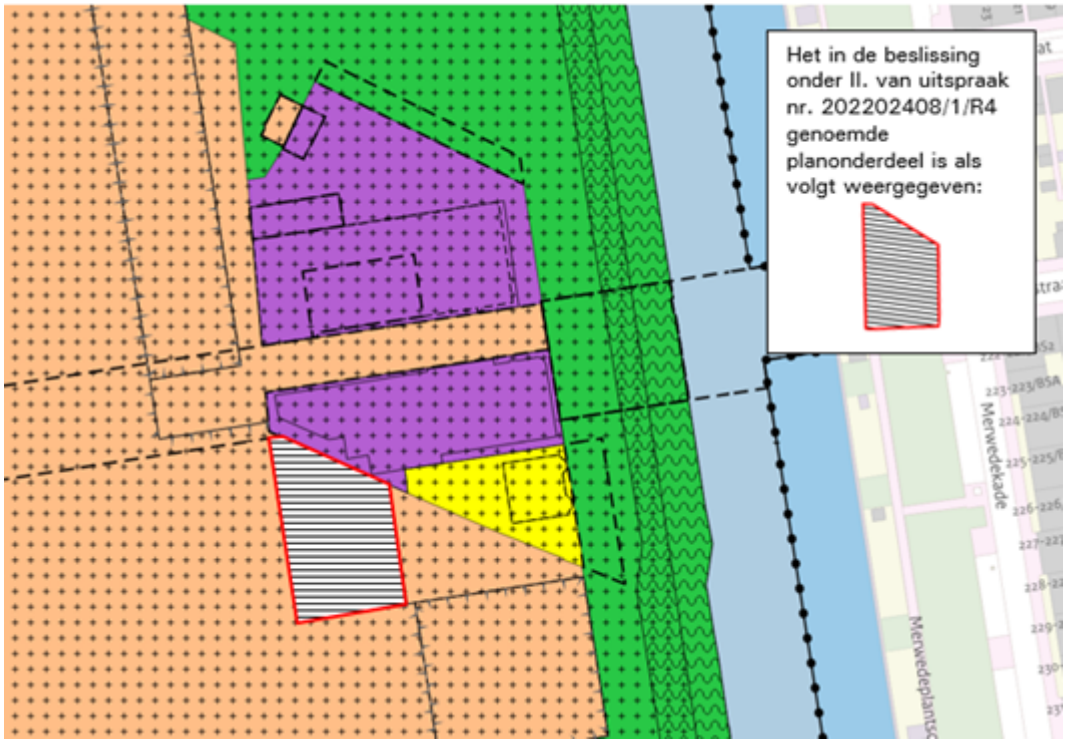
w.g. Heijkoop
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 21 augustus 2024

971

BIJLAGE

Kaart ten behoeve van de vernietiging onder II. van de beslissing van deze uitspraak



Planregels behorend bij het bestemmingsplan "Chw bestemmingsplan, Merwedekanaalzone deelgebied 5, Europalaan fase 1", voor zover relevant voor het beroep van Stedin

Artikel 4 Bedrijf - Nutsvoorziening

4.1 Doel van de functie

Locaties met de functie 'Bedrijf - Nutsvoorziening' zijn bedoeld voor:

[…]

b. ter plaatse van de functie-aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - transformatorstation' ook voor een transformatorstation tot en met ten hoogste categorie 3.2 in de Lijst van Bedrijfsactiviteiten, met dien verstande dat het maximaal vermogen ten hoogste 100 MWA bedraagt.

4.3.1 Gebouwen

[…]

3. In afwijking van de regel onder 2 mag de bestaande bouwhoogte met maximaal 1,5 meter worden overschreden als dit noodzakelijk is voor het beperken van de milieuhinder van de nutsvoorzieningen.

4.3.2 Bouwwerken, geen gebouwen zijnde

1. De bouwhoogte van bouwwerken, geen gebouwen zijnde mag niet meer dan 3 meter bedragen.

2. De regel onder 1 geldt niet voor bouwwerken, geen gebouwen zijnde ter geleiding, begeleiding en regeling van het verkeer.

3. In afwijking van de regel onder 1 mag de bouwhoogte van palen en masten niet meer dan 6 meter bedragen.