

ECLI	ECLI:NL:RVS:2022:3021
Datum uitspraak	19 oktober 2022
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 15 juli 2021 heeft de raad van de gemeente Utrecht het bestemmingsplan "Merwedekanaalzone, deelgebied 6 Zeehaenkade e.o." vastgesteld. Voor deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone is een actualiserend bestemmingsplan vastgesteld. Dit bestemmingsplan legt de huidige gebruikssituaties vast en beperkt daarmee de planologische ruimte voor enkele bedrijven. Ook voorkomt het bestemmingsplan dat de bestaande parkeergelegenheid in deelgebied 6 aangeboden kan gaan worden aan partijen van buiten het gebied, met name autobezitters uit deelgebied 5. De raad beoogt met het plan te voldoen aan de Omgevingswet. Tiaviant exploiteert als erfpachter op als "Kantoor" aangewezen gronden aan de Europalaan 100-500 808 parkeerplaatsen en ziet zich geconfronteerd met de beperking dat de parkeerplaatsen alleen mogen worden gebruikt, verhuurd of ter beschikking gesteld aan binnen deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone gehuisveste functies en/of partijen.

Volledige tekst

202106081/1/R4.

Datum uitspraak: 19 oktober 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

Tiaviant B.V., gevestigd te Zeist,

appellante,

en

de raad van de gemeente Utrecht,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 juli 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Merwedekanaalzone, deelgebied 6 Zeehaenkade e.o." vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Tiaviant beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Tiaviant heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 september 2022, waar Tiaviant, vertegenwoordigd door mr. P.J. van der Woerd, advocaat te Amsterdam, [gemachtigde A] en [gemachtigde B], en de raad, vertegenwoordigd door mr. T. Brouwer, ing. L.J. Peeters en M.B.M. van der Vliet, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Voor deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone is een actualiserend bestemmingsplan vastgesteld. Dit bestemmingsplan legt de huidige gebruikssituaties vast en beperkt daarmee de planologische ruimte voor enkele bedrijven. Ook voorkomt het bestemmingsplan dat de bestaande parkeergelegenheid in deelgebied 6 aangeboden kan gaan worden aan partijen van buiten het gebied, met name autobezitters uit deelgebied 5. De raad beoogt met het plan te voldoen aan de Omgevingswet.

Deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone wordt begrensd aan de noordkant door de Beneluxlaan, aan de oostkant door het Merwedekanaal, aan de zuidkant door de afrit van de A12 en aan de westkant door de Europalaan (artikel 1.35 van de planregels).

2. 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.

3. Tiaviant exploiteert als erfpachter op als "Kantoor" aangewezen gronden aan de Europalaan 100-500 808 parkeerplaatsen en ziet zich geconfronteerd met de beperking dat de parkeerplaatsen alleen mogen worden gebruikt, verhuurd of ter beschikking gesteld aan binnen deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone gehuisveste functies en/of partijen.

4. Tiaviant betoogt dat de raad bij de vaststelling van het plan is uitgegaan van onjuiste uitgangspunten omdat de parkeermogelijkheden in het verleden niet altijd al exclusief bedoeld waren voor in deelgebied 6 aanwezige bedrijven en bezoekers. Zij heeft er groot belang bij haar parkeerplaatsen te kunnen blijven verhuren aan derden. In dat verband wijst zij erop dat op basis van de huidige parkeernormen, afgezet tegen het brutovloeroppervlak bebouwing, van haar 808 parkeerplaatsen 288 tot 568 plaatsen beschikbaar zijn voor derden. De raad heeft haar belang ten onrechte niet meegewogen, aldus Tiaviant.

4.1. Tiaviant bestrijdt niet het beleidsmatige uitgangspunt van de raad het aantal verkeersbewegingen in de gehele Merwedekanaalzone terug te dringen, maar meent dat de

raad er ten onrechte van is uitgegaan dat het faciliteren van parkeren uit omliggende gebieden een extra verkeersaantrekkende werking met zich zal brengen. Dat klemmt te meer nu de gemeente Utrecht volgens het mobiliteitsbeleid wil inzetten op mobiliteitshubs als innovatieve oplossing voor de nieuwe stadswijk Merwede. Juist Tiaviant zou op haar terrein een dergelijke hub kunnen creëren, te meer nu Tiaviant beschikt over meer vastgoed in het gebied. Zij kan door het creëren van een hub bijdragen aan het terugdringen van het autoverkeer in de omgeving.

4.2. Tiaviant bestrijdt verder het standpunt van de raad dat de in het bestemmingsplan opgenomen parkeerregeling bijdraagt aan het mogelijk maken van de verdere transformatie van het gebied. Allereerst valt volgens haar niet in te zien op welke wijze de huidige verkeersstromen toekomstige ontwikkelingen in de weg zouden staan. Gezien het conserverende karakter van het bestemmingsplan acht Tiaviant het niet gewenst te anticiperen op maatregelen en alternatieven die nog voorwerp van discussie zijn. Met een beperkende parkeerregeling wordt dit toch gedaan. Het bestemmingsplan komt niet overeen met wat de raad wil, aldus Tiaviant.

5. Artikel 8.4.1 (Gebruik parkeerplaatsen) van de planregels luidt:

"De parkeergelegenheid mag uitsluitend worden gebruikt, verhuurd of ter beschikking worden gesteld aan binnen Deelgebied 6 van de Merwedekanaalzone gehuisveste functies en/of partijen."

Artikel 7, eerste lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan "Kanaleneiland", vastgesteld op 6 april 1978, luidt:

"De op de kaart voor "Industrie (I)" aangewezen gronden zijn bestemd voor de vestiging van industriële, ambachtelijke, groothandels- en vervoersbedrijven, waarop de Hindervet niet van toepassing is, of die genoemd zijn in categorie 1, 2, 3 en 4 van de bij deze voorschriften behorende "staat van inrichtingen", de daarvoor nodige bouwwerken, waaronder dienstwoningen en open terreinen, waaronder parkeerplaatsen."

6. Uit de aan het bestemmingsplan ten grondslag liggende stukken volgt dat het een actualiseringsplan is, bedoeld om de bestaande situatie vast te leggen en te voorkomen dat zich eventuele nieuwe ontwikkelingen voordoen die een belemmering vormen voor de toekomstige transformatie van dit deel van Merwedekanaalzone naar een hoogstedelijk, gemengd woon- en werkgebied met een betere aansluiting op de omgeving, zoals uiteengezet in de Omgevingsvisie Merwedekanaalzone. Deze ontwikkeling houdt verband met de verwachte groei van het inwonersaantal van de stad Utrecht tot 455.000 in 2040. In de Merwedekanaalzone wil de raad 10.000 woningen met voorzieningen en werkgelegenheid realiseren. Om te voorkomen dat het gebied in de toekomst minder geschikt wordt voor transformatie naar een gemengd stedelijk gebied met wonen en werken wordt voor een aantal bedrijven de maximaal toegestane milieucategorie verlaagd en vastgelegd overeenkomstig de feitelijke situatie. Met deze maximering wordt voorkomen dat zich in het gebied nieuwe bedrijven kunnen vestigen met een milieucategorie die niet past in een gemengd woon-werkgebied. Ook wordt een regeling opgenomen die het parkeren koppelt aan de in het plangebied aanwezige functies. Deze regeling is randvoorwaardelijk voor de mobiliteitsstrategie en moet voorkomen dat er parkeeruitwijkgedrag vanuit deelgebied 5 van de Merwedekanaalzone naar deelgebied 6 zou kunnen plaatsvinden. Anders dan Tiaviant betoogt, wil de raad met het bestemmingsplan dus wel anticiperen op de toekomstige invulling van het plangebied. Het plan is daarmee in overeenstemming.

Het betoog faalt op dit punt.

6.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet op deze wijze op die toekomstige invulling mag anticiperen. De raad heeft daartoe besloten door een beperkende parkeerregeling in de planregels op te nemen. Hij heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat het nodig is binnen deelgebied 6 ontwikkelingen die zich niet verhouden tot de gewenste transformatie, te beperken. Het koppelen van de parkeermogelijkheden aan de functies binnen het deelgebied kan hier een bijdrage aan leveren. Paragraaf 5.2.2 van de bijlage bij de Nota Stallen en Parkeren noopt niet tot een andere keuze. De raad heeft het creëren van mobiliteitshubs binnen deelgebied 6 als niet passend kunnen aanmerken omdat daarmee een verkeersaantrekkende werking vanuit de andere deelgebieden van de Merwedekanaalzone of daarbuiten wordt gegenereerd wat niet past binnen de voorgestane opzet van de zone.

Het betoog faalt op dit punt.

6.2. In de beoordeling van de zienswijze is de raad ingegaan op wat Tiaviant over de ontwerpregeling naar voren heeft gebracht. Tiaviant betoogt terecht dat, anders dan de raad stelt, een met de huidige parkeerregeling overeenkomende regeling niet al in de vorige ruimtelijke regeling was opgenomen. Niettemin stelt de raad zich terecht op het standpunt dat verhuur van parkeergelegenheid aan derden in het vorige regime in beginsel niet was toegestaan omdat parkeren was gekoppeld aan de hoofdfunctie binnen het plandeel. Uit artikel 7 van de voorschriften van het bestemmingsplan "Kanaleneiland" volgt dat het parkeren op de percelen Europalaan 100-500 mogelijk was ten behoeve van daar aanwezige bedrijven. Uit die bepaling en de systematiek van dat bestemmingsplan, waaronder afzonderlijke bestemmingen voor parkeergarages en parkeerterreinen, volgt niet dat parkeren daar vanuit andere percelen met dezelfde bestemming binnen of buiten het huidige deelgebied 6 in zijn algemeenheid was toegestaan. Daarmee valt niet in te zien dat de nieuwe planregeling bestaand legaal gebruik beperkt. Met die nieuwe planregeling heeft Tiaviant de mogelijkheid ook andere gebruikers van gebouwen in deelgebied 6, zoals het Van der Valk Hotel, in de parkeerbehoefte te faciliteren. Dit is naar het oordeel van de Afdeling een verruiming ten opzichte van de vorige situatie. De beperking tot de gronden van deelgebied 6 brengt wel met zich dat Tiaviant gebruikers van percelen net buiten dat deelgebied, zoals het kantoorgebouw Drommedaris, geen parkeerfaciliteiten kan aanbieden. Niet is gebleken dat zij ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan in die zin al overeenkomsten met derden had gesloten. De raad heeft ter zitting verklaard bereid te zijn daarover in gesprek te gaan met Tiaviant en dat tijdelijke afwijkingen van het bestemmingsplan denkbaar zijn. Niet valt in te zien dat de raad de belangen van Tiaviant onvoldoende in ogenschouw heeft genomen. Dat de huidige parkeerregeling niet handhaafbaar is, zoals Tiaviant betoogt, acht de Afdeling in zijn algemeenheid, incidentele gevallen daargelaten, niet gebleken.

Het betoog faalt op dit punt.

7. Tiaviant betoogt verder dat artikel 8.2.1 van de planregels, gelezen in samenhang met de artikelen 1.17 en 2.1, niet duidelijk maakt wat is toegestaan aan bebouwing. Het samenspel van de definities is onduidelijk en leidt tot een rechtsonzekere situatie. Het bestemmingsplan laat immers toe dat binnen de geldende bestemming herontwikkeling plaatsvindt. Daarbij zou Tiaviant ervoor kunnen kiezen haar gehele brutovloeroppervlak als kantoorruimte in te zetten. Gelet op de definitie van wat onder kantoorvloeroppervlak moet worden verstaan, vallen parkeervoorzieningen daarbuiten. Wordt echter de definitie van brutovloeroppervlak gehanteerd, dan lijken de gebouwde parkeervoorzieningen wel meegerekend te moeten

worden. Hierbij komt, aldus Tiaviant, dat zij over 43.000 m² brutovloeroppervlak beschikt, terwijl in de verbeelding voor haar perceel 40.000 m² is opgenomen.

7.1. Artikel 1.17 (Bedrijfs-/kantoorvloeroppervlak) van de planregels luidt:

"De totale vloeroppervlakte van een kantoor, winkel of bedrijf met inbegrip van de daartoe behorende magazijnen en overige dienstruimten en met uitzondering van gebouwde (ondergrondse of halfverdiept gelegen) parkeervoorzieningen."

Artikel 2.1 (Brutovloeroppervlak (BVO)) luidt:

"De totale binnen een gebouw beschikbare vloeroppervlakte, inclusief de verdiepingen, gemeten volgens NEN 2580."

Artikel 8.2.1 (Gebouwen) luidt:

"1. Het bebouwingspercentage ter plaatse van de aanduiding: 'maximum bebouwingspercentage (%)', mag niet worden overschreden.

2. De bouwhoogte ter plaatse van de aanduiding: 'maximum bouwhoogte (m)', mag niet worden overschreden.

3. Het brutovloeroppervlak ter plaatse van de aanduiding: 'maximum vloeroppervlakte bruto (m²)' mag per bestemmingsvlak niet worden overschreden."

7.2. In de verbeelding is voor het perceel van Tiaviant een bebouwingspercentage van 70 en een maximaal aantal vierkante meters brutovloeroppervlak van 40.000 opgenomen.

De omstandigheid dat in artikel 1.17 gebouwde parkeervoorzieningen zijn uitgezonderd van de oppervlakte van een kantoor, neemt niet weg dat uitgangspunt is maximaal 40.000 m² vloeroppervlakte binnen een gebouw, te berekenen aan de hand van NEN 2580, inclusief gebouwde parkeervoorzieningen. Het begrip kantoorvloeroppervlak komt niet terug in de planregels. De planregeling is daarmee niet rechtsonzeker. De bouwmogelijkheid komt bovendien overeen met wat in de voorheen geldende beheersverordening Dichterswijk, Kanaleneiland, Transwijk was opgenomen. Dat het hiermee ook mogelijk is die oppervlakte geheel in te vullen met kantoren en daarnaast onbebouwde parkeergelegenheid op maaiveld aan te leggen, maakt niet dat de regeling geen ruimtelijke grondslag heeft.

Het betoog faalt.

7.3. Ter zitting is gebleken dat onduidelijkheid bestaat over de omvang van het brutovloeroppervlak van de bebouwing van Tiaviant en dat daar bij de voorbereiding van het bestemmingsplan geen onderzoek naar is gedaan. De raad heeft uitgesproken dat Tiaviant er door het plan niet op achteruit mag gaan en is bereid nader onderzoek te doen naar die oppervlakte en het plan daarop zo nodig aan te passen. Dit betekent dat het plan in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld.

Het betoog slaagt.

8. Uit wat de Afdeling onder 7.3 heeft overwogen, volgt dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is, uitsluitend vanwege hetgeen onder 7.3 is geoordeeld, gegrond. De aanduiding "maximum vloeroppervlakte bruto (m²) = 40000" in de verbeelding voor het perceel Europalaan 100-500 moet worden vernietigd.

9. Omdat er als gevolg hiervan geen maximumbrutovloeroppervlak voor het perceel meer

geldt en daardoor onomkeerbare gevolgen kunnen ontstaan, ziet de Afdeling aanleiding voor het treffen van een voorlopige voorziening als bedoeld in artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb, zoals hierna in de beslissing vermeld. Met het oog hierop zal de Afdeling de raad ook met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, opdragen om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak, met inachtneming van wat daarin is overwogen, een nieuw besluit te nemen. 10. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente van Utrecht van 15 juli 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Merwedekanaalzone, deelgebied 6 Zeehaenkade e.o.", voor zover het betreft de aanduiding "maximum vloeroppervlakte bruto (m2) = 40000" in de verbeelding voor het perceel Europalaan 100-500;

III. draagt de raad van de gemeente Utrecht op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen voor het onder II. genoemde planonderdeel en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor geldende termijn bekend te maken en mede te delen;

IV. treft de voorlopige voorziening dat het hiervoor onder II. vernietigde planonderdeel blijft gelden totdat voor dat planonderdeel een nieuw besluit in werking is getreden;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Utrecht tot vergoeding van bij Tiaviant B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Utrecht aan Tiaviant B.V. het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. J.M.L. Niederer en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

w.g. Bechinka
griffier