Raad van State

Afdeling bestuursrechtspraak



Raad van de gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE UTRECHT

Datum	Ons nummer	Uw kenmerk
17 juni 2015	201410618/1/R6	

Onderwerp	Behandelend ambtenaar
Utrecht Bp. Van Esveldstraat, Zeeheldenbuurt, Hengeveldstraat e.o.	C.J.M. van der Knaap-Bom 070-4264370

In de bovenvermelde zaak is een uitspraak gedaan. Een afschrift daarvan treft u hierbij aan.
De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft verstrekt.
De verdere behandeling zal worden voortgezet onder het zaaknummer 201410618/2.

Voor zover de opdracht met zich brengt dat er een nieuw IMRO-bestand geupload moet worden, kunt u gebruik maken van de gebruikersnaam en het wachtwoord dat u eerder hebt ontvangen.

Hoogachtend,

de griffier

Deze brief is geautomatiseerd aangemaakt en is daarom niet ondertekend.

2745136(CA7)

Raad van State

201410618/1/R6.
Datum uitspraak: 17 juni 2015

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

C.C.L. Verlegh en P.C. van Meijeren, wonend te Utrecht,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Utrecht,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 oktober 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Van Esveldstraat, Zeeheldenbuurt, Hengeveldstraat e.o." vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Verlegh en Van Meijeren beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 april 2015, waar Verlegh en Van Meijeren en de raad, vertegenwoordigd door mr. W. van Gelder, en drs. K. Ulrich, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid MBB Ontwikkeling B.V., vertegenwoordigd door D.B.M. Huitink, directeur, als partij gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

3. Het plan voorziet in een appartementengebouw op het perceel aan de Van Esveldstraat 31.

Schaduwhinder

4. Verlegh en Van Meijeren betogen dat het plan zal leiden tot aanzienlijke schaduwhinder bij hun woningen. Zij voeren aan dat niet van de juistheid van de bezonningsstudie bij het plan kan worden uitgegaan omdat de resultaten niet aannemelijk zijn.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit de bezonningsstudie blijkt dat het plan leidt tot enige toename van schaduw maar dat dit niet zodanig is dat sprake is van een ernstige aantasting van de bezonning op de omliggende woningen.

4.2. Ten behoeve van het voorziene appartementengebouw is de bestemming "Wonen" met de aanduiding "bouwvlak" en gedeeltelijk de aanduiding "maximum bouwhoogte (m) = 21,5" toegekend. Voorts zijn aan delen van het bouwvlak aan de zuid- en oostzijde de aanduidingen "maximum bouwhoogte (m) = 1,8" en "maximum bouwhoogte (m) = 5" toegekend.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, onder a, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor wonen en in samenhang daarmee voor de uitoefening van aan-huis-verbonden beroep of bedrijf dan wel een bed & breakfast.

Ingevolge lid 6.2.1, onder b, mag de hoogte ter plaatse van de aanduiding "maximale bouwhoogte" niet worden overschreden.

4.3. Verlegh en Van Meijeren wonen aan de Esveldstraat in het wooncomplex Nieuw Bleyenburg nabij het plangebied.

4.4. Ten behoeve van het voorziene appartementengebouw is een bezonningsstudie uitgevoerd. Uit de bezonningsstudie volgt dat de voorziene bebouwing aan het eind van de dag tot enige schaduw leidt op de omliggende bebouwing, met name de westelijke punt van het wooncomplex Nieuw Bleyenburg. Op de andere momenten leidt de voorziene bebouwing niet tot extra schaduw op dat gebouw.

4.5. De Afdeling overweegt dat hetgeen Verlegh en Van Meijeren hebben aangevoerd geen aanleiding biedt voor het oordeel dat de raad niet in redelijkheid van de juistheid van de bezonningsstudie heeft kunnen uitgaan. Hierbij wordt in aanmerking genomen dat de raad ter zitting heeft toegelicht dat de bezonningsstudie volgens de gebruikelijke systematiek is uitgevoerd waarbij het effect van het voorziene gebouw op de bezonning voor vaste momenten op de dag en voor verschillende maanden in de winter en zomer in kaart is gebracht. De raad heeft zich op basis van de bezonningsstudie in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet leidt tot ernstige schaduwhinder op de woningen in de omgeving van het plangebied. Hierbij heeft de raad in aanmerking mogen nemen dat uit de bezonningsstudie volgt dat het plan slechts leidt tot enige toename van schaduw op een kort moment aan het eind van de dag en uitsluitend op de westelijke punt van het wooncomplex Nieuw Bleyenburg op de onderste verdieping. Voorts heeft de raad in aanmerking kunnen nemen dat uit de bezonningsstudie blijkt dat voor het wooncomplex over het algemeen sprake is van een goede bezonning. Het betoog faalt.

Windhinder

5. Verlegh en Van Meijeren betogen dat ten onrechte geen onderzoek is gedaan naar windhinder als gevolg van de voorziene bebouwing. Hiertoe voeren zij aan dat de voorziene bebouwing weliswaar lager is dan 30 m, maar dat de raad in dit geval vanwege de ligging van de voorziene bebouwing en de omliggende gebouwen en de aanwezigheid van een brede verkeersweg aanleiding had moeten zien om nader onderzoek te verrichten.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat op grond van de gemeentelijke hoogbouwvisie onderzoek naar het aspect windhinder pas noodzakelijk is vanaf een bouwhoogte van 30 m. De maximale bouwhoogte van het voorziene appartementengebouw bedraagt 21,5 m zodat de raad geen aanleiding heeft gezien onderzoek te doen naar windhinder.

5.2. De raad heeft op 13 januari 2005 de gemeentelijke hoogbouwvisie vastgesteld. In de hoogbouwvisie staat dat bij de bouwplantoetsing in ieder geval bij hoogbouw van meer dan 30 m hoog aandacht dient te worden besteed aan specifieke hoogbouweffecten waaronder wind. De raad heeft in dit geval in redelijkheid geen aanleiding hoeven zien om nader windonderzoek te doen. Hierbij heeft de raad in aanmerking mogen nemen dat de voorziene bebouwing met een maximale hoogte van 21,5 m ruim onder de norm van 30 m ligt waarbij windonderzoek op grond van de hoogbouwvisie verplicht is. Verlegh en Van Meijeren hebben gewezen op de ligging van de voorziene bebouwing en de omliggende panden en de aanwezigheid van een brede verkeersweg, maar hebben niet nader onderbouwd waarom de raad in die omstandigheden, ondanks dat aan de norm van 30 m wordt voldaan, aanleiding had moeten zien om nader windonderzoek te verrichten. Het betoog faalt.

Luchtkwaliteit

6. Verlegh en Van Meijeren betogen dat het plan leidt tot een verslechtering van de luchtkwaliteit. Hiertoe voeren zij aan dat de luchtkwaliteit in de omgeving van het plangebied vanwege de ligging nabij de Kardinaal de Jongweg nu al slecht is en dat het plan ertoe zal leiden dat de luchtkwaliteit in de omgeving niet langer aanvaardbaar is.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet in betekenende mate bijdraagt aan de verslechtering van luchtkwaliteit zodat onderzoek naar de luchtkwaliteit achterwege mocht blijven.

6.2. Ingevolge artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer (hierna: de Wm) kan een bestemmingsplan worden vastgesteld indien vast komt te staan dat het plan niet in betekenende mate bijdraagt aan de concentratie in de buitenlucht van een stof waarvoor in bijlage 2 van de Wm een grenswaarde is opgenomen.

Ingevolge het vierde lid kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld omtrent het in betekenende mate bijdragen als bedoeld in het eerste lid, aanhef en onder c, waaronder begrepen het aanwijzen van categorieën van gevallen die in ieder geval al dan niet in betekenende mate bijdragen in de daar bedoelde zin.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van het Besluit niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) (hierna: het Besluit) kunnen bij ministeriële regeling categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften in ieder geval niet in betekenende mate bijdraagt.

Ingevolge het tweede lid, onder d, kan de aanwijzing, bedoeld in het eerste lid, onder meer betrekking hebben op de uitoefening van een of

meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijke voorschriften tot een of meer daarbij genoemde categorieën van woningbouwlocaties.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Regeling niet in betekenende mate bijdragen (luchtkwaliteitseisen) (hierna: de Regeling) worden aangewezen krachtens artikel 4, eerste lid, van het Besluit de in bijlage 3A genoemd categorieën van gevallen waarin de uitoefening van een of meer bevoegdheden of toepassing van een of meer wettelijk voorschriften betrekking heeft op een kantoorlocatie, woningbouwlocatie of combinatie daarvan.

Ingevolge bijlage 3A van de Regeling worden aangewezen ingevolge artikel 4, eerste lid, woningbouwlocaties, indien een dergelijke locatie, in geval van één ontsluitingsweg, netto niet meer dan 1500 nieuwe woningen omvat, dan wel, ingeval van twee ontsluitingswegen met een gelijkmatige verkeersverdeling, netto niet meer dan 3000 woningen omvat.

6.3. Vaststaat dat de voorliggende woningbouwontwikkeling ruim onder de in bijlage 3A genoemde aantallen woningen blijft. Dit betekent dat het plan niet in betekenende mate bijdraagt als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wm en dat bij de vaststelling van het plan geen nader onderzoek naar de gevolgen voor de luchtkwaliteit behoeft plaats te vinden. Voor zover Verlegh en Van Meijeren betogen dat de raad de luchtkwaliteit in de omgeving van het plangebied had moeten betrekken bij de beoordeling van de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit, bestaat hiertoe geen aanleiding. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 november 2011 in zaak nr. 201011624/1/R4 (www.raadvanstate.nl), bestaat in een geval als het onderhavige, waarin vaststaat dat het plan niet in betekenende mate bijdraagt, geen ruimte voor een aanvullende beoordeling van de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit in het kader van de vraag of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het betoog faalt.

Aantal appartementen

7. Verlegh en Van Meijeren betogen dat in de planregels ten onrechte niet is vastgelegd dat maximaal 46 appartementen zijn toegestaan. Volgens Verlegh en Van Meijeren kunnen binnen de bebouwing gelet op de maximale hoogte van 21,5 m en de omvang van het bouwvlak maximaal 70 appartementen worden gerealiseerd.

7.1. Verlegh en Van Meijeren stellen terecht dat het maximale aantal toegestane appartementen niet in de planregels is vastgelegd. Verlegh en Van Meijeren betogen voorts terecht dat het plan het mogelijk maakt dat in het appartementengebouw meer dan 46 appartementen worden gerealiseerd. De raad heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat is beoogd maximaal 46 appartementen mogelijk te maken. Nu het plan hierin niet voorziet, moet het er voor worden gehouden dat het plan in zoverre in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid is vastgesteld. Het betoog slaagt.

7.2. Met het oog op de hierna te geven opdracht aan de raad het bestreden besluit te herstellen, ziet de Afdeling aanleiding de

beroepsgronden over verkeer en parkeren inhoudelijk te bespreken. Daarbij gaat de Afdeling uit van de situatie dat het plan voorziet in maximaal 46 appartementen zoals door de raad is beoogd.

Verkeer

8. Verlegh en Van Meijeren betogen dat het plan leidt tot een onaanvaardbare toename van verkeer. Zij stellen dat de raad bij het berekenen van het aantal verkeersbewegingen ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de verkeersaantrekkende werking van het toegestane gebruik van de appartementen als bed and breakfast. Voorts voeren zij aan dat de door de raad berekende toename van 225 verkeersbewegingen per etmaal reeds onaanvaardbaar is, gelet op de functie van de Van Esveldstraat als rustige woonstraat. Verlegh en Van Meijeren voeren verder aan dat de verkeerstoename zal leiden tot verkeersonveilige situaties voor voetgangers.

8.1. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat voor het bepalen van de toename van het aantal verkeersbewegingen aansluiting is gezocht bij de kencijfers in publicatie nr. 317 "Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie" van het CROW (hierna: de CROW-publicatie). Volgens de CROW-publicatie dient voor koopappartementen in het middensegment aan de rand van het centrum in sterk stedelijk gebied te worden uitgegaan van 3,7 tot 4,5 verkeersbewegingen en in zeer sterk stedelijk gebied van 4,5 tot 5,5 verkeersbewegingen per etmaal. De raad heeft gerekend met 4,9 verkeersbewegingen per etmaal per appartement, hetgeen neerkomt op een toename van 225 verkeersbewegingen. Verlegh en Van Meijeren hebben niet gemotiveerd dat de raad de CROW-publicatie ten onrechte of onjuist heeft toegepast. Gelet hierop heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het plan leidt tot een toename van 225 verkeersbewegingen per etmaal.

8.2. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de ontwikkeling van 46 appartementen niet leidt tot ernstige verkeersdrukte en verkeersonveilige situaties in de omgeving van het plangebied. Hierbij heeft de raad in aanmerking mogen nemen dat de Van Esveldstraat kan worden aangemerkt als een rustige woonstraat. Verlegh en Van Meijeren hebben niet aannemelijk gemaakt dat de huidige verkeerssituatie op de Van Esveldstraat zodanig overbelast is dat de toevoeging van 225 verkeersbewegingen per etmaal tot een onaanvaardbare situatie leidt. Wat het betoog betreft dat ten onrechte geen rekening is gehouden met de verkeersaantrekkende werking van de functie bed and breakfast, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat dit een ondergeschikte functie betreft en dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het gebruik als bed and breakfast tot een grote verkeerstoename zal leiden. Het betoog faalt.

Parkeren

9. Verlegh en Van Meijeren betogen dat onvoldoende is gewaarborgd dat op eigen terrein in de parkeerbehoefte van de nieuwe woningen zal worden voorzien. Ze vrezen voor ernstige parkeerdruk in de omgeving van

hun woningen. Verlegh en Van Meijeren voeren verder aan dat de parkeerdruk in het openbaar gebied in de omgeving van het plangebied hoog is en onvoldoende parkeerruimte beschikbaar is om de parkeerbehoefte van de voorziene appartementen op te vangen.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat ingevolge artikel 8 van de planregels is gewaarborgd dat voldoende parkeerplaatsen zullen worden aangelegd om in de parkeerbehoefte van de bewoners van de nieuwe woningen te voorzien. De parkeerplaatsen zullen worden gerealiseerd in een parkeergarage onder de woonbebouwing.

9.2. Ingevolge artikel 6, lid 6.1, onder c, van de planregels zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden bestemd voor de bij de bestemming behorende gebouwde parkeervoorzieningen.

Ingevolge artikel 8 mogen de voor de verschillende bestemmingen aangewezen gronden daarvoor slechts worden bebouwd en gebruikt onder de voorwaarde dat voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fietsen wordt gerealiseerd of in stand gehouden.

9.3. In de plantoelichting staat dat artikel 8 van de planregels is opgenomen om te waarborgen dat de parkeergelegenheid voor auto's en fietsen voldoet aan het gemeentelijke beleid. Het artikel neemt de functie over van de stedenbouwkundige bepaling in de bouwverordening die nu nog eenzelfde voorwaarde aan het bouwen en gebruik stelt. Bij het toetsen van omgevingsvergunningen aan het bestemmingsplan zal onderzocht worden of de aanvraag aan de voorwaarde om voldoende parkeergelegenheid te realiseren voldoet, aldus de plantoelichting.

Verder staat in de plantoelichting dat het gemeentelijke parkeerbeleid is opgenomen in de nota "Nota Stallen en Parkeren 2013" (hierna: de parkeernota). In de bijlage "Nota parkeernormen Fiets en Auto" bij de parkeernota (hierna: de bijlage parkeernormen) zijn autoparkeernormen opgenomen. Volgens de plantoelichting dient op grond van die normen ten behoeve van de 46 te ontwikkelen appartementen te worden voorzien in 24 parkeerplaatsen op eigen terrein.

9.4. Op grond van de bijlage parkeernomen kunnen verschillende parkeernormen worden gehanteerd waarbij in de eerste plaats de ligging van de woningen in een bepaalde zone bepalend is. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de voorziene appartementen in zone B1 liggen. Uit de tabel "Utrechtse autoparkeernormen 2012" in de bijlage parkeernormen volgt dat in die zone parkeernormen variërend van 0,17 tot 1,50 parkeerplaatsen per woning kunnen worden gehanteerd. Voorts is voor de te hanteren parkeernorm de omvang van de appartementen van belang. Zo geldt onder meer bij een bruto vloeroppervlak van 55 tot 80 m² een parkeernorm van 0,94 tot 1,20 en bij een bruto vloeroppervlak van 80 tot 130 m² een parkeernorm van 1,02 tot 1,40 parkeerplaatsen per woning.

9.5. De raad heeft met artikel 8 in de planregels beoogd te waarborgen dat bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning voor het appartementengebouw zal worden getoetst aan het gemeentelijk parkeerbeleid en de daarbij behorende parkeernormen. Uit de planregels volgt

echter niet dat bij de invulling van het begrip 'voldoende parkeergelegenheid' in artikel 8 aan dit beleid dient te worden getoetst. Aan het gegeven dat in de plantoelichting staat dat bij de aanvraag voor omgevingsvergunning aan de parkeernota en de bijlage parkeernormen zal worden getoetst, kan geen betekenis worden toegekend, nu de plantoelichting geen bindend onderdeel van het plan is. Nu uit de planregels niet volgt dat bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning wat betreft parkeren zal worden getoetst aan de parkeernota en de bijlage parkeernormen, terwijl de raad dit wel heeft beoogd, is het plan in zoverre in strijd met de bij het voorbereiden van het besluit te betrachten zorgvuldigheid vastgesteld. Het betoog slaagt.

9.6. Daarnaast dient te zijn voorzien in voldoende mogelijkheden om het benodigde aantal parkeerplaatsen aan te leggen. De raad heeft onder verwijzing naar de bijlage parkeernormen gesteld dat in de parkeerbehoefte van de 46 appartementen kan worden voorzien door realisering van 24 parkeerplaatsen. De raad heeft ten onrechte niet inzichtelijk gemaakt bij welke norm in de bijlage parkeernormen is aangesloten en waarom bij die norm mocht worden aangesloten. Hierbij is van belang dat op grond van de hiervoor onder 9.5 weergegeven parkeernormen uit de bijlage parkeernormen aanleiding kan bestaan voor het oordeel dat de parkeerbehoefte van de voorziene appartementen meer dan 24 parkeerplaatsen bedraagt. Nu de parkeerbehoefte van het appartementengebouw niet inzichtelijk is, heeft de raad onvoldoende gemotiveerd dat is voorzien in voldoende mogelijkheden om het benodigde aantal parkeerplaatsen aan te leggen en het plan in zoverre uitvoerbaar is. Het betoog slaagt.

Conclusie

10. Gelet op hetgeen is overwogen onder 7.1, 9.5 en 9.6 ziet de Afdeling in hetgeen Verlegh en Van Meijeren hebben aangevoerd aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb.

11. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen de in 7.1, 9.5 en 9.6 geconstateerde gebreken in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen, zonder dat daarbij toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb. De raad dient hiertoe:
- met inachtneming van hetgeen in 7.1 is overwogen het plan zodanig te wijzigen dat maximaal 46 appartementen zijn toegestaan;
- met inachtneming van hetgeen is overwogen in 9.5 het plan zodanig te wijzigen dat is gewaarborgd dat in voldoende parkeerplaatsen zoals bedoeld in de parkeernota en de bijlage parkeernormen zal worden voorzien;
- met inachtneming van hetgeen is overwogen in 9.6 alsnog te motiveren welke parkeerbehoefte het appartementengebouw heeft en of in deze parkeerbehoefte kan worden voorzien.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Utrecht op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak:
1. met inachtneming van overweging 11 de daarin omschreven gebreken te herstellen;
2. de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en de wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J. Schaaf, griffier.

w.g. Helder	w.g. Schaaf
lid van de enkelvoudige kamer	griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juni 2015

523-821.
Verzonden: 17 juni 2015