

ECLI:NL:RVS:2022:3313

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	16-11-2022
Datum publicatie	16-11-2022
Zaaknummer	202107157/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 22 september 2021 heeft de raad van de gemeente Eindhoven het bestemmingsplan "II Emmasingelkwadrant-Fellenoord 2013 (Victoriatoren)" vastgesteld. Het bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van de "Victoriatoren". Het betreft een volgende stap in de ontwikkeling van het zogenoemde Emmasingelkwadrant. De locatie ligt aan de westelijke rand van het centrum van Eindhoven. De "Victoriatoren" bestaat uit een toren en twee lagere gebouwen. De toren is maximaal 91,99 m hoog en bestaat uit 28 verdiepingen. De twee lagere gebouwen zijn vier en zeven bouwlagen hoog. Op de begane grond van de gebouwen komen in de plint commerciële ruimten. In het plangebied worden maximaal 331 woningen gerealiseerd. Met dit plan wordt ook in een verdiepte parkeergarage voorzien. [appellant], wonend in de nabije omgeving aan de [locatie] te Eindhoven, kan zich niet verenigen met dit besluit en heeft hiertegen beroep ingesteld.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2022/490
--------------	--------------------------------

Uitspraak

202107157/1/R1.

Datum uitspraak: 16 november 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

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

[appellant], wonend te Eindhoven,

en

de raad van de gemeente Eindhoven,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 september 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "II Emmasingelkwadrant-Fellenoord 2013 (Victoriatoren)" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld van 18 juli 2022, waar [appellant], bijgestaan door mr. H. Berkers, rechtsbijstandverlener te Amsterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. I. Verbunt en J.J. Remmen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het bestemmingsplan voorziet in de ontwikkeling van de "Victoriatoren". Het betreft een volgende stap in de ontwikkeling van het zogenoemde Emmasingelkwadrant. De locatie ligt aan de westelijke rand van het centrum van Eindhoven. De "Victoriatoren" bestaat uit een toren en twee lagere gebouwen. De toren is maximaal 91,99 m hoog en bestaat uit 28 verdiepingen. De twee lagere gebouwen zijn vier en zeven bouwlagen hoog. Op de begane grond van de gebouwen komen in de plint commerciële ruimten. In het plangebied worden maximaal 331 woningen gerealiseerd. Met dit plan wordt ook in een verdiepte parkeergarage voorzien.

[appellant], wonend in de nabije omgeving aan de [locatie] te Eindhoven, kan zich niet verenigen met dit besluit en heeft hiertegen beroep ingesteld.

Wettelijk kader

2. Relevante wettelijke bepalingen en planregels zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage is onderdeel van deze uitspraak.

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.

Beoordeling van het beroep

Parkeren

4. [appellant] betoogt dat de parkeerbehoefte voor de wooneenheden in het bestemmingsplan onjuist is berekend. Voor de bepaling van deze parkeerbehoefte is door de raad een reductie van 50% toegepast vanwege de aanwezigheid van hoogwaardig openbaar vervoer in de nabijheid van het plangebied. [appellant] twijfelt aan de hoogwaardigheid van het openbaar vervoer. Voor de bepaling van de parkeerbehoefte heeft de raad verder een reductie toegepast vanwege het gebruik van deelauto's. Volgens [appellant] kan het gebruik van één deelauto geen 10 parkeerplaatsen vervangen. Verder blijkt volgens [appellant] uit het Mobiliteitsplan Victoriatoren (hierna: het Mobiliteitsplan) dat de raad ten onrechte de totale parkeerbehoefte voor wooneenheden heeft verminderd met de parkeerbehoefte van bezoekers van die wooneenheden.

[appellant] stelt dat door het bestemmingsplan de al aanwezige parkeerdruk verder oploopt, omdat te weinig parkeerplaatsen voor de wooneenheden worden gerealiseerd. Volgens [appellant] komen toekomstige bewoners en gebruikers van de wooneenheden van de "Victoriatoren" niet in aanmerking voor een parkeervergunning, waardoor zij in de directe omgeving zullen parkeren. Daarmee is volgens hem onvoldoende rekening gehouden. Verder loopt de parkeerdruk volgens hem op, omdat 21 parkeerplaatsen voor de overige (commerciële) functies niet in de Victoriatoren komen. Volgens het Mobiliteitsplan moeten die parkeerplaatsen worden gevonden in de parkeergarages in de omgeving. De raad heeft de gevolgen hiervan volgens [appellant] onvoldoende onderzocht. Daarbij wijst [appellant] erop dat de ruimte in die parkeergarages ook wordt ingezet voor andere ontwikkelingen, waardoor er van dubbeltellingen sprake is.

4.1. De Afdeling stelt vast dat uit de pagina's 3 en 4 van het Mobiliteitsplan volgt dat er op grond van de Actualisatie nota parkeernormen 2019 (hierna: de parkeernota 2019) twee berekeningen zijn gemaakt. Het gaat om een berekening van de parkeerbehoefte van de bewoners van de wooneenheden en een berekening van de parkeerbehoefte van de bezoekers van de wooneenheden en van de commerciële functies. Het is de Afdeling niet gebleken dat de totale parkeerbehoefte voor

wooneenheden is verminderd met de parkeerbehoefte van de bezoekers van de wooneenheden.

4.2. Over het betoog van [appellant] ten aanzien van de toegepaste reducties - hoogwaardig openbaar vervoer en het gebruik van deelauto's - voor de bepaling van de parkeerbehoefte van de bewoners van de wooneenheden overweegt de Afdeling het volgende. In de plantoelichting is opgenomen dat Eindhoven te maken heeft met een grote verdichtingsopgave en dat tegelijkertijd geprobeerd wordt om de stad goed bereikbaar te houden. Met het oog op de verduurzamingsopgave en verbetering van de verblijfskwaliteit is er in de toekomst minder plaats voor autoverkeer en parkeren in en om het autoluwe centrum. Er wordt daarom door de gemeente gestreefd naar het aanleggen van zo min mogelijk parkeerplaatsen. Daarnaast wordt ingezet op duurzame alternatieve vervoerswijzen, zoals lopen, fietsen en het openbaar vervoer. In de parkeernota 2019 is dit uitgewerkt in de vorm van de verplichte "HOV reductie" en het stimuleren van gebruik van deelauto's voor bewoners. Verder moet bestaande parkeercapaciteit beter en efficiënter benut worden ten opzichte van realisatie van parkeerplaatsen op eigen terrein.

De parkeerbehoefte van de bewoners van de wooneenheden is berekend aan de hand van de parkeernormen uit de parkeernota 2019. Deze berekening is opgenomen in het Mobiliteitsplan. Uit de berekening komt naar voren dat de parkeerbehoefte 167 parkeerplaatsen bedraagt. Na de HOV-reductie van 50% bedraagt de parkeerbehoefte 84 parkeerplaatsen. Deze parkeerbehoefte kan met 47 parkeerplaatsen worden gereduceerd, omdat 5 deelauto's ter beschikking worden gesteld. Volgens de parkeernota 2019 kan in het centrum het gebruik van één deelauto 10 parkeerplaatsen vervangen. De resterende parkeerbehoefte bedraagt volgens de berekening 37 parkeerplaatsen. In deze behoefte en in plek voor de 5 deelauto's kan volgens de plantoelichting worden voorzien in de parkeerkelder, want daar worden 42 parkeerplaatsen aangelegd.

De Afdeling stelt vast dat op p. 3 van het Mobiliteitsplan is aangegeven dat de Victoriatoren op 800 meter van het Eindhovense treinstation is gelegen. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat de bushalte Mathildelaan van de HOV-busverbinding op 150 meter afstand van het plangebied ligt en dat iedere 10 minuten een bus deze halte aandoet. Ook zijn er volgens de raad bushaltes in omliggende staten (Emmasingel en Willemstraat) aanwezig. Deze bevinden zich binnen 300 meter van het plangebied. In wat [appellant] heeft aangevoerd over de hoogwaardigheid van het openbaar vervoer, ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de raad de HOV-reductie van 50% uit de parkeernota 2019 niet heeft mogen toepassen.

Zoals hiervoor is aangegeven, is de parkeerbehoefte van de bewoners van de wooneenheden met 47 parkeerplaatsen verminderd vanwege de inzet van 5 deelauto's. Dit is gebaseerd op de in de parkeernota 2019 opgenomen mobiliteitscorrectie. Die houdt voor deelauto's in dat in het centrum het gebruik van één deelauto 10 parkeerplaatsen vervangt. In het Mobiliteitsplan en in de parkeernota 2019 is niet toegelicht waarom in het centrumgebied van Eindhoven deze correctiefactor kan worden toegepast. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat het gaat om een innovatief concept en dat weinig ervaringscijfers bekend zijn. De raad wijst daarbij op het rapport "Deelauto- en deelfietsmobiliteit in Nederland: ontwikkelingen, effecten en potentie" van oktober 2021 van het Kennisinstituut voor Mobiliteitsbeleid. Daaruit zou volgens de raad blijken dat het gebruik van één deelauto 4-11 parkeerplaatsen kan vervangen. De raad heeft op de zitting aangegeven dat de hiervoor genoemde correctiefactor in de parkeernota 2019 niet op dit rapport is gebaseerd.

De Afdeling stelt voorop dat het in beginsel mogelijk is om het aantal benodigde parkeerplaatsen naar beneden bij te stellen vanwege bijvoorbeeld de beschikbaarheid van deelauto's. In dat verband verwijst de Afdeling naar haar uitspraak van 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:569, over de omgevingsvergunning voor het project "Post Rotterdam". Anders dan in de uitspraak over het project "Post Rotterdam" is de Afdeling in deze zaak van oordeel dat de bijstelling van de parkeerbehoefte voor de bewoners van de wooneenheden niet op een navolgbaar uitgangspunt is gebaseerd. Vanwege het ontbreken van een voldoende onderbouwing heeft de raad zich redelijkerwijs niet op de hiervoor genoemde correctiefactor voor deelauto's uit de parkeernota 2019 mogen baseren. Het gevolg daarvan is dat niet kan worden beoordeeld of de raad de parkeerbehoefte voor de bewoners van de in het plan voorziene wooneenheden plan redelijkerwijs heeft kunnen vaststellen op 42 parkeerplaatsen. Naar het oordeel van de Afdeling leidt dit ertoe dat de raad de hiervoor bedoelde parkeerbehoefte als gevolg van het plan onvoldoende deugdelijk heeft onderbouwd.

4.3. De vraag die in het licht van de beroepsgronden van [appellant] vervolgens moet worden beantwoord, is of een tekort aan parkeerplaatsen binnen het plangebied leidt tot een parkeerprobleem in de omgeving. Voor de 21 parkeerplaatsen ten behoeve van de bezoekers van de wooneenheden en van de overige functies geldt dat deze niet worden opgevangen in de parkeergarage met 42 parkeerplaatsen van de Victoriatoren. Hiervoor moet volgens de raad worden uitgeweken naar andere parkeergarages in de omgeving. In zijn verweerschrift stelt de raad dat op dit moment ruim 10.000 betaalde openbare parkeerplaatsen aanwezig zijn, waarvan tijdens piekuren alleen twee derde tot driekwart bezet is.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad onvoldoende gemotiveerd hoe groot de onbenutte parkeercapaciteit in de omliggende parkeergarages is. De raad heeft namelijk geen concrete capaciteitscijfers overgelegd van de omliggende parkeergarages. Daarom is niet duidelijk of de 21 parkeerplaatsen voor de bezoekers van de woningen en van de commerciële functies kunnen worden belegd bij deze parkeergarages. Ook is niet duidelijk of deze parkeergarages plaats kunnen bieden aan parkeerplaatsen benodigd voor een (deel van de) bewoners van de in het plan voorziene wooneenheden. De raad heeft dan ook onvoldoende gemotiveerd dat het plan niet leidt tot een aanvaardbare parkeersituatie in de omgeving van het plangebied.

Het betoog slaagt.

Milieueffectrapportage

5. [appellant] betoogt dat de ontwikkeling van de Victoriatoren onderdeel uitmaakt van de herontwikkeling van het Emmasingelkwadrant. Hij wijst op al gerealiseerde ontwikkelingen, te weten de wijziging van het voormalige Philipskantoor in een wooncomplex, de woontoren Onyx en het Victoriacourt. Ook wijst hij op toekomstige ontwikkelingen, te weten de bouw van het Temporary Art Centre, Breevast en het Woonbedrijf. [appellant] betoogt dat de Victoriatoren samen met de overige ontwikkelingen binnen het Emmasingelkwadrant voor de toepassing van de mer-beoordelingsplicht als één samenhangende activiteit moeten worden gezien. Vanwege het samenhang- en voorzienbaarheids criterium had hiervoor volgens hem één mer-beoordeling moeten worden verricht

5.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat een groot deel van de ontwikkelingen in het Emmasingelkwadrant al mogelijk is gemaakt met de vaststelling van het bestemmingsplan "I Emmasingelkwadrant-Fellenoord 2013 (Philips Lighting)" op 20 december 2016. Volgens de raad was geen mer-beoordeling nodig voor de ontwikkelingen die al gerealiseerd waren of in procedure zijn gebracht voor 2017. Op het moment van het opstellen van het bestemmingsplan voor de Victoriatoren was er bovendien geen zicht op nieuw concrete projecten in het gebied. Daarom is voor het bestemmingsplan Victoriatoren een aparte aanmeldingsnotitie gemaakt. Op 16 maart 2021 is door het college van burgemeesters en wethouders besloten dat voor de Victoriatoren geen milieueffectrapport hoeft te worden opgesteld.

Op de zitting heeft de raad toegelicht dat voor de projecten verschillende tijdsbestekken bestaan. Voor toekomstige projecten is op dit moment nog niet duidelijk hoe deze worden gerealiseerd. Verder bestaat er geen financiële en bouwkundige samenhang tussen de projecten binnen het Emmasingelkwadrant. Ook is er geen integrale aanpak voor de realisatie van de verschillende projecten. De projecten worden door verschillende initiatiefnemers gerealiseerd. Dit is door [appellant] niet weersproken. De raad meent dat de projecten binnen het Emmasingelkwadrant niet zo met elkaar samenhangen dat deze voor de mer-beoordelingsplicht als één samenhangende activiteit moeten worden gezien.

5.2. De Afdeling overweegt dat de raad zich op het standpunt mocht stellen dat er tussen het voorliggende plan en de door [appellant] genoemde ontwikkelingen binnen het Emmasingelkwadrant niet zo'n samenhang bestaat dat de ontwikkelingen voor de toepassing van de mer-regelgeving één activiteit vormen. De Afdeling volgt daarin het standpunt van de raad dat niet is gebleken van een financiële, organisatorische of bouwkundige samenhang tussen de Victoriatoren en de andere ontwikkelingen. De raad heeft dus geen aanleiding hoeven zien om de Victoriatoren samen met de door [appellant] genoemde ontwikkelingen te beschouwen als één mer-beoordelingsplichtig stedelijk ontwikkelingsproject als is bedoeld in categorie 11.2 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Gelet op wat onder 4.2 en 4.3 is overwogen, is het plan vastgesteld in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Opdracht aan de raad

7. Vanwege het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om de raad met toepassing van artikel 8:51d van de Awb op te dragen binnen een termijn van 16 weken de hiervoor in de overwegingen 4.2 en 4.3 geconstateerde gebreken te herstellen. De raad moet, met inachtneming van wat in 4.2 en in 4.3 is vermeld, het besluit van 22 september 2021 alsnog deugdelijk motiveren of in plaats daarvan een ander besluit nemen.

De raad hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of een nieuw besluit niet opnieuw afdeling 3.4 van de Awb toe te passen. De raad moet de Afdeling en [appellant] de uitkomst meedelen en een eventueel gewijzigd of een nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

Proceskosten en griffierecht

8. 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 Eindhoven op:

- om binnen 16 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen de geconstateerde gebreken in het besluit van 22 september 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "II Emmasingelkwadrant-Fellenoord 2013 (Victoriatoren)" te herstellen, en;
- de Afdeling en [appellant] de uitkomst mee te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. J. Gundelach en dr. G.O. van Veldhuizen, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

w.g. Ten Veen

voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 16 november 2022

91-996

Bijlage - Wettelijk kader

Wet milieubeheer

Artikel 7.2

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

[...]

Artikel 7.16

1. Indien degene die een activiteit wil ondernemen, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, voornemens is een verzoek in te dienen tot het nemen van een besluit als bedoeld in het vierde lid van dat artikel, deelt hij dat voornemen schriftelijk mee aan het bevoegd gezag.

[...]

5. Bij een mededeling als bedoeld in het eerste lid kan degene die de activiteit wil ondernemen, verklaren dat hij bij de voorbereiding van het besluit een milieueffectrapport maakt.

Artikel 7.18

Degene die een activiteit, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, wil ondernemen, maakt een milieurapport, indien:

- a. het bevoegd gezag heeft beslist dat bij de voorbereiding van het betrokken besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt;
- b. hij een verklaring gegeven heeft als bedoeld in artikel 7.16, vijfde lid.

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2

[...].

5. Voor zover in de bijlage, onderdeel C, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt de verplichting tot het maken van een milieueffectrapport in zodanige gevallen. Voor zover in de bijlage, onderdeel D, bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangegeven, geldt:

- a. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 en 7.20a van de wet in zodanige gevallen, en
- b. de verplichting tot het toepassen van de artikelen 7.16, 7.17, eerste tot en met vierde lid, 7.18, 7.19, eerste en tweede lid, en 7.20a van de wet in overige gevallen, uitgezonderd de gevallen, bedoeld in de categorieën D 49.1, D 49.2 en D 49.3 van de bijlage bij dit besluit.

[...].

Bijlage behorende bij het Besluit milieueffectrapportage

Onderdeel D. Activiteiten, plannen en besluiten, ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de wet van toepassing is

Categorie 11.2

Kolom 1 Activiteiten: De aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen.

Kolom 2 Gevallen: In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op: 1°. een oppervlakte van 100 hectare of meer, 2°. een aaneengesloten gebied en 2000 of meer woningen omvat, of 3°. een bedrijfsvloeroppervlakte van 200.000 m² of meer.

[...]

Kolom 4 Besluiten: Het plan, bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wet ruimtelijke ordening dan wel bij het ontbreken daarvan van het plan, bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, van die wet.