

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:187
Datum uitspraak	23 januari 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 januari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Prinsenland" vastgesteld.

Volledige tekst

201802217/1/R3.

Datum uitspraak: 23 januari 2019

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1 A] en [appellante sub 1 B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), wonend te Rotterdam,
2. [appellante sub 2], gevestigd te Rotterdam,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Rotterdam,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 11 januari 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Prinsenland" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellante sub 2] beroep ingesteld.

De raad van de gemeente Rotterdam heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 31 augustus 2018, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. A.R. van Tilborg, rechtsbijstandverlener te Leusden, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. E.T. Sillevius Smitt, advocaat te Rotterdam, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.C. Rolle, mr. M. Hildenbrant en ing. G.J. de Jong, zijn verschenen.

Ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek aangehouden.

De raad en [appellant sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

Vervolgens is het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Het plan

1. Het bestemmingsplan is opgesteld om te voldoen aan de ten tijde van het besluit nog geldende actualiseringsplicht op grond van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Het bestemmingsplan bestemt de gerealiseerde ontwikkelingen conform de legale feitelijke situatie.

Het plangebied is gelegen in het gebied Prins Alexander. Tot het plangebied behoren de woonwijken Prinsenland en 's Gravenland en de kantorenwijk Brainpark III. Het plangebied wordt begrensd door de rijksweg A16 aan de westzijde, het Prinsenpark aan de noordzijde en de gemeentegrens met Capelle aan den IJssel aan de oost- en zuidzijde.

Het toetsingskader

Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Het beroep van [appellant sub 1]

2. [appellant sub 1] woont op de [locatie 1] te Rotterdam. Aan een strook grond aan de voorzijde van zijn perceel is de bestemming "Tuin - 3" toegekend (hierna: de grindstrook). Op grond van die bestemming is het niet toegestaan daar te parkeren. [appellant sub 1] kan zich daar niet mee verenigen.

3. [appellant sub 1] betoogt dat de raad aldus ten onrechte voorbijgaat aan de specifieke situatie van zijn perceel. Daartoe voert hij aan dat de grindstrook altijd in gebruik is geweest als parkeergelegenheid. Voorts verschilt dit perceel van de omringende percelen, omdat dit perceel niet door een sloot van de weg wordt gescheiden en dus ook niet door een bruggetje wordt ontsloten. Voorts kan op de plaats van de grindstrook geen tuin worden aangelegd omdat zich daar, als overblijfsel van een Duits afweergeschut uit de Tweede Wereldoorlog, een betonnen plaat bevindt die niet kan worden verwijderd. Tot slot weerspreekt [appellant sub 1] dat elders op zijn perceel ruimte bestaat om op eigen terrein te parkeren. Dat betekent dat hij zou moeten parkeren in de berm van de Ringvaartweg. Daargelaten dat het verplaatsen van parkeergelegenheid van eigen terrein naar de openbare weg in strijd is met gemeentelijk beleid, is de Ringvaartweg daar niet geschikt voor en is dit ook vanuit het oogpunt van verkeersveiligheid onwenselijk.

3.1. De raad stelt dat conserverend is bestemd en dat parkeren op de grindstrook onder het

vorige bestemmingsplan evenmin was toegestaan. Voorts ziet de raad in de aanwezigheid van een betonnen plaat geen beletsel op die plek een tuin te realiseren. De raad stelt dat, gelet op de afmetingen van het perceel van [appellant sub 1] en de bebouwing op dit perceel, parkeren op eigen terrein, anders dan op de grindstrook aan de voorzijde van de woning, wel degelijk mogelijk is.

3.2. Op verzoek van de Afdeling heeft de raad op het perceel van [appellant sub 1] nader onderzoek verricht naar de feitelijke situatie ter plaatse. De foto's en kaarten die het resultaat zijn van dat onderzoek rechtvaardigen de conclusie dat het resterende perceel van [appellant sub 1] op dit moment geen ruimte biedt om, anders dan op de grindstrook aan de voorzijde van de woning, te parkeren op eigen terrein. Teneinde buiten de grindstrook op het resterende perceel parkeren mogelijk te maken, is een ingrijpende en kostbare herinrichting van de tuin nodig. Verder is niet in geschil dat [appellant sub 1] zijn auto al sinds 2002 parkeert op de grindstrook aan de voorzijde van zijn woning en dat de gemeente daar nooit op heeft gehandhaafd. Desgevraagd heeft de raad ter zitting bevestigd dat handhaving ook in de toekomst geen prioriteit heeft en dus niet voor de hand ligt. Op grond van de daaraan toegekende verkeersbestemming is het toegestaan om tussen de weg en de sloot in de berm te parkeren, maar dat acht de raad niet wenselijk. Voorts bevat artikel 21, lid 21.1, aanhef en onder c, van de planregels, waarin de bestemmingsomschrijving voor de bestemming "Tuin - 3" is opgenomen, wel een uitzondering voor een ander adres ('s Gravenweg 686) waarmee parkeren binnen de bestemming "Tuin - 3" daar wel wordt toegestaan.

In het licht van het voorgaande zijn, naar het oordeel van de Afdeling, de gevolgen van de gemaakte keuze voor [appellant sub 1] onevenredig in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen. Daarom heeft de raad in dit geval niet in redelijkheid een zwaarder gewicht kunnen toekennen aan het belang bij een uniforme planologische regeling dan aan het belang van [appellant sub 1] om te parkeren op de grindstrook aan de voorzijde van zijn woning. Het betoog slaagt.

4. Het beroep van [appellant sub 1] is gegrond.

Het beroep van [appellante sub 2]

Belanghebbendheid

5. De raad betoogt dat het beroep van [appellante sub 2] niet-ontvankelijk is, omdat zij geen belanghebbende is bij de vaststelling van het plan.

5.1. Uit artikel 8:1 van de Awb volgt dat uitsluitend belanghebbenden beroep kunnen instellen tegen de vaststelling van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

5.2. Vast staat dat [appellante sub 2] op 12 december 2001 een raamovereenkomst heeft gesloten met de gemeente, waarin onder meer een voorkeursrecht is vastgelegd met specifieke verwervings- en ontwikkelingsrechten om op de percelen [locatie 2] en [locatie 3] 43.000 m² aan (kantoor-)functies te ontwikkelen. Op 22 juli 2008 is deze overeenkomst aangevuld met een zogenoemde allonge. In deze allonge zijn nadere afspraken gemaakt over

de inhoud van de in de overeenkomst vastgelegde verwervings- en ontwikkelrechten. De Afdeling leidt uit deze overeenkomsten af dat het gaat om de mogelijke ontwikkeling en uitvoering door [appellante sub 2] van een omvangrijk project, waarvoor blijkt artikel 2, lid 2.1, van de raamovereenkomst partijen op basis van een vast te stellen Voorstudie een masterplan zullen doen opstellen. Uit deze overeenkomsten volgt voorts dat daarin een aantal essentiële elementen, waaronder de te nemen vervolgstappen, het daarvoor geldende tijdspad, een taakverdeling en een kostenverdeling al concreet zijn uitgewerkt, waarvoor [appellante sub 2], zoals ter zitting is verklaard, ook al investeringen heeft gedaan. De overeenkomsten strekken derhalve verder dan slechts het verschaffen van een voorkeursrecht op het verwerven van gronden aan [appellante sub 2]. [appellante sub 2] heeft daarom een concreet en economisch belang bij een wijziging van het planologisch regime dat op de betreffende gronden rust.

De Afdeling is van oordeel dat [appellante sub 2] onder deze omstandigheden een rechtstreeks en actueel belang heeft als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en belanghebbende is bij de vaststelling van het bestemmingsplan, nu er een reële kans bestaat dat zij door dit plan in haar belangen kan worden geschaad.

Inhoudelijk

6. [appellante sub 2] betoogt dat aan het perceel [locatie 2] ten onrechte de bestemming "Verkeer - Erf" is toegekend in plaats van de op grond van het voorgaande plan geldende kantoorbestemming. Volgens [appellante sub 2] staan het regionale en provinciale beleid niet aan een kantoorfunctie in de weg en is er bovendien behoefte aan kantoren.

Daarnaast betoogt [appellante sub 2] dat op het perceel [locatie 3] ten onrechte geen hotelfunctie is toegestaan. De argumentatie van de raad om deze mogelijkheid niet als zodanig te bestemmen houdt volgens haar geen stand. Anders dan de raad stelt was dit onder het voorgaande bestemmingsplan bij recht toegestaan. Gelet daarop behoefde daardoor de laddertoets niet te worden doorlopen. Subsidiair stelt [appellante sub 2] dat de raad ten minste een wijzigingsplan of uitwerkingsplicht in het plan had moeten opnemen.

6.1. De raad stelt dat op beide locaties in het bestemmingsplan de legale feitelijke situatie als zodanig is bestemd. Bij gebrek aan concrete plannen, waarvan de (ruimtelijke) gevolgen kunnen worden getoetst, acht de raad het niet wenselijk op dit moment de door [appellante sub 2] gewenste ontwikkelingen in het bestemmingsplan op te nemen.

6.2. De raad dient bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening te houden met een particulier initiatief betreffende ruimtelijke ontwikkelingen, voor zover dat initiatief voldoende concreet is, tijdig kenbaar is gemaakt en ten tijde van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan worden beoordeeld.

6.3. Naar het oordeel van de Afdeling is de wens om de kantoorfunctie te behouden voor het perceel [locatie 2] en de hotelfunctie te behouden voor, dan wel te vestigen op het perceel [locatie 3], teneinde daarvan in de toekomst (mogelijk) gebruik te maken, niet aan te merken als concrete plannen als hiervoor bedoeld. Over de hotelfunctie op het perceel [locatie 3] voegt de Afdeling daaraan toe dat ter zitting is gebleken dat tussen [appellante sub 2] en de gemeente in het verleden gesprekken hebben plaatsgevonden en dat die mogelijk op korte

termijn een vervolg krijgen. Ook naar aanleiding daarvan heeft [appellante sub 2] echter geen concreet plan overgelegd waarvan de raad de ruimtelijke aanvaardbaarheid had kunnen beoordelen. Onder die omstandigheden heeft de raad met de wensen van [appellante sub 2] geen rekening hoeven houden bij de vaststelling van het voorliggende plan.

Het betoog faalt.

6.4. Overigens heeft de raad nadrukkelijk verklaard nog steeds achter de met [appellante sub 2] gesloten overeenkomsten te staan en daaraan uitvoering te willen geven. Dat wil naar het oordeel van de raad zeggen dat als de uitvoering van de tussen [appellante sub 2] en de gemeente gemaakte afspraken op enig moment zullen leiden tot de ontwikkeling van kantoren, dan wel een hotel op de betreffende percelen, de raad - uiteraard met inachtneming van zijn publiekrechtelijke verantwoordelijkheden ter zake - in beginsel zal meewerken om dat (planologisch) mogelijk te maken.

7. In paragraaf 5.3.3 van de plantoelichting staat vermeld dat zich ten zuiden van de wijk 's-Gravenland en rondom Brainpark III een secundaire kering bevindt. Volgens [appellante sub 2] ontbreekt deze figuur op de verbeelding en is voorts onduidelijk welk beschermingsregime concreet voor deze (mogelijke) secundaire kering geldt. Ook zit er een fout in de planregels waardoor de grond waaraan de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" is toegekend ten onrechte buiten beschouwing moet worden gelaten bij de berekening van de oppervlakte van het bouwperceel.

7.1. De raad stelt bij het vaststellen van het bestemmingsplan rekening te hebben gehouden met de ligging van de waterkeringen en de zones waar de keurbepalingen voor de waterkering van kracht zijn. Aan de hand van de door het waterschap vastgestelde legger is in het bestemmingsplan bepaald voor welke gronden de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" is opgenomen. Anders dan [appellante sub 2] stelt mag de grond waaraan de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" is toegekend volgens de raad voorts wél worden betrokken bij de berekening van de oppervlakte van het bouwperceel.

7.2. Ter zitting heeft [appellante sub 2] zijn bezwaren tegen de ligging en regeling van de gronden waaraan de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" is toegekend laten vallen. Wel resteert het bezwaar tegen de planregeling met betrekking tot de berekening van de oppervlakte van het bouwperceel.

7.3. Op grond van artikel 1, lid 1.19, van de planregels moet onder 'bouwperceel' worden verstaan:

"Een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten, waarbij voor de bestemmingen "Gemengd -1", "Gemengd - 2", "Gemengd - 3", "Wonen - 3", "Wonen - 4" in aanvulling daarop het volgende geldt:

a. gronden met de bestemming "Water" worden niet tot het bouwperceel gerekend;

b. gronden met de bestemming "Tuin - 3" en "Verkeer - Erf" worden niet tot het bouwperceel gerekend;

c. gronden met de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" worden wel tot het bouwperceel gerekend."

7.4. Aan de gronden waar het [appellante sub 2] hier om gaat is de bestemming "Kantoor" toegekend. Nu artikel 1, lid 1.19, van de planregels voor die bestemming geen aanvullende voorschriften bevat, geldt daarvoor de - eveneens in die bepaling opgenomen - algemene begripsomschrijving van het begrip bouwperceel. Dat is: een aaneengesloten stuk grond, waarop ingevolge de regels zelfstandige, bij elkaar behorende bebouwing is toegelaten. Gronden met de dubbelbestemming "Waterstaat - Waterkering" zijn hier niet per definitie van uitgesloten en kunnen in beginsel dus bij de berekening van de oppervlakte van het bouwperceel worden betrokken.

Het betoog faalt.

8. [appellante sub 2] kan zich tot slot niet verenigen met de bestemming "Groen" die is toegekend aan een strook grond die het perceel [locatie 3] omzoomt. Daartoe voert hij aan dat als gevolg van de groenbestemming die grond niet mag worden meegeteld bij de berekening van het aantal m² bvo dat daar mag worden ontwikkeld.

8.1. De raad stelt dat de toegekende groenbestemming en de consequentie daarvan dat de groenstrook niet mag worden betrokken bij de berekening van het aantal m² bvo dat daar mag worden ontwikkeld, noodzakelijk zijn met het oog op de landschappelijke inpassing van de kantoorbestemming die aan het perceel [locatie 3] is toegekend.

8.2. [appellante sub 2] heeft de noodzaak van een landschappelijke inpassing van de op het perceel [locatie 3] te realiseren kantoorbestemming door middel van een groenstrook, niet inhoudelijk bestreden. De stelling dat de raad hier een oneigenlijk argument gebruikt omdat de betreffende groenstrook feitelijk schuin afloopt en de landschappelijke inpassing reeds hierom is geborgd, gaat niet op, nu ter plaatse grondverzet zou kunnen plaatsvinden waardoor de betreffende gronden voor andere doeleinden zouden kunnen worden aangewend. Dat [appellante sub 2] zich niet kan verenigen met de gevolgen van de groenbestemming voor de berekening van het aantal m² bvo kantoor dat op het perceel [locatie 3] mag worden ontwikkeld staat daar los van en maakt het voorgaande op zichzelf dus niet anders. Gelet hierop heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid kunnen beslissen aan de betreffende gronden de bestemming "Groen" toe te kennen.

Het betoog faalt.

9. Het beroep van [appellante sub 2] is ongegrond.

Slotoverwegingen

10. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:1, eerste lid, van de Wro te worden vernietigd, voor zover daarin in artikel 21, lid 21.1, aanhef en onder c, van de planregels niet is geregeld dat de gronden met de bestemming "Tuin - 3" ter plaatse van het adres [locatie 1] tevens ten behoeve van één parkeerplaats mogen worden gebruikt.

11. Nu niet aannemelijk is dat derdebelanghebbenden in hun belangen zouden kunnen worden geschaad, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid,

aanhef en onder b, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd wat artikel 21, lid 21.1, aanhef en onder c, van de planregels betreft.

12. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

13. De raad dient ten aanzien van [appellant sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Ten aanzien van [appellante sub 2] bestaat geen aanleiding voor een proceskostenveroordeling.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1 A] en [appellante sub 1 B] gegrond;

II. vernietigt het besluit van 11 januari 2018 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Prinsenland", voor zover daarin in artikel 21, lid 21.1, aanhef en onder c, van de planregels niet is geregeld dat de gronden met de bestemming "Tuin - 3" ter plaatse van het adres [locatie 1] tevens ten behoeve van één parkeerplaats mogen worden gebruikt;

III. bepaalt dat artikel 21, lid 21.1, aanhef en onder c, van de planregels als volgt komt te luiden:

"De voor "Tuin - 3" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

c. ter plaatse van de adressen 's-Gravenweg 686 en [locatie 1] tevens ten behoeve van één parkeerplaats;"

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Prinsenland";

V. draagt de raad van de gemeente Rotterdam op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat de hiervoor vermelde onderdelen II. en III. worden verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. verklaart het beroep van [appellante sub 2] ongegrond;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Rotterdam tot vergoeding van bij [appellant sub 1 A] en [appellante sub 1 B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.280,00 (zegge: twaalfhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Rotterdam aan [appellant sub 1 A] en [appellante sub 1 B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. J. Hoekstra en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. A. Wijker-Dekker, griffier.

w.g. Slump w.g. Wijker-Dekker
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 januari 2019

562.