

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BB3433
Datum uitspraak	12 september 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 september 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Breda (hierna: het college), onder verlening van ontheffing van de Bouwverordening Breda 1993 (hierna: de bouwverordening) voor het bouwen met overschrijding van de voor- en achtergevelrooilijn en de maximale bouwhoogte, aan NS Vastgoed Ontwikkeling B.V. bouwvergunning verleend voor het uitbreiden van het hotel Mercure (met nieuwbouw van 48 kamers), een interne verbouwing van dat hotel (met 9 extra kamers) en het renoveren/aanpassen van de hoofdentree van dat hotel aan het Stationsplein 14 te Breda (hierna: het perceel).

Volledige tekst

200701253/1.

Datum uitspraak: 12 september 2007

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de stichting "Stichting Stationskwartier", gevestigd te Breda,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in de zaken nos. 06/3388 en 06/3389 van de rechtbank Breda van 10 januari 2007 in de gedingen tussen:

appellanten

en

het college van burgemeester en wethouders van Breda.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 september 2005 heeft het college van burgemeester en wethouders van Breda (hierna: het college), onder verlening van ontheffing van de Bouwverordening Breda

1993 (hierna: de bouwverordening) voor het bouwen met overschrijding van de voor- en achtergevelrooilijn en de maximale bouwhoogte, aan NS Vastgoed Ontwikkeling B.V. bouwvergunning verleend voor het uitbreiden van het hotel Mercure (met nieuwbouw van 48 kamers), een interne verbouwing van dat hotel (met 9 extra kamers) en het renoveren/aanpassen van de hoofdentree van dat hotel aan het Stationsplein 14 te Breda (hierna: het perceel).

Bij besluit van 17 mei 2006 heeft het college, voor zover hier van belang, het door appellante sub 2 daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk en het door appellante sub 1 daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij besluit van 28 juli 2006 heeft het college het besluit van 17 mei 2006 ingetrokken, voor zover daarbij het door appellante sub 2 gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk is verklaard, en dat ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 januari 2007, verzonden op dezelfde datum, heeft de rechtbank Breda (hierna: de rechtbank), voor zover hier van belang, de door appellanten tegen het besluit van 17 mei 2006, mede gericht tegen het besluit van 28 juli 2006, ingestelde beroepen gegrond verklaard, de beslissing op bezwaar vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit op de bezwaren van appellanten te nemen, met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben appellante sub 1 bij brief van 16 februari 2007, bij de Raad van State ingekomen op 19 februari 2007, en appellante sub 2 bij brief van 18 februari 2007, bij de Raad van State ingekomen op 20 februari 2007, hoger beroep ingesteld. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij besluit van 12 februari 2007 heeft het college vrijstelling verleend van de bouwverordening voor het voorzien in de nodige parkeerruimte op een andere wijze dan in, op of onder het gebouw dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw hoort en de door appellanten tegen het besluit van 13 september 2005 gemaakte bezwaren wederom ongegrond verklaard. Dit besluit is aangehecht.

Tegen dit besluit heeft appellante sub 1 bij brief van 23 maart 2007, bij de Raad van State ingekomen op 26 maart 2007, beroep ingesteld. Appellante sub 2 heeft bij brief van 22 maart 2007 beroep ingesteld bij de rechtbank. De rechtbank heeft deze brief doorgezonden naar de Raad van State. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 9 mei 2007 heeft het college van antwoord gediend.

N.S. Vastgoed Ontwikkeling B.V. is in de gelegenheid gesteld als partij deel te nemen.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellante sub 2 en het college. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 augustus 2007, waar appellante sub 1, vertegenwoordigd door drs. J. Bosma, appellante sub 2, in persoon, en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. R.M.J.F. Meeuwis en G.A.J. van Veggel, ambtenaren van de gemeente, bijgestaan door mr. J.A.M. van der Velden, advocaat te Breda, zijn verschenen. Voorts is daar N.S. Vastgoed Ontwikkeling B.V., vertegenwoordigd door G.C.M. Schipper, bijgestaan door mr. M.C. de Smidt, advocaat te Den Haag, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het bouwplan voorziet in het uitbreiden van een hotel met een gebouw van vier

bouwlagen. Op de begane grond in dit gebouw zijn vergaderruimten gelegen en op de etages worden 48 kamers gerealiseerd. Aan de voorzijde van het hotel wordt een uitbreiding in één bouwlaag toegevoegd. Voorts voorziet het bouwplan in een interne verbouwing van dat hotel waarbij 9 extra kamers worden gerealiseerd en in het renoveren/aanpassen van de hoofdentree van dat hotel.

2.2. Appellanten betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet met toepassing van artikel 2.5.29, eerste lid, van de bouwverordening ontheffing heeft kunnen verlenen van het verbod te bouwen met overschrijding van de voorgevelrooilijn. Daartoe voeren zij aan dat het voorontwerpbestemmingsplan "Stationskwartier" niet kan worden beschouwd als in voorbereiding zijnd toekomstig ruimtelijk beleid als bedoeld in artikel 2.5.29, tweede lid, van de bouwverordening, omdat dit nog niet bekend was gemaakt ten tijde van het verlenen van de bouwvergunning. Voor zover dit voorontwerpbestemmingsplan wel als in voorbereiding zijnd ruimtelijk beleid kan worden beschouwd, stellen appellanten zich op het standpunt dat dit voorontwerp geen bepaling bevat ten aanzien van de voorgevelrooilijn en derhalve ten onrechte aan de besluiten ten grondslag is gelegd.

Appellante sub 1 betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid ontheffing van de bouwverordening heeft kunnen verlenen, nu sprake is van een ruime overschrijding van de voorgevelrooilijn.

Voorts voert appellant sub 2 aan dat de rechtbank de door het college bij het verweerschrift overgelegde tekening niet bij haar beslissing had mogen betrekken, c.q. de tekening onjuist heeft geïnterpreteerd.

2.2.1. Ingevolge artikel 2.5.6 van de bouwverordening, voor zover hier van belang, is het verboden een bouwvergunningplichtig bouwwerk te bouwen met overschrijding van de voorgevelrooilijn.

Ingevolge artikel 2.5.12 van de bouwverordening, voor zover hier van belang, is het verboden bouwvergunningplichtige bouwwerken te bouwen met overschrijding van de achtergevelrooilijn.

Ingevolge artikel 2.5.29, eerste lid, van de bouwverordening, voor zover hier van belang, kunnen burgemeester en wethouders ontheffing verlenen van de verboden tot bouwen met overschrijding van de voor- en van de achtergevelrooilijn en van het verbod tot bouwen met overschrijding van de maximale bouwhoogte.

Ingevolge artikel 2.5.29, tweede lid, van de bouwverordening, voor zover hier van belang, kan de in het eerste lid bedoelde ontheffing door burgemeester en wethouders worden verleend indien het desbetreffende bouwplan in overeenstemming is met in voorbereiding zijnd toekomstig ruimtelijk beleid.

2.2.2. Deze betogen falen. Ten tijde van de besluiten op bezwaar had het voorontwerpbestemmingsplan "Stationskwartier" (hierna: het voorontwerpbestemmingsplan) reeds ter inzage gelegen en kon dit plan daarmee worden aangemerkt als in voorbereiding zijnd toekomstig ruimtelijk beleid als bedoeld in artikel 2.5.29, tweede lid, van de bouwverordening. Voorts is het bouwplan, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, in overeenstemming met het voorontwerpbestemmingsplan. De omstandigheid dat in het voorontwerpbestemmingsplan geen voorgevelrooilijnen zijn opgenomen, maakt dit niet anders. Tenslotte heeft de rechtbank de door het college bij zijn verweerschrift overgelegde tekening niet beschouwd als onderdeel van de besluiten op bezwaar, maar slechts als een illustratie van de overschrijdingen van de voorgevelrooilijn.

2.2.3. Niet in geschil is dat de voorgevelrooilijn op de begane grond in geringe mate wordt overschreden, terwijl op het niveau van de verdiepingen de voorgevelrooilijn met 1,82 m wordt overschreden. In de besluiten op bezwaar heeft het college overwogen dat de ligging van de voorgevel in overeenstemming is met de stedenbouwkundige opzet zoals die in het in mei 2003 door de raad van de gemeente Breda (hierna: de gemeenteraad) vastgestelde Masterplan Centraal Breda is opgenomen. In dit Masterplan is aansluiting gezocht bij de 19e eeuwse stedenbouwkundige principes van de Spoorbuurt, inhoudende dat wordt gestreefd naar het creëren van gesloten bouwblokken en gesloten wanden aan de straat. De rechtbank heeft, gelet hierop, terecht geconcludeerd dat het college in redelijkheid ontheffing heeft kunnen verlenen. In de enkele omstandigheid dat ten tijde van het besluit van 17 mei 2006 de gemeenteraad naar verwachting op korte termijn een bestemmingsplan zou vaststellen en daarbij niet meer de vrijheid zou hebben het straatprofiel vast te leggen zoals hij wenselijk acht, nu het straatprofiel reeds is veranderd door de ontheffing, is anders dan appellanten stellen, geen grond gelegen voor een andersluidend oordeel.

2.3. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.4. Ingevolge het bepaalde in de artikelen 6:18 en 6:19 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in samenhang met artikel 6:24 van de Awb, worden de hoger beroepen geacht mede beroepen tegen de nieuwe beslissing op bezwaar van 12 februari 2007 in te houden.

2.5. Appellant sub 2 betoogt dat het college de bij besluit van 12 februari 2007 verleende vrijstelling ten aanzien van de parkeerplaatsen ten onrechte niet heeft toegezonden aan omwonenden en dit besluit ook niet heeft gepubliceerd.

2.5.1. Vast staat dat bekendmaking van het besluit van 12 februari 2007 waarin de hier in geding zijnde vrijstelling is vervat, overeenkomstig artikel 7:12 van de Awb heeft plaatsgevonden.

2.6. Appellante sub 1 betoogt dat het college geen vrijstelling kon verlenen voor het voorzien in de nodige parkeerruimte op een andere wijze dan in, op of onder het gebouw dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw hoort, omdat niet is gebleken dat wordt voldaan aan het vereiste van artikel 2.5.30, zesde lid, van de bouwverordening dat het nagenoeg onmogelijk is om te voorzien in de nodige parkeerruimte in, op of onder het gebouw dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw hoort. Voorts voert zij aan dat bij de vaststelling van de parkeerbehoefte geen rekening is gehouden met de vergaderruimte waarin het bouwplan voorziet. Appellant sub 2 voert aan dat de aanleg van parkeerplaatsen niet is gegarandeerd. Tot slot voeren appellanten aan dat het verlenen van vrijstelling ten koste gaat van de openbare ruimte, omdat hotelgasten naar hun verwachting geen gebruik zullen maken van de aan te leggen parkeerplaatsen vanwege de beperkingen die in hun ogen verbonden zijn aan ondergronds parkeren.

2.6.1. Ingevolge artikel 2.5.30, eerste lid, van de bouwverordening, zoals dat ten tijde van het besluit van 12 februari 2007 gold, moet, indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw hoort.

Ingevolge artikel 2.5.30, tweede lid, van de bouwverordening, zoals dat ten tijde van het besluit van 12 februari 2007 gold, is hiervan slechts sprake wanneer het aantal te realiseren parkeerplaatsen voor parkeren of stallen van auto's in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw hoort, voldoet aan de parkeernormen

zoals in de nota "Parkeer- en stallingsbeleid Breda" op 21 oktober 2004 is vastgesteld of zoals deze laatstelijk is gewijzigd.

Ingevolge artikel 2.5.30, zesde lid, van de bouwverordening, zoals dat ten tijde van het besluit van 12 februari 2007 gold, kunnen burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het bepaalde in het eerste en tweede lid. Aan deze vrijstelling kunnen voorschriften worden verbonden. Burgemeester en wethouders mogen hiertoe slechts overgaan indien zij van mening zijn dat op grond van omstandigheden het nagenoeg onmogelijk is om aan deze parkeernormen te voldoen en waarbij bovendien burgemeester en wethouders van mening zijn dat de ontwikkeling zeer wenselijk is. Tevens kan vrijstelling worden verleend van het bepaalde in het eerste en tweede lid indien op een andere wijze in de nodige parkeer- of stallingsruimte, dan wel laad- of losruimte wordt voorzien.

2.6.2. Nu voor het bouwplan slechts bouwvergunning kan worden verleend nadat met betrekking tot de parkeerplaatsen vrijstelling is verleend van de bouwverordening, heeft het college, anders dan appellant sub 2 meent, de aanvraag om bouwvergunning terecht opgevat als een verzoek om een zodanige vrijstelling.

2.6.3. Bij besluit van 12 februari 2007 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat in de aanvangsfase 107 parkeerplaatsen op het naast het hotel gelegen parkeerterrein Park & Ride kunnen worden gebruikt en dat de ten behoeve van het hotel benodigde parkeerplaatsen uiteindelijk kunnen worden gerealiseerd in de volgens het Masterplan stationsgebied Breda op te richten parkeergarage.

2.6.4. Het bouwplan voorziet in een uitbreiding van 57 hotelkamers. Aangezien in de nota "Parkeer- en stallingsbeleid Breda" wordt uitgegaan van een parkeernorm van 1,1 parkeerplaats per kamer in het Stationskwartier, zijn voor deze uitbreiding 63 parkeerplaatsen benodigd. Voorts vervallen door het bouwplan 29 parkeerplaatsen. Aangezien 107 parkeerplaatsen zijn voorzien, zijn derhalve 15 parkeerplaatsen beschikbaar ten behoeve van vergaderruimte in het hotel. Nu in voormelde nota wordt uitgegaan van 4,0 parkeerplaatsen per 100 m² vergaderruimte in de schil van de stad Breda, is, gelet op het op de bouwtekening vermelde aantal vierkante meters aan vergaderruimte, ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's in voldoende mate ruimte aanwezig.

Waar op een andere wijze dan in artikel 2.5.30, eerste lid, van de bouwverordening in de nodige parkeerruimte wordt voorzien, kon het college, gelet op artikel 2.5.30, zesde lid, vierde volzin, van de bouwverordening vrijstelling verlenen. De vraag of het nagenoeg onmogelijk is aan de parkeernormen van artikel 2.5.30, eerste en tweede lid, van de bouwverordening te voldoen behoeft, gelet op de nevenschikking van deze vrijstellingsmogelijkheden, geen beantwoording.

Ter zitting is gebleken dat inmiddels door N.S. Vastgoed B.V. een aanvraag om bouwvergunning eerste fase voor een parkeergarage is ingediend. De bedoeling is dat de parkeerplaatsen uiteindelijk onder kantoren zullen worden gerealiseerd. Geen grond bestaat voor het oordeel dat dit ten koste gaat van de openbare ruimte. Niet aannemelijk is gemaakt dat hotelgasten geen gebruik zullen maken van de voorziene parkeerplaatsen.

Wat betreft de door appellante sub 1 voorgestelde verdiept aangebrachte parkeervoorziening van twee lagen, overweegt de Afdeling dat het college eerst en vooral heeft te beslissen omtrent het plan zoals dat is ingediend. Indien dit plan op zichzelf aanvaardbaar is, hetgeen gelet op het voorgaande het geval is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot het onthouden van medewerking nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder

bezwaren. Daarvan is hier geen sprake.

2.6.5. Het college heeft, gelet op het voorgaande, in redelijkheid vrijstelling kunnen verlenen van de bouwverordening wat betreft het voorzien in de nodige parkeerruimte op een andere wijze dan in, op of onder het gebouw dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw hoort.

2.7. De beroepen tegen het besluit van 12 februari 2007 zijn eveneens ongegrond.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart de beroepen tegen het besluit van 12 februari 2007 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. C.M. Ligtelijn-van Bilderbeek, Voorzitter, en mr. W. van den Brink en mr. S.J.E. Horstink-von Meyenfeldt, Leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Klein Nulent, ambtenaar van Staat.

w.g. Ligtelijn-van Bilderbeek w.g. Klein Nulent
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 september 2007

163-218-499.