

Uitspraak 201113327/1/T1/R4

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BY9965
Datum uitspraak	30 januari 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 september 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Oosterpoort" vastgesteld.

Volledige tekst

201113327/1/T1/R4.

Datum uitspraak: 30 januari 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Groningen,
2. [appellant sub 2], wonend te Groningen,

en

de raad van de gemeente Groningen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2011 heeft de raad het bestemmingsplan "Oosterpoort" vastgesteld.

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

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2012, waar [appellant sub 1] en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. H.A. Sarolea, advocaat te Amsterdam, [appellant sub 2] en de raad, vertegenwoordigd door mr. M. Harmsma, C.J.M. van den Biggelaar en S. van der Vlugt, allen werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

2. Het plan bevat een juridisch-planologische regeling voor de wijk Oosterpoort in Groningen.

Het beroep van [appellant sub 1] en anderen

3. [appellant sub 1] en anderen richten hun beroep tegen het plan, voor zover het voorziet in bebouwingmogelijkheden op het perceel Oosterweg 83.

[appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad de toezegging uit het voorbereidingsbesluit van 23 juni 2010 dat in het plan een betere afweging tussen bouwmogelijkheden enerzijds en de belangen van de huidige omwonenden anderzijds zou plaatsvinden, niet is nagekomen. Dezelfde toezegging is gedaan in een aantal aan hen gezonden brieven, aldus [appellant sub 1] en anderen.

Voorts betogen zij dat het bestemmingsplan ten onrechte op voorhand is afgestemd op de aan de eigenaar van het perceel verleende bouwvergunningen, terwijl er nog beroepsprocedures lopen tegen die bouwvergunningen.

[appellant sub 1] en anderen betogen verder dat de raad zich primair laat leiden door de vrees voor planschade en geen rekening houdt met de belangen van de omwonenden. In dit verband betogen [appellant sub 1] en anderen dat het plan niet aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening voldoet, gelet op de verhouding tussen het kleine binnenterrein en de omvang en hoogte van het daarop geplande gebouw alsmede de negatieve gevolgen daarvan voor omwonenden. [appellant sub 1] en anderen vrezen geluidhinder, aantasting van hun privacy en visuele hinder en dientengevolge een waardedaling van hun woningen.

3.1. De raad stelt dat weliswaar is toegezegd dat in het plan een betere afweging tussen de bouwmogelijkheden op het perceel enerzijds en de belangen van de huidige omwonenden anderzijds zou plaatsvinden, maar dat de verleende bouwvergunningen bestaande rechten zijn die dienovereenkomstig bestemd dienen te worden. De maximale planologische mogelijkheden ter plaatse zijn nauw afgestemd op de verleende bouwvergunningen en daarmee biedt het plan minder mogelijkheden dan het voorheen geldende plan, aldus de raad. Tegen deze achtergrond acht de raad het plan in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening.

3.2. Het perceel Oosterweg 83 is gelegen op het binnenterrein van het huizenblok dat wordt omsloten door de Oosterweg, de Mauritsstraat, de Boumanstraat en de Lodewijkstraat.

Op 23 juni 2010 heeft de raad een voorbereidingsbesluit genomen voor het desbetreffende perceel. Dit besluit is op 2 juli 2010 in werking getreden. In het openbare raadsvoorstel van 12 mei 2010 ter voorbereiding van het raadsbesluit is als reden voor het voorstel opgenomen dat het op dat moment geldende plan voor dit perceel zo algemeen is geformuleerd dat er binnen de toegestane bouwmogelijkheden een voor de directe woonomgeving ongewenste situatie kan ontstaan en dat het dan vooral gaat om het behouden van woonkwaliteit voor huidige en nieuwe bewoners.

Voordat het voorbereidingsbesluit in werking is getreden, heeft de eigenaar van het perceel een aantal bouwvergunningen aangevraagd, waarvan er twee door het college zijn verleend. De raad heeft in het plan de bouwmogelijkheden op het perceel afgestemd op de verleende bouwvergunningen. Ten aanzien van deze bouwvergunningen loopt thans een procedure bij de Afdeling onder zaak nr. 201205807/1/A1.

Blijkens de verbeelding is aan het perceel de bestemming "Wonen" toegekend. Ter plaatse is een bouwvlak ingetekend op ongeveer 3 m van de erfgrans van de omliggende percelen. Daarnaast is aan het perceel de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - dakopbouwen" toegekend.

Ingevolge artikel 15, lid 15.2.2, aanhef en sub b, van de planregels in samenhang met de verbeelding mogen de goot- en bouwhoogte maximaal 9,5 m bedragen.

Ingevolge artikel 15, lid 15.2.2, aanhef en sub d mogen in afwijking van het bepaalde onder b maximaal vijf dakopbouwen worden gebouwd, met dien verstande dat de oppervlakte per dakopbouw maximaal 30 m² mag bedragen, de bouwhoogte maximaal 11,5 m vanaf peil en 4,5 m vanaf het dak van het onderliggende gebouw mag bedragen en de dakopbouwen minimaal 1,5 m zijn teruggelegd ten opzichte van de noordelijke gevel.

3.3. De Afdeling verstaat het betoog van [appellant sub 1] en anderen aldus dat zij stellen dat in het raadsbesluit tot vaststelling van het voorbereidingsbesluit van 23 juni 2010, gelet ook op de daaraan in het raadsvoorstel ten grondslag gelegde overwegingen, en in een aantal aan hen gezonden brieven aan hen toezeggingen zijn gedaan en dat de raad, gelet hierop, door het plan vast te stellen heeft gehandeld in strijd met het vertrouwensbeginsel.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 26 november 2008 in zaak nr. 200801122/1), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend.

Het raadsbesluit van 23 juni 2010 is onvoldoende concreet en ondubbelzinnig, nu dit slechts inhoudt dat een plan zal worden voorbereid waarin een betere afweging zal plaatsvinden tussen de bouwmogelijkheden enerzijds en de belangen van de huidige omwonenden anderzijds. Het raadsvoorstel, waarnaar de raad bij het nemen van het voorbereidingsbesluit van 23 juni 2010 heeft verwezen, laat in het midden op welke wijze de bestemming van het perceel Oosterweg 83 concreet zal worden ingevuld. Uit de bij het beroepschrift overgelegde brieven blijkt evenmin van een aan de raad toe te rekenen concrete ondubbelzinnige toezegging. Ook overigens is niet aannemelijk gemaakt dat een aan de raad toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezegging is gedaan.

3.4. De Afdeling stelt voorop dat de verleende bouwvergunningen een zwaarwegend belang vormen dat de raad heeft moeten betrekken bij zijn besluitvorming omtrent de aan het perceel Oosterweg 83 toe te kennen bouwmogelijkheden.

Desgevraagd heeft de raad ter zitting toegelicht dat hij een vergelijking heeft gemaakt tussen de voor de gronden aan de Oosterweg 83 geldende planologische regeling in het voorheen geldende plan en de planologische regeling in het bestreden plan waarin de verleende bouwvergunningen planologisch zijn ingepast. De raad heeft de in het plan opgenomen regeling in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening bevonden op de enkele grond dat de bouwmogelijkheden in het bestreden plan beperkter zijn dan de bouwmogelijkheden die het voorheen geldende plan bood. Van een nadere afweging met betrekking tot de opgenomen bouwmogelijkheden, waarin de door [appellant sub 1] en anderen aangevoerde bezwaren inhoudelijk zijn betrokken, is niet gebleken. Volgens de raad passen de verleende bouwvergunningen in het voorheen geldende plan en bestaat in het voorliggende plan geen ruimte voor een brede ruimtelijke afweging, aangezien deze afweging reeds in het kader van het voorheen geldende plan heeft plaatsgevonden. Deze

motivering is echter onverenigbaar met de stelling van de raad dat het voorheen geldende plan wat betreft dit onderdeel niet langer in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening was. De raad heeft immers eveneens het standpunt ingenomen dat de bebouwingmogelijkheden in dat plan te ruim waren, doordat het te veel bebouwing toeliet te dicht op de naastgelegen percelen van het binnenterrein.

Mede gelet op de toegestane maximale bouwhoogte van in totaal 11,5 m en de ligging van het bouwvlak op korte afstand van de perceelsgrenzen, ziet de Afdeling in het voorgaande aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd waarom de in het plan voor het perceel Oosterweg 83 opgenomen bouwmogelijkheden geen onevenredige nadelige gevolgen zullen hebben voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van de aangrenzende percelen.

3.5. In hetgeen [appellant sub 1] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling dan ook aanleiding voor het oordeel dat het plan niet, overeenkomstig artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), berust op een deugdelijke motivering.

Het beroep van [appellant sub 2]

4. Het beroep van [appellant sub 2] is gericht tegen het plandeel dat betrekking heeft op de Weg der Verenigde Naties, voor zover hierop internationaal vrachtverkeer is toegestaan. Daarnaast richt het beroep zich tegen de beschrijving van de Esperantoweg ter hoogte van de spoorwegovergang als "erftoegangsweg met een buurtontsluitende functie".

Externe veiligheid

5. [appellant sub 2] betoogt dat het rapport "Aanvullende veiligheidsstudie Rijksweg A7" (hierna: de Aanvullende veiligheidsstudie) ondeugdelijk is, nu in het hieraan ten grondslag liggende onderzoek het kantoorgebouw van de DUO aan de Kempkensberg en het gebouw De Frontier aan de Verlengde Meeuwerderweg niet zijn betrokken.

Daarnaast betoogt [appellant sub 2] dat uit de Aanvullende veiligheidsstudie en de notitie "Verantwoording Groepsrisico Bestemmingsplan 'Oosterpoort'" (hierna: de Verantwoording Groepsrisico) volgt dat sprake is van een overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico. [appellant sub 2] betoogt dat de overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico in de voorliggende situatie ten onrechte acceptabel wordt geacht.

5.1. De raad stelt, onder verwijzing naar de afbeelding van de modelomgeving A7 uit de Aanvullende veiligheidsstudie, dat de door [appellant sub 2] bedoelde gebouwen in de Aanvullende veiligheidsstudie zijn opgenomen.

De raad stelt voorts dat de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico inderdaad wordt overschreden, maar dat deze overschrijding in overeenstemming met de Circulaire Risiconormering vervoer gevaarlijke stoffen (hierna: de circulaire risiconormering) is verantwoord in de Verantwoording Groepsrisico. De raad wijst erop dat [appellant sub 2] geen argumenten heeft aangevoerd die niet of onvoldoende zijn meegewogen in de verantwoording van het groepsrisico.

5.2. De raad heeft bij de beoordeling van de externe veiligheid de circulaire risiconormering tot uitgangspunt genomen. Uit de circulaire risiconormering volgt, voor zover hier van belang, dat bij een bestaande situatie het bestuursorgaan verantwoording moet afleggen wanneer het groepsrisico boven de in de circulaire risiconormering gegeven oriëntatiewaarden ligt.

Ten behoeve van het plan is onderzoek gedaan naar de externe veiligheidsituatie. De resultaten van het onderzoek zijn neergelegd in het door de Milieudienst van de gemeente

opgestelde rapport "Rapportage A7 Oosterpoort" van 20 januari 2011. De berekeningen zijn uitgevoerd met het in de circulaire risiconormering voorgeschreven rekenprogramma RBM-II. In het rapport is berekend dat in het plangebied wordt voldaan aan de norm voor het plaatsgebonden risico bij kwetsbare objecten. In het rapport is berekend dat de oriëntatiewaarde van het groepsrisico wordt overschreden. Vanwege de overschrijding van het groepsrisico is de Aanvullende veiligheidsstudie opgesteld. Voorts is de Verantwoording Groepsrisico opgesteld waarin de overschrijding van het groepsrisico is verantwoord. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat de uitkomsten van het onderzoek naar de externe veiligheidssituatie onjuist zijn. De Afdeling acht niet aannemelijk gemaakt dat de door [appellant sub 2] bedoelde gebouwen niet in het onderzoek zijn betrokken. Gelet op de uitkomsten van het onderzoek heeft de raad zich, gezien de door hem gehanteerde circulaire risiconormering, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de overschrijding van de oriëntatiewaarde voor het groepsrisico in de voorliggende situatie acceptabel kan worden geacht. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in zoverre onzorgvuldig is voorbereid.

Overigens staan de door [appellant sub 2] bedoelde gebouwen buiten het plangebied en voorziet het plan niet in nieuwe ontwikkelingen waarvan aannemelijk is dat ze kunnen leiden tot een verdere overschrijding van de oriëntatiewaarde van het groepsrisico.

Luchtkwaliteit

5.3. [appellant sub 2] betoogt dat de raad het TNO-rapport "Luchtkwaliteitsonderzoek Groningen" van april 2008, met kenmerk 2008-U-R0400/B, ten onrechte niet bij zijn besluitvorming heeft betrokken. In dit verband betoogt [appellant sub 2] dat de gemeente er reeds herhaaldelijk voor heeft gekozen om gebruik te maken van metingen in plaats van berekeningen om luchtkwaliteitsnormen te toetsen. Daarnaast wijst [appellant sub 2] op het gemeentelijk jaarverslag 2008 waarin is vermeld dat de modelberekeningen over het algemeen lager uitvallen dan metingen. [appellant sub 2] betoogt dat de raad dit aspect ten onrechte niet bij zijn besluitvorming heeft betrokken. Verder betoogt [appellant sub 2] dat ter vaststelling van de luchtkwaliteit ten onrechte een onderzoek uit 2004 voor de situatie in 2008 is gebruikt.

[appellant sub 2] betoogt daarnaast dat de raad ten onrechte de uitkomst van de evaluatie van het tracébesluit "Rijksweg A7, Zuidelijke Ringweg Groningen, Langman-maatregelen" (hierna: de Langman-maatregelen) niet bij de voorbereiding van het plan heeft betrokken. In dit verband wijst [appellant sub 2] op het raadsvoorstel van 1 september 2011 waarin wordt vermeld dat de in 2002 bij de vaststelling van de Langman-maatregelen gehanteerde verkeersprognosecijfers voor 2020 reeds zijn achterhaald of worden overschreden.

5.4. De raad stelt dat de luchtkwaliteit is berekend met behulp van het wettelijk voorgeschreven rekenmodel CAR-II. Uit dit onderzoek volgt dat de onderzochte situaties voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen, zodat er vanwege de luchtkwaliteit geen belemmeringen zijn voor de vaststelling van het plan. Het door [appellant sub 2] bedoelde TNO-rapport is ongeschikt voor de vaststelling van de luchtkwaliteit, aangezien dit rapport slechts indicatieve metingen bevat, die metingen slechts gedurende korte tijd zijn verricht waardoor ze niet representatief zijn, en het onderliggende onderzoek niet voldoet aan de in de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 daaraan gestelde eisen, aldus de raad.

De raad stelt voorts dat de uitkomsten van de evaluatie van de Langman-maatregelen niet van invloed zijn op het bestreden plan en in het kader van de planstudie Zuidelijke ringweg worden meegenomen.

5.5. Ten behoeve van het plan is onderzoek gedaan naar de luchtkwaliteit. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het rapport "Notitie Luchtkwaliteit ten behoeve van het bestemmingsplan Oosterpoort" (hierna: de notitie luchtkwaliteit). De bijdrage van het lokale verkeer aan de luchtverontreiniging is berekend met behulp van het in artikel 71 in samenhang met bijlage 1 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 voorgeschreven rekenmodel. Daarbij is gebruik gemaakt van het rekenmodel CAR-II. De conclusie in de notitie luchtkwaliteit luidt dat de onderzochte situaties voldoen aan de luchtkwaliteitsnormen, zodat er vanwege de luchtkwaliteit geen belemmeringen zijn voor de vaststelling van het plan.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in dit geval de in artikel 71 van de Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007 voorgeschreven standaardrekenmethode ten onrechte heeft toegepast. Zij ziet evenmin aanleiding om aan de juistheid van de conclusies in de notitie luchtkwaliteit te twijfelen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat, zoals zij eerder heeft overwogen (uitspraak van 21 november 2007 in zaak nr. 200607283/1), modellen uit de aard van de zaak altijd een abstractie van de werkelijkheid zijn. De validiteit van een model wordt eerst aangetast wanneer de berekeningen op basis van een model te zeer afwijken van de werkelijkheid. [appellant sub 2] heeft niet aannemelijk gemaakt dat die situatie zich in dit geval voordoet. Daarnaast heeft [appellant sub 2] niet aannemelijk gemaakt dat de werkelijke verkeersgegevens over 2008 in relevante mate afwijken van hetgeen volgt uit het verkeersmodel Regio Groningen - Assen (RGD), versie 1.2, uit 2004.

De evaluatie van de Langman-maatregelen betreft een evaluatie op grond van art. 7.39 van de Wet milieubeheer. De passage in het raadsvoorstel waar [appellant sub 2] in dit verband op wijst, heeft betrekking op het gebruik van de Laan Corpus den Hoorn en niet op het in het plan betrokken deel van de Weg der Verenigde Naties. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de evaluatie had moeten afwachten alvorens het plan vast te stellen.

Het betoog van [appellant sub 2] faalt.

Spoorwegovergang

5.6. [appellant sub 2] betoogt dat de Esperantostraat ter hoogte van de spoorwegovergang in de plantoelichting ten onrechte wordt gekarakteriseerd als "erftoegangsweg met een buurtontsluitende functie". [appellant sub 2] betoogt dat dit "gebiedsontsluitingsweg met een stedelijke functie" dient te zijn.

5.7. De Afdeling overweegt dat, nu uit artikel 3.1.6, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening volgt dat een bestemmingsplan vergezeld gaat van een toelichting en deze toelichting geen deel uitmaakt van het plan, aan een toelichting geen bindende betekenis toekomt. Het betoog dat de plantoelichting een onjuistheid bevat, kan derhalve niet tot vernietiging van het bestreden besluit leiden.

Conclusie

6. In hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding 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. In het aangevoerde wordt evenmin aanleiding gevonden voor het oordeel dat het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht. Het beroep zal in de einduitspraak ongegrond worden verklaard.

Bestuurlijke lus

7. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze uitspraak:

- alsnog toereikend te motiveren waarom de in het plan voor het perceel Oosterweg 83 opgenomen bouw mogelijkheden geen onevenredige nadelige gevolgen zullen hebben voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van de aangrenzende percelen, waarbij de raad met name dient in te gaan op de ligging, omvang en hoogte van het op het binnenterrein geplande gebouw in verhouding tot de omliggende bebouwing, alsmede op de door de omwonenden gestelde geluidhinder, aantasting van hun privacy en visuele hinder als gevolg van het geplande gebouw, dan wel een gewijzigde planregeling vast te stellen met betrekking tot het perceel Oosterweg 83. De raad mag daarbij de uitspraak van de Afdeling over de verleende bouwvergunningen betrekken, welke procedure thans bij de Afdeling aanhangig is onder zaak nr. 201205807/1/A1;

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Afdeling 3.4 van de Awb behoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskostenveroordeling

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

Recht doende in naam der Koningin:

draagt de raad van de gemeente Groningen op om binnen 20 weken na de verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van hetgeen onder 7 is overwogen toereikend te motiveren waarom de in het plan voor het perceel Oosterweg 83 opgenomen bouw mogelijkheden geen onevenredige nadelige gevolgen zullen hebben voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van de aangrenzende percelen, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen;

- de Afdeling en partijen de uitkomst van de uitvoering van deze opdracht mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en mr. E. Helder en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. T.A. Oudenaarden, ambtenaar van staat.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Oudenaarden
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 30 januari 2013

568-745.