

TBR 2025/68

**Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 27 november 2024, No. 202200516/1/R4, ECLI:NL:RVS:2024:4871
(Doorschuiven onderzoekslasten: zegen of vloek?)**

(Mr. A. ten Veen, mr. H.J.M. Besselink en mr. N.H. van den Biggelaar)

undefined: art. 3.1 lid 1; undefined: art. 7c, art. 7g

Bestemmingsplan met verbrede reikwijdte. Vergunningstelsel. Open normen. Dynamisch verwijzen. Beleidsregels. Parkeren. Geluid. Uitvoerbaarheid. Onderzoekslasten

Met gastnoot S.W. Derksen en D.C.E. de Haas, Red.¹

Inleiding

2. De raad wil met het bestemmingsplan de locatie Beurskwartier 1 veranderen in een hoogstedelijk woongebied met maximaal 3.384 woningen in hoge dichtheden, verschillende stedelijke functies en twee parken. Daarnaast heeft de raad op de locatie De Foreest het bouwen van een gebouw met 60 woningen mogelijk gemaakt (hierna: het Ondaatje). Het betreft een bestemmingsplan met een zogeheten verbrede reikwijdte. Het plangebied bestaat uit de locatie Beurskwartier 1 met in hoofdzaak de bestemming ‘Woongebied’ die ligt tussen het Jaarbeursplein, de bebouwing aan de Graadt van Roggenweg (zuidzijde), de hallen van het Jaarbeurscomplex, de oostzijde van de Croeselaan en de Van Zijstweg, en, voor het Ondaatje, de locatie De Foreest met de bestemming ‘Wonen’ die ligt aan de spoorzijde van de Croeselaan, naast de kantoorlocatie van Rabobank en de Jan van Foreeststraat. (...)

Hoe toetst de Afdeling?

4. 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.

4.1. De Afdeling heeft er kennis van genomen dat de raad op 2 februari 2023 het bestemmingsplan ‘Algemene regels Utrecht’ heeft

vastgesteld. Tegen dat bestemmingsplan is door een andere partij dan de partijen in deze zaak beroep ingesteld dat bij de Afdeling in behandeling is onder zaak nr. 202302421/1/R4. De raad heeft het besluit van 2 februari 2023 niet op de voet van artikel 6:19 van de Awb aan de Afdeling ter beschikking gesteld. Geen van de partijen in deze zaak heeft gevraagd dat bestemmingsplan bij deze zaak te betrekken. De Afdeling ziet ook niet dat dat nieuwe bestemmingsplan het voorliggende plan in relevante mate wijzigt. Nu er onvoldoende samenhang bestaat tussen de bestreden planonderdelen en het besluit van 2 februari 2023, is er geen aanleiding dat besluit aan te merken als een besluit in de zin van artikel 6:19 van de Awb. De beroepen worden om die reden niet geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 2 februari 2023.

4.2. Het voorliggende plan is een zogenoemd ‘bestemmingsplan met verbrede reikwijdte’ als bedoeld in artikel 2.4 van de Chw en artikel 7c van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (hierna: BuChw). Daarom kunnen in het bestemmingsplan ook regels worden gesteld die strekken ten behoeve van het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en het doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Dit volgt uit artikel 7c, eerste lid, onder a en b, van het BuChw, in aanvulling op artikel 3.1, eerste lid, van de Wro. Voor zover dat aan de orde is, zal de Afdeling daarom ook beoordelen of de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat hij het plan in overeenstemming met de in artikel 7c, eerste lid, onder a en b, van het BuChw vermelde criteria heeft vastgesteld. (...)

Rabobank, Jaarbeurs Holding en andere en SRLEV en GVR500 Building

8. Rabobank is eigenaar van de kantoorgebouw aan de Croeselaan 18-34 en heeft daar onder meer haar bestuurscentrum gevestigd. Het bestemmingsplan leidt volgens haar tot onevenredige beperkingen voor haar uitbreidings- en ontwikkelingsmogelijkheden en de bereikbaarheid. Ook tast het bestemmingsplan het werk- en leefklimaat aan.

8.1. Jaarbeurs Holding en andere zijn eigenaar, erfpachter en huurder van gronden en gebouwen op het Jaarbeurscomplex. Zij kunnen zich op zich vinden in de hoogstedelijke plannen zoals neergelegd in het bestemmingsplan, maar zij zijn tegelijkertijd van mening dat de huidige en toekomstige bedrijfsvoering van het Jaarbeurscomplex met het bestemmingsplan onvoldoende is verzekerd. Voor hen is van belang dat zij de Jaarbeursactiviteiten onverminderd kunnen voortzetten, dat de planvorming voor de gewenste

¹ Shanna Derksen en Dominique de Haas werken als advocaat bij Wijn & Stael Advocaten N.V.

transformatie van de terreinen Beurskwartier 2-4, waar de Jaarbeursactiviteiten in de toekomst zullen plaatsvinden, nog niet is afgerond en dat het bestemmingsplan geen belemmeringen opwerpt om met (bouw)werkzaamheden op die terreinen tot een transformatie daarvan te komen.

8.2. SRLEV is eigenaar van het kantorencomplex Hojel City Center I aan de Graadt van Roggenweg 100-350, inclusief de parkeergarage aan de Croeselaan 1. GVR500 Building is eigenaar van een kantoorgebouw aan de Graadt van Roggenweg 500. Zij staan op zich positief ten opzichte van de transformatie tot stedelijk woongebied. Dit mag echter niet ten koste gaan van de bruikbaarheid en bereikbaarheid van hun kantoorgebouwen. (...)

Milieueffectrapport, mer-beoordeling en omvang onderzoeken

11. Rabobank betoogt dat ten onrechte geen milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld. De raad heeft volgens haar miskend dat er geen mer-beoordelingsplicht, maar een mer-plicht geldt. De raad is er ten onrechte van uitgegaan dat het bestemmingsplan valt onder kolom 4 van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Het bestemmingsplan is mer-plichtig omdat het als kaderstellend plan voor latere besluiten onder kolom 3 valt. In haar nadere reactie doet Rabobank een beroep op artikel 3, tweede lid, onder a, van Richtlijn 2001/423/EG (SMB-richtlijn), zoals omgezet in artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Daarbij beroept zij zich onder meer op de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395. Met het bestemmingsplan wordt een groot pakket aan criteria en modaliteiten voor projecten die aanzienlijke gevolgen voor het milieu kunnen hebben, vastgesteld. Het bestemmingsplan is daarom kaderstellend voor toekomstige vergunningen als bedoeld in artikel 1, tweede lid, onder c, van Richtlijn 85/337/EEG (MER-richtlijn), zo betoogt Rabobank.

11.1. Op grond van artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit milieueffectrapportage moet een milieueffectrapportage voor plannen worden uitgevoerd bij de voorbereiding van plannen die zijn aangewezen in kolom 3 van onderdeel C of van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Dit geldt uitsluitend voor zover die aangewezen plannen een kader vormen voor een besluit dat is aangewezen in kolom 4 van de onderdelen C of D van de bijlage en voor zover die plannen zelf niet zijn aangewezen in kolom 4 van onderdeel C of onderdeel D. Dit laatste volgt uit artikel 2, derde lid, van het Besluit milieueffectrapportage. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 9 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3216, onder 11.7.

11.2. De in het bestemmingsplan voorziene activiteit valt onder categorie

11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage. Het plan maakt de realisatie van het stedelijk ontwikkelingsproject Beurskwartier mogelijk. Het gaat namelijk om een woningbouwontwikkeling van maximaal 3.384 woningen. Daarmee voldoet dit project aan de drempelwaarde van 2.000 of meer woningen uit kolom 2 van deze categorie. Het bestemmingsplan staat zowel in kolom 3 als in kolom 4 van deze categorie genoemd. Op grond van artikel 2, derde lid, van het Besluit milieueffectrapportage geldt voor dit bestemmingsplan een mer-beoordelingsplicht en geen plan-mer-plicht. Omdat het hier gaat om een bestemmingsplan dat bij recht en als eerste ruimtelijk besluit het stedelijk ontwikkelingsproject mogelijk maakt, wijst de Afdeling ook op haar uitspraken van 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2641, onder 2.4.2.2-2.4.2.4, 17 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI8468, onder 2.5.3, en 7 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2218, onder 5.1. Uit deze uitspraken in samenhang met categorie 11.2 volgt dat voor dit bestemmingsplan een mer-beoordelingsplicht en geen plan-mer-plicht geldt.

Dat het bestemmingsplan op onderdelen een globaal karakter heeft, zoals Rabobank betoogt, leidt niet tot een ander oordeel. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 30 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1398, onder 24-25. Dat geldt ook voor de verwijzing van Rabobank naar de SMB-richtlijn en de uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021. In die verwijzing ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de SMB-richtlijn wat betreft het stedelijk ontwikkelingsproject op een ontoereikende wijze in het Besluit milieueffectrapportage is geïmplementeerd. De uitspraak van de Afdeling van 30 juni 2021 zag op plannen en programma's die niet in het Besluit milieueffectrapportage waren aangewezen. Dat is hier niet het geval. Het betoog van Rabobank dat het bestemmingsplan specifieke beoordelingsregels bevat voor binnenplanse omgevingsvergunningen, maakt niet dat voor het bestemmingsplan een plan-mer-plicht geldt. Deze binnenplanse omgevingsvergunningen zijn namelijk niet in kolom 4 van categorie 11.2 aangewezen.

Gelet op wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad had moeten concluderen dat het bestemmingsplan uit hoofde van kolom 3 plan-mer-plichtig is.

Het betoog slaagt niet.

12. Verder is volgens Rabobank in de mer-aanmeldnotitie te weinig onderzoek naar cumulatie met andere projecten gedaan. De ontwikkeling van het gehele Jaarbeursterrein, ook het zuidelijke deel, had moeten worden gezien, niet alleen een willekeurig gedeelte daarvan. Voor haar eigen terrein is sprake van vervorderde onderhandelingen om te komen tot kantoorruimte, woningen en voorzieningen. Ook het terrein van de voormalige soepfabriek Intertaste, waar woningen

komen, is ten onrechte niet meegenomen. Zo ook het Jaarbeurspleingebouw en kantoren in de omgeving van Rijkskantoor De Knoop. Alleen met het meenemen van die projecten kan worden bepaald of belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen worden uitgesloten, zo betoogt Rabobank.

12.1. In de aanmeldnotitie Bestemmingsplan Beurskwartier 1 van Arcadis van 29 juni 2020 staat dat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zijn uitgesloten. In paragraaf 3.10 is ingegaan op het aspect cumulatie met andere projecten. Het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) heeft op 14 juli 2020 op basis van de aanmeldnotitie besloten dat voor de ontwikkeling van Beurskwartier 1 geen MER hoeft te worden gemaakt.

12.2. Uit de rechtspraak van de Afdeling (onder meer de uitspraak van 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1508) volgt dat cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten in aanmerking moet worden genomen bij de beoordeling van de vraag of voor een activiteit een MER moet worden gemaakt.

12.3. Wat betreft het Jaarbeursterrein, het Jaarbeurspleingebouw heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de ontwikkelingen daar niet zodanig concreet waren dat die als autonome ontwikkelingen in het kader van de beoordeling van cumulatie van andere projecten hadden moeten worden meegenomen in de aanmeldnotitie en het mer-beoordelingsbesluit van 14 juli 2020. Nog onzeker is wanneer bestemmingsplannen voor die ontwikkelingen worden opgesteld en in welke mogelijkheden zal worden voorzien. Rabobank heeft niet aannemelijk gemaakt dat die ontwikkelingen toen dan wel ten tijde van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wel concreet waren. De oorspronkelijke plannen voor de ontwikkeling van het Jaarbeursterrein zijn bovendien niet meer haalbaar gebleken. Over de herontwikkeling wordt verder nagedacht. Dat sprake is van plannen voor en onderhandelingen over het terrein van Rabobank zelf, maakt deze nog niet concreet in die zin dat de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kon worden beoordeeld en daarmee rekening moest of kon worden gehouden. Daarbij volgt uit het deskundigenbericht van STAB dat de gesprekken op enig moment zijn gestaakt. Wat betreft het Jaarbeurspleingebouw is pas op 23 december 2021, na de vaststelling van het bestemmingsplan, een stedenbouwkundig programma van eisen vastgesteld. Voor De Knoop is vaststelling van een bestemmingsplan nog niet in zicht, zo heeft de raad op de zitting gesteld.

12.3.1. Wat betreft de woningbouwontwikkeling aan de Heycopstraat met 416 woningen stelt de Afdeling vast dat de raad daarvoor op 28 mei 2020 het bestemmingsplan 'Heycop, Dichterswijk' heeft vastgesteld. Dat plangebied ligt aan de Croeselaan, vanaf ongeveer 200 m ten zuiden van het plangebied voor

Beurskwartier 1. Voor die ontwikkeling is ook een omgevingsvergunning verleend en in augustus 2020 is volgens Rabobank gestart met funderingswerkzaamheden. Deze woningbouwontwikkeling was daarmee ten tijde van de datum van de aanmeldnotitie, 29 juni 2020, en temeer ten tijde van het nemen van het vaststellingsbesluit op 25 november 2021 concreet en voorzienbaar. Dat dit ten tijde van het voorbereiden en opstellen van de aanmeldnotitie nog niet het geval was, zoals de raad in verweer betoogt, maakt dat niet anders. Niettemin heeft de raad met de op de zitting gegeven toelichting deugdelijk gemotiveerd dat er geen belangrijke nadelige milieugevolgen zijn door de ontwikkeling aan de Heycopstraat. Het verkeer vanuit dat plangebied is meegenomen als autonome situatie in het Utrechts verkeersmodel. Dat dit voor Rabobank moeilijk is te verifiëren, betekent nog niet dat de raad niet in dit standpunt kan worden gevolgd. De Afdeling heeft geen aanknopingspunten om aan wat de raad heeft gesteld, te twijfelen. Verder leidt het plan Heycopstraat niet tot andere milieugevolgen, zoals geluid en licht, binnen het plangebied van Beurskwartier 1.

12.3.2. Dit betekent dat de raad zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat belangrijke nadelige milieueffecten door cumulatie kunnen worden uitgesloten en om die reden geen MER hoeft te worden gemaakt.

Het betoog slaagt niet. (...)

Open normen

15. Rabobank betoogt dat het toetsingskader voor verlening van een omgevingsvergunning voor een bestemmingsplanactiviteit onvoldoende concreet is en onvoldoende objectief is begrensd. Daarvoor wijst zij op artikel 5.5, eerste lid, gelezen in samenhang met artikel 5.6 van de planregels. De open normen in het bestemmingsplan 'onevenredige hinder voor de omgeving', 'een evenredige bijdrage aan het beheersen en beperken van de gevolgen van de klimaatverandering' en 'geen afbreuk aan de beleving van een levendig straatbeeld' bieden te weinig zekerheid. Rabobank verwijst daarbij naar de uitspraak van de Afdeling van 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388. Dit kan er volgens Rabobank toe leiden dat haar bedrijfsvoering niet onbelemmerd kan worden voortgezet. Door de gekozen plansystematiek, waarbij niet-concrete open normen worden ingevuld door een beleidsregel waarvan de inhoud tot op heden onbekend is, is volgens Rabobank onvoldoende duidelijk welke bebouwing in het plangebied kan worden gerealiseerd.

SRLEV en GVR500 Building betogen ook dat de open norm 'geen onevenredige hinder voor de omgeving' rechtsonzeker is.

15.1. Op grond van artikel 7c, veertien- de lid, van het BuChw kan in een bestemmingsplan een vergunningstelsel worden opgenomen. Daar heeft de raad in het voorliggen-

de plan gebruik van gemaakt. Artikel 5.4 van de planregels bepaalt onder meer dat het verboden is om zonder vergunning activiteiten te starten. In artikel 5.5 van de planregels zijn regels gesteld aan de hand waarvan de vergunningaanvraag moet worden beoordeeld. In dat beoordelingskader zijn open normen opgenomen. Die open normen zijn ingevuld door te verwijzen naar beleidsregels. Artikel 5.6 verwijst naar de 'Beleidsregels Uitvoering programma Beurskwartier 1' voor het invullen of verduidelijken van de beoordelingscriteria in artikel 5.5. Daarmee heeft de raad gebruik gemaakt van artikel 7c, zesde lid, van het BuChw, dat de mogelijkheid biedt om de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk te stellen van de bij het plan behorende beleidsregels.

De Afdeling zal hierna beoordelen of de door Rabobank en SRLEV en GVR500 Building aangehaalde open normen voldoende concreet en objectief begrensd zijn.

Artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 2

15.2. Artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 2, bepaalt dat bebouwing hoger dan 30 m alleen is toegestaan als die bebouwing geen onevenredige hinder voor de omgeving veroorzaakt. Deze planregel wordt verder ingevuld/verduidelijkt in artikel 5.6, eerste lid, onder a. Daarin staat dat de beleidsregels gaan over 'de wijze waarop de situering van gebouwen of delen van gebouwen geen onevenredige hinder voor de omgeving veroorzaken, waarbij de beleidsregels in ieder geval de aspecten schaduwwerking en windhinder betrekken en de beleidsregels locaties mogen aanwijzen voor gebouwen die hoger zijn dan 30 m aanvaardbaar zijn'.

Voor zover Rabobank en SRLEV en GVR500 Building hebben aangevoerd dat de open norm 'geen onevenredige hinder voor de omgeving' te weinig rechtszekerheid biedt, overweegt de Afdeling dat de planregel naar haar oordeel voldoende concreet en objectief begrensd is. Hierbij betreft de Afdeling dat in de planregel wel 'in ieder geval' staat, maar dat uit de planregel volgt dat het gaat om eventuele hinder die samenhangt met de toegestane hoogte van de bebouwing. De context is duidelijk omdat het moet gaan om eventuele hinder die samenhangt met de hoogte van de bebouwing. De aspecten die het hier kan betreffen zijn hierdoor beperkt. Ook zijn de aspecten geluid en parkeren bijvoorbeeld al in andere planregels geregeld. Uit artikel 5.6, eerste lid, onder a, volgt dat in de beleidsregels de aspecten windhinder en schaduwwerking uitgewerkt zullen worden. Eventueel kunnen hierbij ook andere aspecten, zoals inijk en uitzicht, worden betrokken. Verder bevatten de planregels, in tegenstelling tot de planregels in de Belvédère-uitspraak van de Afdeling waar Rabobank naar verwijst, bijvoorbeeld wel regels over de toegestane maatvoering zoals de maximaal toege-

stane bouwhoogte en maximale grondvlak-oppervlaktes. De planregels van het voorliggende plan bieden in dat opzicht meer inzicht in de toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden.

In zoverre slagen de betogen niet.

15.3. De raad heeft in het verweerschrift en op de zitting erkend dat een onjuiste schets van de locatie van de torens bij de planstukken is gevoegd (bijlage 5, schets locatie van de torens), waar in artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 3, van de planregels naar wordt verwezen. Ook heeft de raad aangegeven dat in artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 1, ten onrechte staat dat de gebouwen gesloten bouwblokken moeten vormen.

In zoverre slagen de betogen.

Artikel 5.5, eerste lid, onder d

15.4. De open norm in artikel 5.5, eerste lid, onder d, van de planregels is dat een gebouw 'een evenredige bijdrage aan het beheersen en beperken van de gevolgen van de klimaatverandering' levert. Hierachter staat 'bijvoorbeeld met maatregelen die leiden tot een efficiënt energiegebruik, voorzieningen voor waterafvoer of groene daken op de lagere gebouwen'. Dit wordt verder ingevuld/verduidelijkt in artikel 5.6 van de planregels, specifiek in artikel 5.6, eerste lid, onder c. Daarin staat dat de beleidsregels gaan over wanneer een gebouw een evenredige bijdrage levert aan het beheersen en beperken van de gevolgen van klimaatverandering. Naar het oordeel van de Afdeling is deze open norm voldoende concreet en objectief begrensd, omdat door de genoemde voorbeelden in de planregel voldoende duidelijk is om wat voor soort maatregelen het kan gaan. Maatregelen met betrekking tot energieverbruik, waterafvoer en groene daken komen regelmatig voor bij nieuwe woningen. De beleidsregels kunnen worden aangepast wanneer er nieuwe ontwikkelingen zijn op dit vlak.

Het betoog slaagt niet.

Artikel 5.5, eerste lid, onder e

15.5. Wat betreft de open norm in artikel 5.5, eerste lid, onder e, van de planregels dat activiteiten die op de begane grond van een gebouw plaatsvinden 'geen afbreuk aan de beleving van een levendig straatbeeld' doen, overweegt de Afdeling als volgt.

Deze norm wordt verder ingevuld en verduidelijkt door artikel 5.6, eerste lid, onder d, van de planregels. Hierin staat dat in de beleidsregels komt te staan 'welke activiteiten geen afbreuk doen aan een levendig straatbeeld'. In de Belvédère-uitspraak heeft de Afdeling het gebruik van een open norm als 'voldoende stedenbouwkundige kwaliteit' in een bouwregel rechtsonzeker geacht, omdat daarmee onvoldoende duidelijkheid werd gegeven over de daarmee toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden. De Afdeling heeft in die uitspraak meege-

wogen dat de verbeelding en de planregels verder onvoldoende concrete en objectieve aanknopingspunten bevatten die inzicht gaven in de bouw- en gebruiksmogelijkheden van het plan. Zoals bij de open norm 'geen onevenredige hinder voor de omgeving' onder 15.2 is overwogen, zijn in dit plan wel dergelijke regels opgenomen die inzicht geven in de bouw- en gebruiksmogelijkheden. Verder heeft de raad toegelicht dat onder een levendig straatbeeld wordt verstaan dat er activiteiten worden toegestaan die mensen aantrekken, zodat er verkeer van voetgangers in het gebied ontstaat. Een activiteit als een darkstore, die geen mensen trekt, valt er bijvoorbeeld niet onder. Naar het oordeel van de Afdeling is deze open norm niet rechtsonzeker.

Het betoog slaagt niet.

Artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 3

16. Jaarbeurs Holding en andere en SRLEV en GVR500 Building betogen dat onduidelijk is wat onder 'nabijheid' in artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 3, van de planregels voor de hoge torens moet worden verstaan. Dit leidt volgens Jaarbeurs Holding en andere en SRLEV en GVR500 Building tot rechtsonzekerheid. De afstanden van de hoogbouw ten opzichte van het Jaarbeurscomplex zijn hierdoor volgens Jaarbeurs Holding en andere niet duidelijk. Eén van de acht toegelaten torens van maximaal 90 m hoog is ingetekend dicht bij het perceel van SRLEV. Het plan biedt volgens haar met de woorden 'in de nabijheid van' onvoldoende zekerheid en kan ertoe leiden dat die toren op de erfgrans wordt gebouwd.

16.1. Wat de inhoud van deze planregel betreft, overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft met de schets van de locaties van de torens vastgelegd waar de locaties voor de hoge bebouwing zich bevinden. Door de zinsnede 'in de nabijheid van' is echter onduidelijk waar de hoge bebouwing precies gebouwd kan worden, ook indien de goede schets bij de planstukken zou zitten. Hoewel een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte de raad een bepaalde flexibiliteit biedt, is deze planregel naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende concreet en objectief begrensd. De raad heeft namelijk niet geconcretiseerd wanneer een gebouw zich nog in de nabijheid bevindt van de aangegeven locatie op de schets. Zo is bijvoorbeeld niet aangegeven of en zo ja welke schuifruimte er is. Dit leidt naar het oordeel van de Afdeling tot te veel rechtsonzekerheid bij eigenaren en bewoners van omliggende bebouwing.

De betogen slagen.

Het starten van een activiteit

17. Jaarbeurs Holding en andere en SRLEV en GVR500 Building betogen dat artikel 5.4 van de planregels een bestemmingsplanactiviteit betreft die ten onrechte ziet op de activiteit bouwen. Volgens Jaarbeurs Holding en andere is onduidelijk wat er valt onder 'het starten van een activiteit'.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2506, onder verwijzing naar de toelichting op artikel 7c, veertiende lid, van het BuChw (Staatsblad 2018, 438, p. 38), overwogen dat een voor een bestemmingsplanactiviteit benodigde omgevingsvergunning moet worden gezien als een binnenplanse omgevingsvergunning voor het starten of wijzigen van gebruik in enge zin, en dus niet van een bouwactiviteit.

17.1. De Afdeling stelt vast dat artikel 5.5 van de planregels beoordelingsregels bevat die zowel zien op de activiteit gebruik, als op de activiteit bouwen. In artikel 5.4 van de planregels is een koppeling gemaakt met artikel 5.5. Op grond van artikel 5.4 van de planregels is het verboden om zonder vergunning een activiteit te starten, waarbij is bepaald dat de vergunning alleen wordt verleend als voldaan wordt aan de beoordelingsregels van artikel 5.5.

Zoals de Afdeling in de aangehaalde uitspraak van 19 juni 2024 heeft overwogen, moet de voor een bestemmingsplanactiviteit benodigde omgevingsvergunning worden gezien als een binnenplanse omgevingsvergunning voor het starten of wijzigen van gebruik. Het gaat daarbij om gebruik in enge zin, en dus niet om een bouwactiviteit. Een deel van de activiteiten in artikel 5.5 van de planregels ziet echter wel op de activiteit bouwen. Deze activiteiten zijn niet gesplitst in de planregels.

Gelet hierop, slagen de betogen.

Parkeren

18. Rabobank betoogt dat bij de planvaststelling onvoldoende is gewaarborgd dat er voldoende parkeergelegenheid wordt aangelegd. Niet duidelijk is welke beleidsregels worden toegepast bij de vergunningverlening. Het vaststellingsrapport verwijst naar beleidsregels die tot en met 31 januari 2022 golden. Het is volgens Rabobank onduidelijk welke beleidsregels na deze datum gelden. Verder worden de parkeernormen in de tien tijde van het vaststellingsbesluit geldende beleidsregels niet expliciet van toepassing verklaard op de toegestane functies binnen de plandelen 'Wonen' en 'Woongebied'. Het criterium 'voldoende parkeergelegenheid' in artikel 5.5, onder i, van de planregels is verder onvoldoende duidelijk. De raad heeft ten slotte niet duidelijk gemaakt hoe wordt voorzien in de honderden parkeerplaatsen die door de planontwikkeling vervallen.

Jaarbeurs Holding en andere betogen dat de raad voor de parkeerbehoefte van het plangebied (1.359 parkeerplaatsen) ten onrechte ook uitgaat van de beschikbaarheid van parkeerplaatsen op het Jaarbeurscomplex. Er is echter niet altijd restcapaciteit op de terreinen P2 en P4 en bovendien zijn daarover nog geen civielrechtelijke afspraken gemaakt, zodat die parkeergelegenheid niet is geborgd. Verder is de beschikbaarheid van parkeerplaatsen op afstand op P+R Papendorp volgens hen niet gewaarborgd. Ook voeren zij aan dat de planregels

niet duidelijk maken wat onder ‘voldoende parkeergelegenheid’ in artikel 8.1, eerste lid, moet worden verstaan. Verder ontbreekt volgens hen in het derde lid ten onrechte een concrete verwijzing naar beleidsregels.

SRLEV en GVR500 Building betogen ook dat onvoldoende is verzekerd dat in te ontwikkelen garages kan worden geparkeerd. Daarbij komt volgens hen dat de raad er ten onrechte van is uitgegaan dat andere auto's dan deelauto's niet in parkeergarages in de nieuwe bebouwing in het plangebied mogen worden geparkeerd.

18.1. Uit artikel 5.2, tweede lid, van de planregels volgt niet dat het parkeren van andere auto's dan deelauto's buiten de openbare ruimte is uitgesloten. SRLEV en GVR500 Building betogen terecht dat dit ertoe kan leiden dat er meer verkeer in het plangebied zal zijn dan waar de raad van is uitgegaan. Ook kan dit leiden tot parkeergelegenheid voor regulier parkeren. De raad erkent dat dit niet de bedoeling van het plan is en stelt om deze reden voor de woorden ‘in de openbare ruimte’ in de planregel te wijzigen in ‘in het plangebied’.

Het betoog slaagt in zoverre.

18.2. Voor de verdere beoordeling van de beroepsgronden zal de Afdeling ervan uitgaan dat de raad alsnog afdoende regelt dat regulier parkeren in het plangebied is uitgesloten.

18.3. In artikel 8 van de planregels staan bijzondere regels over bouwen. Uit de systematiek van het bestemmingsplan volgt dat die regels van toepassing zijn op de vergunningverlening voor bouwen op onder meer de plandelen ‘Woongebied’ en ‘Wonen’. Het beroep van Rabobank op de uitspraak van de Afdeling van 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1709, slaagt niet omdat het daar om een andersoortige planregeling ging. De woorden ‘voldoende parkeergelegenheid’ in artikel 5.5, onder i, en artikel 8.1 van de planregels acht de Afdeling niet onduidelijk. Een vergunning voor het bouwen kan alleen worden verleend als vaststaat dat er op basis van de parkeernormen voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd. Aan de hand van de normen in de beleidsregels wordt bepaald hoeveel parkeergelegenheid nodig is. In artikel 8.1, derde lid, van de planregels is de naam van de beleidsregels die golden ten tijde van de planvaststelling, echter niet vermeld. Hoewel het hier gaat om een dynamische verwijzing, moet duidelijk zijn om welke ten tijde van de planvaststelling geldende beleidsregels het gaat. Door dit achterwege te laten is de bepaling in zoverre strijdig met de rechtszekerheid. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:249. Vermelding alleen in de plantoelichting acht de Afdeling onvoldoende. Zij volgt daarom niet de in de uitspraak van 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607, neergelegde oplossing waar de raad zich op beroept.

De betogen slagen in zoverre.

18.4. De raad heeft uiteengezet dat het hier ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan gaat om de ‘Nota Stallen en Parkeren (2013)’ en het bij die nota behorende ‘Addendum Parkeernormen Fiets en Auto 2019’ (hierna: de beleidsregels Parkeernormen). De einddatum daarvan, 31 januari 2022, is gelegen na de vaststelling van het bestemmingsplan. Op de zitting heeft de raad gesteld dat de nu geldende normen vergelijkbaar zijn. Omdat de raad het onder 18.3 bedoelde gebrek in het kader van de bestuurlijke lus kan herstellen, zal de Afdeling de door de raad gebruikte parkeernormen hierna bij haar beoordeling als uitgangspunt nemen.

18.5. Hoewel de vraag of er voldoende parkeerplaatsen worden aangelegd pas in het kader van de procedure van de omgevingsvergunning voor bouwen van de in het plan voorziene ontwikkelingen aan de orde zal komen, dient de raad bij de vaststelling van het plan al wel te bezien of kan worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid. Daarom zal de Afdeling hierna beoordelen of op voorhand moet worden geoordeeld dat niet in voldoende parkeerplaatsen zou kunnen worden voorzien, en dat de raad zich om die reden niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan in zoverre strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 8 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2762.

18.6. Uit de planregeling volgt dat bij de vergunningverlening voor bouwplannen voorzien zal moeten worden in voldoende parkeergelegenheid. Dat wordt getoetst aan de parkeernormen. Als niet aan de parkeernormen kan worden voldaan, zal de aanvraag om een omgevingsvergunning moeten worden afgewezen. De raad heeft uiteengezet dat het parkeren wordt opgevangen in het plangebied en vooral daarbuiten. De raad beoogt het autogebruik in het plangebied te beperken en daar in te zetten op fiets- en voetgangersverkeer en openbaar vervoer. Het plangebied is aangewezen als A-zone waar een lagere parkeernorm geldt. Verder wordt voor de berekening van de parkeerbehoefte uitgegaan van de minimumnorm. Het programma bebouwd oppervlak voor Beurskwartier 1 is afgeleid van wat in de omgevingsvisie voor het Beurskwartier is vermeld. Op basis daarvan is een parkeerbehoefte van 2.999 parkeerplaatsen berekend: 2.146 parkeerplaatsen voor wonen binnen ‘Woongebied’, 44 voor wonen binnen ‘Wonen’, 802 voor voorzieningen binnen ‘Woongebied’ en zeven voor voorzieningen binnen ‘Wonen’. Hierop is een aantal correcties toegepast voor fietsplekken, deelauto's en dubbel gebruik. Op basis hiervan is voor de plandelen ‘Woongebied’ een parkeerbehoefte van 1.578 parkeerplaatsen berekend, bestaande uit 1.359 parkeerplaatsen voor bewoners, personeel en bezoek en 219 parkeerplaatsen voor deelauto's. Voor het plandeel ‘Wonen’ gaat het om 25 plaatsen voor bewoners, personeel en bezoek

en vier plaatsen voor deelauto's. De Afdeling heeft, mede gelet op wat STAB daarover heeft gesteld en de ligging van het plangebied direct naast het centraal station en een OV-knooppunt, geen aanleiding om aan te nemen dat de raad de parkeervraag niet op deze wijze kon berekenen.

18.7. Voor deelauto's en auto's van gehandicapten worden parkeerplaatsen in het plangebied gerealiseerd. De parkeervraag van 'gewone' auto's, 1.384 plaatsen (1.359+25), moet buiten het plangebied worden opgelost. De raad stelt zich op het standpunt dat bewoners van Beurskwartier 1 kunnen parkeren in de parkeergarage onder de Croeselaan en het Jaarbeursplein, op Papendorp en, afhankelijk van de beschikbaarheid, de parkeerterreinen P2 en P4 van de Jaarbeurs. Bezoekers en personeel worden verwezen naar Papendorp en de terreinen P2 en P4. Met de genoemde locaties kan volgens de raad in beginsel voldoende aanbod aan parkeerplaatsen worden gevonden. Omdat met Jaarbeurs Holding en andere nog geen afspraken zijn gemaakt over het voorzien op hun terreinen van een deel van de parkeervraag en omdat de mate van overcapaciteit van de terreinen van de Jaarbeurs nog niet duidelijk is, heeft de raad meerdere berekeningen uitgevoerd. Ook is daarbij de mogelijkheid van parkeren op het Jaarbeursterrein buiten beschouwing gelaten.

18.8. Met de reactie op het deskundigenbericht van STAB heeft de raad inzicht geboden in de parkeerdruk van de parkeergarage onder de Croeselaan en het Jaarbeursplein. Uit de gegeven tabel volgt dat die garage weinig ruimte biedt voor parkeerders uit Beurskwartier. Daarbij wijst de Afdeling erop dat in een parkeermemo ervan is uitgegaan dat hier in de regel plaats zou zijn voor 350 auto's. Op de meeste dagdelen is het beschikbare aantal plaatsen volgens de tabel echter minder dan 350.

18.9. Voor het opvangen van de parkeervraag gaat het met name om de mogelijkheden op Papendorp. Ten tijde van de vaststelling van het voorliggende bestemmingsplan gold daar, voor zover relevant, het bestemmingsplan 'Kop van Leeuwesteyn Zuid' van 28 juli 2011. In dat plan was voorzien in de bestemming 'Verkeer - Parkeergarage' met een bouwvlak en een maximumbouwhoogte van 30 m. In de planregels is bepaald dat de aldus aangewezen gronden onder meer bestemd zijn voor een parkeergarage, waarbij als specifieke gebruiksregel is opgenomen dat de garage in niet meer dan 2.000 parkeerplaatsen mag voorzien. Deze garage was gepland als transferium dicht bij de HOV-halte, de busverbinding naar het centrum van Utrecht, maar is uiteindelijk niet gebouwd.

De gronden daar maken nu deel uit van het bestemmingsplan 'Papendorp' van 25 april 2024. Op de plek van de parkeergarage is nu voorzien in de bestemmingen 'Kantoor' en 'Groen'. Het bestemmingsplan 'Papendorp', dat overigens nog niet in

rechte vaststaat, voorziet met een plandeel 'Mobiliteitshub' met een omvang van ongeveer 230 bij 40 m en een maximumbouwhoogte van 30 m op een iets andere plek ook in de mogelijkheid van een parkeergarage. In de plantoelichting van dat plan is opgenomen dat de mobiliteitshub is bedoeld voor parkeren op afstand. Vanaf de mobiliteitshub reist men verder met de fiets, scooter, het OV of te voet naar de bestemming. Er is ruimte voor ongeveer 2.000 auto's (inclusief deelauto's) en ongeveer 1.700 fietsen. De mobiliteitshub kent de volgende doelgroepen:

- toekomstige bewoners van Zuidwest Utrecht met behoefte aan parkeren op afstand en hun bezoekers en bewoners en werknemers van Papendorp Noord en Groenewoud;
- bewoners en bezoekers van bestaande omliggende wijken;
- werknemers van de Jaarbeurs, P+R-gebruikers en werknemers van Papendorp. Voor de tertiaire doelgroep wordt op regionaal niveau gezocht naar locaties voor passende transferia welke op middellange termijn de parkeerbehoefte van de derde doelgroep kunnen ondervangen.

Verder staat in de plantoelichting dat de mobiliteitshub in de eerste fase voorziet in maximaal 2.000 autoparkeerplaatsen en 1.700 fietsparkeerplaatsen. Een deel van deze plaatsen wordt gebruikt voor het aanbieden van deelmobiliteit. Een deel van de parkeerplaatsen wordt gebruikt door de bewoners en bezoekers van de Merwedekanaalzone deelgebieden 4 en 5 en de verschillende fasen van het Beurskwartier. Daarnaast zijn de parkeerplaatsen in de mobiliteitshub bedoeld voor bewoners van de deelgebieden Taats Noord en Mobiliteitshub, bezoekers van heel Papendorp en voor bewoners en bezoekers van delen van Groenewoud. Daarmee vervult de mobiliteitshub zowel de functie van Ringhub als Wijkhub. Als er behoefte is, is in een tweede fase een uitbreiding met ongeveer 1.000 parkeerplaatsen mogelijk.

18.10. De Afdeling neemt als uitgangspunt dat het bestemmingsplan 'Kop van Leeuwesteyn Zuid', dat gold ten tijde van de vaststelling van het nu voorliggende bestemmingsplan, voor de parkeergarage dezelfde doelgroepen als het bestemmingsplan 'Papendorp' had. Op de zitting heeft de raad gesteld dat de parkeervraag van alle relevante ontwikkelingen in de parkeergarage kan worden opgevangen.

18.11. Met artikel 8.1 van de planregels is voorzien in een verplichting waarmee het verzekeren van het parkeeraanbod is verschoven naar de verlening van een omgevingsvergunning. Als er dan niet voldoende parkeergelegenheid is of wordt gerealiseerd, moet de omgevingsvergunning voor het bouwen worden geweigerd. Parkeergelegenheid voor regulier parkeren moet in deze zaak buiten het plangebied worden gevonden. In het kader van de beoordeling van het bestemmingsplan gaat het dan om de vraag of

op voorhand moet worden geoordeeld dat buiten het plangebied niet voldoende locaties beschikbaar zijn om te voorzien in de parkeervraag van 1.359 auto's. Deze toets betekent dat zekerheid daarover niet hoeft vast te staan.

De Afdeling overweegt dat met wat hiervoor onder 18.8 en 18.9 is weergegeven, niet op voorhand moet worden geoordeeld dat buiten het plangebied niet voldoende parkeergelegenheid ter beschikking zal zijn voor de ontwikkeling van Beurskwartier 1. De parkeergarage onder de Croeselaan en het Jaarbeursplein biedt in zekere mate ruimte en voor de bouw van een parkeergarage met 2.000 plaatsen op Papendorp heeft de raad inmiddels een voorbereidingskrediet ter beschikking gesteld. Bij gebreken behoefte kan die parkeerfaciliteit nog worden uitgebreid. Bij haar oordeel acht de Afdeling verder van belang dat het plangebied valt binnen parkeerzone A, regulier parkeren daar niet mogelijk gemaakt zal worden, de bewoners geen parkeervergunning kunnen krijgen en in het plangebied en het gebied daaromheen betaald parkeren geldt. Parkeeroverlast door parkeerders vanuit Beurskwartier 1 zal zich daar dan ook niet kunnen voordoen.

Gelet op het voorgaande, staat het aspect parkeren niet aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg. De raad heeft hierover overeenkomstig artikel 3.1.6, eerste lid, onder f, van het Besluit ruimtelijke ordening voldoende inzicht geboden.

De betogen slagen in zoverre niet. (...)

Geluidssituatie Rabobank

20. Rabobank voert aan dat de geluidssituatie op haar terrein onvoldoende wordt gerespecteerd, met nadelige gevolgen voor de bedrijfscontinuïteit. De wijzigingen die de raad bij de vaststelling in artikel 6.3 van de planregels heeft aangebracht, zijn volgens haar onvoldoende. Rabobank zou afschermdende maatregelen aan het parkeerterrein, het Matserterrein, moeten treffen. Zij heeft plannen hier kantoren, een commerciële plint en ongeveer 130 woningen te realiseren. Met het Ondaatje wordt de richtafstand van 30 m tot kantoorbebouwing niet inachtgenomen.

20.1. In de plantoelichting is aangegeven dat woningbouw met het Ondaatje niet wenselijk is zolang het parkeerterrein van Rabobank niet is gesloten of grotendeels is overdekt. Alleen met speciale bouwwijzen zoals afschermingen aan de woninggevels kan wellicht worden voldaan aan de richtwaarde. Dat is in dit stadium echter niet nader onderzocht en gaat ten koste van de woonkwaliteit, waarbij meespeelt dat deze woonlocatie aan de andere zijde grenst aan de Croeselaan met hoge geluidsniveaus van wegverkeer. Daarom is in artikel 6.3.2 van de planregels een regeling voor de bouw van woningen op deze woonlocatie opgenomen, die woningbouw pas mogelijk maakt als het geluidsniveau als gevolg van het parkeerterrein op woninggevels niet hoger is dan de

richtwaarden voor een rustig woongebied. Omdat Rabobank plannen heeft voor ontwikkeling van dit gebied binnen de termijn van dit bestemmingsplan, is volgens de plantoelichting hier woningbouw daadwerkelijk mogelijk. De Afdeling stelt vast dat Rabobank deze geluidsnormen als zodanig niet heeft bestreden, maar de uitvoerbaarheid daarvan wel. De Afdeling constateert dat de raad niet heeft toegelicht hoe hij, als Rabobank geen medewerking wil verlenen, wil afdwingen dat het parkeerterrein wordt gesloten of overkapt. Gesprekken daarover tussen de gemeente en Rabobank hebben tot dusver niets opgeleverd. Daarmee heeft de raad niet deugdelijk gemotiveerd dat het plandeel voor het Ondaatje om deze reden uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt.

20.2. Na de planvaststelling heeft Peutz onderzoek gedaan naar maatregelen om bij de bouw van het Ondaatje te voldoen aan de in de planregels en het Activiteitenbesluit milieubeheer gestelde geluidsnormen. Het onderzoek is neergelegd in het rapport 'Appartementengebouw De Foreest te Utrecht, Onderzoek naar geluidreducerende maatregelen vanwege het parkeerterrein van Rabobank' van 29 juni 2022. STAB concludeert in het deskundigenbericht dat een combinatie van de door Peutz genoemde maatregelen (dove gevels, geluidsscherm op de perceelgrens, afscherming bij de galerijen en balkons en geluidabsorptie van de buitenplafonds van de balkons) een ontwerpvariant van het Ondaatje op enige afstand van de perceelgrens mogelijk maakt. Rabobank heeft daarbij niet aannemelijk gemaakt dat het uitgangspunt dat het parkeerterrein in de avond en nacht niet in relevante mate wordt gebruikt, onjuist is. Of een variant tot aan de grens van het parkeerterrein haalbaar is, is verder naar het oordeel van de Afdeling niet van belang, evenmin als de stelling van Rabobank dat het voornemen is om direct tegen de perceelgrens aan te bouwen. Bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning zal een keuze voor de situering van de bebouwing moeten worden gemaakt. Dat kan betekenen dat vanwege het geluid van bestaande of nieuwe functies op het terrein van Rabobank gekozen wordt voor een terugliggende situering. Om die reden ziet de Afdeling aanleiding om het onder 20.1 vastgestelde motiveringsgebrek in de einduitspraak met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren.

20.3. Niettemin stelt de Afdeling vast dat het begrip '(dove) gevel' niet in de planregels is gedefinieerd. Dat betekent dat aan de geluidwaarden moet worden voldaan, ook als het feitelijk een dove gevel is. Dat zou kunnen betekenen dat de bouw van het Ondaatje toch niet uitvoerbaar is. De raad heeft gesteld dat het plan kan worden aangepast op een zodanige wijze dat de geluidsnormen in de planregels niet voor dat soort gevels gelden. Omdat de raad zich daarmee nu op een ander standpunt stelt dan bij de vaststelling van

het bestemmingsplan, is het besluit van 25 november 2021 in zoverre niet zorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt.

20.4. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de bouw van het Ondaatje ertoe zal leiden dat de plannen van Rabobank om op haar parkeerterrein woningen en/of kantoren te ontwikkelen uit een oogpunt van geluid onmogelijk worden. Deze functies leiden tot minder geluid dan het huidige open parkeerterrein en zijn passend bij de voorziene woningbouw van het Ondaatje. De raad heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat voor het aanhouden van een afstand van 30 m tussen kantoorbebouwing en woningen, wat overigens feitelijk niet mogelijk is omdat het plandeel voor het Ondaatje minder dan 30 m diep is, in een gemengd gebied als het onderhavige geen aanleiding bestaat. Uit de VNG-brochure 'Bedrijven en milieuzonering' volgt een richtafstand van 10 m. Deze kan in een gemengd gebied worden gereduceerd tot 0 m. Daarbij staat in de brochure ook dat de eisen uit het Bouwbesluit 2012 voor scheiding tussen wonen en bedrijven in een dergelijk gebied toereikend zijn. De Afdeling ziet geen aanleiding verder in te gaan op wat Rabobank in haar nadere stuk over functiemenging aanvoert. Dat doet namelijk niet af aan wat de Afdeling hiervoor heeft overwogen. In het verweerschrift heeft de raad gesteld dat een afstand van 12 tot 15 m zal worden aangehouden tot het terrein van Rabobank. Rabobank heeft niet aannemelijk gemaakt dat het Ondaatje ertoe zal leiden dat haar plannen voor kantoor- en woonbebouwing op het parkeerterrein onmogelijk worden gemaakt. Daarbij wijst de Afdeling er voor de woningbouw nog op dat deze ter plaatse van het parkeerterrein planologisch niet mogelijk is door de daar geldende bestemming 'Kantoor'.

Het betoog slaagt niet.

Geluidssituatie Jaarbeurs Holding en andere

21. Jaarbeurs Holding en andere betogen dat de raad te weinig geluidsonderzoek heeft laten verrichten om te verzekeren dat hun bedrijfsbelangen niet worden aangetast. Er is te weinig ingegaan op de geluidsbelasting die nieuwe bewoners en gebruikers van de Jaarbeursactiviteiten kunnen verwachten. Er zijn verouderde modellen gehanteerd en ook is niet ingegaan op de geluidsinstallaties van de Jaarbeurs. Een goede overgang tussen de gebieden Beurskwartier 1 en 2 is niet geborgd. De raad heeft niet onderzocht hoe woonfuncties hier aangrenzend kunnen worden ingepast, onder meer naast de expeditiestraat, waar vrachtverkeer rijdt, wordt geladen en gelost en wordt gemanoeuvrerd bij de bioscoop Kinopolis. Verder heeft geen goede cumulatieve beoordeling plaatsgevonden. Dit onderzoek kan niet geheel worden doorgeschoven naar de vergunningprocedure. Ook loopt de raad ten onrechte vooruit op de transformatie die Jaarbeurs Holding en andere willen doorvoeren, maar

waarvan nog niet duidelijk is hoe die er uitziet. Niet duidelijk is gemaakt hoe gevoelige gebouwen voldoende beschermd kunnen worden tegen geluid. Als dat niet haalbaar is, vrezen Jaarbeurs Holding en andere dat aan hun bedrijfsvoering beperkingen zullen worden gesteld. Dit klemmt temeer omdat de raad voor de eerste drie bouwlagen van lage richt- en grenswaarden (-5 dB(A) ten opzichte van wat gebruikelijk is) is uitgegaan. Doordat de beoordeling van de geluidsbelasting wordt doorgeschoven naar de vergunningverlening zal dit tot veel discussie over verrichte akoestische onderzoeken leiden. Daarbij heeft de raad niet duidelijk gemaakt waar een akoestisch rapport in formeel en materieel opzicht aan moet voldoen. De raad is ook niet ingegaan op de geluidsbelasting door binnenevenementen die een wezenlijk en aanvaard onderdeel van de bedrijfsvoering zijn. Dit zal tot klachten van de nieuwe bewoners en gebruikers leiden en een reëel risico op imagoschade, zo stellen Jaarbeurs Holding en andere.

21.1. De raad heeft zich gebaseerd op geluidsonderzoeken van Arcadis van 3 maart 2020 en TAUW van 4 maart 2020. Het bureau TAUW is in een later stadium ingeschakeld door Jaarbeurs Holding en andere.

TAUW is ingegaan op de situatie van de Jaarbeurs en heeft gebruik gemaakt van het rekenmodel dat in juni 2016 voor Jaarbeurs is opgesteld. STAB heeft dit model beoordeeld en geconcludeerd dat er geen aanwijzingen zijn dat niet met alle relevante geluidsbronnen rekening zou zijn gehouden of dat bronnen in de loop van de tijd zijn gewijzigd. Dat het model uit 2016 dateert, maakt volgens STAB niet dat sprake is van een verouderd model. De Afdeling heeft geen aanknopingspunten om hier anders over te oordelen. Dat in het geluidsrapport van TAUW de bronsterkten van de hallen 7, 11 en 12 op de mogelijk gemaakte hoogbouw zijn onderschat, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt gelet op de opmerking van STAB dat TAUW de geluidsbelasting tot op een beoordelingshoogte van 90 m heeft berekend.

Arcadis is ingegaan op de geluidsbelasting door het Beatrixgebouw, de bioscoop Kinopolis, Wonderwoods, het parkeerterrein van Rabobank en de bestaande terrassen in de omgeving. STAB stelt vast dat Arcadis is uitgegaan van de brongegevens uit het rapport van TAUW. Echter, niet alle geluidsbronnen van Jaarbeurs zijn betrokken, waardoor het rapport van Arcadis een onvolledig beeld geeft van de geluidsbelasting van Jaarbeurs op het plangebied.

21.2. De raad heeft Arcadis opdracht gegeven aanvullend akoestisch onderzoek te doen. Arcadis heeft op 5 juli 2023 het rapport 'Beurskwartier, Utrecht, Akoestisch onderzoek Fase 1' uitgebracht. Arcadis concludeert dat een invulling van de plandelen 'Woongebied' met het nemen van maatregelen binnen de in de plangeregels neergelegde geluidsnormen mogelijk is. De

raad stelt zich op het standpunt dat het bestemmingsplan wat betreft geluid uitvoerbaar is. Een maximale invulling hoeft bij het bestemmingsplan niet in beeld te worden gebracht, omdat in het kader van een aanvraag van een vergunning voor een bestemmingsplanactiviteit wordt beoordeeld of aan de geluidsnormen kan worden voldaan.

21.3. Jaarbeurs Holding en andere hebben TAUW opdracht gegeven onderzoek te doen. Dit is neergelegd in de notitie 'Beoordeling akoestisch onderzoek Arcadis inzake Beurskwartier 1 Jaarbeurs Utrecht' van 18 juli 2024. TAUW komt tot de conclusie, waar Jaarbeurs Holding en andere zich bij aansluiten, dat de geluidsbelastingen door Arcadis zijn onderschat, dat onvoldoende rekening is gehouden met de bedrijfsvoering en de wijzigingen daarvan van Jaarbeurs en dat de geluidreducerende maatregelen niet getoetst en ook niet voldoende zijn om de overschrijding van de geluidsnormen ongedaan te maken.

21.4. In artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder f, van de planregels is neergelegd dat, kort samengevat, met geluidsonderzoek moet worden aangetoond dat op de gevel van woningen aan de in de bepalingen genoemde geluidwaarden wordt voldaan. Deze bepaling heeft als uitgangspunt het moment van het beslissen op de aanvraag omgevingsvergunning en kan dan zien op de huidige of toekomstige bedrijfssituatie van de Jaarbeurs. De Afdeling volgt Jaarbeurs Holding en andere niet dat de raad met het plan alleen is nagegaan of in de toekomstige situatie aan de geluidwaarden kan worden voldaan. Ook acht de Afdeling duidelijk aan de hand van welke regeling moet worden gerekend. De aanvrager van de omgevingsvergunning zal het geluidsonderzoek moeten aanleveren. De Afdeling acht de bepaling voldoende duidelijk en rechtszeker. In het onderzoek kan rekening worden gehouden met de bedrijfsbelastingen van Jaarbeurs Holding en andere en zij kunnen tegen een vergunning zo nodig rechtsmiddelen aanwenden.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

21.5. De Afdeling overweegt verder dat, waaronder ook een aanvullende notitie van TAUW van 13 februari 2023, volgt dat het geluid van met name de expeditiestraat en de installaties op de daken van de hallen van het Jaarbeurscomplex tot een aanzienlijke overschrijding van de in de planregels neergelegde geluidwaarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau en het maximale geluidsniveau leidt. Dat is ook het geval indien niet tot op de plangrens wordt gebouwd. De raad heeft de waarden voor het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau op basis van gemeentelijk geluidbeleid 5 dB(A) lager gesteld voor de onderste drie bouwlagen. Daarbij is de raad uitgegaan van afscherming van geluid. Hoewel TAUW in de notitie van 18 juli 2024 voor een groot aantal punten in detail heeft uitgewerkt dat het rapport van Arcadis van 5 juli

2023 niet toereikend is, maakt de Afdeling daaruit niet op dat op voorhand is uitgesloten dat met het treffen van maatregelen enige wijze van woningbouw nabij het Jaarbeurssterrein uit een oogpunt van geluid haalbaar is. Als bij de vergunningverlening blijkt dat niet kan worden voldaan aan de in de planregels gestelde geluidsnormen, kan, aldus de toelichting bij het bestemmingsplan, worden voorzien in speciale bouwwijzen, zoals dove gevels of afschermingen. De Afdeling acht dat niet onaanneemelijk. In het rapport van Arcadis staat dat gedacht kan worden aan geluidafschermende maatregelen zoals een overkapping en mogelijk op termijn een inpandige expeditieruimte, waarmee het geluid van het laden en lossen kan worden gereduceerd. Ook kunnen dove gevels worden toegepast, een maatregel waarmee volgens STAB woningbouw nabij de Jaarbeurs mogelijk is. Daarbij wijst de Afdeling erop dat ook andere wijzen van invulling van de als 'Woongebied' bestemde gronden dan met woningbouw mogelijk zijn. Zo maakt artikel 5 van de planregels een groot aantal andere, niet geluidsgevoelige activiteiten mogelijk. Het technisch doortoetsen en de toetsing aan de geluidsnormen voor woningen en andere geluidsgevoelige verblijfsruimten komt in het kader van de vergunningaanvraag aan de orde. Op dat moment kan bezien worden wat de situatie, ook wat betreft de plannen van Jaarbeurs Holding en andere om te komen tot transformatie van het Jaarbeurscomplex, precies is. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat woningbouw nabij de Jaarbeurs uit een oogpunt van geluid op voorhand niet uitvoerbaar is. Daarbij wijst zij er nog op dat als de speciale bouwwijzen toch geen soelaas bieden, de omgevingsvergunning niet kan worden verleend. De Afdeling ziet verder geen aanleiding voor het oordeel dat een nadere invulling van wat in de nabijheid van de Jaarbeurs mogelijk is, in de planregels of de verbeelding had moeten worden uitgewerkt. Voor de vrees van Jaarbeurs Holding en andere dat de woningbouw ertoe zal leiden dat hun omgevingsmilieuvergunning zal worden aangepast, ziet de Afdeling gelet op wat de raad in het verweerschrift heeft gesteld, geen grond. Daar staat dat het bedrijfsgeluid van Jaarbeurs een gegeven is en dat Jaarbeurs er niet voor hoeft te vrezen dat het gemeentebestuur voornemens is haar bedrijfsvoering te beperken. De Afdeling acht dit een duidelijke toezegging van de raad aan Jaarbeurs Holding en andere die ook voor rekening komt van het college van burgemeester en wethouders.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

21.6. De raad heeft op de zitting wel als zijn standpunt gegeven dat de in de planregels gestelde geluidsnormen, voor zover lager gesteld onder de vierde bouwlaag, bij nader inzien met 5 dB(A) moeten worden verhoogd. Dit sluit dan aan bij de geluidsnormen in de omgevingsmilieuvergunning van Jaarbeurs Holding en andere en het Activiteitenbesluit milieubeheer. Daarmee kan nog steeds worden gewaarborgd dat er in de wonin-

gen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat is, en dit biedt Jaarbeurs Holding en andere meer geluidsruimte. In zoverre acht de Afdeling het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan onzorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt in zoverre.

21.7. De raad betoogt dat op de beroepsgrond over de cumulatieve geluidsbelasting het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb moet worden toegepast omdat Jaarbeurs Holding en andere hun bedrijfsvoering kunnen voortzetten.

Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) blijkt dat de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis heeft willen stellen dat er een verband is tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van degene die in (hoger) beroep komt.

De Afdeling volgt de raad niet in zijn betoog. Niet onaannemelijk is dat Jaarbeurs Holding en andere klachten van nieuwe bewoners kunnen krijgen over de gehele geluidssituatie, waar de Jaarbeurs-activiteiten een belangrijk aandeel in hebben. Zij kunnen dus aanvoeren dat voor omwonenden door de cumulatieve geluidsbelasting geen aanvaardbaar woon- en leefklimaat is gewaarborgd. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.6.

21.7.1. Over de cumulatieve geluidsbelasting op de gevels van de nieuwe woningen heeft, aldus STAB, geen volledige berekening plaatsgevonden. Arcadis is daarop ingegaan, maar heeft niet alle geluidsbronnen meegenomen, zoals het geluid van de Jaarbeurshallen. Ook het weg- en railverkeer is in dit opzicht niet meegenomen. Dit laatste geldt ook voor een aanvullende berekening. De Afdeling concludeert dat de raad geen volledig inzicht heeft gegeven in de gecumuleerde geluidsbelasting in het plangebied. Het doorschuiven naar de vergunningprocedure, zoals de raad stelt in de reactie op het deskundigenbericht van STAB, kan dit gebrek niet wegemen, omdat de normen in de planregels niet zien op cumulatieve geluidsbelasting. De raad heeft het plan onzorgvuldig voorbereid. Dit gebrek kan niet worden gepasseerd, alleen al omdat de raad in de hiervoor genoemde reactie een berekening over het cumulatieve geluidsniveau heeft gegeven waarin de geluidsbelastingen van de met het bestemmingsplan mogelijk gemaakte horeca en basisschool niet zijn betrokken. Bij een nieuw onderzoek naar de cumulatieve geluidsbelasting kan ook worden betrokken dat de raad voor speciale bouwwijzen zal ingaan op het begrip 'gevel', zoals de Afdeling hiervoor onder 20.3 heeft overwogen. Of de gevels dan afdoende afschermdende werking tegen de cumula-

tieve geluidsbelasting hebben, zoals Jaarbeurs Holding en andere betwijfelen, kan in dat kader worden gezien.

Het betoog slaagt.

21.8. Voor zover het betreft de twaalf binnenevenementen die Jaarbeurs Holding en andere op grond van de omgevingsmilieuvergunning mogen organiseren, waarbij een maximaal geluidsniveau op woningen van 65 dB(A) geldt, is in het plan geen regeling opgenomen. TA UW heeft voor de binnenevenementen vastgesteld dat alle woningen in 'Woongebied' buiten de 65 dB(A)-contour liggen. Dit valt ook te zien op het kaartje dat Jaarbeurs Holding en andere in het beroepsschrift hebben weergegeven. In zoverre levert de nieuwbouw geen beperkingen op voor Jaarbeurs Holding en andere. De norm gold ook al voor bestaande woningen in de omgeving en is in de omgevingsmilieuvergunning afgewogen. Ook met de nieuwe woningen in de nabijheid kunnen Jaarbeurs Holding en andere de vergunning op dit punt naleven. De vrees dat er toch klachten zullen binnenkomen over het geluidsniveau, is naar het oordeel van de Afdeling geen reden om het bestemmingsplan om deze reden niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening te achten. Het betreft een beperkt aantal evenementen die mogelijk hinder veroorzaken. De raad heeft dit in een hoogstedelijk gebied aanvaardbaar kunnen achten.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

Geluidssituatie SRLEV

22. SRLEV en GVR500 Building voeren aan dat woningbouw tot op de erfgrens kan leiden tot klachten en handavingsprocedures van toekomstige bewoners over geluid. Bij en op het kantoorgebouw van SRLEV staan forse installaties en het laden en lossen vindt op het parkeerterrein plaats. In het geluidsonderzoek zijn het kantorencomplex, het parkeerterrein met laden en lossen en de parkeergarage niet meegenomen terwijl deze zich op minder dan 30 m van de mogelijke woningbouw bevinden. De geluidsvoorwaarde in artikel 5.5, eerste lid, onder g, van de planregels ziet niet op ander geluid dan dat van de installaties van het gebouw.

22.1. De raad heeft voor de installaties van de kantoren van SRLEV geluidsnormen gesteld die overeenkomen met de normen in tabel 2.17a van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Uit aanvullend onderzoek van Arcadis van 5 juli 2023 volgt dat met het treffen van maatregelen aan de normen kan worden voldaan. SRLEV bestrijdt die conclusie niet. Wel wijst SRLEV er terecht op dat daarmee nog niet duidelijk is of zij de exploitatie van haar parkeergarage en het parkeerterrein en het laden en lossen daar onder het Activiteitenbesluit kan voortzetten indien nabij de erfgrens woningen komen. De raad heeft daarvoor geen normering in de planregels opgenomen. Hij is in het verweerschrift alleen inge-

gaan op het geluid van het parkeerterrein en heeft daarover gesteld dat het gebruik van dat terrein in een hoogstedelijke omgeving aanvaardbaar is en er voornamelijk in de dagperiode wordt geparkeerd. Welk gebruik de raad van het parkeerterrein heeft beoordeeld is niet duidelijk. STAB heeft vastgesteld dat niet duidelijk is met hoeveel verkeers- en parkeerbewegingen is gerekend. Ook is de raad niet ingegaan op de piekgeluiden van het laden en lossen, het geluid van de parkeergarage en de gecumuleerde geluidsbelasting. In de schets (bijlage 5 bij de planregels) is op een afstand van 3 m een woontoren ingetekend. Hoe die bebouwing daar uit een oogpunt van geluid kan worden ingepast, heeft de raad niet duidelijk gemaakt. In de reactie op het deskundigenbericht van STAB stelt de raad dat hij Arcadis ook hierover akoestisch onderzoek heeft laten uitvoeren. Uit dat onderzoek volgt dat het maximale geluidsniveau van de parkeergarage in de avondperiode wordt overschreden, maar dat hier met het stellen van maatwerkvoorschriften in kan worden voorzien. Hoe dit aan SRLEV kan worden opgelegd, heeft de raad niet duidelijk gemaakt. Op de zitting heeft de raad erkend dat de planregel met de geluidsnormen wat betreft SRLEV ten onrechte is beperkt tot de installaties van het kantoorgebouw.

Het betoog slaagt. (...)

Tussenuitspraak beroepen Rabobank, Jaarbeurs Holding en andere en SRLEV en GVR500 Building

41. 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.

41.1. De raad heeft de Afdeling verzocht om een bestuurlijke lus toe te passen voor het geval de Afdeling het besluit van 25 november 2021 gebrekkig zou vinden. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak de onder 15.3, 16.1, 17.1, 18.1, 18.3, 20.3, 21.6, 21.7.1 en 22.1 vermelde gebreken in het besluit van 25 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan te herstellen. Dit kan door alsnog:

- de goede schets van de locatie van de torens toe te voegen aan de planstukken, waar in artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 3, van de planregels naar wordt verwezen;
- concreter vast te leggen wat moeten worden verstaan onder 'in de nabijheid van' in artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 3, van de planregels;
- de planregeling zo aan te passen dat voor zover een bestemmingsplanactiviteit mogelijk wordt gemaakt, de voor een bestemmingsplanactiviteit benodigde omgevingsvergunning alleen ziet op starten of wijzigen van gebruik, en niet op de activiteit bouwen, en voor zover nodig de beoordelingsregels voor de bouwactiviteit aan te passen;
- regulier parkeren binnen de plandelen 'Woongebied' in de planregels uit te sluiten;

- de beleidsregels inzake parkeren in de planregels te benoemen;
- in geval van toepassing van dove gevels het plan daarop aan te passen;
- te bezien of de in de artikelen 5 en 6 van de planregels gestelde geluidsnormen voor het langtijdgemiddelde geluidsniveau worden verhoogd;
- nader te motiveren waarom de cumulatieve geluidsbelasting in het plangebied uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening aanvaardbaar is;
- een nadere afweging te maken over de geluidssituatie voor de in de nabijheid van het kantoorgebouw van SRLEV voorziene woningen en de mogelijke gevolgen voor SRLEV zelf, en daarbij zo nodig artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder g, van de planregels aan te passen. (Enz., enz., Red.)

NOOT

1. Onder de Wet ruimtelijke ordening werden de gevolgen van een nieuw bestemmingsplan onderzocht op basis van (een representatieve invulling van) de maximale planologische mogelijkheden met hoge onderzoeklasten tot gevolg. Onder de Omgevingswet is dit anders; door de mogelijkheid om in het omgevingsplan een vergunningstelsel en open normen op te nemen², worden de onderzoeklasten doorgeschoven naar de vergunningsfase.³ Dit zou moeten betekenen dat de onderzoeklasten bij de vaststelling van een (wijzigings-)omgevingsplan worden verminderd. Volgens de wetgever zou dit veel effectiever zijn.⁴ Vooruitlopend op de Omgevingswet hebben gemeenteraden hiermee kunnen experimenteren in bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte op grond van de Crisis- en herstelwet.⁵ Ook het onderhavige geschil betreft zo'n bestemmingsplan met verbrede reikwijdte waarin een vergunningstelsel is opgenomen, open normen met dynamische verwijzingen zijn toegepast en de onderzoeklasten gedeeltelijk zijn doorgeschoven naar de vergunningsfase.

2. Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad van de gemeente Utrecht het bestemmingsplan 'Beurskwartier 1' vastgesteld. Met dit bestemmingsplan wil de gemeente Utrecht de locatie 'Beurskwartier 1' veranderen in een stadswijk aan de kant van het Jaarbeurscomplex, direct naast het centraal station, met maximaal 3.384 woningen en twee parken. Omdat de raad voorziet dat de ontwikkeling van het plangebied meer dan 10 jaar gaat duren en zo'n lange periode een flexibele opzet van de regeling in het bestemmingsplan vereist, krijgt het college in het bestemmingsplan de mogelijkheid om met beleidsregels te zorgen voor een flexibele sturing, aldus de plantoelichting. Verschillende eigenaren, erfpachters en huurders van gebouwen in de omgeving van het plangebied vrezen voor gevolgen

² Stb. 2018, 290, p. 97-98.

³ Zie in dit kader ook R. Kegge, 'Uitnodigingsplanologie en minder onderzoeklasten bij het omgevingsplan. Een fata morgana in de Omgevingswet?', TBR 2022/2.

⁴ Kamerstukken II 2016/17, 33 962, nr. 190, p. 6-8.

⁵ Stb. 2014, 168, p. 11.

voor hun bedrijfsvoering. Ook omwonenden en de stichting Klimaat 030 hebben beroep ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. De Afdeling geeft appellanten gedeeltelijk gelijk en draagt de raad in deze tussenuitspraak onder andere op om enkele planregels aan te passen en te verduidelijken, maar vooral om aan de slag te gaan met het geluidsonderzoek. Naast de overwegingen over het vergunningstelsel en open normen (ro. 17 e.v. en 15 e.v.), biedt de uitspraak ook interessante overwegingen over de klassiekers parkeren (ro. 18 e.v.) en geluid (ro. 21 e.v.) en in dat kader de (on)mogelijkheden om een en ander door te schuiven naar de vergunningsfase. Wij zullen deze overwegingen hierna bespreken.

3. Interessant om vooraf nog kort te signaleren is de overweging van de Afdeling over cumulatie bij de aanmeldnotitie voor een milieueffectrapport (ro. 12.2 e.v.) waarin wordt bevestigd dat cumulatie met andere bestaande en/of goedgekeurde projecten moet worden meegenomen bij de beoordeling of sprake is van aanzienlijke milieueffecten (ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1508; ABRvS 7 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:493, *MenR* 2024/48, m.nt. M.A.A. Soppe & T. Röttscheid en ABRvS 5 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2322). Van bestaande en/of goedgekeurde projecten is in ieder geval sprake als de ontwikkeling ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan voldoende concreet en voorzienbaar was (ro. 12.3.1). Ook als de ontwikkeling ten tijde van het voorbereiden en het opstellen van de aanmeldnotitie nog niet voldoende concreet en voorzienbaar was. De peildatum is dus de datum waarop het bestemmingsplan wordt vastgesteld en niet de datum van het voorbereiden en opstellen van de aanmeldnotitie.

Vergunningstelsel en open normen

4. Het bestemmingsplan voorziet in een vergunningstelsel voor zogenaamde 'bestemmingsplanactiviteiten' als bedoeld in artikel 7c lid 14 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw). Op grond van artikel 5.4 van de planregels is het namelijk verboden om zonder vergunning activiteiten te starten of wijzigen, waarbij is bepaald dat de vergunning alleen wordt verleend als wordt voldaan aan de beoordelingsregels uit artikel 5.5 van de planregels. Het gaat hierbij om activiteiten die niet in strijd zijn met het bestemmingsplan, maar waarvoor een omgevingsvergunning is vereist om de activiteiten te kunnen verrichten. Dit is vergelijkbaar met de omgevingsplanactiviteiten die we nu onder de Omgevingswet kennen.⁶ Uit de toelichting op artikel 7c lid 14 van het BuChw volgt dat een dergelijke vergunning moet worden gezien als een binnenplanse omgevingsvergunning voor het starten of wijzigen van gebruik. Het moet daarbij gaan om het gebruik van gronden en bouwwerken ('het gebruik in enge zin') (ABRvS 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2506, *AB* 2024/215, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *TBR* 2024/126, m.nt. H.P. Wiersma).⁷ In dit geval ziet het vergunningstelsel op het starten van activiteiten waarbij de activiteit ook kan

bestaan uit het bouwen van een bouwwerk (art. 5.5 lid 1 aanhef en onder a van de planregels). En dat is niet toegestaan.

5. In de beoordelingsregels ('voorwaarden voor een vergunning') als opgenomen in artikel 5.5 van de planregels zijn een aantal open normen opgenomen, waaronder 'onevenredige hinder voor de omgeving', 'evenredige bijdrage aan het beheersen en beperken van de gevolgen van de klimaatverandering', 'geen afbreuk aan de beleving van een levendig straatbeeld' en 'in de nabijheid van'. De raad vult deze open normen in door overeenkomstig artikel 3.1.2 lid 2 onder a van het Besluit ruimtelijke ordening en artikel 7c lid 6 van het BuChw te verwijzen naar de door het college vast te stellen beleidsregels 'Beleidsregels Uitvoering programma Beurskwartier 1'.

6. Het is vaste rechtspraak dat het opnemen van open normen met daarin een dynamische verwijzing naar beleidsregels in de planregels op zichzelf niet tot de conclusie leidt dat het plan in strijd is met de rechtszekerheid (ABRvS 19 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2004, *AB* 2021/128, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *BR* 2020/92, m.nt. E.J. van Baardewijk, *BR* 2020/93, m.nt. M.Y.C.L. de Wit, *TBR* 2021/88, m.nt. K.M.G. Hamelink (*Retailpark Belvédère*); ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649 (*Binckhorst*) en ABRvS 11 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5127). De raad moet gelet op de rechtszekerheid van eigenaren en gebruikers van gronden in het plangebied en de omgeving daarvan de open normen in de planregels wel voldoende concreet en objectief begrenzen. De planregels en verbeelding moeten zelf al voldoende inzicht bieden in de bouw- en gebruiksmogelijkheden. Of de open normen voldoende concreet en objectief zijn begrensd, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. In de einduitspraak over *Retailpark Belvédère* heeft de Afdeling een aantal criteria genoemd waaraan bij de beoordeling belang kan worden gehecht (onder andere de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden, waarop de open norm, en in samenhang daarmee de beleidsregel, zien) (ABRvS 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2388, *TBR* 2021/141, m.nt. B. Rademaker, *JB* 2022/3, m.nt. H.P. Wiersema & K.M.G. Hamelink). Deze criteria herhaalt de Afdeling in de uitspraak over het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte 'Omgevingsplan Binckhorst' (ABRvS 24 november 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2649). In latere uitspraken over bestemmingsplannen met verbrede reikwijdte komen deze criteria, net als in de onderhavige uitspraak, niet terug. Kennelijk acht de Afdeling het niet noodzakelijk om deze criteria telkens te herhalen.

7. Omdat in het bestemmingsplan regels zijn opgenomen die inzicht geven in de bouw- en gebruiksmogelijkheden en de context van de open normen 'onevenredige hinder voor de omgeving', 'evenredige bijdrage aan het beheersen en beperken van de gevolgen van de klimaatverandering' en 'geen afbreuk aan de beleving van een levendig straatbeeld' voldoende duidelijk is, acht Afdeling deze open normen voldoende concreet en objectief begrensd. Hierbij valt op dat de context van de open normen met name wordt bepaald door aspecten die in de planregels worden genoemd (of

⁶ Zie art. 5.1 lid 1 onder a Ow.

⁷ *Stb.* 2018, 438, p. 38.

uit de context van de planregels blijken, zoals geluid, parkeren, windhinder, schaduwwerking) en voorbeelden die daarbij worden gegeven. Met name bij de open norm 'geen afbreuk aan de beleving van een levendig straatbeeld' is dit opmerkelijk, omdat de daar gegeven voorbeelden niet in de planregels of plantoelichting zijn opgenomen, maar uit een door de raad op de zitting of in het verweerschrift gegeven toelichting volgen. Wat de raad met deze open norm heeft bedoeld, zal dan ook niet voor eenieder eenvoudig te achterhalen zijn. Dit is niet wenselijk voor de praktijk. Het is noodzakelijk dat ook voor derden voldoende duidelijk is hoe de open normen worden ingevuld en op welke wijze zij hierop kunnen anticiperen in de vergunningaanvraag.

8. Toch gaat het bij de open norm 'in de nabijheid van' alsnog mis. Hoewel de in het bestemmingsplan opgenomen regels over de bouw- en gebruiksmogelijkheden niet opeens ontbreken, is de planregel toch onvoldoende duidelijk en objectief begrensd en daardoor in strijd met de rechtszekerheid. De raad heeft een schets (lees: een voorbeeld) overgelegd waar de locaties van de hoge bebouwing zich bevinden. Maar op basis van deze schets is volgens de Afdeling niet duidelijk waar de hoge bebouwing precies kan worden gebouwd en welke 'schuifruimte' er is. Dit leidt tot te veel rechtsonzekerheid bij eigenaren en bewoners van omliggende bebouwing. Gelet op wat hiervoor over de norm 'geen afbreuk aan de beleving van een levendig straatbeeld' is opgemerkt, vragen wij ons af waarom het gegeven voorbeeld in het ene geval leidt tot de conclusie dat de open norm voldoende duidelijk en objectief is begrensd, en in het andere geval niet. En is er bij deze open norm een voorbeeld denkbaar op grond waarvan het oordeel van de Afdeling anders had uitgepakt? Of hangt het dus van de open norm af of het geven van voorbeelden leidt tot een voldoende duidelijke en objectief begrensde norm? Dit volgt helaas niet duidelijk uit de uitspraak. De uitspraak illustreert dat het oordeel van de Afdeling zeer casuïstisch is en per open norm, in hetzelfde bestemmingsplan en met dezelfde soort onderbouwing, anders kan uitpakken. Dit is aan de 'gemiddelde' appellant moeilijk uit te leggen en draagt niet bij aan de rechtszekerheid.

Parkeren

9. Ook ten aanzien van parkeren is een dynamische verwijzing opgenomen. In artikel 8.1 van de planregels is bepaald dat een vergunning voor het bouwen alleen wordt verleend als vaststaat dat 'voldoende parkeergelegenheid' wordt gerealiseerd. Anders dan de hiervoor genoemde planregels die het resultaat zijn van het experimenteren met het nieuwe stelsel is dit een bepaling die regelmatig terugkomt in bestemmingsplannen. En juist deze planregel haalt de eindstreep niet. De raad heeft namelijk nagelaten om naar een specifieke, bij naam genoemde beleidsregel te verwijzen voor het bepalen van 'voldoende parkeergelegenheid' (ro. 18.3). De beoordeling of wordt voldaan aan de verplichting om voldoende parkeergelegenheid te realiseren vindt op grond van artikel 8.1 namelijk plaats 'aan de hand van beleidsregels'. Het is onvoldoende om de beleidsregel enkel

in de plantoelichting te noemen. Deze planregel is daarom in strijd met de rechtszekerheid.

10. Gegeven dat het dynamisch verwijzen naar beleidsregels in het vergunningstelsel (art. 5.4 en 5.5 van de planregels) grotendeels goed is gegaan, is het hoogst opmerkelijk dat dit niet geldt voor het dynamisch verwijzen in het kader van parkeren. Het is immers al sinds 2015 vaste rechtspraak dat de planregels onmiskenbaar duidelijk moeten maken aan welke beleidsregels moet worden getoetst (ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:607, AB 2017/133, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *Gst.* 2017/98, m.nt. P.C.M. Heinen; en ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:249) én het is niet de eerste keer dat dit in een bestemmingsplan van Utrecht misgaat (zie bijv. ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837, AB 2015/337, m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *BR* 2015/108, m.nt. H.J. Breeman & R.J.G. Bäcker, *Gst.* 2016/7, m.nt. A. Snijders, *TBR* 2015/166, m.nt. H.C.W.M. Moesker, waarin de Afdeling zelfs een voorzet doet voor een formulering). Omdat de raad in het kader van een bestuurlijke lus alsnog de beleidsregel bij naam in de planregels op kan nemen, loopt dit met een sisser af en beoordeelt de Afdeling of op voorhand moet worden geoordeeld dat niet in voldoende parkeerplaatsen zou kunnen worden voorzien. Deze toets betekent dat zekerheid daarover niet hoeft vast te staan. De vraag of daadwerkelijk voldoende parkeerplaatsen worden aangelegd, komt immers pas in het kader van de procedure over de omgevingsvergunning aan bod.

11. De Afdeling gaat allereerst na wat de parkeervraag als gevolg van het plan is (ro. 18.6). Het programma bebouwd oppervlak voor Beurskwartier 1 is afgeleid uit de Omgevingsvisie voor Beurskwartier en op basis daarvan is de parkeerbehoefte berekend. Na toepassing van een aantal correcties is de parkeerbehoefte voor 'gewone' auto's vastgesteld op 1.359 parkeerplaatsen. Deze parkeervraag moet buiten het plangebied worden opgelost. Dit is op zich geen reden om aan te nemen dat niet is verzekerd dat voldoende parkeergelegenheid kan worden gerealiseerd (ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:889), maar die reden had wel gevonden kunnen worden in de mogelijkheid tot realisatie van het benodigde aantal parkeerplaatsen.

12. De raad verwijst in dit kader namelijk met name naar een parkeergarage op Papendorp die ruimte zou bieden voor 2.000 parkeerplaatsen. Deze parkeergarage bestaat echter (nog) niet. Wel is de parkeergarage voorzien in het ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan geldende bestemmingsplan 'Kop van Leeuwes- teyn Zuid'. Ook voorziet het nadien vastgestelde, maar nog niet onherroepelijke bestemmingsplan 'Papendorp' in een mobiliteitshub. In deze mobiliteitshub is ook ruimte voor ongeveer 2.000 auto's. Uit de plantoelichting volgt dat deze 2.000 parkeerplaatsen moeten worden gebruikt door bewoners en/of bezoekers van de Merwedekanaalzone deelgebieden 4 en 5, Beurskwartier, Taats Noord, Mobiliteitshub, Papendorp en delen van Groenewoud. Het is dan ook zeer de vraag of de parkeervraag van alle ontwikkelingen, zoals de raad op de zitting heeft gesteld, in de parkeergarage/mobiliteitshub kan worden opgevangen. Uit de uitspraak volgt

niet (1) of alle relevante ontwikkelingen door de raad in kaart zijn gebracht, (2) wat de parkeerbehoefte van die ontwikkelingen is en (3) of dit inderdaad in de parkeergarage kan worden opgevangen. Gegeven de omstandigheid dat Beurskwartier al een parkeerbehoefte van 1.359 parkeerplaatsen heeft, lijkt het onwaarschijnlijk dat de parkeergarage in de parkeerbehoefte van alle genoemde ontwikkelingen en wijken kan voorzien.

13. Het is dus nog onzeker of daadwerkelijk gebruik kan worden gemaakt van de door de raad genoemde, nog te realiseren, parkeermogelijkheden. Dit geldt ook ten aanzien van de andere, hier niet besproken, parkeerplaatsen waar de raad (op de zitting) op heeft gewezen. Deze onzekerheden zijn voor de Afdeling geen aanleiding om aan te nemen dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is. Hoewel er in de bestemmingsplantoets twijfel mag bestaan over de kans op daadwerkelijke realisatie van de parkeerplaatsen, vragen wij ons met al deze onzekerheden af wanneer de door de Afdeling gehanteerde uitvoerbaarheidstoets wel tot het oordeel zal leiden dat het plan niet uitvoerbaar is. Het gevolg van deze uitkomst is dat in het kader van de vergunningaanvraag (opnieuw) zal moeten worden onderzocht of voldoende parkeergelegenheid kan worden gerealiseerd. De discussie zal in dat verband opnieuw worden gevoerd, waarbij nieuwe onderzoeksrapporten moeten worden opgesteld. Mogelijk heeft deze herhaalde discussie tot gevolg dat de woningen in Beurskwartier toch niet kunnen worden gerealiseerd. Dat is het grote nadeel van de gehanteerde uitvoerbaarheidstoets.

Geluid

14. Ook artikel 5.5 lid 1 aanhef en onder f van de planregels is in het kader van rechts(on)zekerheid aan de orde gesteld. In dit artikel is bepaald dat in de vergunningaanvraag met geluidsonderzoek moet worden aangetoond dat de geluidsbelasting op de gevel van een woning van activiteiten of installaties die bij de representatieve bedrijfs-situaties van de Jaarbeurs horen aan de in de bepaling genoemde geluidsnormen voldoet. Hiermee worden (een deel van) de onderzoekslasten doorgeschoven naar de vergunningsfase. Omdat niet alleen is uitgegaan van de toekomstige geluidssituatie, het duidelijk is aan de hand van welke regeling moet worden gerekend en wie het onderzoek moet aanleveren, acht de Afdeling de bepaling voldoende duidelijk en rechtszeker (ro. 21.4).

15. Na deze vaststelling beoordeelt de Afdeling of woningbouw nabij de Jaarbeurs uit een oogpunt van geluid op voorhand niet uitvoerbaar is (ro. 21.5) en overweegt zij dat uit akoestisch onderzoek volgt dat het geluid van de Jaarbeurs tot een aanzienlijke overschrijding van de in de planregels neergelegde geluidwaarden leidt. Vervolgens blijkt uit de uitspraak dat tussen de deskundigen in geschil is of het (technisch) mogelijk is om maatregelen te nemen om alsnog aan de geluidsnormen te kunnen voldoen. Deze omstandigheden zijn voor de Afdeling echter geen aanleiding om te oordelen dat het bestemmingsplan op voorhand niet uitvoerbaar is. De Afdeling overweegt hiertoe

dat op voorhand niet is uitgesloten dat met het treffen van maatregelen *enige wijze* van woningbouw uit het oogpunt van geluid haalbaar is. De vraag of, en zo ja, welke maatregelen daadwerkelijk (moeten) worden getroffen komt pas in het kader van de procedure over de omgevingsvergunning aan bod waarbij rekening kan worden gehouden met de op dat moment bestaande, feitelijke situatie (o.a. ter plaatse van het Jaarbeurscomplex). De maatstaf 'enige wijze' zijn wij overigens nog niet eerder tegengekomen in uitspraken van de Afdeling. Daarnaast overweegt de Afdeling dat de gronden op een andere manier kunnen worden ingevuld. Naast woningbouw maakt artikel 5 van de planregels namelijk een groot aantal andere, niet geluidgevoelige activiteiten mogelijk. Het is dus niet alleen onzeker of de maatregelen daadwerkelijk worden gerealiseerd, maar ook of de realisatie van woningbouw überhaupt een realistische optie is in de praktijk. Twijfel alom. De uitvoerbaarheidstoets is dus - net als bij parkeren - erg beperkt.

16. Hoewel artikel 5.5 lid 1 onder f van de planregels de mogelijkheid biedt om de onderzoekslasten door te schuiven naar de vergunningsfase, zijn (een deel van) de geluidsonderzoeken al verricht en aan het plan ten grondslag gelegd. Appellanten hebben hier vervolgens met eigen onderzoeken op gereageerd. De lasten zijn in zoverre dan ook niet doorgeschoven naar de vergunningsfase; het is de beoordeling van de onderzoeken die wordt doorgeschoven. Of de onderzoekslasten in de toekomst wel daadwerkelijk worden doorgeschoven, betwijfelen wij ten zeerste. Allereerst is het de vraag of het voor een gemeenteraad voldoende duidelijk is dat gedetailleerd onderzoek in het kader van de uitvoerbaarheidstoets niet is vereist. En als dit voldoende duidelijk is, is het niet alsnog veiliger om een volledig onderzoek uit te voeren? Zolang de raad gedetailleerde onderzoeken aan een bestemmings-/omgevingsplan ten grondslag legt, ligt het voor de hand dat appellanten hier met eigen (gedetailleerde) onderzoeken op zullen reageren. Mogelijk werkt deze uitspraak ook in de hand dat nog meer en/of gedetailleerder onderzoek wordt uitgevoerd met als doel aan te tonen dat een bepaalde activiteit (in dit geval woningbouw) op geen enkele wijze haalbaar is. Wij vermoeden dat partijen niet snel zullen volstaan met het uitvoeren van beperkter onderzoek. Het doorschuiven van de onderzoekslasten lijkt dan ook vooralsnog niet effectief te zijn.

17. En dan nog de cumulatie van geluid. De Afdeling overweegt in dit kader dat de raad geen volledig beeld heeft gegeven van de cumulatieve geluidsbelasting in het hele gebied, omdat niet alle geluidsbronnen zijn meegenomen in de berekening. Zo is het geluid van de Jaarbeurshallen en het weg- en railverkeer niet meegenomen. Het doorschuiven van de onderzoekslasten naar de vergunningsfase voor het ontbrekende onderzoek naar cumulatie is volgens de Afdeling niet mogelijk. De geluidsnormen in de planregels zien namelijk niet op de cumulatieve geluidsbelasting. Het gebrek dat kleefte aan de onderzoeken kan daarom met het doorschuiven van het onderzoek niet worden hersteld. Het is overigens de vraag of het doorschuiven van het onderzoek naar de cumulatieve geluidsbelasting bevredigend in het plan had kunnen worden geregeld. Bij dergelijke on-

derzoeken is namelijk regelmatig onderwerp van discussie welk geluidsniveau aanvaardbaar is. Dit maakt het vooraf vastleggen van een aanvaardbaar gecumuleerd geluidsniveau niet eenvoudig. De uitkomst is dat ten aanzien van

geluid met twee methoden in het bestemmingsplan wordt gewerkt. Hoewel dit juridisch mogelijk is, draagt ook dit niet bij aan de duidelijkheid en rechtszekerheid.

S.W. Derksen en D.C.E. de Haas

TBR 2025/69

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 18 december 2024, No. 202404539/1/R1, ECLI:NL:RVS:2024:5222 (Wijziging omgevingsplan gemeente Aalsmeer)

(Mr. A. ten Veen)

Om: art. 2.4, art. 4.2; Bal: par. 5.1.4

Omgevingswet. TAM omgevingsplan. Wijziging omgevingsplan. Geluid. Representatieve invulling

Met gastnoot H.P. Wiersema en W.L. Schuttert, Red.

Inleiding

1. [appellant] is eigenaar van de percelen [locatie 3] en [locatie 4] in Kudelstaart en woont op [locatie 3]. Op grond van het door de raad vastgestelde bestemmingsplan 'Uiterweg Plasoevers 2021' mag op het perceel [locatie 3], net als op grond van het daarvoor geldende bestemmingsplan 'Uiterweg Plasoevers 2005', een jachthavenbedrijf worden uitgeoefend.

Het op 9 februari 2017 door de raad vastgestelde bestemmingsplan 'Nieuw Calslagen 2016' voorziet direct ten oosten van zijn percelen in maximaal 15 woningen op voormalige agrarische percelen langs de [locatie 3]. Met de uitspraak van de Afdeling van 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2475, is dat bestemmingsplan onherroepelijk geworden. Het bestemmingsplan 'Nieuw Calslagen 2016' maakt op grond van artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet onderdeel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet. Om het wat betreft terminologie niet onnodig ingewikkeld te maken, zal de Afdeling in het vervolg van de uitspraak echter nog steeds spreken over het bestemmingsplan 'Nieuw Calslagen 2016'.

In artikel 8.3.1 van de planregels van het bestemmingsplan 'Nieuw Calslagen 2016' is volgens het college per abuis opgenomen dat een omgevingsvergunning voor het bouwen van hoofdgebouwen binnen de bouwvlakken met de aanduiding 'specifieke bouwaanduiding - hoger geluidsisolatiewaarde' niet eerder mag worden afgegeven dan nadat is aangetoond dat voor deze hoofdgebouwen een binnenwaarde van maximaal 35 dB(A) gega-

randeerd kan worden bij een maximaal optredend geluidsniveau. De maximale binnenwaarde van 35 dB(A) had echter gerelateerd moeten worden aan het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau in plaats van aan het maximaal optredend geluidsniveau. Het voorliggende besluit tot wijziging van het omgevingsplan is onder meer gericht op het corrigeren van artikel 8.3.1 van de planregels van het bestemmingsplan 'Nieuw Calslagen 2016' door onder meer een voorrangregel op te nemen. De voorrangregel bepaalt dat de regel dat een omgevingsvergunning voor het bouwen van geluidgevoelige gebouwen binnen de grenzen van het besluit tot wijziging alleen wordt verleend als het geluid door een activiteit anders dan wonen in een geluidgevoelige ruimte niet hoger is dan de waarde bedoeld in tabel 22.3.3 van artikel 22.63 van de regels van het omgevingsplan, voorgaat op artikel 8.3.1 van de planregels van het bestemmingsplan 'Nieuw Calslagen 2016'.

Toetsingskader

2. Het college neemt een besluit tot wijziging van het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Het college heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of met het besluit tot wijziging van het omgevingsplan sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot wijziging van het omgevingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

Omvang van het geding

3. De Afdeling stelt voorop dat in dit geding uitsluitend het besluit van 11 juni 2024 aan de orde is. Wat [appellant] heeft aangevoerd over het volgens hem ten onrechte vastgestelde bestemmingsplan 'Nieuw Calslagen 2016' en het daaraan ten grondslag gelegen door M+P raadgevende ingenieurs B.V. opgestelde rapport 'Akoestisch onderzoek industrielaawaai ten behoeve van bouwlocatie Nieuw Calslagen te Kudelstaart' van 28 juli 2016, de volgens hem ten onrechte verleende omgevingsvergunningen voor woningen aan de Jan Lunenburg Oever, de verwijdering van meerpalen, het afgraven van een strekdam en de eigendoms-