

# ECLI:NL:RVS:2022:1629

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	08-06-2022
Datum publicatie	08-06-2022
Zaaknummer	202001811/1/R2
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	

Bij besluit van 28 januari 2020 heeft de raad van de gemeente Eindhoven het bestemmingsplan "I Luchthaven Eindhoven e.o. (parkeergarage P5)" vastgesteld. Het plan maakt de bouw van een parkeergarage met maximaal 4.200 parkeerplaatsen mogelijk op de locatie van de huidige maaiveldparkeerplaats P5 die 1.437 parkeerplaatsen heeft. Het plangebied ligt aan de noordzijde van de luchthaven Eindhoven, nabij de Spottersweg. De aanleiding voor het plan is dat vanwege de groei in de afgelopen jaren van de luchthaven Eindhoven er volgens de raad aanzienlijk meer parkeercapaciteit nodig is dan op dit moment voorhanden is. Verkeer dat van de A2 gebruik heeft gemaakt rijdt via een bedrijventerrein ten oosten van de luchthaven van en naar de huidige maaiveldparkeerplaats. Het is de bedoeling dat verkeer van en naar de parkeergarage via een nieuwe weg langs het bedrijventerrein van en naar de A2 zal rijden. EazzyPark exploiteert een parkeerbedrijf op het bedrijventerrein aan de Luchthavenweg 61.

Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2022/282 Milieurecht Totaal 2022/7419 ABkort 2022/286
--------------	---

## Uitspraak

202001811/1/R2.

Datum uitspraak: 8 juni 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. EazzyPark BV, gevestigd te Eindhoven,
  2. Stichting Brabantse Milieufederatie (hierna: BMF), gevestigd te Tilburg en andere,
- appellanten,  
en  
de raad van de gemeente Eindhoven,  
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 28 januari 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "I Luchthaven Eindhoven e.o. (parkeergarage P5)" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben EazzyPark en BMF en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Eindhoven Airport heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

EazzyPark, BMF en andere en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 maart 2022, waar EazzyPark, vertegenwoordigd door [gemachtigden], bijgestaan door mr. J.L. Stoop, advocaat te Maastricht, BMF en andere, vertegenwoordigd door ir. A.K.M. van Hoof, rechtsbijstandsverlener te Wageningen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. I. Verbunt, dr. ir. E. Kokmeijer, drs. ing. J. Ewald, ing. L.J.G. Stortelder en A.J.F. Kramer, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Eindhoven Airport, vertegenwoordigd door mr. A.A. Kleinhout, en mr. J.E. van Uden, beiden advocaat te Amsterdam, en [gemachtigden], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan maakt de bouw van een parkeergarage met maximaal 4.200 parkeerplaatsen mogelijk op de locatie van de huidige maaiveldparkeerplaats P5 die 1.437 parkeerplaatsen heeft. Het plangebied ligt aan de noordzijde van de luchthaven Eindhoven, nabij de Spottersweg. De aanleiding voor het plan is dat vanwege de groei in de afgelopen jaren van de luchthaven Eindhoven er volgens de raad aanzienlijk meer parkeercapaciteit nodig is dan op dit moment voorhanden is. Verkeer dat van de A2 gebruik heeft gemaakt rijdt via een bedrijventerrein ten oosten van de luchthaven van en naar de huidige maaiveldparkeerplaats. Het is de bedoeling dat verkeer van en naar de parkeergarage via een nieuwe weg langs het bedrijventerrein van en naar de A2 zal rijden.

2. EazzyPark exploiteert een parkeerbedrijf op het bedrijventerrein aan de Luchthavenweg 61. Zij biedt door middel van een zogenoemde valetservice aan de bezoekers van de luchthaven de mogelijkheid om (lang) te parkeren. De parkeergarage van EazzyPark ligt op een afstand van ongeveer 380 m van de beoogde parkeergarage. EazzyPark vindt dat het gemeentebestuur van Eindhoven zijn publiekrechtelijke bevoegdheden misbruikt om de belangen van de gemeente als aandeelhouder van Eindhoven Airport te dienen door alles in het werk te stellen om alle concurrenten van Eindhoven Airport op het gebied van parkeerdiensten in het luchthavengebied van de relevante markt te verdringen en zo een economische machtspositie dan wel monopolie voor Eindhoven Airport te creëren.

EazzyPark heeft eerder een procedure gevoerd tegen een omgevingsvergunning voor het tijdelijk gebruiken van gronden als parkeerterrein die het college van burgemeester en wethouders van Eindhoven aan Eindhoven Airport heeft verleend. De Afdeling heeft het hoger beroep van EazzyPark in die procedure bij uitspraak van 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2355 ongegrond verklaard. Er loopt ook een handavingsprocedure van het college tegen EazzyPark. De voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant heeft de opgelegde lasten onder dwangsommen geschorst tot de beslissingen op bezwaar bij uitspraak van 23 november 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:6102.

3. BMF en andere zijn drie organisaties die opkomen voor het natuurbelang (BMF, de vereniging Het Groene Hart Brabant en Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A. (MOB)) en een organisatie die opkomt voor de belangen van de omwonenden van de luchthaven Eindhoven (de vereniging Belangenbehartiging Omwonenden Welschap). Zij vinden dat het plan ten onrechte de groei van het vliegverkeer op de luchthaven in de afgelopen jaren faciliteert, terwijl voor die groei geen vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) of de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: natuurvergunning) is verleend. MOB heeft ook een handavingsverzoek ingediend bij de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: LNV) tegen de groei van het aantal vliegbewegingen. De minister heeft dit handavingsverzoek bij besluit van 2 april 2020 afgewezen. De minister is van oordeel dat sprake is van een overtreding van de Wnb, maar heeft het handavingsverzoek afgewezen omdat hij handhavend optreden onevenredig bezwarend vindt. De minister heeft de bezwaren van BMF en andere en Eindhoven Airport tegen dit besluit ongegrond verklaard bij besluit van 5 oktober 2020.

4. Eindhoven Airport heeft op 5 november 2020 bij de minister van LNV een aanvraag ingediend voor een natuurvergunning voor de luchthaven Eindhoven, waaronder het parkeren bij de luchthaven. Op 15 februari 2021 heeft de minister van LNV een ontwerp-natuurvergunning ter inzage gelegd. De natuurvergunning is ten tijde van belang nog niet verleend.

#### Ontvankelijkheid beroep EazzyPark

5. De raad en Eindhoven Airport stellen zich op het standpunt dat het beroep van EazzyPark niet-ontvankelijk is, omdat zij geen belanghebbende is. Volgens de raad mag EazzyPark haar parkeerbedrijf namelijk niet uitoefenen op grond van het geldende bestemmingsplan "Bedrijventerrein Eindhoven Airport". Dit is volgens de raad bevestigd door de voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant. Volgens Eindhoven Airport kan EazzyPark ook anderszins niet als concurrent worden aangemerkt, omdat zij niet in hetzelfde marktsegment werkzaam is als de parkeergarage die door Eindhoven Airport zal worden geëxploiteerd. Verder wijst Eindhoven Airport erop dat zij als eigenaar van het perceel Luchthavenweg 61 de huurovereenkomst met de huurder Flexoffice, een zusterverenootschap van EazzyPark heeft beëindigd tegen het einde van de looptijd, te weten 31 maart 2023. EazzyPark is slechts een feitelijk gebruiker van het perceel Luchthavenweg 61.

5.1. De Afdeling is van oordeel dat het beroep van EazzyPark ontvankelijk is. Of EazzyPark belanghebbende is bij het plan, is daarbij niet relevant. Bij uitspraak van 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, onder 4.3 tot en met 4.8, heeft de Afdeling - tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, ECLI:EU:C:2021:7 - overwogen dat aan degene die bij een besluit geen belanghebbende is, maar die wel een zienswijze naar voren heeft gebracht over het ontwerpbesluit op basis van de in het nationale omgevingsrecht gegeven mogelijkheid daartoe, in beroep niet zal worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. De Afdeling stelt vast dat aan een ieder de mogelijkheid is geboden om over het ontwerpbestemmingsplan een zienswijze naar voren te brengen en dat EazzyPark van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt. Het beroep van EazzyPark is daarom ontvankelijk.

#### Toetsingskader

6. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling 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.

#### Intrekking beroepsgronden door EazzyPark

7. Op de zitting heeft EazzyPark haar beroepsgronden over Natura 2000, de zogenoemde vormvrije m.e.r.-beoordeling, de gevolgen in de vorm van geluidbelasting op omliggende woningen en de gevolgen voor Natuurnetwerk Nederland ingetrokken.

#### Inhoudelijk oordeel van de Afdeling en volgorde van bespreking

8. De Afdeling is van oordeel dat het beroep van EazzyPark ongegrond is. Het beroep van BMF en andere is gegrond. De raad heeft het plan in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid, omdat in het stikstofonderzoek dat ten grondslag is gelegd aan het plan de stikstofdepositie als gevolg van de parkeergarage niet deugdelijk is berekend. De Afdeling zal het plan daarom vernietigen. De Afdeling zal echter de rechtsgevolgen van het plan in stand laten, omdat de raad dit gebrek heeft hersteld. Dat betekent dat het plan in stand blijft.

9. De Afdeling zal hierna aan de hand van de bespreking van de beroepsgronden van appellanten motiveren hoe zij tot dit oordeel is gekomen. De Afdeling zal dat thematisch doen in deze volgorde:

- Natura 2000 (10-14.8);
- vormvrije m.e.r.-beoordeling (15-15.1);
- gevolgen voor de verkeerssituatie (16-16.4);
- ladder voor duurzame verstedelijking en gelijkheidsbeginsel (17-17.5);
- uitvoerbaarheid (18-18.1).

## Natura 2000

Had in het stikstofonderzoek rekening moeten worden gehouden met de stikstofdepositie als gevolg van de bestaande vliegbewegingen?

10. BMF en andere betogen dat in het uitgevoerde stikstofonderzoek ten onrechte geen rekening is gehouden met de stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden, waaronder het Natura 2000-gebied Kempenland West, als gevolg van de bestaande vliegactiviteiten op de luchthaven Eindhoven. Zij wijzen er daarbij op dat op grond van de Wnb de gevolgen van een plan voor Natura 2000-gebieden in combinatie met andere plannen of projecten moeten worden onderzocht. De bestaande vliegbewegingen behoren volgens BMF en andere niet tot de referentiesituatie, omdat daarvoor geen natuurvergunning is verleend en er dus sprake is van een overtreding van de Wnb, zoals door de minister van LNV is bevestigd.

10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat in het uitgevoerde natuuronderzoek geen rekening hoefde te worden gehouden met de stikstofdepositie op nabijgelegen Natura 2000-gebieden als gevolg van de bestaande vliegactiviteiten op de luchthaven Eindhoven. Het bestemmingsplan maakt alleen een parkeergarage mogelijk en leidt niet tot een toename van het aantal vliegbewegingen.

10.2. Artikel 2.7, eerste lid, van de Wnb luidt: "Een bestuursorgaan stelt een plan dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, uitsluitend vast indien is voldaan aan artikel 2.8."

Artikel 2.8, eerste lid luidt: "Voor een plan als bedoeld in artikel 2.7, eerste lid, of een project als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, maakt het bestuursorgaan, onderscheidenlijk de aanvrager van de vergunning, een passende beoordeling van de gevolgen voor het Natura 2000-gebied, rekening houdend met de instandhoudingsdoelstellingen voor dat gebied."

10.3. Het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied is het gebied Kempenland-West op een afstand van ongeveer 5,6 km van het plangebied. Daarnaast liggen op afstanden van 10 respectievelijk 12 km van het plangebied de Natura 2000-gebieden Leenderbos, Grootte Heide & De Plateaux en Kampina & Oisterwijkse Vennen. De stikstofgevoelige natuur in deze drie Natura 2000-gebieden is overbelast, dat wil zeggen dat de kritische depositiewaarden worden overschreden. De kritische depositiewaarde is de grens waarboven het risico bestaat dat de kwaliteit van een habitatype significant wordt aangetast als gevolg van de verzurende en/of vermestende invloed van atmosferische stikstofdepositie.

10.4. Uit artikel 2.8 van de Wnb in samenhang gelezen met artikel 2.7 van de Wnb, volgt dat een passende beoordeling moet worden gemaakt als een plan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Dat is het geval als een plan voorziet in ruimtelijke ontwikkelingen die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben. Bij de beoordeling van een bestemmingsplan wordt onder referentiesituatie de feitelijk, planologisch legale situatie voorafgaand aan de vaststelling van het plan verstaan.

Als een plan ten opzichte van de referentiesituatie leidt tot een toename van de stikstofdepositie op reeds overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, dan dienen de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan te worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten (voortoets), dient een passende beoordeling te worden gemaakt. Het plan kan in dat geval worden vastgesteld als en nadat de raad uit de aldus gemaakte passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten (zie de uitspraak van 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:212, onder 6.1).

10.5. Tauw heeft in opdracht van Eindhoven Airport op 1 oktober 2019 het rapport "Eindhoven Airport garage P5, onderzoek stikstofdepositie" (hierna: het stikstofonderzoek) opgesteld. In dit onderzoek is de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden als gevolg van werktuigen ten behoeve van de aanleg van de garage en verkeersbewegingen in de bouwfase en de gebruiksfase onderzocht. In het onderzoek is geen rekening gehouden met de vliegactiviteiten op de luchthaven. In het stikstofonderzoek is zowel in de bouwfase als in de gebruiksfase geen stikstofdepositie groter dan 0,00 mol/ha/jaar op een stikstofgevoelig habitat berekend.

11. De Afdeling is van oordeel dat in het stikstofonderzoek geen rekening hoefde te worden gehouden met de stikstofdepositie als gevolg van de bestaande vliegbewegingen. Bij de beoordeling of een bestemmingsplan significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, geldt de referentiesituatie als uitgangspunt, zoals onder 10.4 is uiteengezet. De gevolgen van de referentiesituatie voor Natura 2000-gebieden hoeven dus niet te worden onderzocht. Er moet worden onderzocht of het bestemmingsplan ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maakt die ten opzichte van de referentiesituatie significante gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied. Dat betekent in dit geval dat alleen onderzocht hoefde te worden of de parkeergarage significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Het plan maakt immers alleen een parkeergarage mogelijk en zal niet leiden tot een toename van het aantal vliegbewegingen. De bestaande vliegbewegingen behoren tot de referentiesituatie. Deze vliegbewegingen zijn al feitelijk gerealiseerd en zijn planologisch legaal, omdat ze passen binnen het geldende bestemmingsplan "Luchthaven Eindhoven e.o.". Het feit dat de luchthaven Eindhoven niet over een natuurvergunning beschikt maakt dit niet anders. Dit feit kan relevant zijn bij de beoordeling of een natuurvergunning kan worden verleend voor de luchthaven Eindhoven, omdat het voor de referentiesituatie bij projecten kan uitmaken of een bestaande activiteit over een natuurvergunning beschikt. De referentiesituatie bij plannen wordt echter op een andere wijze vastgesteld dan de referentiesituatie bij projecten. Bij de vaststelling van de referentiesituatie bij een plan is niet van belang dat voor het feitelijk bestaande en planologisch legale gebruik geen natuurvergunning is verleend. De Afdeling wijst daarvoor op haar uitspraak van 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1515, onder 49.8.

Het betoog slaagt niet.

Is het voor de uitvoerbaarheid van het plan relevant of een natuurvergunning kan worden verleend voor de luchthaven Eindhoven?

12. BMF en andere betogen dat het plan niet uitvoerbaar is. De parkeergarage zal deel uitmaken van de luchthaven Eindhoven en deze luchthaven beschikt niet over een natuurvergunning. Het is volgens BMF en andere niet aannemelijk dat binnen een afzienbare termijn een natuurvergunning kan worden verleend. Dat betekent dat het aantal vliegbewegingen flink moet worden beperkt, waardoor er geen behoefte zal zijn aan de parkeergarage. Deze parkeergarage is immers uitsluitend bedoeld om de hogere parkeerbehoefte als gevolg van de gerealiseerde groei in het aantal vliegbewegingen op te vangen. Het plan maakt dus een voorziening mogelijk die een illegale activiteit faciliteert.

12.1. De Afdeling is van oordeel dat bij de beoordeling of het plan uitvoerbaar is niet relevant is of een natuurvergunning kan worden verleend voor de luchthaven Eindhoven. Er hoeft niet te worden ingegaan op de uitvoerbaarheid van het plan in relatie tot een mogelijk vereiste natuurvergunning, omdat voor Natura 2000-gebieden is voorzien in een afzonderlijk toetsingskader voor plannen. De Wnb bevat in de artikelen 2.7, eerste lid en 2.8, een afzonderlijk toetsingskader voor plannen die significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Daarnaast is op grond van artikel 2.7, tweede lid, een natuurvergunning vereist voor projecten die significante gevolgen kunnen hebben. De bepalingen in de Wnb over de bescherming van Natura 2000-gebieden verschillen op dit punt van de bepalingen over de bescherming van soorten. Voor soorten is niet in een afzonderlijk toetsingskader voorzien dat van toepassing is bij de vaststelling van een plan. De Afdeling wijst daarbij op haar uitspraak van 30 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2318, onder 5.2.

Het betoog slaagt niet.

Is de stikstofdepositie als gevolg van de parkeergarage deugdelijk berekend in het stikstofonderzoek?

13. BMF en andere betogen dat de stikstofdepositie als gevolg van de parkeergarage niet deugdelijk is berekend in het stikstofonderzoek. Zij hebben daarbij onder meer erop gewezen dat in dit onderzoek de stikstofdepositie van het verkeer van en naar de parkeergarage slechts tot een afstand van 5 km is berekend, terwijl het grootste deel van de stikstofemissies op een grotere afstand dan 5 km neerslaat.

13.1. In het stikstofonderzoek is de verspreiding en depositie van stikstof berekend met de applicatie AERIUS Calculator versie 2019 van 16 september 2019. In deze versie van AERIUS Calculator werd de stikstofdepositie van het verkeer berekend met behulp van de Standaardrekenmethode 2. In deze rekenmethode wordt de stikstofdepositie van verkeer berekend tot een maximale afstand van 5 km,

de zogeheten 5 km-afkap.

13.2. De raad heeft op de zitting erkend dat in het stikstofonderzoek de stikstofdepositie als gevolg van de parkeergarage niet deugdelijk is berekend, omdat daarin de stikstofdepositie van het verkeer van en naar de parkeergarage slechts tot een afstand van 5 km is berekend. De Afdeling heeft immers in haar uitspraak van 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:105, onder 69.3-5 geoordeeld dat niet toereikend is gemotiveerd dat de 5 km-afkap voldoet aan de voorwaarden die de Wnb aan het gebruik van een hulpmiddel als AERIUS Calculator stelt. De raad heeft dus met het stikstofonderzoek niet deugdelijk onderbouwd dat significante gevolgen op Natura 2000-gebieden op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten.

Het betoog slaagt.

Is het gebrek hersteld?

14. De raad heeft in deze procedure een aantal rapporten overgelegd waarin volgens hem wel deugdelijk wordt onderbouwd dat het plan geen significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. Het gaat in de eerste plaats om de memo "Effect extra verkeersbewegingen P5 op de stikstofdepositie" (hierna: de stikstofmemo) van 3 augustus 2021 van DNV GL. In de tweede plaats gaat het om het rapport "Ecologische beoordeling stikstofdepositie P5 Eindhoven Airport" (hierna: ecologische beoordeling) dat Royal HaskoningDHV in opdracht van Eindhoven Airport op 21 april 2021 heeft opgesteld.

14.1. In de stikstofmemo is in de eerste plaats de stikstofdepositie als gevolg van de toename in het aantal verkeersbewegingen ten opzichte van de referentiesituatie berekend. Er is van uitgegaan dat het plan leidt tot een toename van 750 verkeersbewegingen per etmaal ten opzichte van de referentiesituatie. Volgens de stikstofmemo is het gemiddelde aantal verkeersbewegingen van en naar de huidige maaiveldparkeerplaats 650 per etmaal. Dit aantal zal met 750 toenemen tot 1.400 verkeersbewegingen per etmaal. De parkeergarage zal een capaciteit hebben van 4.200 parkeerplaatsen. Op basis van een continue volledige bezetting van de garage en een gemiddelde parkeerduur van zes dagen betekent dit gemiddeld 1.400 verkeersbewegingen per etmaal. In de tweede plaats is de stikstofdepositie als gevolg van het totale aantal van 1.400 verkeersbewegingen van en naar de parkeergarage berekend. Bij de berekening van de stikstofdepositie is AERIUS Calculator met het zogeheten Operationele Prioritaire Stoffen model (hierna: OPS) gebruikt. In OPS wordt de stikstofdepositie als gevolg van verkeer ook op afstanden van meer dan 5 km berekend. Verder is het verkeer ter plaatse van de parkeergarage en op zeven weggedelen tussen de parkeergarage en de A2 meegenomen. Als het verkeer de A2 heeft bereikt, is het volgens de stikstofmemo volledig opgenomen in het heersende verkeersbeeld.

In de stikstofmemo wordt geconcludeerd dat de toename van het aantal verkeersbewegingen met 750 niet leidt tot een toename van de stikstofdepositie in omliggende Natura 2000-gebieden. Het totale aantal van 1.400 verkeersbewegingen leidt tot een stikstofdepositie van 0,01 mol/ha/jaar in het gebied Kempenland West. Het betreft het gedeelte van dit Natura 2000-gebied dat ten zuidwesten van de luchthaven ligt.

14.2. In de ecologische beoordeling is onderzocht of een toename van de stikstofdepositie met 0,01 mol/ha/jaar in het gebied Kempenland West significant negatieve gevolgen kan hebben. De ecologische beoordeling komt tot de conclusie dat zo'n toename geen significant negatieve gevolgen heeft voor het behalen van de Natura 2000 instandhoudingsdoelstellingen.

14.3. BMF en andere betogen dat de stikstofmemo niet deugdelijk is. De uitgangspunten van het onderzoek zijn namelijk niet juist. Volgens hen is in de stikstofmemo ten onrechte niet het verkeer op twee routes meegenomen. Het gaat daarbij om een route binnendoor direct langs het gebied Kempenland-West en op de route via de A2 in zuidelijke richting die langs de gebieden Leenderbos en Weerter- en Budelerbergen gaat. Volgens hen is dat niet in overeenstemming met de Habitatrichtlijn (richtlijn 1992/43/EEG). Alle aan het plan gerelateerde stikstofbronnen moeten worden meegenomen, omdat een onderzoek naar eventuele gevolgen voor Natura 2000-gebieden geen leemten mag vertonen en het volledige, precieze en definitieve constatering en conclusies moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van een plan voor het betrokken beschermde gebied kunnen wegnemen. Volgens BMF en andere is in de verkeersstudie van Goudappel Coffeng berekend dat verkeer van en naar de parkeergarage gebruik zal maken van de route binnendoor en is

dit dus verkeer als gevolg van het plan. Ook is het volgens BMF en andere niet in overeenstemming met de Instructie Gegevensinvoer voor AERIUS-Calculator 2020 van BIJ12 (hierna: de Instructie) om het verkeer op deze routes niet mee te nemen. BMF en andere stellen verder dat het plan een project met netwerkeffecten mogelijk maakt. De parkeergarage is namelijk bedoeld om de parkeerbehoefte als gevolg van de forse groei in het aantal vliegbewegingen op te vangen. In de Instructie staat dat bij projecten met netwerkeffecten de ligging van de wegen ten opzichte van Natura 2000-gebieden een criterium is om wegvakken te selecteren. Op korte afstand van een Natura 2000-gebied is vrijwel elk extra voertuig relevant, terwijl op grotere afstand een groter aantal voertuigen verwaarloosbaar is.

Volgens BMF en andere is in de stikstofmemo ook ten onrechte gerekend met de uitstoot van voertuigen in 2030. Daardoor wordt de stikstofemissie onderschat, omdat voor dat jaar met schonere voertuigen wordt gerekend door de autonome ontwikkeling naar een schoner wagenpark. Volgens hen had moeten worden gerekend met de uitstoot van het huidige, minder schone, wagenpark.

Ter onderbouwing van hun betoog hebben BMF en andere een notitie van het bureau Apollon milieu van 16 februari 2022 (hierna: de notitie van Apollon) overgelegd.

14.4. In de notitie van Apollon staat dat het voor een volledige depositieberekening nodig is om alle gesimuleerde verkeersbewegingen van het wegverkeer mee te nemen voor zover deze met een redelijke mate van zekerheid optreden. Hieraan kan worden voldaan indien de gegevens uit de verkeerssimulatie zonder afrondingen ingevoerd worden als input voor de depositieberekening. Daarbij is een afkap denkbaar uitgaande van bijvoorbeeld 0,5% van de oorspronkelijke omvang van het verkeer. Op deze wijze worden minder gebruikte wegen buiten de beoordeling gelaten, maar wordt tegelijkertijd voorkomen dat grote onzekerheden resterend. In de notitie van Apollon zijn verder de twee hiervoor door BMF en andere genoemde routes nader onderzocht. In de notitie wordt geconcludeerd dat verkeer van en naar de parkeergarage op de route langs het gebied Kempenland-West leidt tot een toename van de stikstofdepositie met 0,09 mol/ha/jr als voor de berekeningen OPS wordt gebruikt. Daarbij is uitgegaan van een minimaal aantal voertuigen van 10 per etmaal. Het verkeer op de route via de A2 in zuidelijke richting leidt tot een toename van de stikstofdepositie met 1,03 mol/ha/jr als voor de berekeningen OPS wordt gebruikt. Daarbij is uitgegaan van een minimaal aantal voertuigen van 50 per etmaal en per afzonderlijk ingevoerde rijrichting.

Verder staat in de notitie van Apollon dat in de stikstofmemo onvoldoende rekening is gehouden met de zogeheten koude start van auto's. Volgens Apollon wordt verwacht dat in de toekomst (vanaf 2030) 70-80% van alle emissies van een gemiddelde autorit vanwege de koude start in de eerste paar honderd meter plaatsvindt. Gemiddeld moet met een uitstoot van 1,0 tot 1,2 g NO<sub>x</sub> per start rekening worden gehouden. De emissiefactoren voor het wegverkeer houden gedeeltelijk rekening met een koude start. Er wordt uitgegaan van 0,15 starts per km voor stadsverkeer en 0,005 starts per km bij provinciale wegen. Voor snelwegen wordt geen invloed verondersteld. In de stikstofmemo is onvoldoende rekening gehouden met de uitstoot als gevolg van de koude start, omdat de route over stadswegen in dit geval korter is dan de paar honderd meter die een koude start duurt. Om hiermee rekening te houden hadden extra emissies moeten worden ingevoerd. Naast de koude start had volgens Apollon rekening moeten worden gehouden met de omstandigheid dat in de parkeergarage het halen van de maximumsnelheid van 50 km/u technisch niet mogelijk is. In de stikstofmemo had daarom naast de koude start ook rekening moeten worden gehouden met stagnatie. Dat is niet gebeurd.

In de notitie van Apollon staat verder dat in de stikstofmemo ten onrechte ervan uit is gegaan dat het verkeer van en naar A2 langs het bedrijventerrein gaat. Deze route bestaat namelijk nog niet. Volgens Apollon zal het verkeer van en naar de A2 voorlopig via het bedrijventerrein rijden. In de stikstofmemo had daarom ook de stikstofdepositie als gevolg van deze route moeten worden onderzocht.

14.5. BMF en andere betogen ook dat de ecologische beoordeling niet deugdelijk is, omdat daarin alleen rekening is gehouden met een toename van de stikstofdepositie met 0,01 mol/ha/jaar in het gebied Kempenland West, wat niet klopt. Bovendien zijn in de ecologische beoordeling ten onrechte een aantal instandhoudingsmaatregelen meegenomen.

14.6. In paragraaf 2.6.2 van de Instructie staat dat een algemeen criterium voor verkeer van en naar inrichtingen is dat de gevolgen niet meer aan de inrichting worden toegerekend wanneer het verkeer

is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Dit is het geval op het moment dat het aan- en afvoerende verkeer zich door zijn snelheid en rij- en stopgedrag niet meer onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg bevindt. Hierbij weegt ook mee hoe de verhouding is tussen de hoeveelheid verkeer dat door de voorgenomen ontwikkeling wordt aangetrokken en het reeds op de weg aanwezige verkeer. In de regel wordt het verkeer meegenomen tot het zich verdund heeft tot enkele procenten van het reeds aanwezige verkeer. Verder staat in deze paragraaf dat infrastructurele projecten of projecten die ook aanpassingen aan de infrastructuur vereisen, veelal leiden tot netwerkeffecten. Het gaat daarbij om projecten die beogen de routing van het verkeer of de scheepvaart te bevorderen of te wijzigen, zoals het aanleggen of aanpassen van een weg, en projecten van zeer grote omvang, zoals woonwijken, grote industriecomplexen of een nieuwe (lucht)haven

14.7. De Afdeling ziet in het betoog van BMF en andere geen aanleiding voor het oordeel dat de stikstofmemo niet deugdelijk is.

In de stikstofmemo mocht het criterium van het heersende verkeersbeeld worden gehanteerd, omdat het plan geen project met netwerkeffecten mogelijk maakt. Het plan maakt niet de luchthaven mogelijk, maar alleen de parkeergarage. De parkeergarage is geen project van een zeer grote omvang en voor de parkeergarage zijn geen aanpassingen in de infrastructuur vereist. De parkeergarage zal worden ontsloten via een nieuwe weg langs het bedrijventerrein, maar die nieuwe weg maakt deel uit van een project om de wegenstructuur in Eindhoven-Noordwest aan te passen dat losstaat van het plan. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, onder 15.14, aanvaard dat in de stikstofberekeningen wat betreft het verkeer van en naar projecten die geen netwerkeffecten hebben wordt aangesloten bij wat in paragraaf 2.6.2 van de instructie over het heersende verkeersbeeld is vermeld. De Afdeling ziet in het betoog van BMF en andere geen aanleiding om daar nu anders over te oordelen. Het criterium van het heersende verkeersbeeld is in overeenstemming met de Habitatrichtlijn. Op grond van de Habitatrichtlijn moeten alle rechtstreeks met het plan of project samenhangende gevolgen beoordeeld worden. Met het criterium van het heersende verkeersbeeld wordt dit vereiste niet omzeild, maar wordt bepaald welke verkeersbewegingen een rechtstreeks gevolg zijn van een plan of project zonder netwerkeffecten. Zodra verkeer is opgenomen in het heersende verkeersbeeld, zijn de bewegingen daarvan geen rechtstreeks gevolg van een plan of project zonder netwerkeffecten. Het betoog van BMF en andere geeft de Afdeling ook geen aanleiding om eraan te twijfelen dat in de stikstofmemo alle verkeersbewegingen die een rechtstreeks gevolg zijn van het plan zijn meegenomen. Dat in de verkeersstudie van Goudappel Coffeng verkeersbewegingen van en naar de parkeergarage zijn berekend op wegdelen die niet zijn meegenomen in de stikstofmemo is daarvoor onvoldoende. Dat betekent nog niet dat het verkeer op deze wegdelen niet is opgenomen in het heersende verkeersbeeld. De raad heeft op de zitting toegelicht dat het aantal berekende verkeersbewegingen op de twee routes die BMF en andere hebben genoemd zodanig gering is dat deze in het heersende verkeersbeeld zijn opgenomen. Op de route binnendoor gaat het hoogstens om één auto per etmaal. De Afdeling stelt verder vast dat in de stikstofmemo is gerekend met de uitstoot van het huidige wagenpark, anders dan BMF en andere stellen. In de AERIUS-berekeningen bij de stikstofmemo staat namelijk dat het rekenjaar 2021 is. Ook in de notitie van Apollon is geconstateerd dat in de stikstofmemo is uitgegaan van het juiste rekenjaar. In de stikstofmemo is wel uitgegaan van een route van en naar de A2 die nog niet is gerealiseerd. Indien deze route nog niet is gerealiseerd bij de opening van de parkeergarage, zal verkeer voorlopig via het bedrijventerrein van en naar de A2 moeten rijden. Dit doet echter geen afbreuk aan de stikstofmemo. Het is niet aannemelijk dat verkeer op deze route tot hogere stikstofdeposities op Natura 2000-gebieden zal leiden dan in de stikstofmemo is berekend. Net zoals de route waarvan in het stikstofonderzoek is uitgegaan, ligt deze route namelijk op grote afstand van Natura 2000-gebieden.

Ook ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in de stikstofmemo onvoldoende rekening is gehouden met de koude start van auto's. In de notitie van Apollon wordt gesteld dat de route van de parkeergarage naar de A2 korter is dan de paar honderd meter die een koude start volgens de notitie duurt. Deze stelling klopt niet. De afstand van de parkeergarage naar de Anthony Fokkerweg die aansluit op de A2 is al ongeveer 600 m.



Tot slot ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in de stikstofmemo rekening had moeten worden gehouden met stagnerend verkeer. Bij stagnerend verkeer gaat het om langzaam verkeer dat regelmatig stilstaat, bijvoorbeeld door filevorming. De enkele omstandigheid dat auto's in de parkeergarage minder hard zullen rijden betekent nog niet dat dit stagnerend verkeer is.

Het betoog van BMF en andere slaagt niet.

14.8. De Afdeling komt tot de conclusie dat de raad het onder 13.2 geconstateerde gebrek heeft hersteld. De raad heeft met de stikstofmemo alsnog deugdelijk onderbouwd dat significante gevolgen op Natura 2000-gebieden op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten. BMF en andere hebben niet betwist dat er in de referentiesituatie gemiddeld 650 verkeersbewegingen per etmaal van en naar de huidige maaiveldparkeerplaats zijn. In de stikstofmemo is geconcludeerd dat de toename in het aantal verkeersbewegingen ten opzichte van de referentiesituatie niet zal leiden tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden. In de stikstofmemo is daarbij niet de 5 km-afkap gehanteerd.

Omdat de Afdeling van oordeel is dat de raad het onder 13.2 geconstateerde gebrek al met de stikstofmemo heeft hersteld, bestaat geen aanleiding om wat is aangevoerd over de ecologische beoordeling te bespreken.

Vormvrije m.e.r.-beoordeling

15. BMF en andere betogen dat milieueffectrapport (hierna: MER) had moeten worden gemaakt op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer. Daarin is bepaald dat als een passende beoordeling voor een plan moet worden gemaakt, in beginsel ook een MER moet worden opgesteld. Volgens BMF en andere had een passende beoordeling moeten worden gemaakt, omdat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet uitgesloten zijn.

15.1. Zoals onder 15.7 is overwogen, heeft de raad met de stikstofmemo alsnog deugdelijk onderbouwd dat significante gevolgen op Natura 2000-gebieden op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten. Dat betekent dat voor het plan geen passende beoordeling hoefde te worden gemaakt en dus ook geen MER.

Het betoog slaagt niet.

Gevolgen voor de verkeerssituatie

16. EazzyPark betoogt dat de raad geen deugdelijk onderzoek heeft verricht naar de gevolgen van het plan voor de verkeerssituatie op de Luchthavenweg. Volgens haar zal het plan leiden tot een aanmerkelijke toename van het aantal verkeersbewegingen, terwijl de Luchthavenweg al een overbelaste weg is. De aannahme van de raad dat er in de spitsuren 55 verkeersbewegingen naar de parkeergarage zullen zijn, is niet juist. Volgens haar zullen er in de spitsuren 73 verkeersbewegingen naar de parkeergarage zijn, uitgaande van 1.750 verkeersbewegingen van en naar de parkeergarage op de drukste dag waarover in paragraaf 4.4 van de plantoelichting wordt gesproken. Ook vreest EazzyPark dat verkeer van en naar de parkeergarage via de Luchthavenweg zal rijden, omdat een goede ontsluiting van de parkeergarage niet is verzekerd. De parkeergarage zal worden ontsloten in afstemming met de aanpassing van de kruising Luchthavenweg-Spottersweg-Landard, maar er is geen onderzoek verricht naar de optimale ontsluiting van de parkeergarage.

16.1. De raad en Eindhoven Airport stellen zich in de eerste plaats op het standpunt dat het relativiteitsvereiste in artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan vernietiging van het plan op deze beroepsgrond. Volgens de raad strekt de norm dat in het kader van een goede ruimtelijke ordening de gevolgen voor de verkeerssituatie aanvaardbaar zijn niet tot bescherming van de belangen van EazzyPark. De goede bereikbaarheid van haar bedrijf is niet in het geding, omdat een parkeerbedrijf op het perceel Luchthavenweg 61 niet is toegestaan in het geldende bestemmingsplan "Bedrijventerrein Eindhoven Airport". Volgens Eindhoven Airport strekt deze norm niet tot de bescherming van de economische belangen van EazzyPark als exploitant van een parkeerbedrijf.

De raad stelt zich in de tweede plaats op het standpunt dat de parkeergarage niet zal leiden tot een onaanvaardbare verkeerssituatie op de Luchthavenweg. De raad heeft toegelicht dat de parkeergarage niet zal worden ontsloten via een aan te leggen verlenging van de Spottersweg naar de Anthony Fokkerweg. Bovendien zal een knip worden aangebracht op de Luchthavenweg waardoor autoverkeer niet via deze weg van en naar de parkeergarage kan rijden. Verder blijkt volgens de raad

uit berekeningen van het aantal verkeersbewegingen dat er op een drukke dag 1.750 verkeersbewegingen van en naar de parkeergarage zullen zijn. Dit zijn gemiddeld 55 verkeersbewegingen per uur naar en 55 verkeersbewegingen per uur vanaf de parkeergarage. Ook zijn regeltechnische ontwerpberoekeeningen gemaakt om de beste vormgeving van de kruising Luchthavenweg - Spottersweg - Landsard te bepalen. Daarbij zijn intensiteiten gebruikt voor planjaar 2030. Naar aanleiding van deze berekening is een ontwerp gemaakt voor de kruising. Uit deze berekeningen blijkt dat de verzadigingsgraden voor het autoverkeer op deze kruising maximaal 85% bedragen. Dit betekent dat er nog groeimogelijkheden zijn om meer verkeer af te kunnen wikkelen dan volgens de prognose intensiteiten voor 2030.

16.2. Artikel 8:69a van de Awb luidt: "De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

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 moet bestaan 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 de appellant.

16.3. De Afdeling zal eerst op het inhoudelijke betoog van EazzyPark over de gevolgen van het plan voor de verkeerssituatie op de Luchthavenweg ingaan.

16.4. De Afdeling laat in het midden of er verkeer van en naar de parkeergarage via de Luchthavenweg zal rijden en wat het aantal verkeersbewegingen van en naar de parkeergarage in de spitsuren zal zijn. Ook als er verkeer via de Luchthavenweg van en naar de parkeergarage zal rijden en het aantal verkeersbewegingen naar de parkeergarage in de spitsuren 73 zal zijn, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat het verkeer op de Luchthavenweg zodanig zal toenemen dat daardoor een verkeerssituatie zal ontstaan die de raad als onaanvaardbaar had moeten aanmerken. Daarbij is van belang dat het verschil tussen 73 en 55 verkeersbewegingen klein is. Ook heeft EazzyPark haar stelling dat de Luchthavenweg een overbelaste weg is, niet onderbouwd.

Het betoog van EazzyPark slaagt niet. Gelet hierop behoeft het betoog van de raad dat artikel 8:69a van de Awb aan de vernietiging van het bestreden besluit in de weg staat geen bespreking.

Ladder voor duurzame verstedelijking en gelijkheidsbeginsel

17. EazzyPark betoogt dat de raad in strijd met de zogenoemde ladder voor duurzame verstedelijking die in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is opgenomen niet deugdelijk heeft onderbouwd dat er behoefte bestaat aan de parkeergarage. Ook is volgens haar het verrichte parkeeronderzoek niet deugdelijk. Ter onderbouwing van dit betoog heeft zij een memo van 1 september 2020 van Antea Group overgelegd (hierna: de memo van Antea) overgelegd. In de memo van Antea wordt geconcludeerd dat het plan zal leiden tot een overcapaciteit van in ieder geval 67%. Verder heeft EazzyPark de notities "Second opinion Notitie "Ontwikkeling parkeerbehoefte en parkeeraanbod Eindhoven Airport" door Spark, d.d. 28-02-2019" van 1 september 2020 van Kwirkey (hierna: de notitie van Kwirkey ) en de memo "Nadere reactie parkeren" van 18 februari 2022 van Kwirkey (hierna: de memo van Kwirkey) overgelegd. In de notitie en memo van Kwirkey wordt er onder meer op gewezen dat het aanbod van parkeerbedrijven in de omgeving van de luchthaven niet is meegenomen. Het gemeentelijke parkeerbeleid is volgens EazzyPark juist erop gericht dat bestaande parkeerplaatsen in de stad zo goed mogelijk worden benut, zodat een initiatiefnemer de parkeeropgave ook deels kan invullen met private of openbare ongebruikte parkeerplaatsen.

Volgens EazzyPark heeft de raad ook in strijd gehandeld met het gelijkheidsbeginsel door het aanbod van parkeerbedrijven in de omgeving van de luchthaven buiten beschouwing te laten en op deze wijze het aantal benodigde parkeerplaatsen overschat. Dit leidt ertoe dat onnodig overcapaciteit mogelijk wordt gemaakt. Hierdoor worden de concurrentieverhoudingen verstoord en wordt Eindhoven Airport bevoordeeld ten koste van het aanbod van concurrerende parkeerbedrijven.

17.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het verrichte onderzoek naar de behoefte aan de parkeergarage deugdelijk is. Het gaat om een parkeeronderzoek van Spark van 5 februari 2019. Spark heeft in opdracht van het gemeentebestuur van Eindhoven de ontwikkeling van de parkeerbehoefte en het parkeeraanbod die voortkomen uit de ontwikkeling van de luchthaven onderzocht. De realisatie van de parkeergarage zal volgens het parkeeronderzoek van Spark ertoe leiden dat er per saldo vanaf 2022 ongeveer 3.300 parkeerplaatsen aan het parkeerareaal zijn toegevoegd en dat er een aantal jaren (2022 - 2025) een overschot is aan parkeerplaatsen. Daarna zal er een tekort zijn aan parkeerplaatsen.

17.2. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

17.3. Vaststaat dat de parkeergarage een nieuwe stedelijke ontwikkeling is als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro.

17.4. Tussen partijen bestaat discussie over de vraag of er overcapaciteit zal ontstaan als gevolg van het plan en op basis van welke aannames de parkeerbehoefte moet worden berekend. EazzyPark beroept zich op artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro, omdat zij vreest dat het ondernemersklimaat in haar omgeving zal worden aangetast als gevolg van het plan. In het kader daarvan gaat het niet om de vraag of het plan zal leiden tot overcapaciteit, maar om de vraag of het plan een zodanig onnodig ruimtebeslag tot gevolg zal hebben dat dit tot een uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare situatie zal leiden. De enkele omstandigheid dat een ruimtelijke ontwikkeling zal leiden tot een overaanbod in een bepaalde branche, betekent nog niet dat niet is voldaan aan het bepaalde in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. De Afdeling laat daarom in het midden of het plan zal leiden tot een overcapaciteit aan parkeerplaatsen, zoals EazzyPark stelt, of dat er op de lange termijn een tekort aan parkeerplaatsen zal zijn, zoals in het parkeeronderzoek van Spark wordt gesteld.

17.5. De raad heeft ervan mogen uitgaan dat de parkeergarage niet een zodanig onnodig ruimtebeslag of leegstand van gebouwen tot gevolg zal hebben dat daardoor een in ruimtelijk opzicht onaanvaardbare situatie zal ontstaan. Daarbij is van belang dat er voldoende mogelijkheden zijn voor een nieuwe invulling binnen de geldende bestemmingen die gelden voor de percelen waarop de parkeerbedrijven in de omgeving van de luchthaven zijn gevestigd. Deze parkeerbedrijven zijn namelijk gevestigd op bedrijventerreinen met bestemmingen waarbinnen andere bedrijven dan parkeerbedrijven mogelijk zijn. Daardoor hoeft niet voor structurele leegstand of verrommeling te worden gevreesd indien één of meer parkeerbedrijven failliet gaan als gevolg van het plan. In wat EazzyPark heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen concrete aanknopingspunten die erop duiden dat het feitelijk niet mogelijk zal zijn om percelen van parkeerbedrijven op een andere wijze in te vullen.

Verder ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door het aanbod van concurrerende parkeerbedrijven buiten beschouwing te laten. De raad heeft uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening, in het bijzonder gelet op het belang van het bevorderen van zuinig ruimtegebruik, mogen kiezen voor een gebouwde parkeervoorziening op de locatie waar thans maaiveldparkeren plaatsvindt. Daar komt bij dat hij het ruimtelijk wenselijk heeft mogen achten om de parkeerplaatsen voor de luchthaven op één plek te concentreren, wat ten opzichte van een aanbod van verspreid gelegen concurrerende parkeervoorzieningen - daargelaten wat het karakter daarvan is - tot minder verkeersstromen zal leiden. Er bestaat dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met het plan Eindhoven Airport heeft bevoordeeld ten koste van het aanbod van concurrerende parkeerbedrijven.

De betogen slagen niet.

Uitvoerbaarheid

18. EazzyPark betoogt dat de uitvoerbaarheid van het plan niet is verzekerd vanwege strijd met Europese en nationale wet- en regelgeving over mededinging. Het plan is volgens haar één van de vele publiekrechtelijke en privaatrechtelijke handelingen van het gemeentebestuur van Eindhoven die gericht zijn op het creëren van een economische machtspositie dan wel monopolie voor Eindhoven

Airport op het gebied van parkeervoorzieningen. Het plan maakt het mogelijk voor Eindhoven Airport om meer parkeerplaatsen te realiseren, terwijl het parkeerbedrijf van EazzyPark niet wordt toegestaan door het gemeentebestuur. Daarmee wordt volgens EazzyPark de effectieve concurrentie tussen ondernemingen belemmerd en zijn er geen gelijke concurrentievoorwaarden. EazzyPark heeft laten weten dat zij daarom momenteel een klachtprocedure voorbereidt ter indiening bij de Europese Commissie. Ook heeft zij een gesprek gehad met de Autoriteit Consument en Markt. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke handelingen van het gemeentebestuur Eindhoven, zoals de anterieure overeenkomst die met Eindhoven Airport is gesloten, kunnen daarom worden aangetast waardoor de financieel-economische uitvoerbaarheid van het plan niet verzekerd is.

18.1. De Afdeling is van oordeel dat de raad de regels over mededinging niet in zijn afweging hoefde te betrekken. De regels over mededinging betreffen namelijk geen ruimtelijk aspect. Verder valt niet in te zien hoe de door EazzyPark gestelde omstandigheid dat het gemeentebestuur van Eindhoven bepaalde regels over mededinging niet in acht heeft genomen, de uitvoerbaarheid van het plan in de weg zou kunnen staan. Niet het gemeentebestuur van Eindhoven, maar Eindhoven Airport zal immers het plan uitvoeren.

Het betoog slaagt niet.

Proceskosten

19. Zoals onder 8 is uiteengezet, is het beroep van BMF en andere gegrond en zal de Afdeling het plan vernietigen vanwege strijd met artikel 3:2 van de Awb en de rechtsgevolgen daarvan in stand laten. De raad moet daarom de proceskosten van BMF en andere vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Stichting Brabantse Milieufederatie en andere gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Eindhoven van 23 januari 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "I Luchthaven Eindhoven e.o. (parkeergarage P5)";
- III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dit besluit in stand blijven;
- IV. verklaart het beroep van EazzyPark BV ongegrond;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Eindhoven tot vergoeding van bij Stichting Brabantse Milieufederatie en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.153,25 waarvan € 1.518,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Eindhoven aan Stichting Brabantse Milieufederatie en andere het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. B.J. Schueler en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.L. van Driel Kluit, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

w.g. Van Driel Kluit

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 8 juni 2022

703