

ECLI:NL:RVS:2024:4871

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	27-11-2024
Datum publicatie	27-11-2024
Zaaknummer	202200516/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Tussenuitspraak bestuurlijke lus
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad van de gemeente Utrecht het bestemmingsplan "Beurskwartier 1" vastgesteld. 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. 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.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl ABkort 2024/236 Milieurecht Totaal 2024/7769

Uitspraak

202200516/1/R4

Datum uitspraak: 27 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, deels tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), in het geding tussen:

1. Coöperatieve Rabobank U.A., gevestigd in Amsterdam,
2. Jaarbeurs Holding B.V. en andere, alle gevestigd in Utrecht,
3. [appellant sub 3], wonend in Utrecht,
4. [appellant sub 4], wonend in Utrecht,
5. SRLEV N.V., gevestigd in Alkmaar, en GVR500 Building B.V., gevestigd in Utrecht,
6. Stichting Klimaat 030, gevestigd in Utrecht,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Utrecht,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2021 heeft de raad het bestemmingsplan "Beurskwartier 1" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Rabobank, Jaarbeurs Holding en andere, [appellant sub 3], [appellant sub 4], SRLEV en GVR500 Building en Klimaat 030 beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant sub 4], SRLEV en GVR500 Building, Jaarbeurs Holding en andere en de raad hebben hun zienswijzen daarop naar voren gebracht.

Jaarbeurs Holding en andere, Rabobank, SRLEV en GVR500 Building, [appellant sub 4], Klimaat 030 en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 30 september 2024, waar Rabobank, vertegenwoordigd door mr. R.J.G. Bäcker, mr. A. Janssens en mr. D.B. Oudshoorn, advocaten in Amsterdam, [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], Jaarbeurs Holding en andere, vertegenwoordigd door mr. M.C. Brans en mr. J.J. Akkerman, advocaten in Amsterdam, [gemachtigde D], [gemachtigde E], [gemachtigde F] en [gemachtigde G], SRLEV en GVR500 Building, vertegenwoordigd door mr. A. Kamphuis, advocaat in Amsterdam, [gemachtigde H] en [gemachtigde I], Klimaat 030, vertegenwoordigd door drs. C. van Oosten, rechtsbijstandverlener in Utrecht, [appellant sub 4] en de raad, vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam en mr. M.J.O. Copier, advocaten in Nijmegen, I. Vaartjes, A. Loef, C. Verbokkem, ing. D. Sanders, O. Lamme, ir. F.C. Nijemanting en L. van Beers, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 11 september 2020 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Crisis- en herstelwet (hierna: Chw), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

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.

3. Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

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.

Goede procesorde

5. De raad heeft de Afdeling verzocht de door Rabobank en Jaarbeurs Holding en andere ingediende nadere stukken buiten beschouwing te laten wegens strijd met de goede procesorde. De raad heeft zich niet goed op die stukken kunnen voorbereiden door de omvang daarvan, het technische karakter en de vakantieperiode die het inhuren van deskundigen bemoeilijkte.

5.1. Bij brief van 18 juli 2024 heeft de Afdeling partijen meegedeeld dat ook stukken die meer dan tien dagen vóór de zitting worden ingediend, buiten beschouwing kunnen worden gelaten als de goede procesorde zich daartegen verzet. Het zal dan met name gaan om omvangrijke stukken en uitgebreide onderzoeken. Vergelijk in deze zin de uitspraak van de Afdeling van 28 februari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:838, onder 5.3.

5.2. Jaarbeurs Holding en andere hebben op 30 juli 2024 een aanvullende reactie op het verweerschrift van de raad ingezonden, met daarbij een beoordeling door TAUW van 18 juli 2024.

Rabobank heeft bij brief van 30 augustus 2024 een windhinderrapport van Sweco Nederland B.V. van 26 augustus 2024 en een second opinion inzake verkeer van Roelofs Advies en Ontwerp B.V. van 16 augustus 2024 ingezonden. Bij brief van 6 september 2024 heeft Rabobank haar beroep nader toegelicht, waarbij zij ook is ingegaan op de rapporten van Sweco en Roelofs. Bij brief van 12 september 2024 heeft Rabobank een oplegnotitie van Roelofs van 12 september 2024 ingezonden.

De raad heeft bij brief van 17 september 2024 een reactie van DGMR op de nadere reactie van Jaarbeurs Holding en andere ingediend inzake de cumulatieve geluidsbelasting.

Vervolgens hebben Jaarbeurs Holding en andere op 19 september 2024, de laatste dag van de tiendagentermijn, een notitie van TAUW van 19 september 2024 als reactie op de door de raad ingebrachte notitie van DGMR ingezonden.

5.3. Rabobank heeft op de zitting bezwaar gemaakt tegen het mogelijk niet meenemen van de door haar ingezonden nadere stukken. Daarbij heeft zij erop gewezen dat als de Afdeling binnen de wettelijke termijn van zes maanden uitspraak had gedaan, de termijn van inzending van haar nadere stukken aanvaardbaar zou zijn geweest.

Jaarbeurs Holding en andere kunnen zich ermee verenigen dat een door hen als nader stuk ingezonden rapport van TAUW buiten beschouwing blijft mits het door de raad bij nader stuk ingezonden rapport van DGMR, dat een reactie is op een eerder rapport van TAUW, ook buiten beschouwing blijft.

5.4. De Afdeling ziet geen aanleiding het nadere stuk van Jaarbeurs Holding en andere van 30 juli 2024 met daarbij een beoordeling van TAUW wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten. Omdat dat stuk twee maanden voor de zitting is ingediend, valt niet in te zien dat de raad zich daar niet toereikend op heeft kunnen voorbereiden. Dit geldt ook voor de Afdeling zelf. Voor zover het betreft het door Rabobank ingezonden windhinderrapport van Sweco oordeelt de Afdeling dat dat rapport beperkt van omvang en weinig complex is. Op de zitting heeft de raad gezegd er geen bezwaar tegen te hebben als dat rapport tot het geding wordt toegelaten. De Afdeling zal verder ook ingaan op de juridische toelichting van Rabobank van haar beroep in haar brief van 6 september 2024.

5.5. Over het rapport en de daarop aansluitende notitie van Roelofs, het rapport van DGMR en de notitie van TAUW van 19 september 2024 oordeelt de Afdeling anders. Dit zijn deels omvangrijke stukken die gaan over complexe vraagstukken waarbij de deskundigen het niet met elkaar eens zijn. Ook de Afdeling kon de beoordeling van deze stukken in het korte tijdsbestek dat resteerde tot aan de zitting, niet goed ter hand nemen. Zij zal die stukken en de brieven die daarover gaan, wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing laten. Dat het de Afdeling niet is gelukt binnen de wettelijke termijn uitspraak te doen, maakt dat niet anders. Dat staat los van de vraag die hier aan de orde is. Daarbij wijst zij er nog op dat Rabobank geen gebruik heeft gemaakt van de geboden gelegenheid op het deskundigenbericht van STAB te reageren. Zij is pas ongeveer anderhalf jaar na het deskundigenbericht met een nadere reactie en twee onderzoeksrapporten gekomen. Voor zover het hier gaat om onderwerpen ten aanzien waarvan de Afdeling hierna in deze uitspraak een gebrek constateert, staat er verder niets aan in de weg dat de raad die stukken in zoverre alsnog betreft in het kader van de met deze tussenuitspraak geboden mogelijkheid in een bestuurlijke lus het besluit van 25 november 2021 te herstellen.

Intrekking beroepsgrond

6. SRLEV en GVR500 Building hebben op de zitting de beroepsgrond dat onvoldoende duidelijk is of de norm "geen onevenredige hinder voor de omgeving" in artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 2, van de planregels van toepassing is op bebouwing vanaf 30 m of vanaf 45 m, ingetrokken.

Behandeling van de beroepen

7. De Afdeling zal eerst de beroepen van Rabobank, Jaarbeurs Holding en andere en SRLEV en GVR500 Building bespreken. Voor zover zij dezelfde beroepsgronden hebben ingediend, zal de Afdeling die samen bespreken. De beroepsgronden die specifiek zien op of afkomstig zijn van één partij, zal de Afdeling afzonderlijk bespreken. Vervolgens zal zij ingaan op de twee beroepen van bewoners uit het plangebied en op het beroep van Klimaat 030. Tot slot geeft de Afdeling aan wat de uitspraak voor de indieners van de beroepen betekent.

Rabobank, Jaarbeurs Holding en andere en SRLEV en GVR500 Building

8. Rabobank is eigenaar van de kantoorgebouwen 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 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.

Artikel 7g van het BuChw

9. Rabobank betoogt dat ten onrechte de systematiek van het BuChw is toegepast. Het betreft hier geen herziening van een bestemmingsplan, maar onder meer een beheersverordening die wordt omgezet in een bestemmingsplan. Daarmee is voor (een groot deel van) het plangebied sprake van een nieuw bestemmingsplan en niet van een gehele of gedeeltelijke herziening van een bestemmingsplan. Volgens Rabobank wordt hiermee voorbijgegaan in het bepaalde in artikel 7g van het BuChw.

Daar komt bij dat de Nota van Toelichting bij de vijftiende tranche van het BuChw vermeldt dat in het geval dat voor gedeelten van het grondgebied van een gemeente een beheersverordening geldt in plaats van een bestemmingsplan, de bestemmingsplannen überhaupt niet kunnen gelden als één

bestemmingsplan voor het gehele grondgebied, zoals bedoeld in artikel 7g, eerste lid, van het BuChw. Hierbij wijst Rabobank op de volgende passage: "Wanneer voor een gebied waar nu een beheersverordening geldt, een bestemmingsplan wordt vastgesteld, dan gaat dit bestemmingsplan op grond van het derde lid van dit artikel deel uitmaken van het bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid. Op deze wijze kan alsnog een bestemmingsplan voor het gehele grondgebied ontstaan." Door vaststelling van het bestemmingsplan ontstaat dus pas een bestemmingsplan voor het gehele grondgebied, zoals bedoeld in artikel 7g, eerste lid, van het BuChw. Van een herziening is volgens Rabobank geen sprake.

Het voorgaande betekent volgens Rabobank dat het bestemmingsplan ten onrechte is voorbereid en vastgesteld met toepassing van artikel 7c van het BuChw en daarmee in strijd met artikel 3.1 van de Wro wat betreft onder andere de plantermijn en de plansystematiek.

9.1. Voor een deel van het plangebied van het voorliggende plan gold voorheen geen bestemmingsplan maar een beheersverordening. Rabobank wijst er terecht op dat een beheersverordening geen bestemmingsplan is. Zodoende maakten de in de gemeente Utrecht geldende beheersverordeningen geen deel uit van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 7g, eerste lid, van het BuChw. Dat betekent naar het oordeel van de Afdeling echter niet dat gronden waarop een beheersverordening gold geen onderdeel kunnen vormen van het plangebied waarvoor een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte wordt vastgesteld. Daarover overweegt de Afdeling als volgt.

Op grond van artikel 7g, tweede lid, van het BuChw is de raad bevoegd om bij een gehele of gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid, toepassing te geven aan artikel 7c van het BuChw. De raad kan dus (delen van) dat bestemmingsplan herzien door een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte vast te stellen. Dat is hier aan de orde, in een groot deel van het plangebied gold een bestemmingsplan. Artikel 7g, tweede lid, van het BuChw stelt geen beperkingen aan de omvang en/of reikwijdte van deze herzieningsmogelijkheid. Dat betekent dat de raad het bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid ook heeft mogen herzien door de plangrenzen te wijzigen en gebieden in het plan op te nemen waar voorheen een beheersverordening gold. Op grond van het voorgaande komt de Afdeling dan ook tot de conclusie dat artikel 7g zich niet verzet tegen vaststelling van een bestemmingsplan met verbrede reikwijdte voor gronden waar voorheen een beheersverordening gold. Ook in dat geval is namelijk sprake van een herziening van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 7g, eerste lid, van het BuChw. Dat betekent dat de raad het voorliggende bestemmingsplan op grond van artikel 7g met toepassing van artikel 7c heeft kunnen vaststellen.

Het betoog slaagt niet.

Nieuwe beroepsgronden

10. In haar nadere stuk van 6 september 2024 betoogt Rabobank dat de raad de toepassing van reductiefactoren voor deelmobiliteit niet heeft onderzocht en gemotiveerd. De parkeerbehoefte is volgens Rabobank hoger dan de raad heeft aangenomen.

In haar nadere stuk betoogt Rabobank voorts dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom geen exploitatieplan is vastgesteld. Ook heeft de raad volgens haar ten onrechte nagelaten op de voet van artikel 7c, tiende en elfde lid, van het BuChw een of meer exploitatiegebieden aan te wijzen. Op de zitting heeft Rabobank gesteld dat zij dit aanvoert in het kader van haar beroepsgrond over planschade.

Op de zitting heeft Rabobank betoogd dat de artikelen 5.2 en 6.2 van de planregels rechtsonzeker zijn.

10.1. Artikel 1.6a van de Chw bepaalt dat na afloop van de termijn voor het instellen van beroep geen beroepsgronden meer kunnen worden aangevoerd. Artikel 11 van het BuChw bepaalt dat de raad bij de bekendmaking van een besluit moet vermelden dat de beroepsgronden na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld. De raad heeft dit gedaan.

10.2. Wat Rabobank heeft aangevoerd over de reductiefactoren, het niet vaststellen van een exploitatieplan en exploitatiegebieden en de rechtszekerheid van de artikelen 5.2 en 6.2 van de planregels, betreft naar het oordeel van de Afdeling nieuwe beroepsgronden. Wat betreft exploitatieplan en exploitatiegebieden ziet de Afdeling, anders dan Rabobank op de zitting heeft betoogd, het verband met planschade niet. Zij ziet dat als een nieuwe beroepsgrond over de grondexploitatie. Deze beroepsgronden blijven op grond van artikel 1.6a van de Chw daarom buiten beschouwing.

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 programmas 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 vergevorderde 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 terrein van Rabobank en 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.

13. In andere onderzoeken, zoals verkeer, parkeren, geluid en luchtkwaliteit, is van een te klein onderzoeksgebied uitgegaan, zo betoogt Rabobank.

13.1. Rabobank heeft dit betoog niet verder uitgewerkt. De Afdeling ziet daarom aanleiding de raad te volgen in zijn standpunt dat deze beroepsgrond in het verlengde ligt van de vorige beroepsgrond. Zij gaat hier daarom niet verder op in.

Utrechts planproces

14. Rabobank betoogt dat de raad in strijd met het Utrechts planproces (hierna: UPP) heeft gehandeld. Er is ten onrechte niet voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan een stedenbouwkundig

plan opgesteld. De inrichting van het plangebied is daarom niet inzichtelijk.

14.1. Het UPP is vóór de vaststelling van het bestemmingsplan door het college vastgesteld en is een procedureel stappenplan dat de gemeente als beleid hanteert om van idee tot realisatie te komen. Hierin staat welke bestuurlijke stappen nodig zijn en op welke manier in inspraak wordt voorzien. Omdat elk project maatwerk is, wordt per stap bekeken wat nodig is en wordt soms afgeweken van het UPP. Het college heeft bij de voorbereiding van het bestemmingsplan toepassing gegeven aan het UPP.

14.2. Anders dan Rabobank betoogt, is het UPP door het college en niet door de raad vastgesteld. Het gaat in dit geval om type UPP 1: gebiedsontwikkeling. Uit het overzicht bij het UPP volgt dat in dat geval eerst een stedenbouwkundig plan wordt opgesteld en daarna een bestemmingsplan. Het UPP maakt evenwel afwijking daarvan mogelijk. In dit geval is eerst het bestemmingsplan opgesteld. De raad heeft deugdelijk gemotiveerd waarom in dit geval eerst een bestemmingsplan is opgesteld. De raad wenst met het bestemmingsplan een bepaalde mate van flexibiliteit te bereiken. Het vooraf vastleggen van de inrichting van het plangebied in een stedenbouwkundig plan past daar niet bij. Of dit maakt dat geoordeeld moet worden dat de inrichting van het plangebied onvoldoende inzichtelijk is, komt hierna bij de bespreking van de open normen aan de orde.

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, veertiende lid, van het BuChw kan in een bestemmingsplan een vergunningstelsel worden opgenomen. Daar heeft de raad in het voorliggende 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 inkijk 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 toegestane 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 niet.

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 meegewogen 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 ten 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 autos dan deelaautos 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 autos dan deelaautos 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, deelautos 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 deelautos. Voor het plandeel "Wonen" gaat het om 25 plaatsen voor bewoners, personeel en bezoek en vier plaatsen voor deelautos. 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 deelautos en autos van gehandicapten worden parkeerplaatsen in het plangebied gerealiseerd. De parkeervraag van gewone autos, 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 autos. 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 Leeuwesteijn 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 Leeuwesteijn 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 autos. 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 gebleken 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.

Verkeerssituatie

19. De enige wijze om in de nieuwe situatie met de auto het zuidelijke parkeerterrein van Rabobank te bereiken, is via de Jan van Foreeststraat. De raad heeft volgens Rabobank niet onderkend dat de kruising van deze straat met de Croeselaan ernstig overbelast zal raken. Er is geen gedegen verkeerskundig onderzoek. In het verleden heeft de gemeente verzekerd dat de toegang tot het terrein van Rabobank zal worden gewaarborgd. Verder zal de Van Zijstweg, die ook van belang is voor de bereikbaarheid van het terrein van Rabobank met de auto, ernstig overbelast raken, aldus Rabobank. Ook hier is er geen gedegen onderzoek, maar alleen een verouderde notitie van Royal Haskoning uit 2018.

SRLEV en GVR500 Building voeren aan dat de bereikbaarheid van de parkeermogelijkheden bij hun kantoorgebouwen via de Graadt van Roggenweg in het geding komt. Een onderzoek naar de doorstroming op de Graadt van Roggenweg, het extra verkeer door de in aanbouw zijnde Galaxy Tower en de gevolgen voor de afslag P1 ontbreekt. Ook zullen er wachtrijen ontstaan op de Croeselaan en Van Zijstweg. De raad acht dat volgens hen ten onrechte aanvaardbaar.

19.1. De raad wijst erop dat de Van Zijstweg als stedelijke verbindingsweg onderdeel van de A-zone van het Mobiliteitsplan 2040 is. De Croeselaan maakt als gebiedsontsluitingsweg deel uit van het netwerk van centrum- en wijkstraten. Uit onderzoek van Royal Haskoning van 2 januari 2018 volgt dat de doorstroming voor het autoverkeer in de ochtendspits op de Van Zijstweg matig en op de Croeselaan slecht is. De raad

acht de matige doorstroming op de Van Zijstweg aanvaardbaar. Voor de Croeselaan wijst de raad erop dat die weg van lagere orde is. Een afname van de bereikbaarheid acht de raad aanvaardbaar, mede gelet op de nabije ligging van het centraal station van Utrecht.

19.2. De raad heeft met verkeersmodel VRU 3.4 (modelvariant Beurskwartier) berekend hoe de verkeersontwikkeling als gevolg van Beurskwartier 1 en het Ondaatje zich verhouden tot de autonome verkeersafwikkeling tot 2030. De aantallen verkeersbewegingen zijn volgens de raad vergelijkbaar. In het westelijke deel van het invloedsgebied komt er gemiddeld een paar procent verkeer bij. STAB heeft in het deskundigenbericht vastgesteld dat alle relevante ontwikkelingen in het verkeersmodel zijn meegenomen. Het rapport van Royal Haskoning is niet specifiek voor het bestemmingsplan opgesteld, maar houdt volgens STAB wel rekening met de verkeersgeneratie van het plangebied.

19.3. Niet in geschil is dat het project Beurskwartier 1 op verscheidene wegvakken leidt tot een hogere verkeersbelasting. Personeel en bezoekers van Rabobank die aanrijden via de Croeselaan kunnen daar in de ochtendspits in een wachtrij komen die dan 700 m kan zijn. Ook via de Van Zijstweg kan sprake zijn van extra vertraging, namelijk een wachtrij die tot ongeveer 250 m kan oplopen tot aan de Veilinghavenkade. Uit het verkeersmodel volgt dat de verkeersintensiteit op de Graadt van Roggenweg als gevolg van het bestemmingsplan tot 2030 zal groeien met 1 of 2% ten opzichte van de autonome situatie. Personeel en bezoek van Rabobank en SRLEV en GVR500 Building kunnen dus in de ochtendspits met een langere aanrijtijd worden geconfronteerd. Dit is het gevolg van een bewuste keuze van de raad en ligt in lijn met het gehanteerde verkeersbeleid. De raad legt in deze A-zone het primaat bij openbaar vervoer, fiets en voetganger en wil het autoverkeer beperken en genoeg nemen met een matige en zelfs slechte doorstroming. De Afdeling acht deze beleidskeuze in deze situatie niet onredelijk. Zij acht niet aannemelijk gemaakt dat het bestemmingsplan tot een uit oogpunt van verkeersdoorstroming onaanvaardbare situatie leidt. Het extra verkeer zal met name komen door deelgebruik van autos, leveranciers en extra parkeren in de parkeergarage onder de Croeselaan en het Jaarbeursplein. Regulier parkeren kan de raad via de bestuurlijke lus uitsluiten, zoals de Afdeling onder 18.1 heeft overwogen. Zoals de Afdeling onder 18.9 verder heeft overwogen, wordt de parkeerlast van het plangebied grotendeels op Papendorp opgevangen. Het in het plangebied niet bieden van parkeergelegenheid voor regulier parkeren leidt dus niet tot zoekverkeer. Het aantal voor Beurskwartier 1 beschikbare plekken in de parkeergarage onder de Croeselaan en het Jaarbeursplein is beperkt (zie onder 18.8). Hierbij komt dat in het doorstroomonderzoek is uitgegaan van een volledig bezette parkeergarage. Aannemelijk is verder dat in ruime mate gebruik gemaakt zal worden van de naastgelegen openbaar vervoersmogelijkheden. Daarnaast kan bij aanpassing van de werktijd op kantoor buiten de drukste momenten van de ochtendspits worden aangereden. Verder zijn inmiddels de parkeerterreinen P1 bij de Graadt van Roggenweg en P3 bij de Croeselaan opgeheven. De daarmee gepaard gaande verkeersbewegingen worden op de andere terreinen van Jaarbeurs opgevangen en hebben geen gevolgen meer voor de doorstroming op de genoemde wegen en de Van Zijstweg. De groei op de Graadt van Roggenweg heeft de raad verder als minimaal kunnen kwalificeren, mede gelet op de onzekerheidsmarge van een verkeersmodel. Dat de toegankelijkheid van de afslag P1 tot de parkeermogelijkheden van SRLEV door het bestemmingsplan in het geding komt, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt, ervan uitgaande dat met het parkeren op P1 meer autos waren gemoeid dan in de toekomstige, autoluwe situatie. De Afdeling acht realistisch dat het bestemmingsplan slechts een beperkt gevolg voor de doorstroming heeft. Dat de gevolgen op andere wegen, zoals de Overste den Oudenlaan en wegen van en naar Papendorp, mogelijk groter zijn, brengt de Afdeling niet tot de conclusie dat daarmee aannemelijk is gemaakt dat de situatie daar door de planontwikkeling uit verkeersoogpunt onaanvaardbaar zal zijn. Bij dit alles komt dat de raad het belang van woningbouw zwaarder heeft kunnen laten wegen dan de belangen van Rabobank en SRLEV en GVR500 Building om gevrijwaard te blijven van een langere aanrijtijd in de ochtend. De raad heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat de aspecten bereikbaarheid en doorstroming niet aan de uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan in de weg staan. De betogen slagen 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 afscherpende 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 gemanoeuvreed 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 klemt 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 planregels 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 bedrijfsbelangen 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 uit de akoestische onderzoeken, 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 Jaarbeursterrein 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 onaannemelijk. 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 woningen 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 Jaarbeursactiviteiten 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 wegnemen, 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 cumulatieve geluidsbelasting hebben, zoals Jaarbeurs Holding en andere betwifelen, 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. TAUW 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 beroepschrift 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 erfgrans 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 erfgrans woningen komen. De raad heeft daarvoor geen normering in de planregels opgenomen. Hij is in het verweerschrift alleen ingegaan 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.

Bereikbaarheid terrein Rabobank

23. Rabobank voert aan dat het bestemmingsplan leidt tot een verslechterde bereikbaarheid van het zuidoostelijke gedeelte van haar terrein. Het Ondaatje leidt tot het weghalen van de in- en uitrit tot dit gedeelte aan de Croeselaan. Parkeren en bevoorrading worden dan onmogelijk. Al bij de vaststelling van het bestemmingsplan had moeten vaststaan hoe de bereikbaarheid wordt gegarandeerd dan wel hoe de alternatieve ontsluiting zou lopen. De voorwaardelijke verplichting die in de planregels is neergelegd, is onvoldoende omdat deze niet is geconcretiseerd.

23.1. De raad stelt zich op het standpunt dat met de voorwaardelijke verplichting in artikel 6.4 van de planregels is gewaarborgd dat het terrein van Rabobank bereikbaar blijft. Naar de beste ontsluitingsplek zal nog onderzoek worden gedaan.

23.2. Met de voorziene bebouwing van het Ondaatje zullen de bestaande in- en uitrit naar en van het zuidoostelijke gedeelte van het terrein van Rabobank vervallen. Dit heeft uiteraard grote consequenties voor Rabobank. De raad heeft hiervoor voorzien in een voorwaardelijke verplichting in artikel 6.4 van de planregels. Hoewel die bepaling is beperkt tot de bestaande inrit en een nieuwe inrit, leest de Afdeling daarin dat het gaat om het geheel van in- en uitrit naar en van het terrein van Rabobank. De Afdeling gaat ervan uit dat de nieuwe situatie voor de toegankelijkheid vergelijkbaar zal moeten zijn met de huidige. Met de voorwaardelijke verplichting heeft de raad gewaarborgd dat het terrein van Rabobank bereikbaar blijft. Zonder toegankelijkheid kan het Ondaatje niet worden vergund. Dat ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan nog niet bekend was waar de ontsluiting zou worden aangelegd, is niet doorslaggevend. De raad heeft deugdelijk gemotiveerd dat het mogelijk is aan de Jan van Foreeststraat een met de huidige in- en uitrit vergelijkbare in- en uitrit aan te leggen. Rabobank heeft het tegendeel daarvan niet aannemelijk gemaakt. Anders dan Rabobank in de nadere reactie ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad de randvoorwaarden voor die ontsluiting in de planregels had moeten neerleggen. Het door Rabobank bedoelde nadere onderzoek kan plaatsvinden in het kader van de aanvraag om omgevingsvergunning voor het Ondaatje. Mocht een passende in- en uitrit aan de Jan van Foreeststraat niet mogelijk zijn, dan moet de vergunning voor het Ondaatje worden geweigerd. In zoverre is voldoende rekening gehouden met het bereikbaarheidsbelang van Rabobank.

Het betoog slaagt niet.

Onttrekking weg aan de openbaarheid

24. De raad heeft volgens Rabobank niet onderkend dat het bestemmingsplan tot gevolg heeft dat wegen aan de openbaarheid worden onttrokken. Hiervoor heeft de raad geen besluit ingevolge artikel 9, eerste lid, van de Wegenwet genomen. Zon onttrekking is volgens Rabobank niet haalbaar door de gevolgen daarvan voor de bereikbaarheid en belasting van de wegen.

24.1. Als voor de planontwikkeling een wegonttrekkingsbesluit genomen moet worden, dit besluit niet is genomen en niet aannemelijk is dat dit besluit genomen kan worden, moet worden geconcludeerd dat het bestemmingsplan niet uitvoerbaar is. De raad of het college heeft geen onttrekkingsbesluit genomen en de raad stelt zich op het standpunt dat dit ook niet nodig is. De Afdeling ziet geen aanleiding om de raad niet in dit standpunt te volgen. De Croeselaan zal door de ontwikkeling van het plandeel "Wonen" iets worden verlegd en versmald, maar toegankelijk blijven voor al het verkeer. Voor zover al een onttrekkingsbesluit genomen moet worden voor het vervallen van de in- en uitrit tot het parkeerterrein van Rabobank, is de Afdeling van oordeel dat niet vaststaat dat zon besluit gelet op de betrokken belangen niet genomen kan worden. Daarbij verwijst zij naar wat zij over het vervallen van de in- en uitrit hiervoor onder 23.2 heeft overwogen. Anders dan Rabobank betoogt, is de Afdeling dus van oordeel dat het plandeel "Wonen" niet om deze reden niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

Bezinning en windsituatie Rabobank

25. Rabobank voert aan dat zij door het bestemmingsplan onevenredig wordt benadeeld door een vermindering van bezinning. Het Ondaatje zal aan het einde van de middag leiden tot schaduw op haar bestaande en toekomstige bebouwing. Ten onrechte is een met artikel 5.5, eerste lid, onder b, van de planregels overeenkomende bepaling niet opgenomen in artikel 6.

Ook is niet uitgesloten dat het bestemmingsplan zal leiden tot ernstige windhinder op haar terrein, zo stelt Rabobank. De raad heeft ten onrechte niet onderzocht wat de gevolgen inzake windhinder zijn in de Rabostraat en op het bevoorradingsplein. Verder is het aspect windhinder van belang als Rabobank zelf overgaat tot benutting van bestaande bouwmogelijkheden. Rabobank beroept zich op een windhinderrapport van Sweco van 26 augustus 2024.

25.1. Met haar beroep op artikel 5.5, eerste lid, onder b, van de planregels gaat Rabobank eraan voorbij dat de te toetsen beperking als die hogere bebouwing geen onevenredige hinder voor de omgeving veroorzaakt in die bepaling ziet op gebouwen hoger dan 30 m. Gebouwen tot 30 m hoog kunnen binnen "Woongebied" zonder die beperking worden gebouwd. Dat is voor de bestemming "Wonen" voor het Ondaatje hetzelfde.

25.2. De gevolgen door het Ondaatje zijn bij de planvaststelling niet onderzocht. Na de vaststelling van het bestemmingsplan heeft de raad aanleiding gezien ARUP nieuw of aanvullend onderzoek te laten uitvoeren. De resultaten daarvan zijn neergelegd in de Notitie windhinder van 7 juli 2022 en in de Verkennende bezonningsstudie van 19 juli 2022. Verder heeft de raad ARUP het meest recente stedenbouwkundige plan laten beoordelen op het aspect bezinning. ARUP heeft dit neergelegd in het rapport Beurskwartier, Windhinder- en bezonningsonderzoek van 5 mei 2023. In aanvulling daarop heeft ARUP de notitie Wind- en bezonningsonderzoek maximale invulling volgens bestemmingsplan van 11 mei 2023 uitgebracht. Al deze onderzoeken maken naar het oordeel van de Afdeling dat het ervoor moet worden gehouden dat bij de planvaststelling ontoereikend onderzoek naar de aspecten windhinder en bezinning is gedaan. Zij volgt de raad niet in zijn standpunt dat deze onderzoeken onverplicht zijn gedaan omdat een bouwhoogte van 30 m zonder meer aanvaardbaar is uit een oogpunt van windhinder en schaduwwerking. De raad moet op zijn minst enig inzicht geven in de gevolgen van de nieuwbouw, ook al komt deze in een omgeving waar al veel hoogbouw staat. Daarbij volgt uit de toegepaste NEN-norm dat bij bebouwing tot 30 m hoogte een beoordeling door een windhinderdeskundige noodzakelijk is.

Het betoog slaagt.

25.3. Dit gebrek in het besluit kan evenwel in de einduitspraak met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd.

25.3.1. Uit de aanvullende onderzoeken volgt dat bebouwing tot 30 m hoogte geen onevenredige hinder uit een oogpunt van wind oplevert. Sweco komt daarentegen tot de conclusie dat het

bestemmingsplan leidt tot een slecht windklimaat bij de expeditie en de personeelsingang en tot een nog slechter klimaat als niet alles wat het plan mogelijk maakt, wordt gebouwd. Sweco heeft daarvoor een deel van de bebouwing weggelaten (scenario 2).

25.3.2. Het onderzoek van Sweco is meer toegespitst op de situatie van Rabobank dan het meer algemene onderzoek van ARUP van 7 juli 2022. Een groot deel van het rapport gaat echter over wat Sweco als scenario 2 heeft uitgewerkt. Dat scenario houdt in dat twee aan het park grenzende gebouwen in het midden van het plangebied niet worden gerealiseerd. Hoewel het bestemmingsplan inderdaad niet verplicht die bebouwing te realiseren, heeft de raad de komst daarvan wel als uitgangspunt mogen nemen. Het weglaten daarvan leidt tot een groot gat in de bebouwing en dat acht de Afdeling niet realistisch. Zij gaat daarom ook voorbij aan de door Rabobank gestelde trechtersvorming voortvloeiend uit scenario 2. Wat Sweco in beperkte zin over scenario 1 heeft gesteld, geeft er blijk van dat de windsituatie niet overal op het terrein van Rabobank goed zal zijn. Bij de expeditie en de personeelsingang zal sprake zijn van een slecht windklimaat. Dat maakt echter nog niet dat het bestemmingsplan daarom niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De raad vindt die situatie op het terrein van Rabobank aanvaardbaar. Op de relevante plekken gaat het niet om een verblijfsfunctie en het gaat hier niet om windgevaar, maar om een kwestie van comfort in de open ruimte. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling aan het belang van de realisatie van het Ondaatje als onderdeel van de gehele ontwikkeling een groter gewicht mogen toekennen dan aan het belang om overal op het terrein van Rabobank een zo optimaal mogelijk windklimaat te houden. Vergelijk de uitspraak van 3 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1688.

25.3.3. Wat Rabobank in dit verband over de gevolgen van gebouwen hoger dan 30 m tegenover het Rabobank-terrein stelt, volgt de Afdeling niet omdat bij gebouwen hoger dan 30 m bij de vergunningverlening aan de hand van de beleidsregels de eventuele windhinder zal worden gezien (artikel 5.6 van de planregels). Die beoordeling vindt dus later plaats. Voor zover Rabobank heeft gewezen op de mogelijkheden in artikel 10.2 van de planregels over kleine afwijkingen, overweegt de Afdeling dat dit geen mogelijkheid bij recht is en dat een beoordeling van de gevolgen voor de windhinder van bijvoorbeeld een afwijking van de hoogtemaat met 10% in het kader van de vergunningprocedure aan de orde komt.

25.3.4. Uit de aanvullende onderzoeken volgt dat de bebouwing van 15 tot 30 m hoogte van het Ondaatje tot enige schaduwwerking op het terrein en de lagere verdiepingen van de kantoorgebouwen van Rabobank leidt. Voor de zonlichttoetreding in een kantoorgebouw gelden evenwel geen wettelijke of buitenwettelijke normen. Het door Rabobank genoemde aantal van twee bezonningsuren heeft betrekking op woningen. Naar verwachting zal de nieuwbouw niet direct tegen de erfgrens van het parkeerterrein en de daar mogelijk in de toekomst op te richten kantoorbebouwing komen te staan. Woningbouw op het terrein van Rabobank is door de geldende planologische regeling nog onzeker en kon daarom buiten beschouwing worden gelaten. De Afdeling heeft geen aanleiding om niet uit te gaan van de conclusie van ARUP in de aanvullende onderzoeken dat het verminderde bezonningseffect van de nieuwbouw voor Rabobank gering is. Het Ondaatje beïnvloedt de zonlichttoetreding uit het oosten en zuidoosten niet. Wat betreft de door Rabobank gestelde schaduwwerking door hogere gebouwen elders, op een afstand van ten minste 60 m, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar wat zij onder 15.1 en 15.2 heeft overwogen dat bij de vergunningverlening hoger dan 30 m een afweging over schaduwhinder volgt. Rabobank heeft niet aannemelijk gemaakt dat het plan tot een onaanvaardbare situatie uit het oogpunt van bezonning van haar terrein en gebouwen leidt.

25.3.5. Voor daglichttoetreding in nieuw op het parkeerterrein te bouwen kantoorgebouwen overweegt de Afdeling in gelijke zin. Daarvoor zijn uitvoeringsmodaliteiten denkbaar, evenals voor het Ondaatje zelf. Het effect van het Ondaatje op de daglichttoetreding in de te bouwen kantoorgebouwen zal daarmee beperkt zijn. Rabobank heeft niet aannemelijk gemaakt dat door de komst van het Ondaatje niet langer aan de bij vergunningverlening voor nieuw te bouwen kantoren te toetsen norm voor daglichttoetreding kan worden voldaan en dat deze nieuwbouw op haar terrein daardoor onmogelijk wordt. Zichtbaarheid Rabobank

26. Rabobank betoogt dat het bestemmingsplan haar onevenredig in haar belangen aantast. Op het plandeel voor het Ondaatje wordt aan de twee kopzijdes (de noordzijde van de Croeselaan en de zijde van de Jan van Foreeststraat) tot op de perceelgrens met het Rabobank-terrein hoge bebouwing met negen bouwlagen mogelijk gemaakt. Rabobank beroept zich op de artikelen 5:37 en 5:50 van het Burgerlijk

Wetboek en het leerstuk van de evidente privaatrechtelijke belemmering. Rabobank betoogt verder dat het Ondaatje belangrijke onderdelen van haar terrein aan het zicht zal onttrekken. In het vaststellingsrapport wordt dit erkend, maar nagelaten wordt de belangen van Rabobank mee te wegen.

26.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 30 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9957, onder 7.2, bestaat voor het oordeel van de bestuursrechter dat een privaatrechtelijke belemmering aan de vaststelling van een bestemmingsplan in de weg staat, slechts aanleiding wanneer deze belemmering een evident karakter heeft. De burgerlijke rechter is immers de eerst aangewezen om de vraag te beantwoorden of een privaatrechtelijke belemmering in de weg staat aan de uitvoering van een activiteit, waarbij de bewijslast wordt beheerst door de in die procedure geldende regels.

26.2. Anders dan Rabobank lijkt te stellen, mag niet op het gehele plandeel "Wonen" bebouwing tot 30 m hoogte worden opgericht. Voor het grootste deel van dat plandeel geldt een maximale hoogte van 15 m. Daarbij komt dat naar verwachting niet tot op de perceelgrens zal worden gebouwd. Strijd met de artikelen 5:37 en/of 5:50 van het Burgerlijk Wetboek staat niet vast en heeft geen evident karakter. De raad heeft inzichtelijk gemaakt wat de gevolgen voor de zichtbaarheid zijn. Deze zal vanuit de Dichterswijk verminderen, maar vanuit de richting van de Van Zijstweg en het noordelijke deel van de Croeselaan zal haar bebouwing onverminderd in het zicht blijven. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de verminderde zichtbaarheid zodanig is dat de belangen van Rabobank daarmee, in verhouding tot de met de nieuwe bebouwing te dienen belangen, onevenredig worden geschaad. Daarbij heeft de raad van belang kunnen achten dat het hier een hoogstedelijk gebied is waar hoge nieuwbouw in de lijn van de verwachtingen ligt. Dat de gevolgen van het Ondaatje voor de zichtbaarheid van de mogelijke nieuwbouw op het huidige parkeerterrein groter zijn dan de gevolgen voor de bestaande bebouwing, heeft de raad niet doorslaggevend hoeven achten omdat die ontwikkeling niet zodanig concreet is dat de ruimtelijke aanvaardbaarheid en het belang daarvan konden worden beoordeeld.

Het betoog slaagt niet.

Groenstructuurplan

27. Rabobank betoogt dat het bestemmingsplan strijdig is met het groenstructuurplan. Daarbij wijst zij er met name op dat ter plaatse van het plandeel "Wonen" voor het Ondaatje groen verdwijnt. Bestaand groen draagt bij aan de luchtkwaliteit. Planregels en ook de plantoelichting geven geen inzicht hoe het bestaande stedelijke groen wordt beschermd. Ook is nog niet voorzien in groencompensatie.

27.1.1. Niet in geschil is dat het plangebied binnen de stedelijke groenstructuur valt, zoals opgenomen in het groenstructuurplan Actualisatie Groenstructuurplan 2017-2030, vastgesteld door de raad op 8 maart 2018. Uit dit beleid valt naar het oordeel van de Afdeling niet op te maken dat al het bestaande groen behouden moet blijven. In dit geval betreft het een transformatie van een groot gebied. Dat brengt verlies van groen met zich, ook op de plek van het Ondaatje naast het terrein van Rabobank waarvan overigens niet is gebleken dat dit beschermenswaardig groen betreft. Daarentegen is binnen het plangebied voorzien in een plandeel met de bestemming "Groen". Dit plandeel heeft een oppervlakte van ruim 5.000 m². Met artikel 3 van de planregels zijn op de als "Groen" aangewezen gronden de gebruikelijke voorzieningen mogelijk. Met artikel 3.3 zijn enkele activiteiten, zoals parkeervoorzieningen, ontsluitingswegen en evenementen, die zich daar niet mee verhouden, uitdrukkelijk verboden. Daarnaast volgt uit artikel 5.2, tweede lid, aanhef en onder a, van de planregels dat in het noordelijke plandeel "Woongebied" een park komt met een minimale oppervlakte van 3.000 m². Hiermee voorziet het plan in de aanleg van twee parken in het plangebied. Aannemelijk is dat ook elders in de openbare ruimte groene aanplant komt. Verder is het voornemen te komen tot groene aanplant op daken van gebouwen. In de plantoelichting staat dat bij de inrichting van het groen in het plangebied rekening dient te worden gehouden met de actualisatie van het groenstructuurplan. Hoewel Rabobank terecht stelt dat hier weinig informatie staat, heeft de Afdeling geen aanleiding om aan te nemen dat niet volgens het groenbeleid zal worden gewerkt. Verder heeft STAB in het deskundigenbericht vastgesteld dat de huidige hoeveelheid groen in het plangebied beperkt is en dat als gevolg van de aanleg van twee parken een toename van groen zal plaatsvinden in het plangebied. Dit is naar het oordeel van de Afdeling in lijn met wat in het groenstructuurplan over meer en beter groen in het stationsgebied staat. Zij ziet niet in dat het bestemmingsplan strijdig is met het groenbeleid.

Het betoog slaagt niet.

Gevolgen voor kantoorgebouw Hojel City Center I

28. SRLEV en GVR500 Building hebben gesteld dat de hier te bespreken gevolgen van de planontwikkeling alleen betrekking hebben op het kantoorgebouw Hojel City Center I van SRLEV. De Afdeling noemt hierna daarom alleen SRLEV.

SRLEV betoogt dat nieuwbouw ten onrechte mogelijk is tot op de grens van haar perceel, tegen de drie beuken van het gebouw en tegen de parkeergarage aan. Voor bebouwing tot een hoogte van 30 m zijn in de regels geen beperkingen of normen gesteld. Dit zal leiden tot verlies van uitzicht, tot inkijk, windhinder, lichthinder, geurhinder en verminderde bezonning en daglichttoetreding. Ook kan hoger worden gebouwd. Een deugdelijk onderzoek naar de aanvaardbaarheid heeft volgens SRLEV niet plaatsgevonden. Ook is niet ingegaan op de over de erfgrans gebouwde (nood)trappenhuizen.

28.1. De Afdeling beperkt zich hier tot de bouwmogelijkheden bij recht tot 30 m. Op de mogelijkheden hoger te bouwen dan 30 m is zij onder 15.2 ingegaan. De door SRLEV genoemde aspecten die verband houden met hinder voor de omgeving, kunnen bij de vergunningverlening voor die hogere bebouwing aan de orde komen.

28.2. Wat betreft bezonning en wind heeft de raad na de vaststelling van het bestemmingsplan aanleiding gezien door ARUP nieuw of aanvullend onderzoek te laten uitvoeren. De resultaten daarvan zijn neergelegd in de Notitie windhinder van 7 juli 2022 en in de Verkennende bezonningsstudie van 19 juli 2022. Verder heeft de raad ARUP het meest recente stedenbouwkundige plan laten beoordelen op het aspect bezonning. ARUP heeft dit neergelegd in het rapport Beurskwartier, Windhinder- en bezonningsonderzoek van 5 mei 2023. In aanvulling daarop heeft ARUP de notitie Wind- en bezonningsonderzoek maximale invulling volgens bestemmingsplan van 11 mei 2023 uitgebracht. Al deze onderzoeken maken naar het oordeel van de Afdeling dat het ervoor moet worden gehouden dat bij de planvaststelling ontoereikend onderzoek naar de aspecten windhinder en bezonning is gedaan. Zij volgt de raad niet in zijn standpunt dat deze onderzoeken onverplicht zijn gedaan omdat een bouwhoogte van 30 m overal zonder meer aanvaardbaar is uit een oogpunt van windhinder en schaduwwerking. De raad moet op zijn minst enig inzicht geven in de gevolgen van de nieuwbouw, ook al komt deze in een omgeving waar al veel hoogbouw staat. Daarbij volgt uit de toegepaste NEN-norm dat bij bebouwing tot 30 m hoogte een beoordeling door een windhinderdeskundige noodzakelijk is.

Het betoog slaagt.

28.3. Gezien de inmiddels uitgevoerde onderzoeken en de daarin neergelegde conclusies kan dit gebrek in het besluit in de einduitspraak met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd.

28.3.1. Wat betreft de afstanden tussen de kantoorbebouwing en de nieuwe woningen heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt kunnen stellen dat het hier gaat om een gebied met functiemenging als bedoeld in de VNG-brochure Bedrijven en milieuzonering. Stadscentra zijn bijvoorbeeld zon gebied. Uit paragraaf 1.4.5 van de plantoelichting volgt ook dat de raad functiemenging als uitgangspunt heeft genomen. Dat betekent dat de raad niet is uitgegaan van de richtafstanden in bijlage 1 van die brochure. Het gaat in dit geval bij kantoren om activiteiten in categorie A, waar doordat ze weinig milieubelastend zijn, woningen aanpandig kunnen worden uitgevoerd. De eisen uit het Bouwbesluit 2012 voor scheiding tussen woningen en bedrijven zijn daarbij toereikend. Dit betekent naar het oordeel van de Afdeling dat de raad in het bestemmingsplan in beginsel geen afstand van de nieuwe woonbebouwing tot de kantoren van SRLEV heeft hoeven aanhouden. Dit neemt niet weg dat de raad de belangen van SRLEV heeft moeten wegen.

28.3.2. Hoewel het bestemmingsplan aan bebouwing tot 30 m hoogte binnen "Woongebied" tot op de erfgrans geen beperkingen stelt, acht de Afdeling het, anders dan SRLEV, niet aannemelijk dat dergelijke bebouwing direct naast of tegen de beuken van haar kantoorgebouw zal worden aangevraagd. De Afdeling acht dat geen representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. Dat naar verwachting niet op de plangrens zal worden gebouwd, heeft de raad ook in het verweerschrift gesteld. Het plandeel "Woongebied" zal niet volledig met bebouwing worden ingevuld. Uit de bij het verweerschrift overgelegde schets, die als bijlage 5 bij de planregels moet worden gevoegd, volgt dat bij de kantoren van SRLEV is voorzien in een toren van niet 90 maar 70 m op 28 m afstand van de kantoren van SRLEV, dat de bebouwing minder intensief zal zijn en dat voor de bebouwing een afstand van ongeveer 14 m tot de erfgrans wordt aangehouden. Ook als de toren meer in de richting van de kantoren van SRLEV wordt

gebouwd, wijst de raad er terecht op dat daardoor geen onevenredige hinder mag worden veroorzaakt. Verder staan de kennelijk over de plangrens gebouwde (nood)trappenhuizen van Hojel City Center I aan de bouw van woonbebouwing op de erfgrrens in de weg. De Afdeling gaat ervan uit dat deze trappenhuizen met het kantoorgebouw zijn vergund. Uit wat de raad op de zitting heeft gesteld, volgt niet dat deze per definitie moeten worden verwijderd. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor de verwachting dat bij de invulling van het plandeel "Woongebied" aan de aanwezigheid van de trappenhuizen voorbij zal worden gegaan. Ook die aanwezigheid maakt dat enige afstand tot het kantoorgebouw zal worden aangehouden, nog daargelaten dat de raad heeft bevestigd dat een invulling van "Woongebied" tot op de erfgrrens naast het kantoorgebouw niet in de lijn van de verwachtingen ligt en dat hij de voorwaarde van de gesloten bouwblokken zal laten vervallen (zie onder 15.3).

28.3.3. Uit de aanvullende onderzoeken volgt dat bebouwing tot 30 m hoogte geen onevenredige hinder uit een oogpunt van wind oplevert. Op de zitting heeft SRLEV dat beaamd. De windsituatie op maaiveld bij het kantoorgebouw van SRLEV zal na de nieuwbouw niet in relevante mate verslechteren. Voor zover hier zitgelegenheid is of komt, heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat de windsituatie dit gebruik niet in de weg staat. Daarbij is bij een kantoorgebouw niet aannemelijk dat dit een langdurig gebruik zal zijn. Wat betreft het parkeerdek van de parkeergarage bij het kantoorgebouw overweegt de Afdeling dat SRLEV niet aannemelijk heeft gemaakt dat hier onaanvaardbare windhinder ontstaat, mede omdat het hier geen verblijfsfunctie betreft en de garage lager is dan en deels beschermt zal worden door de hogere woonbebouwing die op het plandeel "Woongebied" zal komen.

28.3.4. Uit de aanvullende onderzoeken volgt dat bebouwing tot 30 m hoogte een licht nadelig effect op de lagere verdiepingen van het kantoorgebouw heeft. Voor de zonlichttoetreding in een kantoorgebouw gelden geen wettelijke of buitenwettelijke normen. Het aantal van twee bezonningsuren, waar de raad van uitgaat, heeft betrekking op woningen. Wat betreft de beuken van het kantoorgebouw bevinden zich geen ramen aan de kopse kant. Het grootste effect van de nieuwbouw wat betreft zonlicht doet zich daar voor. De toetreding van zonlicht in de delen van de beuken met ramen wordt deels ook door de vormgeving van het eigen gebouw bepaald. De Afdeling heeft geen aanleiding om niet uit te gaan van de conclusie van ARUP in de aanvullende onderzoeken dat het extra bezonningseffect van de nieuwbouw slechts gering is. Enige mate van zonlichttoetreding zal behouden blijven. SRLEV heeft niet aannemelijk gemaakt dat het plan tot een onaanvaardbare situatie uit het oogpunt van bezonning van haar kantoorgebouw leidt.

28.3.5. Voor daglichttoetreding overweegt de Afdeling in gelijke zin. De nieuwbouw komt niet direct voor ramen van het kantoorgebouw te staan. Het effect op de daglichttoetreding zal daarom beperkt zijn. SRLEV heeft niet aannemelijk gemaakt dat niet langer aan de norm voor daglichttoetreding kan worden voldaan.

28.4. De Afdeling overweegt verder dat omdat zich in de kopse kanten van de beuken geen ramen bevinden, uitzicht in de richting van het plangebied mogelijk is in zijdelingse richting. Dat uitzicht zal door de woonbebouwing veranderen. Verder zal het directe zicht op het plangebied vanuit de terugliggende gedeelten van het kantoorgebouw veranderen. Ook zal enige inkijk vanuit de nieuwe woningen in het kantoorgebouw niet uit te sluiten zijn. De Afdeling is evenwel van oordeel dat SRLEV niet aannemelijk heeft gemaakt dat het uitzicht vanuit haar kantoorgebouw ernstig zal verslechteren en de inkijk in het kantoorgebouw groot zal zijn. De feitelijke situatie brengt met zich dat in ieder geval enige afstand in acht zal worden genomen. Voor de beuken gaat het om zijdelings uitzicht en de terugliggende delen van het kantoorgebouw liggen op ongeveer 30 m van de plangrens. Daarbij heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat dichte bebouwing in een hoogstedelijk gebied verwacht kan worden. Evenmin bestaat recht op een blijvend vrij uitzicht.

Het betoog slaagt niet.

28.5. Over de afstand van de mogelijke woonbebouwing tot de parkeergarage in verband met het aspect geur overweegt de Afdeling dat parkeergarages in de VNG-brochure zijn ingedeeld als categorie C. Deze dienen bouwkundig afgescheiden van woningen en andere gevoelige functies te worden en een ontsluiting op de hoofdinfrastructuur te hebben. De parkeergarage staat op of nabij de plangrens. Niet aannemelijk is dat de nieuwe woningen tegen de garage aan zullen worden gebouwd. Hierbij komt dat als wel van de richtafstanden in de VNG-brochure wordt uitgegaan, voor geur een afstand van 10 m wordt gegeven, die kan worden verlaagd tot 0 m in een gemengd gebied. Dat deze afstand indicatief is, zoals SRLEV betoogt, maakt nog niet dat de raad daar niet van zou kunnen uitgaan. Bovendien kan in het bouwplan met de

aanwezigheid van de parkeergarage rekening worden gehouden. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de mogelijke woonbebouwing binnen het plandeel "Woongebied" om reden van het aspect geur op een grotere afstand van de parkeergarage had moeten worden gelegd.

Het betoog slaagt niet.

28.6. Wat betreft de gevolgen van de kantoorverlichting voor de nabij te bouwen woningen ziet de Afdeling geen aanleiding voor de verwachting dat aanzienlijke lichthinder zal ontstaan. Er gelden geen wettelijke normen. Mogelijk kunnen met medewerking van SRLEV enkele bronmaatregelen worden genomen. Maar wat daar ook van zij, de raad heeft enige mate van lichthinder aanvaardbaar kunnen achten in deze hoogstedelijke omgeving. De nieuwe bewoners weten bovendien onder welke omstandigheden zij kopen of huren en kunnen hun woningen van de kantoorverlichting afschermen.

Ook wat betreft de verlichting van de parkeergarage en autos daarin kunnen met medewerking van SRLEV mogelijk bronmaatregelen worden getroffen om de lichtuitstraling te beperken. Daarnaast kan het bouwplan zodanig worden ingericht dat inschijnend licht zoveel mogelijk wordt voorkomen. Maar wat daar ook van zij, ook hier geldt dat de raad in deze hoogstedelijke omgeving enige mate van lichthinder aanvaardbaar heeft kunnen achten en dat de nieuwe bewoners weten onder welke omstandigheden zij kopen of huren. SRLEV heeft verder niet aannemelijk gemaakt dat het plan uit een oogpunt van lichtstraling tot een onaanvaardbare situatie in het plangebied leidt.

Het betoog slaagt niet.

Expeditiestraat Jaarbeurs

29. Jaarbeurs Holding en andere betogen dat in de plantoelichting ten onrechte de indruk wordt gewekt dat aan de zuidrand van het plangebied bij het gebied Beurskwartier 2 op gronden met de bestemming "Woongebied" een weg met groenstrook zal worden aangelegd. Deze gronden zijn echter eeuwigdurend aan Jaarbeurs Holding en andere in erfpacht uitgegeven en zijn als expeditiestraat essentieel voor onder meer logistieke activiteiten.

29.1. De Afdeling stelt voorop dat aan de visualisatie in de plantoelichting geen juridisch bindende betekenis toekomt. De raad heeft gesteld dat die wijze van invulling ook niet vaststaat. Bovendien ligt, anders dan Jaarbeurs Holding en andere mogelijk veronderstellen, de in de visualisatie ingetekende weg buiten het plangebied en dus niet op gronden met de bestemming "Woongebied". Zij kunnen dus het gebruik dat zij van die gronden maken, continueren en hoeven niet te vrezen dat daarop woningbouw met tuinen wordt gerealiseerd.

Het betoog slaagt niet.

Jaarbeursdoeleinden

30. Jaarbeurs Holding en andere voeren aan dat de raad er, gelet op gemaakte afspraken in (artikel 7.2 van) de Ontwikkelovereenkomst Jaarbeursterrein, ten onrechte niet in heeft voorzien dat alleen Jaarbeurs Holding en andere activiteiten die kwalificeren als Jaarbeursdoeleinden mogen verrichten. Ten onrechte zijn met het verlenen van diensten en andere publieksfuncties in artikel 5.2, eerste lid, onder c, van de planregels concurrerende functies mogelijk op een oppervlak van 15.000 m². De raad handelt in dit opzicht in strijd met het vertrouwensbeginsel, zo betogen Jaarbeurs Holding en andere.

30.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij of zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

30.2. De Ontwikkelovereenkomst is op 16 maart 2016 gesloten tussen de gemeente Utrecht en Jaarbeurs Holding B.V. en Jaarbeurs Vastgoed B.V. De overeenkomst is gesloten met het oog op een omvangrijke grondruil tussen Jaarbeurs Holding en andere en de gemeente en geeft de ambities van partijen weer. In de overeenkomst is neergelegd dat geen met de Jaarbeursdoeleinden concurrerende functies mogelijk worden gemaakt. In de overeenkomst is ook bepaald dat de overeenkomst de publiekrechtelijke taken, verplichtingen en verantwoordelijkheden van de gemeente onverlet laat.

30.3. De beantwoording van de vraag of Jaarbeurs Holding en andere aannemelijk hebben gemaakt dat met de Ontwikkelovereenkomst één of meer toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waar de raad aan is gebonden, kan in het midden blijven. In de begrippenlijst in

bijlage 1 bij de planregels is bepaald dat dienstverlening het bedrijfsmatig verlenen van een dienst of van hulp aan een klant is, bijvoorbeeld door een kapper, een stomerij of wasserette, een pedicure, een bankfiliaal, een reisbureau of een uitzendbureau. Verder is in deze lijst bepaald dat een publieksfunctie een functie is die publiek aantrekt, zoals buurtvoorzieningen, horeca, cultuur of vermaak. Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee en met de vermelde voorbeelden duidelijk dat niet wordt bedoeld op de in de overeenkomst gedefinieerde Jaarbeursdoeleinden die van andere aard zijn en een veel grootschaliger karakter hebben. De raad heeft dit op de zitting ook bevestigd.

Het betoog slaagt niet.

Warmte-koudeopslag

31. Jaarbeurs Holding en andere betogen dat de raad geen rekening heeft gehouden met bestaande bronnen voor warmte-koudeopslag (hierna: WKO) en daarvoor geen regeling in de planregels heeft opgenomen. Een door Jaarbeurs Holding en andere gebruikte WKO-bron strekt zich uit tot binnen de contour van het bestemmingsplan. Die WKO-bron onttrekt grondwater uit de ondergrond van het plangebied.

31.1. De raad is er in paragraaf 3.5.2.5 van de plandoelstelling en in het verweerschrift van uitgegaan dat er binnen de contouren van het bestemmingsplan, dus ook in de nabijheid van het plangebied, geen bestaande WKO-bronnen liggen. Verder verwijst de raad naar regelgeving van andere bevoegde gezagen.

31.2. Uit wat Jaarbeurs Holding en andere hebben aangevoerd en wat STAB in het deskundigenbericht heeft gesteld, leidt de Afdeling af dat de raad niet heeft onderkend dat Jaarbeurs Holding en andere een bestaande WKO-bron hebben binnen de contouren van het bestemmingsplan. Bovendien is de raad niet ingegaan op de mogelijke gevolgen van het bestemmingsplan voor die bron. Het besluit van 25 november 2021 is in zoverre onzorgvuldig voorbereid.

Het betoog slaagt.

31.3. Dit gebrek in het besluit kan evenwel in de einduitspraak met toepassing van artikel 6:22 van de Awb worden gepasseerd. De Afdeling ziet aanleiding STAB te volgen in haar conclusie in het deskundigenbericht dat het niet aannemelijk is dat het oprichten van bebouwing in het plangebied zal leiden tot permanente effecten voor de WKO-bron van Jaarbeurs Holding en andere. De WKO-bron bevindt zich tussen 50 en 55 m beneden maaiveld. Tot een dergelijke diepte wordt in het algemeen niet geheid. De mogelijke bouw van ondergrondse parkeergarages voor deelautos is technisch zonder gevolgen voor de grondwaterstand mogelijk dan wel zou daarop alleen een tijdelijk effect hebben. Al vanwege dit tijdelijke effect hoeft naar het oordeel van de Afdeling, anders dan Jaarbeurs Holding en andere in hun reactie op het deskundigenbericht hebben aangevoerd, in de planregels niet te worden geborgd dat er bij de bouw van ondergrondse parkeergarages geen gevolgen voor de grondwaterstand zijn. Voor zover het Jaarbeurs Holding en andere gaat om mogelijke interferentie met nieuwe WKO-bronnen in het plangebied volgt de Afdeling STAB ook in haar deskundigenbericht dat voor nieuwe bodemenergiesystemen vergunningverlening nodig is waarbij interferentie met bestaande systemen kan worden voorkomen.

Bouwwerkzaamheden

32. Jaarbeurs Holding en andere betogen dat ten onrechte niet is voorzien in regels om het voortdurende gebruik van het Jaarbeurscomplex te waarborgen tijdens de bouwwerkzaamheden, in termen van bereikbaarheid en bouwoverlast voor de bezoekers. Jaarbeurs Holding en andere gaan ervan uit dat de beleidsregels mede over de fasering van de ontwikkeling zouden gaan, maar dit is uiteindelijk niet teruggekomen in de planregels.

32.1. Het bestemmingsplan betreft de vaststelling van een ruimtelijke keuze. Wat Jaarbeurs Holding en andere hebben aangevoerd over overlast tijdens de bouwwerkzaamheden heeft geen betrekking op het plan zelf, maar op de uitvoering daarvan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 11 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3124, onder 7.2), maken uitvoeringsaspecten geen onderdeel uit van het besluitvormingsproces over de ruimtelijke keuze en hoeven deze daarom niet te worden betrokken bij de vaststelling van het plan. Ze zijn bij de beoordeling van het besluit tot het vaststellen van het bestemmingsplan dan ook niet onderwerp van toetsing door de Afdeling. De Afdeling ziet in wat Jaarbeurs Holding en andere naar voren hebben gebracht over de gevolgen van de bouwwerkzaamheden geen bijzondere omstandigheden die aanleiding geven om tot een andere conclusie te komen. Ook ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat in de planregels vastgelegd had

moeten worden dat de beleidsregels over de fasering van de ontwikkeling gaan. Het op de zitting gedane beroep op de uitspraak van de Afdeling van 26 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1141, over het Zuidasdok, maakt dat niet anders. De Afdeling ziet niet in waarom uit die uitspraak voortvloeit dat over de uitvoering van het voorliggende bestemmingsplan anders moet worden geoordeeld dan hiervoor is gedaan. Dat bij de uitvoering geen rekening kan of zal worden gehouden met de bedrijfsvoering van Jaarbeurs Holding en andere acht zij niet aannemelijk gemaakt.

Het betoog slaagt niet.

[appellant sub 3]

33. [appellant sub 3] woont aan de [locatie 1] in een portiekwoning. Dit is zijn eigen woning die met de andere woningen in het portiek als gevolg van het plan zal worden gesloopt. De woning staat dicht bij zijn werk en het centraal station van Utrecht en biedt zodoende bereikbaarheidsvoordelen. [appellant sub 3] wil hier blijven wonen. De raad heeft volgens hem niet duidelijk gemaakt waarom zijn woning voor de aanleg van een fietspad moet worden gesloopt. Aan de belangen van de eigenaren is te weinig aandacht besteed en de raad biedt geen zekerheid. Anders dan in het geval van de te slopen huurwoningen aan de Croeselaan, is voor hem na onteigening en sloop niet voorzien in vervangende huisvesting. Het kopen van een nieuwe woning in het Beurskwartier is financieel niet of nauwelijks haalbaar, zo stelt [appellant sub 3].

33.1. Aan de gronden met daarop de woning van [appellant sub 3] is in het plan de bestemming "Groen" toegekend. De gronden met deze bestemming zijn bedoeld voor de aanleg van een park. Ter plaatse van de woning van [appellant sub 3] is voorzien in de doortrekking van een oost-west fietsverbinding.

33.2. Voor zover [appellant sub 3] aanvoert dat het plan niet vastgesteld had mogen worden, omdat nog onvoldoende zekerheid bestaat of tijdig kan worden voorzien in een andere woning, overweegt de Afdeling dat dit in het algemeen geen noodzakelijke voorwaarde is voor de vaststelling van een bestemmingsplan. In dit geval heeft de raad onderkend dat uitvoering van het plan uitsluitend mogelijk zal zijn door minnelijke verwerving of onteigening van de daarvoor benodigde gronden en objecten, waaronder de woning van [appellant sub 3]. Daarbij is minnelijke verwerving het uitgangspunt. Indien de woning van [appellant sub 3] niet minnelijk kan worden verworven en tot onteigening wordt overgegaan, zal [appellant sub 3] op grond van de onteigeningsbepalingen in de Omgevingswet schadeloos moeten worden gesteld. De raad heeft erop gewezen dat bij amendement is besloten om nader onderzoek te doen naar de mogelijkheid om de woningen aan de Croeselaan op een creatieve manier in te passen (amendement A2017/69 Creatieve inpassing panden Croeselaan). Het amendement heeft ertoe geleid dat vier onafhankelijke experts vanuit een verschillende invalshoek naar het gebied hebben gekeken en hun bevindingen in de vorm van modellen voor de invulling van het plangebied aan de gemeente hebben gerapporteerd. Ook op basis daarvan heeft de raad geconcludeerd dat behoud van de woningen niet mogelijk is. De raad heeft ook vastgesteld dat er aan de overkant van de Croeselaan, aan de Jan van Foreeststraat, woningbouw mogelijk wordt gemaakt. Deze woningen kunnen dienen als vervangende woning voor een deel van de bewoners. Op 18 mei 2022 heeft het college in het kader van de motie 'Zorgvuldig omgaan met huidige bewoners en eigenaren Croeselaan' (M2017/243) voor de uitvoering van het bestemmingsplan het 'Beurskwartier Sociaal Afsprakenkader' vastgesteld. Daarin staat onder meer dat eigenaren van woningen voorrang krijgen in het eerste bouwblok dat in het Beurskwartier ontwikkeld wordt. Hiermee acht de Afdeling de belangen van [appellant sub 3] voldoende geborgd. Zij ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad aan de belangen van [appellant sub 3] bij behoud van zijn woning een groter gewicht had moeten toekennen dan aan het belang dat is gemoeid met de vaststelling van het plan. De aanleg van het park met fietsroute ter plaatse van de woning van [appellant sub 3] maakt daarvan onderdeel uit. Zijn belangen zijn op evenwichtige wijze in de beoordeling betrokken. De uitkomst van de belangenafweging is voor hem niet onevenredig.

Het betoog slaagt niet.

33.3. Voor zover [appellant sub 3] betoogt dat het plan niet uitvoerbaar is, overweegt de Afdeling dat eigendomsverhoudingen uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet doorslaggevend zijn. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 11 mei 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1373. Dat een deel van de gronden waarop het plan ziet niet in eigendom is van de gemeente, is slechts van belang als de raad op voorhand had moeten inzien dat eigendomsverhoudingen aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staan. De raad heeft naar voren gebracht de percelen van de bestaande woningen op minnelijke wijze te willen verwerven. Wanneer verwerving op minnelijke wijze niet lukt, zal tot onteigening worden

overgegaan. De uitvoerbaarheid van het plan is in zoverre voldoende geborgd.

Het betoog slaagt niet.

[appellant sub 4]

34. [appellant sub 4] woont aan de [locatie 2], in een eigen appartement. Zijn appartement is met de bestemming "Woongebied" als zodanig bestemd, maar zal voor de planontwikkeling worden gesloopt.

[appellant sub 4] vreest voor onevenredige hinder en aantasting van het woongenot door de komst van twee woontorens nabij zijn appartement. De bezonning aan de achterzijde zal vrijwel geheel wegvallen.

34.1. Op de zitting heeft [appellant sub 4] bevestigd dat hij door de transformatie van het gebouw waar zijn woning onderdeel van is, daar niet zal kunnen blijven wonen. Dat betekent dat een verminderde bezonning in zijn woning door de komst van hoge gebouwen aan de achterzijde van de woning niet van belang is.

Het betoog slaagt niet.

35. Verder betoogt [appellant sub 4] dat de raad onvoldoende duidelijkheid biedt over de mogelijkheden tot verkoop van zijn appartement en aankoop van een nieuw appartement in Beurskwartier 1. Essentieel inzicht omtrent de aard van de nieuwe appartementen, kosten, ligging en dergelijke ontbreekt. De gemeente zet onnodig druk op mogelijke minnelijke verwerving terwijl de mogelijke bouw pas over vijf tot zeven jaar start. Dit stelt hem door de onduidelijkheden in een achterstandspositie. Ook zal dit ertoe leiden dat hij vaker dan eenmaal zal moeten verhuizen.

35.1. De Afdeling verwijst naar wat zij onder 33.2 bij het beroep van [appellant sub 3] heeft overwogen. Daaraan voegt zij toe dat het hier gaat om een langdurig proces, waarin nog de nodige stappen moeten worden gezet. Het gemeentebestuur heeft de wettelijke procedure gevolgd. Niet is gebleken dat de gemeente of de door haar ingeschakelde gemachtigde bewust onjuiste informatie aan [appellant sub 4] heeft gegeven. Dat, zoals [appellant sub 4] stelt, in de procedure bepaalde standpunten verkeerd zijn begrepen, is onvoldoende voor het oordeel dat de raad om die reden onjuist is geïnformeerd en hij een onjuist besluit heeft genomen. De omstandigheid dat nog veel onduidelijk is over de nieuwe appartementen, moet bij de besprekingen met de gemeente aan de orde komen. Dit raakt het bestemmingsplan in zoverre niet. Daarbij heeft de raad op de zitting gezegd dat ernaar gestreefd wordt dat slechts eenmaal hoeft te worden verhuisd. De Afdeling ziet geen aanleiding aan de oprechtheid van deze mededeling te twijfelen.

Het betoog slaagt niet.

36. [appellant sub 4] wijst er verder op dat van de kant van de gemeente er ten onrechte niet van wordt uitgegaan dat ook zijn procentuele aandeel in de waarde van de eigendom van de ondergrond moet worden verworven bij minnelijke verwerving van het appartement.

36.1. Ook dit is een punt dat het bestemmingsplan niet raakt. Dit zal in de gesprekken met de gemeente en bij de vaststelling van de waarde van de woning van [appellant sub 4] aan de orde moeten komen. Komen partijen hier niet minnelijk uit, zal de hoogte van de schadeloosstelling in het kader van de onteigening van de woning van [appellant sub 4] moeten worden bepaald.

Het betoog slaagt niet.

Klimaat 030

37. Klimaat 030 betoogt dat de raad ten onrechte niet heeft beoordeeld of met het plan wordt voldaan aan de klimaatvoornemens uit het Klimaatakkoord van 28 juni 2019 over de uitstoot van CO₂. De voornemens in paragraaf 3.4 van de plantoelichting zijn onvoldoende concreet. Haar zorgen op dit vlak worden ook ingegeven door de hoeveelheid en hoogte van de bebouwing die de raad binnen het plangebied mogelijk heeft gemaakt.

37.1. Het gaat Klimaat 030 om de zogeheten BENG-normen (bijna energieneutraal gebouw), energiekosten bij sloop en bouw, de warmte-koudevraag, duurzame energie van buiten het plangebied, circulair bouwen en hergebruik beton, klimaatadaptatie, diervriendelijk bouwen en het gebruik van regenwater en het planten van bomen. Klimaat 030 heeft niet aangeduid op grond van welke wettelijke bepalingen genoemde ambities en doelstellingen in een bestemmingsplan (met verbrede reikwijdte) moeten worden opgenomen. Dit vloeit ook niet dwingend voort uit het Klimaatakkoord. In paragraaf 3.4 van de plantoelichting is de raad ingegaan op klimaat en duurzaamheid. Anders dan Klimaat 030 stelt,

heeft de raad daar voor verschillende van de door Klimaat 030 genoemde aspecten concrete uitgangspunten benoemd. In aanvulling daarop heeft de raad in artikel 5.2, tweede lid, aanhef en onder a, derde blokje, van de planregels bepaald dat bij de inrichting van het gebied rekening wordt gehouden met de gevolgen van klimaatverandering, zoals wateroverlast en hoge temperaturen. En in artikel 5.5, eerste lid, aanhef en onder c en d, heeft hij voor de vergunningverlening voor de bouwblokken en gebouwen voorwaarden opgenomen die zien op het beheersen en beperken van de gevolgen van de klimaatverandering door bijvoorbeeld maatregelen inzake een efficiënt energiegebruik, waterafvoer en groene daken op de lagere gebouwen. Daarnaast bevat het Bouwbesluit 2012 bepalingen in deze zin. Uit artikel 5.6, eerste lid, aanhef en onder b en c, volgt dat het college beleidsregels zal vaststellen die onder meer gaan over gebouwen en de situering daarvan in relatie tot de gevolgen van klimaatverandering. Bij de vergunningverlening zal aan die beleidsregels en de opvolger van het Bouwbesluit 2012 (het Besluit bouwwerken leefomgeving) worden getoetst. In zoverre kunnen de vraag of toepassing wordt gegeven aan de maximale bouwmogelijkheden van het plan en de vraag naar de mogelijke extra klimaatgevolgen daarvan bij de vergunningverlening aan de orde komen. Daarbij zijn de uitgangspunten in de plantoelichting niet zonder betekenis. Met wat de raad naar voren heeft gebracht, heeft hij naar het oordeel van de Afdeling voldoende rekening gehouden met de punten waarop Klimaat 030 haar zorgen heeft geuit. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanknopingspunten voor de verwachting dat bij de uitvoering van het plan met de door Klimaat 030 genoemde ambities en doelstellingen niet in voldoende mate rekening kan en zal worden gehouden.

Het betoog slaagt niet.

Planschade

38. Rabobank betoogt dat wat betreft het Ondaatje ten onrechte geen onderzoek naar planschade is gedaan. De financiële uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan staat daarmee volgens haar niet vast.

38.1. In de voorbereiding van het bestemmingsplan is onderzoek naar planschade gedaan. De resultaten van de planschadeonderzoeken zijn neergelegd in paragraaf 3.7 van de plantoelichting. Enige planschade valt te verwachten. De kosten daarvan zijn opgenomen in de grondexploitatie en worden gedekt door de opbrengsten van de gebiedsontwikkeling. Dit geldt volgens de raad ook voor de planschade die Rabobank eventueel lijdt. De Afdeling heeft geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de mogelijke planschade van Rabobank niet binnen de grondexploitatie kan worden opgevangen. Er bestaat volgens haar bovendien geen aanleiding aan te nemen dat de waardevermindering die Rabobank stelt te lijden, zo groot zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die zijn betrokken bij de gebiedsontwikkeling, waar het Ondaatje deel van uitmaakt.

Het betoog slaagt niet.

Relativiteitsvereiste

39. Voor zover de beroepsgronden niet slagen, is de Afdeling niet ingegaan op de vraag of het relativiteitsvereiste aan vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in de weg staat.

Einduitspraak beroepen [appellant sub 3], [appellant sub 4] en Klimaat 030

40. De beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 4] en Klimaat 030 zijn ongegrond. De raad hoeft hun proceskosten niet te vergoeden. Deze uitspraak is in zoverre een einduitspraak, zodat de procedure voor [appellant sub 3], [appellant sub 4] en Klimaat 030 hiermee ten einde komt.

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.

41.2. Voor zover de raad de Afdeling heeft verzocht om de voorwaarde over de gesloten bouwblokken - artikel 5.5, eerste lid, onder b, onder punt 1, van de planregels - te schrappen, geeft de Afdeling de raad mee dat hij dit zelf kan doen in het kader van de bestuurlijke lus.

41.3. De Afdeling gaat ervan uit dat de raad voor een aantal onder 41.1 vermelde punten een nieuw besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan zal nemen. Ook voor zover het gaat om de daar bedoelde aanvullende motiveringen en afwegingen kan de raad ervoor kiezen om een gewijzigd of nieuw besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan te nemen.

41.4. De raad moet de Afdeling en de andere partijen voor wie deze uitspraak geen einduitspraak is, de uitkomst medelen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendmaken en medelen. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten en griffierecht Rabobank, Jaarbeurs Holding en andere en SRLEV en GVR500 Building

42. In de einduitspraak wordt voor Rabobank, Jaarbeurs Holding en andere en SRLEV en GVR500 Building beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 3], [appellant sub 4] en Stichting Klimaat 030 ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Utrecht op om:

a. 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 omschreven gebreken in het besluit van 25 november 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Beurskwartier 1" te herstellen, en zo nodig het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen, en;

b. de Afdeling en de andere partijen voor wie deze uitspraak geen einduitspraak is, de uitkomst mee te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. H.J.M. Besselink en mr. N.H. van den Biggelaar, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Bechinka, griffier.

w.g. Ten Veen

voorzitter

w.g. Bechinka

griffier

BIJLAGE - Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

[]

3. Het bestuursorgaan stelt het nieuwe besluit onverwijld ter beschikking aan het orgaan waarbij het beroep aanhangig is.

[]

Artikel 6:22

Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Artikel 8:69a

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.

Burgerlijk Wetboek

Artikel 5:37

De eigenaar van een erf mag niet in een mate of op een wijze die volgens artikel 162 van Boek 6 onrechtmatig is, aan eigenaars van andere erven hinder toebrengen zoals door het verspreiden van rumoer, trillingen, stank, rook of gassen, door het onthouden van licht of lucht of door het ontnemen van steun.

Artikel 5:50

1. Tenzij de eigenaar van het naburige erf daartoe toestemming heeft gegeven, is het niet geoorloofd binnen twee meter van de grenslijn van dit erf vensters of andere muuropeningen, dan wel balkons of soortgelijke werken te hebben, voor zover deze op dit erf uitzicht geven.

[]

Wegenwet

Artikel 9

1. Een weg, niet behorende tot de in artikel 8 bedoelde, kan aan het openbaar verkeer worden onttrokken bij een besluit van den raad der gemeente, waarin de weg is gelegen.

Crisis- en herstelwet

Artikel 1.6a

Na afloop van de termijn voor het instellen van beroep kunnen geen beroepsgronden meer worden aangevoerd.

Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet

Artikel 7c

[]

6. In het bestemmingsplan kunnen tevens regels worden gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Daarbij kan

worden bepaald dat de beleidsregels worden vastgesteld door de raad of door burgemeester en wethouders.

[]

10. Bij de vaststelling van het bestemmingsplan kan de raad besluiten af te wijken van artikel 6.12, eerste en derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, met dien verstande dat een exploitatieplan door burgemeester en wethouders kan worden vastgesteld bij een omgevingsvergunning voor het bouwen.

11. Indien toepassing wordt gegeven aan het tiende lid, geldt dat:

[]

c. daarvoor in het bestemmingsplan een of meer exploitatiegebieden worden aangewezen;

[]

14. In aanvulling op artikel 3.6, eerste lid, onder c, van de Wet ruimtelijke ordening kan bij het bestemmingsplan worden bepaald dat het met het oog op de regels bedoeld in het eerste lid verboden is zonder omgevingsvergunning, gronden of bouwwerken te gebruiken voor een daarbij aangegeven activiteit, als de activiteit niet in strijd is met het bestemmingsplan. Voor toepassing van deze bepaling in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht wordt deze vergunning aangemerkt als een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van die wet. De vergunning wordt verleend als wordt voldaan aan de daartoe in het bestemmingsplan gestelde voorwaarden.

[]

Artikel 7g

1. De voor het grondgebied van een gemeente vastgestelde bestemmingsplannen gelden als één bestemmingsplan.

2. Artikel 7c is op een gehele of gedeeltelijke herziening van het bestemmingsplan, bedoeld in het eerste lid, van overeenkomstige toepassing.

3. Een bestemmingsplan voor een gedeelte van het grondgebied van een gemeente dat na het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit onherroepelijk wordt, maakt vanaf het tijdstip waarop dit bestemmingsplan onherroepelijk is geworden deel uit van het bestemmingsplan, bedoeld in het eerste lid.

4. Dit artikel is van toepassing op de gemeenten:

[]

p. Utrecht

[].

Artikel 11

[]

2. Indien tegen het besluit beroep openstaat, wordt bij het besluit en bij de bekendmaking van het besluit voorts vermeld dat:

a. de beroepsgronden in het beroepschrift worden opgenomen;

b. het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard, indien binnen de beroepstermijn geen gronden zijn ingediend, en

c. deze na afloop van de beroepstermijn niet meer kunnen worden aangevuld.

Besluit ruimtelijke ordening

Artikel 3.1.6

1. Een bestemmingsplan alsmede een ontwerp hiervoor gaan vergezeld van een toelichting, waarin zijn neergelegd:

[]

f. de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

[]

Bestemmingsplan "Beurskwartier 1"

Artikel 3.1 Doel van de functie

Locaties met de functie Groen zijn bedoeld voor groen met de daarbij behorende voorzieningen, voor vergroting van de leefbaarheid en een gezond leefklimaat, voor water en speel- en verblijfsplekken. Locaties met de functie Groen zijn ook bedoeld voor groen dat een gezond leefklimaat voor flora en fauna vergroot, de biodiversiteit stimuleert en voedsel en schuilgelegenheid biedt aan dieren.

Artikel 3.2 Activiteiten die bij de functie passen

Activiteiten die passen bij het doel zijn toegestaan, zoals het aanleggen, gebruiken en in stand houden van groenvoorzieningen, voet- en fietspaden, bruggen, duikers en faunapassages, geluidwerende voorzieningen, veldjes voor het uitlaten van honden, watergangen, waterpartijen, ontmoetingsplaatsen al dan niet met zitbanken of speeltoestellen, kunstobjecten.

Artikel 3.3 Activiteiten die niet mogen

De volgende activiteiten zijn in ieder geval verboden:

1. het aanleggen van parkeervoorzieningen voor motorvoertuigen;
2. het aanleggen van ontsluitingswegen voor aangrenzende functies (bestemmingen);
3. het houden van evenementen die niet voldoen aan de eisen van de Algemene Plaatselijke Verordening;
4. activiteiten die bomen aantasten;
5. activiteiten die de biodiversiteit aantasten, met uitzondering van gebruik van het groen dat op een locatie normaal is.

Artikel 5.2 Activiteiten die bij de functie passen

1. Op een locatie met de functie Woongebied zijn de volgende activiteiten met inachtneming van de in de leden 5.4 en 5.5 gestelde regels toegestaan:

[]

c. voorzieningen, in totaal maximaal 15.000 m² bedrijfsvloeroppervlak, in de vorm van:

- activiteiten die bij een levendig stadscentrum horen, te weten winkels, waaronder afhaalzaken, in totaal maximaal 2.600 m² bedrijfsvloeroppervlak, het verlenen van diensten, horeca, met uitzondering de categorieën A1 en A2 van de Lijst van Horeca-activiteiten en in totaal maximaal 7.500 m² bedrijfsvloeroppervlak, sport, vermaak, cultuur, medische en paramedische diensten en andere publieksfuncties;
- bedrijfsactiviteiten van bedrijven in categorie A en B1 van de Lijst van bedrijven in de woonomgeving;
- onderwijs, kinderopvang;

[]

2. In de openbare ruimte zijn toegangspaden, ontsluitingswegen, groenvoorzieningen, verblijfsgebied, terrassen, ongebouwde voorzieningen voor parkeren en het stallen van fietsen, voorzieningen voor het verzamelen en afvoeren van afval, waterberging, nutsvoorzieningen en de daarbij horende activiteiten toegestaan, waarbij de volgende regels in acht genomen worden:

a. de inrichting van de openbare ruimte voldoet aan de volgende voorwaarden:

[]

- in het noordelijke deel van het plangebied komt een park met een minimaal oppervlak van 3.000 m²;
- de inrichting van het gebied houdt rekening met de gevolgen van klimaatverandering, zoals wateroverlast en hoge temperaturen en voldoet aan de gemeentelijke toegankelijkheidseisen;
- de voorzieningen voor autoverkeer zijn beperkt tot uitsluitend de voorzieningen die nodig zijn voor het laden en lossen en voor het parkeren van deelauto's, hulpdiensten en auto's van invaliden; in de openbare ruimte is op of boven maaiveldniveau geen plaats voor het parkeren van andere auto's;

[]

Artikel 5.4 Nieuwe activiteiten alleen met vergunning

1. Het is verboden om zonder vergunning activiteiten te starten. De vergunning wordt verleend als voldaan wordt aan de beoordelingsregels van lid 5.5.
2. Het verbod onder 1 is niet van toepassing op bestaande activiteiten en op de activiteiten die in lid 5.2 onder 2 genoemd worden.

Artikel 5.5 Voorwaarden voor een vergunning

1. Burgemeester en wethouders verlenen de vergunning van lid 5.4 alleen voor activiteiten en voorzieningen die in lid 5.2 worden genoemd, die niet in strijd zijn met de regels in lid 5.3 en als voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- a. een bouwwerk wordt gebouwd en gebruikt in overeenstemming met lid 5.2;
- b. gebouwen voldoen aan de volgende voorwaarden:
 - gebouwen vormen gesloten bouwblokken;
 - de hoogte van een gebouw bedraagt maximaal 30 meter; een hoogte tot 45 meter is ook toegestaan en er mogen maximaal 8 gebouwen in de vorm van een toren gebouwd worden die hoger zijn dan 45 meter, met een maximale hoogte van 90 meter en een maximale breedte van 30 meter, als die hogere bebouwing geen onevenredige hinder voor de omgeving veroorzaakt;
 - een gebouw in de vorm van toren dat hoger is dan 45 meter staat ter plaatse of in de nabijheid van de locatie die in bijlage 5, Schets van de locatie van de torens, bij de regels is aangegeven en heeft een grondvlak van maximaal 750 m² en maximale hoogte van 90 meter als de locatieaanduiding van het gebouw in die bijlage een rode kleur heeft en in de andere gevallen een grondvlak van maximaal 650 m² en een maximale hoogte van 70 meter; de omvang van het grondvlak wordt op 45 meter hoogte gemeten;
- c. de situering van de bouwblokken laat voldoende ruimte voor ecologische verbindingen met de gebieden rond het plangebied, een park in het noordelijke deel van minimaal 3.000 m² en voor maatregelen in verband met de gevolgen van klimaatverandering, zoals wateroverlast en hoge temperaturen;
- d. een gebouw levert een evenredige bijdrage aan het beheersen en beperken van de gevolgen van de klimaatverandering bijvoorbeeld met maatregelen die leiden tot een efficiënt energiegebruik, voorzieningen voor waterafvoer of groene daken op de lagere gebouwen;
- e. activiteiten die op de begane grond van een gebouw plaatsvinden doen geen afbreuk aan de beleving van een levendig straatbeeld;
- f. geluidsonderzoek toont aan hand van de door het Rijk uitgegeven Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai aan dat de geluidbelasting door activiteiten of installaties die bij de representatieve bedrijfssituaties van de Jaarbeurs horen op het moment van een aanvraag binnen de onderstaande normen blijft:
 - op de gevel van een woning of van een andere geluidsgevoelige verblijfsruimte mag het langtijdgemiddelde geluidniveau van 7-19 uur niet meer zijn dan 45 dB(A), van 19-23 uur niet meer dan 40 dB(A) en van 23-7 uur niet meer dan 35 dB(A); vanaf de vierde bouwlaag zijn waarden toegestaan die maximaal 5 dB(A) hoger zijn dan de genoemde waarden;
 - op de gevel van een woning of van een andere geluidsgevoelige verblijfsruimte mag het maximale geluidniveau van 7-19 uur niet meer zijn dan 70 dB(A), van 19-23 uur niet meer dan 65 dB(A) en van 23-7 uur niet meer dan 60 dB(A);
- g. geluidsonderzoek toont aan hand van de door het Rijk uitgegeven Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai aan dat de geluidbelasting door installaties van de kantoren aan de Graadt van Roggenweg op het moment van een aanvraag binnen de onderstaande normen blijft:
 - op de gevel van een woning of van een andere geluidsgevoelige verblijfsruimte mag het langtijdgemiddelde geluidniveau van 7-19 uur niet meer zijn dan 50 dB(A), van 19-23 uur niet meer dan 45 dB(A) en van 23-7 uur niet meer dan 40 dB(A);
 - op de gevel van een woning of van een andere geluidsgevoelige verblijfsruimte mag het maximale geluidniveau van 7-19 uur niet meer zijn dan 70 dB(A), van 19-23 uur niet meer dan 65 dB(A) en van 23-

7 uur niet meer dan 60 dB(A);

[]

i. de totale parkeerbehoefte van alle functies, berekend volgens de algemene regels over het realiseren van voldoende parkeergelegenheid, met de systematiek die in de toelichting is beschreven, mag het aantal van 1.359 parkeerplaatsen niet overschrijden.

Artikel 5.6 Uitvoering en voortgangsbewaking

1. Burgemeester en wethouders stellen de Beleidsregels Uitvoering programma Beurskwartier 1 vast om de beoordelingscriteria die in lid 5.5 worden opgesomd in te vullen of te verduidelijken. Voor zover over het betreffende beoordelingscriterium beleidsregels zijn gesteld, beoordelen burgemeester en wethouders aan de hand van de Beleidsregels Uitvoering programma Beurskwartier 1 of een aanvraag voldoet aan de beoordelingscriteria. Als de beleidsregels worden gewijzigd, treden de gewijzigde beleidsregels in de plaats van de daarvoor geldende beleidsregels. De beleidsregels gaan over:

a. 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 meter aanvaardbaar zijn;

b. de wijze waarop de situering van gebouwen voldoende bijdraagt aan ecologische verbindingen, groen en de gevolgen van klimaatverandering;

c. wanneer een gebouw een evenredige bijdrage levert aan het beheersen en beperken van de gevolgen van klimaatverandering;

[]

Artikel 6.2 Activiteiten en voorzieningen die zijn toegestaan

Op een locatie met de functie Woongebied zijn de volgende activiteiten met inachtneming van de in de leden 6.3 tot en met 6.5 gestelde regels toegestaan:

1. wonen en de daarbij behorende activiteiten die voldoen aan de regels over de activiteit wonen en het gebruik van de woning, waarbij geldt dat er maximaal 60 woningen zijn toegestaan;

2. in het noordelijke deel, op de locaties waar een bouwhoogte van 30m is toegestaan, is op de begane grond en de eerste verdieping een centrumfunctie met een bruto vloeroppervlakte van maximaal 350 m² toegestaan; de centrumfunctie mag ruimte bieden aan de volgende activiteiten:

a. activiteiten die bij een levendig stadscentrum horen, met uitzondering van het exploiteren van winkels of afhaalzaken: het verlenen van diensten, sport, vermaak, cultuur, medische en paramedische diensten en andere publieksfuncties;

b. horeca, met uitzondering de categorieën A1 en A2 van Lijst van Horeca-activiteiten;

c. lichte bedrijfsactiviteiten door bedrijven in categorie A en B1 van de Lijst van bedrijfsactiviteiten in de woonomgeving;

d. kinderopvang.

Artikel 6.3 Nieuwe activiteiten alleen met vergunning

1. Het is verboden om zonder vergunning activiteiten te starten. De vergunning wordt verleend als voldaan wordt aan de beoordelingsregels in onderdeel 2 van dit lid en de activiteiten niet in strijd zijn met de leden 6.4 en 6.5.

2. Burgemeester en wethouders verlenen een vergunning alleen voor activiteiten en voorzieningen die in lid 6.2 worden genoemd en als het beoogde bouwwerk aan de volgende voorwaarden voldoet:

a. geluidsonderzoek toont aan hand van de door het Rijk uitgegeven Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai aan dat de geluidbelasting door het gebruiken van of door activiteiten van het parkeerterrein dat aangrenzend aan de functie Wonen aan de spoorzijde ligt op het moment van een aanvraag binnen de onderstaande normen blijft;

- op de gevel van een woning of van een andere geluidsgevoelige verblijfsruimte mag het langtijdgemiddelde geluidniveau van 7-19 uur niet meer zijn dan 45 dB(A), van 19-23 uur niet meer dan 40 dB(A) en van 23-7 uur niet meer dan 35 dB(A); vanaf de vierde bouwlaag zijn waarden toegestaan die

maximaal 5 dB(A) hoger zijn dan de genoemde waarden;

- op de gevel van een woning of van een andere geluidsgevoelige verblijfsruimte mag het maximale geluidniveau van 7-19 uur niet meer zijn dan 70 dB(A), van 19-23 uur niet meer dan 65 dB(A) en van 23-7 uur niet meer dan 60 dB(A);

[]

Artikel 6.4 Voorwaardelijke verplichting toegang parkeerterrein

Activiteiten die tot gevolg hebben dat de bestaande inrit van het parkeerterrein dat aangrenzend aan de functie Wonen aan de spoorzijde ligt geblokkeerd wordt zijn pas toegestaan op het moment dat het parkeerterrein via een nieuwe inrit bereikbaar is.

Artikel 7.2 nieuwe bouwwerken

Het bouwen is alleen toegestaan als de activiteit bouwen past bij het doel van de functie en als ook de activiteit of activiteiten waar het bouwwerk voor gebouwd wordt passen bij het doel van de functie.

Artikel 8.1 Voorwaardelijke verplichting over parkeren

1. Een vergunning voor het bouwen wordt alleen verleend, als vast staat dat er voldoende parkeergelegenheid wordt gerealiseerd.

[]

3. Aan de hand van beleidsregels waarin de normen voor parkeergelegenheid zijn opgenomen, stellen burgemeester en wethouders vast of aan de regel onder 1 wordt voldaan.

Artikel 10.2 Bouwen met een kleine afwijking van regels

Burgemeester en wethouders kunnen, voor zover geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het straat- en bebouwingsbeeld, de woonsituatie, de milieusituatie, de verkeersveiligheid, de sociale veiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen, een vergunning verlenen voor:

1. het afwijken van hoogtematen en bebouwingspercentages met maximaal 10% van deze maten en percentages, voor zover de afwijking niet leidt tot een extra bouwlaag;

[]