

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen:

J.H. Blankespoor en anderen, allen wonend te Zoetermeer,
verzoekers,

en

de raad van de gemeente Zoetermeer,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 30 januari 2023 heeft de raad het bestemmingsplan "Eleanor Rooseveltlaan 3-29" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben onder meer Blankespoor en anderen beroep ingesteld.

Blankespoor en anderen hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 23 mei 2023, waar Blankespoor en anderen, vertegenwoordigd door A.M. Hogervorst, J.C.J. Vaneman, R.E. Pels, J.M. Verbeek, W.W. Panneman, L. Willems en G. Bron, en de raad, vertegenwoordigd door drs. T. Eisenburger en J.J. Spijker, zijn verschenen. Verder is ter zitting Eleanor B.V., vertegenwoordigd door mr. S.A.B. Boer, advocaat te Amsterdam, B. Kerkhoff en G.J. Kohsiek, als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.
2. Het plan voorziet in de mogelijkheid om een wooncomplex met ten hoogste 354 appartementen te realiseren aan de Eleanor Rooseveltlaan 3-29 te Zoetermeer. Binnen het plangebied zijn in de huidige situatie enkele kantoorpanden gevestigd, die ten behoeve van de ontwikkeling worden gesloopt.
3. Blankespoor en anderen wonen in de wijk Rokkeveen, ten oosten van het plangebied. Zij vrezen als gevolg van het plan voor een aantasting van hun woon- en leefklimaat.

Participatie

4. Blankespoor en anderen betogen dat het participatieproces in strijd met de eigen participatieprocedure van de gemeente is doorlopen. Daarnaast is gehandeld in strijd met enkele van de uitgangspunten van het raadsbesluit 'Versnellingsagenda Woningbouw', waartoe de raad op 8 oktober 2018 heeft besloten. Blankespoor en anderen wijzen er hiertoe op dat de omwonenden noch voorafgaand aan de vaststelling van het zogenoemde kavelpaspoort, noch na het besluit over de versnellingsagenda zijn geraadpleegd over de voorgenomen ontwikkelingen in het plangebied. Pas op 20 april 2021 zijn omwonenden voor het eerst geïnformeerd over de in het kavelpaspoort opgenomen ontwikkelrichting. Deze bijeenkomst was echter louter informatief. Het participatieverslag dat nadien is vastgesteld, is eenzijdig en gaat ten onrechte niet in op de door Blankespoor en anderen

naar voren gebrachte bezwaren. In een vervolgon ontwerp is het plan vervolgens maar op ondergeschikte onderwerpen aangepast, terwijl de voornaamste bezwaren niet zijn meegenomen.

4.1. De voorzieningenrechter stelt vast dat niet in geschil is dat het plan in overeenstemming met de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Deze wetten verplichten niet tot het, voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan, doorlopen van een participatietraject. De voorzieningenrechter wijst er daarnaast op dat een ieder voorafgaand aan de vaststelling van het plan de mogelijkheid krijgt om, mondeling of schriftelijk, zienswijzen naar voren te brengen over het ontwerpplan. Dit heeft de wetgever voldoende gevonden om een visie op het plan naar voren te brengen. Blankespoor en anderen hebben in dit geval van die mogelijkheid ook gebruik gemaakt.

4.2. Wat het gemeentelijke participatieproces betreft, overweegt de voorzieningenrechter dat de raad heeft aangesloten bij de gemeentelijke Samenspraakverordening van 14 september 2015. De raad heeft toegelicht dat het participatieproces in dit geval volgens de Samenspraakverordening is gelopen, en dat een participatievoorstel is vastgesteld door het college, conform het bepaalde hierover in artikel 4 van de Samenspraakverordening. Het participatieproces is volgens dit voorstel doorlopen. Met het vaststellen van het Eindverslag "Participatie Plan woningbouw Eleanor Rooseveltlaan 3-29" van 14 juni 2021 afgerond. Naar aanleiding van de reacties uit de participatieprocedure zijn enkele aanpassingen doorgevoerd ten aanzien van het eerder vastgestelde kavelpaspoort, waaronder enkele hoogteaanpassingen en een verlaging van de maaiveldhoogte tussen de geprojecteerde woonbebouwing. In hetgeen Blankespoor en anderen daarover hebben aangevoerd ziet de voorzieningenrechter onvoldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat het voorafgaand aan de planprocedure doorlopen participatieproces is doorlopen in strijd met de Samenspraakverordening. In zoverre ziet de voorzieningenrechter op voorhand onvoldoende aanknopingspunten voor de verwachting dat het bestreden plan in de bodemprocedure geen stand zal houden.

Kavelpaspoort/Draagvlak

5. Blankespoor en anderen hebben bezwaren over de manier waarop het zogenoemde kavelpaspoort tot stand is gekomen. Volgens hen zijn hierin de uitgangspunten voor de in het plan voorziene ontwikkeling vastgelegd, zonder dat zij zich daarover hebben kunnen uitlaten. Dit is in het bijzonder kwalijk omdat de uitgangspunten van het kavelpaspoort niet van te voren zijn onderzocht op inpasbaarheid in de bestaande laagbouwwijk. Omdat de contouren van het plan al zijn vastgelegd in het kavelpaspoort, bestond bovendien geen ruimte meer om alternatieven voor de in het plan voorziene hoogbouw aan te dragen. Blankespoor en anderen betogen daarnaast dat voor het voorziene bouwplan geen draagvlak bestaat, gelet op de resultaten van enkele enquêtes die zij daarover hebben afgenomen in de wijk.

5.1. De voorzieningenrechter overweegt dat in de kavelpaspoorten, die onderdeel hebben uitgemaakt van het raadsbesluit over de versnellingsagenda woningbouw, waarover de raad op 8 oktober 2018 heeft besloten, ontwikkelrichtingen zijn opgenomen voor een aantal mogelijke ontwikkellocaties binnen de gemeente. De locatie Eleanor Rooseveltlaan is één van deze locaties. Blijkens wat hierover is opgenomen in de plantoelichting, is deze locatie mede gekozen vanwege de zichtlocatie aan de A12 en de nabijheid van twee NS-stations. Tevens is de locatie vanwege de nabijheid van de A12 en de Zuidweg goed per auto bereikbaar. In het kavelpaspoort voor de locatie zijn uitgangspunten opgenomen waaraan het ontwikkelplan dient te voldoen om ter plaatse de woningbouwambitie op gang te brengen. Dit biedt een vertrekpunt voor de verdere uitwerking van de plannings voor een woningbouwontwikkeling en een uitnodiging aan ontwikkelaars om met plannen te komen. In het kavelpaspoort is voor de locatie Eleanor Rooseveltlaan 3-25 aangegeven dat deze geschikt is voor woningbouw met een mix tussen woningen uit het goedkope, gemiddelde en dure segment met een mogelijke omvang van 300 tot 400 woningen. Over het gewenste woonmilieu staat in het kavelpaspoort vermeld dat het daarbij gaat om een stedelijk woonmilieu met een diversiteit aan woontypen (grondgebonden, gestapeld en hoogbouw tot 90 m), op een zichtlocatie met een hoge (woon)dichtheid.

5.2. In wat Blankespoor en andere daarover hebben aangevoerd ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor de conclusie dat de ruimtelijke afweging over de voorziene woningbouw op de locatie al heeft plaatsgevonden met de vaststelling van het kavelpaspoort. Met de raad is de voorzieningenrechter van opvatting dat hierin slechts de ruimtelijke contouren zijn neergelegd waaraan een eventuele ontwikkeling dient te voldoen. Dat dit op zichzelf bezien mogelijk is, heeft de Afdeling eerder overwogen in haar uitspraak van 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1971, r.o. 20.1. Dat de ruimtelijke uitgangspunten van het kavelpaspoort zijn vertaald naar de ontwikkelingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, betekent op zichzelf bezien dan ook niet dat aan de vaststelling van het plan geen deugdelijke ruimtelijke afweging ten grondslag ligt. De raad heeft toegelicht dat er in dit geval ook niet is vastgehouden aan de ontwikkelrichting uit het kavelpaspoort, en dat – rekening houdend met onder meer de belangen van omwonenden – enkele aanpassingen zijn gedaan aan het uiteindelijk in het bestemmingsplan voorziene bouwplan. Zo is de maximaal toegestane bouwhoogte geen 90 m, maar 67 m en maakt het bestemmingsplan op de plek het meest nabij de bestaande woningen van Blankespoor en anderen een hoogte mogelijk variërend van 13,5 m tot 30 m. Ter plaatse is in de huidige situatie, gelet op de mogelijkheden die het bestemmingsplan "Rokkeveen" ter plaatse biedt, bebouwing toegestaan tot 36 m. De enkele vaststelling van het kavelpaspoort, voorafgaand aan de planprocedure, staat naar het oordeel van de voorzieningenrechter dan ook niet aan de rechtmatigheid van het voorliggende plan in de weg.

5.3. Ten aanzien van het betoog dat er volgens Blankespoor en anderen onvoldoende draagvlak is voor de ontwikkeling waarin het plan voorziet, overweegt de voorzieningenrechter dat er geen wettelijke regel is die bepaalt dat een ruimtelijk plan een ontwikkeling alleen mogelijk mag maken als

daarvoor voldoende draagvlak bij omwonenden bestaat. Bij het vaststellen van een bestemmingsplan als het voorliggende dat voorziet in realisering van woningen moet, samengevat, een afweging worden gemaakt tussen het algemeen belang om te voorzien in de behoefte aan woningen en andere belangen, zoals die van omwonenden van de in het plan voorziene woningen. Draagvlak vormt een aspect van de belangenafweging die het bevoegd gezag bij de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het plan moet maken. Het ontbreken van draagvlak op lokaal niveau is in die belangenafweging niet zonder meer het meest zwaarwegend en het is ook niet zonder meer beslissend voor de rechtmatigheid van het besluit. Bij de voorlopige beoordeling van de beroepsgronden zal hierna worden getoetst - voor zover de beroepsgronden daartoe aanleiding geven - of de raad zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan, in aanmerking genomen de belangen van onwonenden, in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 28 oktober 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2566), onder 25.2, 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:837, onder 4.2, en 10 mei 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1829, onder 17.1).

Parkeren

6. Blankespoor en anderen betogen dat bij de aan het plan ten grondslag gelegde parkeerberekening is uitgegaan van onjuiste uitgangspunten. Volgens hen is gerekend met te lage parkeernormen. Zij wijzen hierbij op een onderzoek naar autobezit en parkeren dat is uitgevoerd in opdracht van de gemeente in 2020. Daarnaast is volgens hen nog maar zeer de vraag of de uitwisselbaarheid van parkeerplaatsen goed in het plan is geregeld.

6.1. Ingevolge artikel 9.1 van de planregels is geborgd dat in geval van nieuwbouw, uitbreiding of functiewijziging van gebouwen en/of voorzieningen pas een omgevingsvergunning mag worden verleend als voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein worden gerealiseerd. Er is sprake van voldoende parkeerplaatsen als wordt voldaan aan de normen en eisen die zijn neergelegd in de door het bevoegd gezag vastgelegde beleidsregels met betrekking tot parkeren, zoals die gelden op het tijdstip van het indienen van de aanvraag om omgevingsvergunning.

6.2. In paragraaf 4.3 van de plantoelichting is ingegaan op het onderdeel parkeren. Hieruit volgt dat het benodigde aantal parkeerplaatsen voor de ontwikkeling is bepaald op basis van het hiervoor geldende beleid, te weten de Nota Parkeerbeleid (auto en fiets) Zoetermeer 2019 (hierna: de Nota Parkeerbeleid). Dat kan worden voldaan aan de daarin opgenomen parkeernormen volgt uit het rapport "Mobiliteitstoets Eleanorpark (Eleanor Rooseveltlaan 3-29)" van Rho van 6 september 2022 (hierna: de Mobiliteitstoets). Uit dit onderzoek volgt dat de totale parkeerbehoefte van het plan, rekening houdend met de uitwisselbaarheid van de parkeerplaatsen, 309 parkeerplaatsen bedraagt. Deze parkeerplaatsen kunnen worden gerealiseerd binnen de twee parkeergarages, die zijn voorzien binnen het plangebied.

6.3. In hetgeen Blankespoor en anderen daarover hebben aangevoerd, ziet de voorzieningenrechter onvoldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat de raad bij het bepalen van de parkeerbehoefte niet heeft kunnen uitgegaan van de parkeernormen, zoals die zijn opgenomen in de Nota Parkeerbeleid. Deze parkeernormen zijn blijkens paragraaf 4.2 van die nota bepaald aan de hand van de in 2018 geactualiseerde parkeerkencijfers van het CROW. Deze kencijfers zijn door het CROW opnieuw uitgebracht en in december 2018 gepubliceerd in publicatie 381 'Toekomstbestendig parkeren. Van parkeerkencijfers naar parkeernormen'. Het CROW houdt bij het bepalen van de parkeerkencijfers rekening met een aantal uitgangspunten, waaronder de verstedelijkingsgraad, het gebiedstype en de functie. Voor woonfuncties geldt ingevolge de Nota Parkeernormen dat een uitsplitsing wordt gemaakt naar woonsegment. Dat heeft er in dit geval in geresulteerd dat rekening houdend met het in het plan beoogde woonprogramma is gerekend met parkeernormen voor gestapelde woningen in de segmenten goedkoop/sociaal, midden en duur. De resultaten van de stadspeiling over het gemiddelde autobezit, waarnaar Blankespoor en anderen verwijzen, bieden naar het oordeel van de voorzieningenrechter onvoldoende aanknopingspunten voor twijfel aan de juistheid van de aan het plan ten grondslag gelegde parkeerberekening.

6.4. Wat het dubbelgebruik van parkeerplaatsen betreft, overweegt de voorzieningenrechter dat hierover in de Mobiliteitstoets wordt vermeld dat de voorziene parkeervoorzieningen toegankelijk zullen zijn voor zowel bewoners als bezoekers van de woningen en personeel en bezoekers van de commerciële functies. Omdat bewoners en bezoekers van dezelfde parkeerplaatsen gebruik zullen maken, maar de parkeerbehoefte gedurende de dag verschilt, kunnen plaatsen dubbel worden gebruikt. Dit dubbelgebruik is bepaald aan de hand van de aanwezigheidspercentages die zijn opgenomen in de Nota Parkeerbeleid. Bij toepassing van aanwezigheidspercentages dienen de parkeerplaatsen volgens dit beleid volledig uitwisselbaar te zijn. Met het toepassen van de aanwezigheidspercentages bij volledig uitwisselbare parkeerplaatsen kan de parkeerbehoefte van het plan verder gereduceerd worden en wordt duidelijk op welk moment de vraag naar parkeren het grootst is. Bij de verdere uitwerking van het bouwplan zal de uitwisselbaarheid en toegankelijkheid geregeld worden, aldus de Mobiliteitstoets.

6.5. In hetgeen Blankespoor en anderen daarover hebben aangevoerd ziet de voorzieningenrechter onvoldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat onvoldoende is verzekerd dat de parkeerplaatsen kunnen worden uitgewisseld, en dat in dit licht gegronde vrees bestaat dat het plan tot een toename van de parkeerdruk zal leiden in de directe omgeving van het plangebied. Hierbij betreft de voorzieningenrechter dat de raad uiteen heeft gezet dat de parkeerbehoefte van de in het plan voorziene ontwikkeling kan worden opgevangen in de te realiseren parkeervoorzieningen. De enkele omstandigheid dat er twee parkeervoorzieningen zullen worden gerealiseerd, in plaats van één, maakt naar het oordeel van de voorzieningenrechter niet dat de uitwisselbaarheid van de voorziene parkeerplaatsen onvoldoende is verzekerd. Daar komt bij dat de raad erop heeft gewezen dat de directe omgeving van het plangebied is aangewezen als zogenoemde 'blauwe zone',

waarvoor geldt dat nieuwe bewoners voor de als zodanig aangewezen gebieden geen parkeervergunning kunnen krijgen. Gelet hierop heeft de raad zich naar het oordeel van de voorzieningenrechter redelijkerwijs op het standpunt kunnen stellen dat het plan niet tot onaanvaardbare parkeerhinder zal leiden in de directe omgeving van het plangebied.

6.6. In zoverre ziet de voorzieningenrechter op voorhand onvoldoende aanknopingspunten voor de verwachting dat het bestreden plan, gelet op wat verzoekers hebben aangevoerd over het parkeeraspect, in de bodemprocedure geen stand zal houden.

Verkeersveiligheid

7. Blankespoor en anderen betogen dat bij de voorbereiding van het plan onvoldoende aandacht is besteed aan de veiligheid van langzaam rijdend verkeer, zoals voetgangers, fietsers en mensen in scootmobiel. Gezien de toename van de verkeersintensiteit die de in het plan voorziene ontwikkeling tot gevolg heeft, had volgens hen onderzocht moeten worden welke maatregelen er nodig zijn om de verkeersveiligheid te verbeteren.

7.1. Ingevolge het plan zijn aan de gronden aan de oostzijde van het plangebied bestemd voor de bestemmingen "Verkeer – Verblijfsgebied" en "Groen". Deze gronden zijn mede aangewezen voor paden, in- en uitritten alsmede langzaam-verkeerroutes. De voor "Verkeer – Verblijfsgebied" aangewezen gronden zijn daarnaast aangewezen voor onder meer wegen, erven en pleinen.

7.2. De gevolgen van het plan voor de verkeersafwikkeling zijn beoordeeld in het mobiliteitsonderzoek. In paragraaf 6 daarvan staat dat het plan leidt tot een verkeersgeneratie van ongeveer 1.886 mvt/etmaal op een gemiddelde weekdag. Dit komt neer op 2.103 mvt/etmaal op een werkdag. Deze verkeersintensiteit kan blijkens het mobiliteitsonderzoek worden afgewikkeld via de uitvalswegen Moeder Teresasingel en de Zuidweg. In de Mobiliteitstoets wordt daarnaast ingegaan op de gevolgen van het plan voor de verkeersveiligheid van langzaam rijdend verkeer. Hierover wordt opgemerkt dat de langzaam rijdend verkeer route richting het station een aandachtspunt vormt. De kortste route gaat via de Louis Braillelaan, waar een looproute is voorzien, maar de mogelijkheid bestaat dat ook fietsers van deze oversteek gebruik zullen maken. Het gevolg is meer oversteekbewegingen. Om die reden zou de voetgangersoversteek hier duidelijker en veiliger moeten worden uitgevoerd. Om het gebruik van deze oversteek door fietsers te ontmoedigen en deze verkeersdeelnemers naar een veiligere fietsroute te sturen, zou hier een oversteek uitgevoerd kunnen worden die beveiligd is met bijvoorbeeld een hekwerk, dat doorfietsen voorkomt, en oversteken met de fiets aan de hand wel mogelijk maakt.

7.3. De voorzieningenrechter stelt voorop dat verkeersmaatregelen, zoals die worden voorgesteld in de Mobiliteitstoets, volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling een uitvoeringsaspect van een bestemmingsplan betreffen, die niet kunnen worden opgenomen in een bestemmingsplan (zie de uitspraak van de Afdeling van 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2392, r.o. 7.2). Wat de verkeerskundige

aanvaardbaarheid van het plan betreft, overweegt de voorzieningenrechter dat uit de Mobiliteitstoets volgt dat er mogelijk oneigenlijk gebruik van de voorziene oversteek naar de Louis Brilledreef optreedt doordat fietsers van die oversteek gebruik zullen maken. De raad heeft zich echter op het standpunt gesteld dat mocht dit oneigenlijke gebruik zich voordoen, en dit tot ongewenste of gevaarlijke verkeerssituaties leidt, op dat moment wordt bezien of en zo ja welke verkeerskundige maatregelen moeten worden getroffen. De raad heeft inzichtelijk gemaakt dat deze maatregelen mogelijk zijn binnen de geldende bestemmingen die aan de gronden ter plaatse van de oversteek gelden. Gelet hierop, en gelet op de conclusie uit de Mobiliteitstoets dat de als gevolg van het plan optredende verkeersintensiteiten kunnen worden afgewikkeld over de bestaande infrastructuur, is de voorzieningenrechter van oordeel dat de raad zich redelijkerwijs op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan wat de verkeersafwikkeling van en naar het plangebied betreft, aanvaardbaar is.

7.4. Ook in zoverre ziet de voorzieningenrechter op voorhand geen aanknopingspunten voor de verwachting dat het bestreden plan in de bodemprocedure geen stand zal houden.

Luchtkwaliteit

8. Blankespoor en anderen betogen dat de effecten van de uitstoot van fijnstof als gevolg van het plan niet goed zijn onderzocht.

8.1. De raad heeft in paragraaf 5.4 van de toelichting van het bestemmingsplan aangegeven dat een ontwikkeling van 354 woningen onder het Besluit niet in betekende mate (NIBM) valt. Dat houdt in dat nader onderzoek in principe niet noodzakelijk is omdat de gevolgen voor de luchtkwaliteit, van projecten die onder het NIBM vallen, verwaarloosbaar klein zijn. De raad heeft bovendien in het kader van een beoordeling van de goede ruimtelijke ordening de luchtkwaliteit ter plaatse van de projectlocatie Eleanor Rooseveltlaan nader beschouwd. Dit is gedaan aan de hand van de monitoringstool van het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL). Daaruit blijkt dat in 2020 de jaargemiddelde concentraties stikstofdioxide en fijnstof langs de Zuidweg ruimschoots onder de grenswaarden lagen. Hetgeen Blankespoor en anderen hebben aangevoerd biedt onvoldoende aanknopingspunten voor de conclusie dat de raad de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit onvoldoende in ogenschouw heeft genomen.

8.2. Ook in zoverre ziet de voorzieningenrechter op voorhand geen aanknopingspunten voor de verwachting dat het bestreden plan in de bodemprocedure geen stand zal houden.

Stikstofdepositie

9. Blankespoor en anderen betogen dat de stikstofeffecten van het plan op de nabij gelegen Natura 2000-gebieden Meijendel en De Wilck niet goed zijn onderzocht.

9.1. De voorzieningenrechter overweegt dat de dichtstbijzijnde Natura 2000-gebieden "Meijndel" en "De Wilck" op geruime afstanden van ten minste 15 km zijn gelegen van de woningen van Blankespoor en anderen. Gelet hierop bestaat geen verwevenheid van het natuurbelang dat de Wet natuurbescherming beoogt te beschermen en het belang van Blankespoor en anderen om gevrijwaard te blijven van een aantasting van hun woon- en leefklimaat (zie de uitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, r.o. 10.51-10.52). Dit betekent dat deze beroepsgrond vanwege het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

9.2. Het betoog geeft dus geen aanleiding voor de verwachting dat het bestemmingsplan niet in stand zal kunnen blijven.

Grondexploitatie/Staatssteun

10. Blankespoor en anderen betogen dat ten onrechte geen exploitatieplan is opgesteld voor het bestemmingsplan. De grondruil tussen de gemeente en de ontwikkelaar, die nodig is om de in het plan voorziene ontwikkeling te realiseren, berust volgens verzoekers op een onjuiste taxatie van de grondwaarde. Volgens verzoekers wordt de ontwikkelaar bevoordeeld als gevolg van de grondruil.

10.1. Ingevolge artikel 6.12, eerste lid, van de Wro stelt de raad een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorzien. Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, kan de raad, in afwijking van het eerste lid, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is.

10.2. De voorzieningenrechter laat in het midden of verzoekers belanghebbenden zouden zijn bij het besluit tegen het niet vaststellen van een exploitatieplan. De voorzieningenrechter stelt vast dat het betoog van Blankespoor en anderen zich richt tegen het niet vaststellen van een exploitatieplan. Echter, indien de raad een exploitatieplan zou hebben gemaakt, zou de voorzieningenrechter voor de vraag hebben gestaan in hoeverre het belang van Blankespoor en anderen zich strekt tot het belang waartoe artikel 6.12, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wro strekt. Dit artikel strekt tot bescherming van de financiële belangen van de gemeente en van de belangen van degenen die, indien een exploitatieplan zou zijn vastgesteld, rechtstreeks met het verhaal van kosten verbonden aan de exploitatie van in het betrokken gebied opgenomen gronden te maken kunnen krijgen (zie de uitspraak van de Afdeling van 28 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2579, r.o. 9.4). Het staat vast dat Blankespoor en anderen gelet op hun eigendomsposities geen bouwplan kunnen verwezenlijken binnen het plangebied waarvoor een exploitatieplan moet worden opgesteld. Daarom hadden zij ook in het geval dat de raad wel een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, niet geconfronteerd kunnen worden met een verhaal van kosten verbonden aan de exploitatie van gronden gelegen in het exploitatiegebied. Dit betekent dat deze beroepsgrond vanwege het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden

tot vernietiging van het bestreden besluit. Het betoog geeft dus geen aanleiding voor de verwachting dat het bestemmingsplan niet in stand zal kunnen blijven. Daarom ziet de voorzieningenrechter geen reden voor het treffen van een voorlopige voorziening.

10.3. Voor zover Blankespoor en anderen stellen dat het bestemmingsplan financieel-economisch niet uitvoerbaar is omdat vermoed wordt dat sprake is van ongeoorloofde staatssteun in verband met een grondruil, overweegt de voorzieningenrechter als volgt.

Ingevolge artikel 108, derde lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie moet de Europese Commissie op de hoogte worden gesteld van een voornemen tot invoering van een staatssteunmaatregel en mag deze maatregel niet worden uitgevoerd voordat de Commissie deze heeft goedgekeurd.

Indien een appellant stelt dat ongeoorloofde staatssteun aan de orde zou zijn, dient beoordeeld te worden of het relativiteitsvereiste in de weg staat aan vernietiging van het bestreden besluit op de grond dat het bestemmingsplan financieel-economisch niet uitvoerbaar is. Het relativiteitsvereiste brengt met zich dat belanghebbenden die zich niet kunnen beroepen op artikel 108, derde lid, van het VWEU, omdat die bepaling kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belangen, evenmin schending van dat artikel ten grondslag kunnen leggen aan hun betoog dat het project waarop het bouwplan ziet niet uitvoerbaar is.

Uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie volgt dat artikel 108, derde lid, van het VWEU strekt tot bescherming van de belangen van concurrenten (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 25 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2904 (Rotterdam)).

Indien het belang van omwonenden of grondeigenaren is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat en zij niet stellen en zo nodig aannemelijk maken dat zij zijn onderworpen aan een heffing die integrerend onderdeel uitmaakt van de door hen gestelde steunmaatregel, strekt artikel 108, derde lid, van het VWEU daarom kennelijk niet tot bescherming van hun belang.

10.4. De voorzieningenrechter overweegt dat het belang van Blankespoor en anderen is gelegen in het behoud van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van hun eigen woningen en dat zij niet hebben gesteld, noch aannemelijk hebben gemaakt dat zij zijn onderworpen aan een heffing die integrerend onderdeel uitmaakt van de door hen gestelde steunmaatregel. Gelet hierop is de conclusie dat artikel 108, derde lid, van het VWEU kennelijk niet strekt tot bescherming van hun belang. Dat betekent dat deze beroepsgrond vanwege het relativiteitsvereiste uit artikel 8:69a van de Awb niet kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

10.5. Het betoog geeft dus geen aanleiding voor de verwachting dat het bestemmingsplan niet in stand zal kunnen blijven. Daarom ziet de voorzieningenrechter geen reden voor het treffen van een voorlopige voorziening.

Conclusie

11. Gelet op het vorenstaande bestaat aanleiding het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af te wijzen.
12. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

wijst het verzoek af.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. W. Sommer, griffier.

w.g. Van Ravels
voorzieningenrechter

w.g. Sommer
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 juni 2023

901
Verzonden: 5 juni 2023