

AWB-ADVIESCOMMISSIE

Aan: Provinciale staten van Utrecht
Onderwerp: Advies inzake de bezwaarschriften van de gemeente Stichtse Vecht en de Ondernemersvereniging Stichtse Vecht tegen het besluit van Provinciale Staten om de drie P+R-terreinen nabij P+R Breukelen, te weten P1, P2 en P3, aan het openbaar verkeer te onttrekken.
Datum: 13 februari 2025
Nummer: BZW.24.042.001
BZW.24.046.001

1. Samenvatting van het advies

De commissie adviseert het bestreden besluit onder verbetering van de motivering in stand te laten.

De commissie verzoekt om haar een afschrift van de beslissing op het bezwaarschrift te sturen.

2. Samenvatting van het geschil

Op 14 mei 2024 is er door de Gedeputeerde Staten van Utrecht (hierna: GS) het besluit genomen om betaald parkeren in te willen voeren op de drie parkeerterreinen bij station Breukelen (hierna: P+R Breukelen). Om het betaald parkeren achter een slagboom in te kunnen voeren is er een besluit van de Provinciale Staten van Utrecht (hierna: PS) nodig om de P+R-terreinen te onttrekken aan het openbaar verkeer op grond van artikel 8, tweede lid van de Wegenwet. Op 19 juni 2024 is er door PS besloten P+R Breukelen te onttrekken aan de openbaarheid (hierna: het bestreden besluit).

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Stichtse Vecht (hierna: de gemeente) en de Ondernemersvereniging Stichtse Vecht (hierna: de OVSV) maken bezwaar tegen de onttrekking aan de openbaarheid (hierna tezamen: bezwaarmakers).

3. Wettelijk kader

Van toepassing zijn:

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb)

De Wegenwet

De Mededingingswet

4. Feiten en Procesverloop

- 16 januari 2024: GS hebben PS geïnformeerd over het voornemen om betaald parkeren in te voeren op de P+R Breukelen.
- 14 mei 2024: GS hebben besloten tot het invoeren van betaald parkeren op P+R Breukelen.
- 19 juni 2024: PS hebben besloten de drie parkeerterreinen bij P+R Breukelen te onttrekken aan de openbaarheid.
- 29 juli 2024: de gemeente dient bezwaar in tegen het bestreden besluit.
- 31 juli 2024: de OVSV dient bezwaar in tegen het bestreden besluit.
- 4 september 2024: de gemeente vraagt een voorlopige voorziening aan bij de voorzieningenrechter om het bestreden besluit van 19 juni 2024 te schorsen.
- 4 oktober 2024: de mondelinge behandeling bij de voorzieningenrechter vindt plaats. Ter zitting is tussen PS en de gemeente afgesproken dat het bestreden besluit van 19 juni 2024 wordt geschorst tot 6 weken nadat op het bezwaar is beslist en dat tot die tijd niet zal worden overgegaan tot het invoeren van betaald parkeren, waarna bezwaarmakers het verzoek om voorlopige voorziening hebben ingetrokken.

Met inachtneming van afdeling 7.2 van de Awb heeft de Awb-adviescommissie (hierna: de commissie) bezwaarmakers tijdens de op 9 december 2024 gehouden hoorzitting in de gelegenheid gesteld hun bezwaren nader toe te lichten. Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

5. De bezwaren

De gemeente Stichtse Vecht brengt – samengevat - de volgende bezwaren naar voren:

1. De gemeente is van mening dat onvoldoende duidelijk wordt gemaakt op welke locatie het onttrekkingsbesluit precies betrekking heeft. De aangegeven adressen komen, deels, niet overeen met de locatie van de parkeerterreinen en dit is in strijd met het motiveringsbeginsel ex artikel 3:46 Awb. De beschreven locaties dienen nader te worden gespecificeerd.
2. De gemeente meent dat er sprake is van een onzorgvuldige belangenafweging waarmee er niet is voldaan aan het vereiste ex artikel 3:4 lid 1 Awb. Uit de toelichting op het bestreden besluit blijkt dat de gedragsmaatregel, die PS met het betaald parkeren willen introduceren, er voornamelijk voor dient te zorgen dat het oneigenlijk gebruik van de P+R faciliteiten wordt ontmoedigd. In de toelichting wordt genoemd dat 16% van de huidige gebruikers oneigenlijk gebruik maakt van de P+R. In het bestreden besluit wordt daardoor meer waarde gehecht aan het terugdringen van een kleine minderheid, namelijk de oneigenlijke gebruikers, tegenover het merendeel van de eigenlijke gebruikers.
3. In samenhang met de onzorgvuldige belangenafweging is de gemeente ook van oordeel dat het bestreden besluit voor onevenredig nadelige gevolgen zorgt voor de huidige gebruikers van de P+R en dit is in strijd met artikel 3:4 lid 2 Awb. Iemand die dagelijks gebruik maakt van P+R Breukelen zal door deze invoering geconfronteerd worden met extra kosten van ca. € 500,- per jaar.
4. De gemeente is ervan overtuigd dat het besluit een tegenovergesteld effect zal hebben, aangezien een inwoner van de gemeente die momenteel P+R Breukelen gebruikt voor woon-werkverkeer, door de extra parkeerkosten, in de toekomst eerder geneigd zal zijn naar de eindbestemming door te rijden. Het bestreden beleid zal dus niet zorgen voor het ontlasten van het wegennetwerk, maar juist voor een extra belasting.
5. De gemeente voert aan dat PS onbevoegd zijn om het bestreden besluit te nemen vanwege het subsidiariteitsbeginsel. Het vormgeven van parkeerbeleid is een gemeentelijke aangelegenheid en PS doorkruisen deze bevoegdheid door op oneigenlijke gronden de parkeerterreinen aan de openbaarheid te onttrekken. Daarnaast is volgens de gemeente artikel 225 van de Gemeentewet van toepassing waarin staat dat het heffen van parkeerbelasting enkel de gemeente toekomt en zij is van mening dat PS deze bevoegdheid doorkruisen, door, naar de mening van de gemeente, parkeerbelasting te gaan heffen.

De Ondernemersvereniging Stichtse Vecht brengt – samengevat - de volgende bezwaren naar voren:

1. De OVSV meent dat het besluit in de eerste plaats in strijd is met het motiveringsbeginsel ex artikel 3:46 Awb vanwege het ontbreken van een correcte locatieaanduiding, waardoor het onduidelijk is op welke parkeerterreinen het bestreden besluit betrekking heeft.
2. De OVSV stelt dat de motivering van PS over de gebruiksprognose van P+R Breukelen na invoering van het betaald parkeren erg onduidelijk is en dat het risico bestaat dat P+R Breukelen al haar gebruikers verliest.
3. De belangenafweging is naar de mening van de OVSV niet, dan wel niet goed, uitgevoerd. De OVSV vindt het onbegrijpelijk dat het terugdringen van 16% oneigenlijke gebruik dermate zwaar wordt meegewogen en dat dit zwaarder weegt dan de belangen van 84% eigenlijke gebruikers.
4. Het doel van het bestreden besluit is om het wegennet te ontlasten en het oneigenlijk en onbedoeld gebruik tegen te gaan. De OVSV is van mening dat het doel niet bereikt kan worden met het bestreden besluit. Er zijn alternatieven denkbaar die effectiever zullen zijn. Door het bestreden besluit zal het wegennet juist extra belast gaan worden doordat vele gebruikers voortaan met de auto doorrijden naar de eindbestemming.
5. De OVSV stelt dat PS misbruik maken van haar bevoegdheid als wegbeheerder door P+R Breukelen aan de openbaarheid te onttrekken om vervolgens, naar de mening van de OVSV, parkeerbelasting te heffen. Daarbij wordt genoemd dat het heffen van parkeerbelasting een bevoegdheid is die voorbehouden is aan de gemeente en niet de provincie.

6. De overwegingen van de commissie

Op basis van de stukken in het dossier en het verhandelde tijdens de hoorzitting van 9 december 2024, overweegt de commissie het volgende.

Ontvankelijkheid

De bezwaarschriften voldoen aan de ontvankelijkheidseisen van artikel 6:5 en 6:7 Awb. Op grond van artikel 7:1 en 8:1 Awb kan alleen een belanghebbende bezwaar maken tegen een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Zowel de gemeente Stichtse Vecht als de Ondernemersvereniging Stichtse Vecht zijn door de commissie als belanghebbende aangemerkt. De commissie constateert daarmee dat het bezwaar ontvankelijk is en gaat over tot de inhoudelijke behandeling.

Inhoudelijke beoordeling

De commissie zal aan de hand van de door bezwaarmakers aangevoerde argumenten beoordelen of (6.1) het besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel, of (6.2) er een zorgvuldige belangenafweging heeft plaatsgevonden, of (6.3) het bestreden besluit onevenredig nadelige gevolgen heeft en tot slot antwoord geven op de vraag of (6.4) PS de gemeentelijke bevoegdheid hebben doorkruist.

6.1. Motiveringsbeginsel

Wat betreft het motiveringsbeginsel voeren bezwaarmakers aan dat in het besluit onvoldoende duidelijk wordt gemaakt op welke locatie het onttrekkingsbesluit betrekking heeft. Namens PS is naar voren gebracht dat de parkeerterreinen geen 'adres' hebben en dat er om die reden plaatsaanduidingen zijn opgenomen in het bestreden besluit die voldoende duidelijk zijn.

De commissie is het met bezwaarmakers eens dat de plaatsaanduidingen in het bestreden besluit tekortschieten. Dit gebrek dient in de beslissing op bezwaar te worden hersteld. Dit kan bijvoorbeeld worden gedaan door de plaatsaanduidingen aan te vullen met kadastrale gegevens.

6.2. Belangenafweging

Bezwaarmakers voeren aan dat PS een belangenafweging hebben gemaakt op basis van 16% oneigenlijke en onbedoelde gebruikers van de P+R Breukelen tegenover 84% bedoelde gebruikers waardoor bezwaarmakers van mening zijn dat de belangen van de bedoelde gebruikers onevenredig zwaar worden getroffen.

Met de term oneigenlijk gebruik wordt onder andere het langparkeren bedoeld. Dit wordt gezien als oneigenlijk gebruik, omdat dit ten koste gaat van de parkeermogelijkheden voor forensen. De term onbedoeld gebruik doelt op gebruikers van de P+R die ook met de fiets of het openbaar vervoer het eerste deel van hun reis kunnen afleggen.

De commissie constateert dat het oneigenlijke gebruik uit circa 16% van de gebruikers bestaat, het onbedoelde gebruik daarnaast uit circa 30 tot 40% van de gebruikers bestaat en dat dit betekent dat het totale oneigenlijke en onbedoelde gebruik van P+R Breukelen tezamen uit circa 50% bestaat. Het totaal van ongewenste gebruikers komt daarmee op +/- 50% en niet de 16% zoals geschetst wordt door bezwaarmakers. Namens PS wordt aangegeven dat het laten prevaleren van andere belangen boven de belangen van bezwaarmakers niet betekent dat het bestreden besluit de redelijkheidstoets niet kan doorstaan. De commissie acht dit geen onjuiste conclusie. Tot slot wordt namens PS benoemd dat het doorvoeren van een €0,- tarief voor de eerste 18 uur niet haalbaar is omdat dit in het licht van de Mededingingswet een grotere marktverstoring teweeg zou brengen. Daarnaast zorgt een €0,- tarief voor de eerste 18 uur er alleen voor dat het oneigenlijke gebruik van 16% van de gebruikers ontmoedigd wordt en niet het onbedoelde gebruik van circa 30 tot 40% van de gebruikers. De commissie kan zich vinden in het voorgaande.

6.3. Onevenredig nadelige gevolgen

Wat betreft de onevenredig nadelige gevolgen voeren bezwaarmakers aan dat het bestreden besluit een averechtse effect heeft. Het wegennet wordt niet ontlast maar juist extra belast als de P+R Breukelen aan de openbaarheid wordt onttrokken. PS reageren daarop door te benoemen dat verschillende studies laten zien dat er wel degelijk verwacht kan worden dat het wegennet ontlast gaat worden bij de invoering van het bestreden besluit. De commissie is van mening dat het bestreden besluit op dit punt tekortschiet. PS dienen nader te onderbouwen waarom het aannemelijk is dat het bestreden besluit zal zorgen voor het ontlasten van het (regionaal) wegennet en kunnen hiervoor niet volstaan met het enkel verwijzen naar rapporten.

6.4. Bevoegdheid

Bezwaarmakers stellen zich op het standpunt dat het bestreden besluit het gemeentelijk parkeerbeleid doorkruist op een wijze die in strijd is met het subsidiariteitsbeginsel. Het vaststellen van parkeerbeleid is een bevoegdheid van de gemeente. PS verweren zich door te benoemen dat er geen parkeerbelasting wordt geheven aangezien het gaat om slagboomparkeren met betaald parkeren op eigen terrein en dit een privaatrechtelijke handeling is. De provincie is eigenaar en beheerder van de P+R Breukelen en heeft op basis van artikel 8, lid 2, van de Wegenwet de bevoegdheid om een onttrekkingsbesluit te nemen. Door gebruik te maken van deze wettelijk vastgelegde bevoegdheid, wordt de bevoegdheid van de gemeente niet aangetast.

Er is volgens de commissie geen sprake van een doorkruising van een gemeentelijke bevoegdheid. Het bestreden besluit heeft enkel betrekking op gronden in eigendom van de provincie en de provincie is bevoegd om haar eigen terrein te beheren. Gemeentelijk parkeerbeleid is alleen mogelijk op terreinen in eigendom en beheer van de gemeente. Hier is geen sprake van aangezien het bestreden besluit over een terrein in eigendom van de provincie gaat. Het bestreden besluit doorkruist de bevoegdheden van de gemeente Stichtse Vecht dan ook niet.

7. Het advies van de commissie

De commissie adviseert de bezwaarschriften ontvankelijk te verklaren en het bestreden besluit onder verbetering van de motivering in stand te laten.

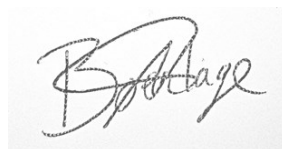
Nu geen sprake is van een herroeping van het bestreden besluit adviseert de commissie om het verzoek om proceskostenvergoeding af te wijzen.

Aldus vastgesteld door de commissie: de heer mr. A.C. van der Gugten (voorzitter), de heer mr. drs. E.W. ten Heuw (lid), de heer mr. D. Pool (lid).

Namens de Awb-adviescommissie,



De heer mr. A.C. van der Gugten
(voorzitter)



mevrouw N. Boerlage
(secretaris)