

ANNOTATIE

D.S.P. Roelands-Fransen*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 22-06-2016, ECLI:NL:RVS:2016:1757 (OGR-2016-0133)*

1. De jurisprudentie rondom de Reparatiwet BZK die op 29 november 2014 in werking is getreden, draagt ook in het tweede kwartaal van 2016 bij aan een beter begrip van het doel en de reikwijdte van deze stelselwijziging. Inmiddels is voor gemeenten wel duidelijk dat de Bouwverordening voor wat betreft stedenbouwkundige voorschriften, zoals parkeernormen, niet langer een aanvullende werking heeft, voor zover ontwikkelingen stoelen op een nieuw bestemmingsplan. Stedenbouwkundige voorschriften zullen dus in dat nieuwe bestemmingsplan zelf opgenomen moeten worden.

Het afgelopen jaar heeft de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak al duidelijkheid verschaft over de mogelijkheid om in een bestemmingsplan een verwijzing op te nemen naar beleidsregels waarin de parkeernormen zijn opgenomen (ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2837), duidelijk gemaakt dat in de planregels gebruik kán worden gemaakt van een dynamische verwijzing naar deze beleidsregels, maar dat dit niet hoeft (ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3820) terwijl inmiddels ook duidelijk is dat indien en voor zover wordt beoogd gebruik te maken van een dynamische verwijzing, dit ook helder in de planregels tot uitdrukking moet worden gebracht (ABRvS 26 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1136).

2. Bij de uitspraak van 29 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1800) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak op het punt van de verwijzing naar beleidsregels opnieuw een belangrijke uitspraak gedaan. De Afdeling bestuursrechtspraak bepaalt in die uitspraak dat artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, Bro alleen toestaat dat wordt verwezen naar beleidsregels die bij besluit zijn vastgesteld. Daarbij wordt een besluit zoals in artikel 1:3, vierde lid, van de Awb bedoeld. Anders gezegd: wordt in bestemmingsplannen verwezen naar beleid dat niet bij besluit van de gemeenteraad of het college van B&W is vastgesteld, dan wordt gehandeld in

strijd met artikel 3.1.2, tweede lid, onder a, Bro. Het betreffende onderdeel van het bestemmingsplan zal dan geen stand houden.

3. Hoewel rechtsoverweging 6.5 in de uitspraak van 29 juni 2016 maar enkele alinea's beslaat, is de impact van de uitspraak des te groter. Tot op heden kennen we de toepassing van artikel 3.1.2, tweede lid, Bro alleen in het kader van parkeernormen die over de band van het bestemmingsplan moeten worden geregeld. De tekst van artikel 3.1.2, tweede lid, Bro laat echter de mogelijkheid open om dit artikel in bredere context toe te passen. Ook ten aanzien van andere onderwerpen zal een bestemmingsplan dus regels kunnen bevatten waarvan de uitleg bij de uitoefening van een daarbij gegeven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan evenementenbeleid of reclamebeleid waarvoor in een bestemmingsplan regels worden opgenomen maar waarvan de nadere uitwerking in beleidsregels wordt neergelegd. Deze constructie zal – schat ik in – een vlucht nemen met de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ik verwacht dat veel omgevingsplannen op deze systematiek geënt zullen worden. Aan de hand van de uitspraak van 29 juni jl. is duidelijk dat een voorwaarde voor een dergelijke systematiek is dat de betreffende beleidsregels bij besluit zijn vastgesteld.

4. Toch is nog niet alles over de Reparatiewet BZK volledig uitgekristalliseerd. De gevolgen die de Afdeling bestuursrechtspraak verbindt aan het ontbreken van (een verwijzing naar) parkeernormen in een bestemmingsplan, varieert tot op heden in de jurisprudentie. Tot aan de uitspraak van 22 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1757) oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat onder omstandigheden het ontbreken van parkeernormen in een bestemmingsplan niet tot vernietiging van het betreffende bestemmingsplan hoefde te leiden. Zo oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak van 23 december 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:3940) dat uit de Reparatiewet BZK niet volgt dat in ieder bestemmingsplan parkeernormen moeten worden opgenomen. In de betreffende casus was sprake van een planologische regeling voor een evenemententerrein waarbij geen parkeerregeling in het bestemmingsplan was opgenomen. Desondanks oordeelde de Afdeling dat, omdat in het plangebied voldoende parkeercapaciteit aanwezig was, het ontbreken van parkeernormen in het bestemmingsplan in kwestie geen reden was tot vernietiging. Een soortgelijke redenering werd gevolgd in een uitspraak van de Voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 19 april 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1155). In het betreffende bestemmingsplan was evenmin een parkeerregeling opgenomen. Ter zitting werd echter uiteengezet dat de parkeerdruk als gevolg van de toegenomen parkeervraag weliswaar toenam maar nog altijd acceptabel was. Met die uitleg nam de Voorzieningenrechter genoegen en met die onderbouwing werd het schorsingsverzoek afgewezen.

5. Met de uitspraak van 22 juni 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:1757) lijkt de Afdeling

bestuursrechtspraak afstand te nemen van voornoemde denklijn. In deze uitspraak stond een planregeling centraal die weliswaar als eis stelde dat ten behoeve van een bestemming in voldoende parkeergelegenheid zou worden voorzien, maar die geen parkeernorm stelde voor het aantal te realiseren parkeerplaatsen. Dit keer neemt de Afdeling echter geen genoegen met de onderbouwing namens de raad dat op het perceel in twaalf parkeerplaatsen kon worden voorzien en dat dat voldoende zou zijn voor de te realiseren bedrijfsbestemming. De Afdeling overweegt in deze uitspraak dat de betreffende planregel – vanwege het ontbreken van een concrete parkeernorm – onvoldoende waarborg biedt om te worden gehanteerd als toetsingsnorm bij de aanvraag om een omgevingsvergunning. De Afdeling acht daarbij van belang dat de aan de orde zijnde bedrijfsbestemming bedrijven toe zou laten die voorkomen in de Staat van Bedrijfsactiviteiten waarbij ieder van de daarin genoemde bedrijven een verschillende parkeerbehoefte kan doen ontstaan. Om die reden acht de Afdeling bestuursrechtspraak onvoldoende onderbouwd dat met twaalf parkeerplaatsen in de benodigde parkeerbehoefte kan worden voorzien. Met deze uitleg slaat de Afdeling bestuursrechtspraak mijns inziens de spijker op zijn kop: wil men ieder bouwplan kunnen blijven toetsen aan parkeernormen – zoals thans het geval is over de band van artikel 2.10, eerste lid, onder b, van de Wabo – dan zal ieder bestemmingsplan dus parkeernormen dienen te bevatten. Met deze strengere uitleg is het voor gemeenten niet meer zo eenvoudig om de toets van de Afdeling bestuursrechtspraak te doorstaan met een planregel zonder parkeernormen. Tegelijkertijd biedt deze jurisprudentie wel de garantie dat gemeenten op een later moment – bij het toetsen van een concrete aanvraag om omgevingsvergunning – niet aanlopen tegen de omstandigheid dat het bestemmingsplan eigenlijk geen of onvoldoende toetsingskader biedt. Deze jurisprudentie borgt derhalve dat bouwplannen met een hoge parkeervraag ook in de toekomst aan een kritische toets onderworpen kunnen worden. Op de korte termijn doet deze jurisprudentie dus wellicht zeer, op de lange termijn biedt deze jurisprudentie wel de garantie van een goede ruimtelijke ordening!