

ANNOTATIE

Daniëlle Roelands-Fransen

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 19-08-2015, ECLI:NL:RVS:2015:2634 (OGR-2015-0190)

Dit is een verzamelnot bij de volgende uitspraken:

ECLI:NL:RVS:2015:2634, ECLI:NL:RVS:2015:2837, ECLI:NL:RVS: 2015:2851

1. Inmiddels is een aantal uitspraken voorhanden dat handreikingen biedt voor het vastleggen van parkeernormen in bestemmingsplannen. Het belang hiervan is ingegeven door het volgende. Als gevolg van de op 29 november 2014 in werking getreden Reparatiewet BZK 2014 (*Stb.* 2014, 458) is artikel 8 lid 5 Woningwet komen te vervallen. Op grond van dat artikel konden voorschriften van stedenbouwkundige aard in de Bouwverordening worden opgenomen. Tegelijkertijd is in artikel 3.1.2 lid 2 onderdeel a Bro per 1 november 2014 de bepaling opgenomen dat ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening een bestemmingsplan regels kan bevatten waarvan de uitleg afhankelijk wordt gesteld van beleidsregels.

2. Voor nieuwe bestemmingsplannen – dat wil zeggen bestemmingsplannen die na 29 november 2014 worden vastgesteld – geldt dat voor parkeernormen niet langer kan worden teruggevallen op de Bouwverordening. Daarbij geldt een overgangstermijn tot 1 juli 2018: op dat moment kan van een aanvullende werking van de Bouwverordening niet langer sprake zijn.

3. Uit de hierboven vermelde uitspraken, volgt een aantal praktische handreikingen over de vraag hoe dan in bestemmingsplannen dient te worden omgegaan met parkeernormen. De meeste gemeenten kiezen er niet voor om parkeernormen in een bestemmingsplan zelf op te nemen. Een belangrijke overweging daarbij is dat bestemmingsplannen een horizon kennen van tien jaar terwijl parkeernormen doorgaans iedere paar jaar – met inachtneming van

nieuwe inzichten – worden bijgesteld. Ook vindt regelmatig differentiëring plaats in de categorieën van activiteiten waarvoor parkeernormen gelden. Als voorbeeld kan genoemd worden dat in 2004 nog geen specifieke parkeernormen voor supermarkten golden terwijl inmiddels kengetallen (met bandbreedte) gelden voor supermarkten in het laag, middel en hoog segment. Tot voor kort gold in veel gemeenten de bepaling in de (standaard) Bouwverordening (art. 2.5.30 Bouwverordening), waarbij de concrete parkeernormen veelal in beleidsregels werden neergelegd.

4. In een uitspraak van 8 april 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:1091) overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak dat een planregel waarin staat dat dient te worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. De Afdeling overwoog daartoe dat uit de planregel niet kon worden opgemaakt wat als *voldoende parkeergelegenheid* moet worden aangemerkt. In de uitspraak ECLI:NL:RVS:2015:2634 was eveneens sprake van een bestemmingsplan dat zelf geen parkeernormen bevatte. De bestemming 'Gemengd' werd bestreden omdat die ten onrechte geen supermarkt zou toestaan. In het kader van de beoordeling van die grief, oordeelde de Afdeling dat de omstandigheid dat het bestemmingsplan zelf weliswaar geen parkeernormen bevat, onverlet laat dat bij de beoordeling van toegelaten bestemmingen in het kader van een goede ruimtelijke ordening, ook waarde kan worden toegekend aan de verkeersaantrekkende werking en de parkeerbehoefte van een bepaalde functie. In casu werd als gevolg van die verkeersaantrekkende werking en parkeerbehoefte een supermarkt niet in overeenstemming geacht met een goede ruimtelijke ordening. Omdat het beroep in casu ongegrond wordt verklaard, komt de Afdeling niet toe aan een beoordeling van de omstandigheid of de betreffende planregel wel in overeenstemming is met de Reparatiewet BZK 2014. De Afdeling overweegt in deze uitspraak overigens wel expliciet dat de beoordeling van de ruimtelijke inpasbaarheid van een supermarkt een andere beoordeling is dan de vraag of in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning kan worden getoetst of voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn. Gelet op deze vingerwijzing en de omstandigheid dat het bestemmingsplan zelf geen parkeernormen bevat, doet de gemeente in kwestie – de gemeente Langedijk – er verstandig aan om dit onderdeel van het weliswaar inmiddels onherroepelijke bestemmingsplan te repareren. Mijns inziens kan de bedoeling van vornoemde uitspraak namelijk niet zijn dat het ontbreken van een parkeernorm in het bestemmingsplan kan worden gerepareerd bij het verlenen van omgevingsvergunningen door het verbinden van een voorwaardelijke verplichting tot het realiseren van parkeerplaatsen ex artikel 2.22 Wabo (vergelijk ook de annotatie van A.G.A. Nijmeijer, AB 2015/350).

5. In een tweetal uitspraken van 9 september 2015, biedt de Afdeling bestuursrechtspraak verdere verduidelijking hoe om te gaan met parkeernormen in het kader van de vaststelling

van bestemmingsplannen. In de uitspraak bij ECLI:NL:RVS:2015:2851 was sprake van een planregel waarin voor de toepassing van parkeernormen verwezen werd naar CROW-publicatie 317 die parkeernormen bevat. De Afdeling merkt over deze verwijzing naar een ander document op dat in zo'n geval door het college in het kader van een te verlenen omgevingsvergunning een nadere beslissing omtrent een in het concrete geval toe te passen parkeernorm gemaakt dient te worden. De Afdeling bepaalt echter dat gezien het doel en de strekking van de op 29 november 2014 in werking getreden wetswijziging geen aanleiding bestaat om te oordelen dat deze planregel in strijd komt met de rechtszekerheid of artikel 3.1.2 lid 2 Bro. Deze uitspraak is logisch, gezien in vergelijking met de manier waarop parkeernormen tot 29 november 2014 in de Bouwverordening waren opgenomen. In veel gevallen verwees de Bouwverordening naar beleidsregels die op de CROW-parkeerkencijfers waren gestoeld. Niet valt in te zien waarom een vergelijkbare constructie niet zou werken in relatie tot een regel in een bestemmingsplan. Voor parkeernormen was de constructie waarbij voor parkeernormen diende te worden aangesloten bij beleid dat niet in een bestemmingsplan was neergelegd, feitelijk dus al aanwezig. Terecht wordt in annotaties wel de vraag gesteld of de mogelijkheid van artikel 3.1.2 lid 2 Bro om normstellingen in het kader van een goede ruimtelijke ordening buiten het bestemmingsplan om in beleidsregels neer te leggen, ook in een ruimer verband dan voor parkeernormen kan worden toegepast (zie bijv. A.G.A. Nijmeijer, AB 2015/337). Toekomstige jurisprudentie zal hierop een antwoord moeten bieden.

6. Tot slot vormt een tweede uitspraak van 9 september 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2837) een mooie en heldere handreiking voor het vormgeven van parkeernormen in bestemmingsplannen. Aan de orde was het bestemmingsplan 'KPN Campus Fockema Andrealaan, Rubenslaan e.o.'. In artikel 8 van de planregels was enkel opgenomen dat ten behoeve van de toegelaten bestemmingen in voldoende parkeergelegenheid diende te worden voorzien/welke parkeergelegenheid in stand gelaten diende te worden. Nu in de planregels niet was opgenomen dat bij de invulling van het begrip 'voldoende parkeergelegenheid' diende te worden getoetst aan het gemeentelijke parkeerbeleid, oordeelde de Afdeling dat de planregel in strijd was met artikel 3.1.2 lid 2 Bro. De Afdeling laat het echter niet daarbij maar geeft in de uitspraak concrete tips over hoe de gemeente Utrecht de planregel zou kunnen vormgeven. De Afdeling stelt dat:

- in de planregel in het bestemmingsplan dient te worden neergelegd dat bij het verlenen van omgevingsvergunningen als regel geldt dat voldoende parkeergelegenheid voor auto's en fietsen wordt gerealiseerd;
- voor de invulling van het begrip 'voldoende parkeergelegenheid' moet worden voldaan aan de normen in de beleidsregels die als bijlage bij de Nota Stallen en Parkeren 2013 hoort;

– dat in de planregels tot uitdrukking gebracht zou kunnen worden dat indien het beleid in de planperiode wijzigt, rekening wordt gehouden met die wijziging.

7. Met name de laatst genoemde handreiking vormt voor de praktijk een belangrijke die borgt dat te allen tijde wordt getoetst aan de laatste inzichten rondom parkeernormen. Of nu wordt gekozen voor een algemene verwijzing naar de CROW-parkeerkencijfers of wordt voorzien in gemeentelijk parkeerbeleid op maat, het is van belang om ervoor te zorgen dat in de planregels is vastgelegd dat bij het toetsen van omgevingsvergunningen altijd het meest actuele beleid van toepassing is.

8. Gemeenten in Nederland zullen zich in het kader van de vaststelling van nieuwe bestemmingsplannen in ieder geval dienen te realiseren dat het bestemmingsplan op zijn minst een verwijzing naar beleid met concrete parkeernormen bevat. Bovengenoemde uitspraken tonen dat verschillende varianten denkbaar zijn. Het strekt tot aanbeveling om uiteindelijk tot een systematiek te komen die voor alle bestemmingsplannen binnen een gemeente op identieke wijze wordt toegepast.