

AB 2015/350: Bestemmingsplan. Parkeernormen. Vervallen bepalingen bouwverordening. Uitleg overgangsrecht.

Instantie:	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Datum:	19 augustus 2015
Magistraten:	Mrs. D.A.C. Slump, G. van der Wiel, N.S.J. Koeman	Zaaknr:	201502255/1/R1
Conclusie:	-		
Noot:	A.G.A. Nijmeijer	Roepnaam:	-
Brondocumenten:	ECLI:NL:RVS:2015:2634, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 19-08-2015 Download gedrukte versie (PDF)		

Wetingang: Art. 3.1 lid 1 Wro

Brondocument: ABRvS, 19-08-2015, nr. 201502255/1/R1

Essentie

Bestemmingsplan. Parkeernormen. Vervallen bepalingen bouwverordening. Uitleg overgangsrecht.

Samenvatting

Op 29 november 2014 is de Reparatiewet BZK 2014 (Stb. 2014, 458) in werking getreden. Deze wet strekt tot het herstel van wetstechnische gebreken en leemten in een aantal wetten op het terrein van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Wonen en Rijksdienst en op enkele aanverwante terreinen. Ingevolge artikel XXIII, onder c, is het vijfde lid van artikel 8 van de Woningwet komen te vervallen. Dit artikel voorzag in de mogelijkheid om in de gemeentelijke bouwverordening voorschriften van stedenbouwkundige aard, zoals parkeernormen, op te nemen. Ingevolge artikel 133 van de Woningwet, zoals dit is toegevoegd ingevolge artikel XXIII, onder h, van de Reparatiewet BZK 2014, blijft, voor gebieden waar op het tijdstip van inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014 een bestemmingsplan als bedoeld in de Wro van toepassing is, artikel 8, vijfde

lid, zoals dat laatstelijk luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014, van toepassing tot het tijdstip van wijziging van het bestemmingsplan voor het gebied, doch uiterlijk tot 1 juli 2018. Het onderhavige bestemmingsplan is vastgesteld na de inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014. Anders dan de raad betoogt, volgt uit het besluit van 20 januari 2015 dat het onderhavige bestemmingsplan een zelfstandig plan behelst en dat dit niet slechts een wijziging van het bestemmingsplan 'Noord- en Zuid-Scharwoude' betreft. Artikel 8, vijfde lid, van de Woningwet, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014, heeft derhalve voor dit bestemmingsplan zijn gelding verloren. Dit betekent dat de parkeernormen uit de bouwverordening geen gelding meer hebben voor het plangebied. Het bestemmingsplan bevat evenmin parkeernormen. Dit heeft tot gevolg dat bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning niet kan worden getoetst aan door de raad vastgestelde parkeernormen.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

appellant, te Zuid-Scharwoude, gemeente Langedijk,
en
de raad van de gemeente Langedijk, verweerder.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 20 januari 2015 heeft de raad het bestemmingsplan 'Facetbestemmingsplan bestemming Gemengd Noord- en Zuid-Scharwoude' vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft appellant beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Appellant heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 juli 2015, waar appellant, bijgestaan door mr. S. Maakal, advocaat te Heerenveen, en de raad, vertegenwoordigd door R. Boes en mr. M. de Jager, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het

bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

2. De Afdeling heeft in haar uitspraak van 11 juni 2014 in zaak nr. 201307250/1/R1 het besluit van de raad van 28 mei 2013, waarbij het bestemmingsplan 'Noord- en Zuid-Scharwoude' is vastgesteld, vernietigd, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming 'Gemengd' voor de percelen tussen de Voorburggracht en de Dorpsstraat met de nummers Voorburggracht 290 en 292 en Dorpsstraat 627, 627A, 627B, 627C en 627D en het plandeel met de bestemming 'Gemengd' voor het perceel aan de Voorburggracht 178. Het onderhavige plan voorziet in een reparatie van de bestemming 'Gemengd'.
3. Ter zitting heeft appellant de beroepsgrond dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening ingetrokken.
4. Het beroep van appellant is gericht tegen het plandeel met de bestemming 'Gemengd' voor het perceel aan de Voorburggracht 178. Appellant betoogt dat het plan ten onrechte niet voorziet in een supermarkt op het perceel. Hij voert hiertoe aan dat de raad aan deze keuze ten onrechte geen ruimtelijke motieven ten grondslag heeft gelegd. Volgens appellant is deze keuze louter gemaakt vanwege het reguleren van concurrentieverhoudingen en het beschermen van bestaande supermarkten.
 - 4.1. In de reactienota op de ingediende zienswijzen staat dat er in Langedijk één supermarkt per 3877 inwoners is. Dat is vrijwel gelijk aan het landelijk gemiddelde. De spreiding van de supermarkten in Langedijk is redelijk goed: in alle delen van het dorpslint zijn supermarkten gevestigd. Dit is voor de gemeente aanleiding geweest om de bestaande supermarkten vast te leggen. Hiermee wordt de optimale spreiding en daarmee de bereikbaarheid van een supermarkt voor alle inwoners van Langedijk gewaarborgd. Voorts staat in de reactienota dat de ruimtebehoefte van een supermarkt voor parkeren, laden en lossen en de overige ruimte, groot is en dat hiervoor geen plaats is. Daarbij is aangegeven dat de verkeersaantrekkende werking van een dergelijke functie dermate hoog is dat dit congestie en hinder voor de omgeving tot gevolg zal hebben. Ook is hierbij de bestaande stedenbouwkundige structuur in relatie tot de ruimtebehoefte betrokken. Daarbij is de conclusie getrokken dat de huidige structuur dermate kleinschalig is, dat een supermarkt een te grote inbreuk zou betekenen. Ten slotte staat in de reactienota dat een supermarkt een grotere parkeerbehoefte heeft dan de thans op het perceel aan de Voorburggracht 178 gevestigde bouwmarkt en dat hiervoor geen ruimte is.
 - 4.2. Anders dan appellant betoogt, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat aan het plan geen ruimtelijke motieven ten grondslag liggen. Zoals volgt uit de reactienota heeft de raad bij de keuze om op het perceel aan de Voorburggracht 178 geen supermarkt toe te staan mede betrokken de verkeersaantrekkende werking, de parkeerbehoefte en de stedenbouwkundige structuur ter plaatse. De keuze van de raad is derhalve niet louter ingegeven vanwege het reguleren van concurrentieverhoudingen. Het betoog faalt.
5. Appellant betoogt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat ter plaatse van het perceel Voorburggracht 178 niet kan worden voorzien in de parkeerbehoefte van een supermarkt. Appellant voert hiertoe aan dat vanwege de wet Herstel van wetstechnische gebreken en leemten alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard in diverse wetsbepalingen op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: Reparatiewet BZK 2014) stedenbouwkundige voorschriften, waaronder parkeernormen, niet langer in de gemeentelijke bouwverordening kunnen worden opgenomen. Het bestemmingsplan voorziet evenmin in parkeernormen. Dit betekent volgens appellant dat de raad

de parkeerbehoefte van de supermarkt niet in zijn belangenafweging heeft mogen betrekken. Appellant betoogt verder dat de raad niet heeft onderkend dat de parkeerbehoefte van een supermarkt hetzelfde is als van de thans aanwezige bouwmarkt.

5.1. Op 29 november 2014 is de Reparatiewet BZK 2014 (*Stb.* 2014, 458) in werking getreden. Deze wet strekt tot het herstel van wetstechnische gebreken en leemten in een aantal wetten op het terrein van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Minister voor Wonen en Rijksdienst en op enkele aanverwante terreinen.

Ingevolge artikel XXIII, onder c, is het vijfde lid van artikel 8 van de Woningwet komen te vervallen. Dit artikel voorzag in de mogelijkheid om in de gemeentelijke bouwverordening voorschriften van stedenbouwkundige aard, zoals parkeernormen, op te nemen.

Ingevolge artikel 133 van de Woningwet, zoals dit is toegevoegd ingevolge artikel XXIII, onder h, van de Reparatiewet BZK 2014, blijft, voor gebieden waar op het tijdstip van inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014 een bestemmingsplan als bedoeld in de Wro van toepassing is, artikel 8, vijfde lid, zoals dat laatstelijk luidde voor het tijdstip van inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014, van toepassing tot het tijdstip van wijziging van het bestemmingsplan voor het gebied, doch uiterlijk tot 1 juli 2018.

5.2. Het onderhavige bestemmingsplan is vastgesteld na de inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014. Anders dan de raad betoogt, volgt uit het besluit van 20 januari 2015 dat het onderhavige bestemmingsplan een zelfstandig plan behelst en dat dit niet slechts een wijziging van het bestemmingsplan 'Noord- en Zuid-Scharwoude' betreft. Artikel 8, vijfde lid, van de Woningwet, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van de Reparatiewet BZK 2014, heeft derhalve voor dit bestemmingsplan zijn gelding verloren. Dit betekent dat de parkeernormen uit de bouwverordening geen gelding meer hebben voor het plangebied. Het bestemmingsplan bevat evenmin parkeernormen. Dit heeft tot gevolg dat bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning niet kan worden getoetst aan door de raad vastgestelde parkeernormen.

Anders dan appellant betoogt, betekent dit niet dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan in het kader van zijn beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening geen gewicht kan toekennen aan de parkeerbehoefte van een ruimtelijke ontwikkeling. De raad dient bij zijn beoordeling of ter plaatse van het perceel Voorburggracht 178 kan worden voorzien in een supermarkt na te gaan of deze functie vanwege onder meer de verkeersaantrekkende werking en de parkeerbehoefte passend is. Dit staat los van de vraag of in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning kan worden getoetst of voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn. Voor zover appellant verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 8 april 2015 in zaak nr. 201309196/1/R3 leidt dit niet tot een ander oordeel. De Afdeling heeft in deze uitspraak geoordeeld dat een planregel waarin stond dat dient te worden voorzien in voldoende parkeergelegenheid in strijd was met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat uit de planregel niet volgde wat als voldoende parkeergelegenheid werd aangemerkt. Anders dan appellant betoogt, heeft de Afdeling in deze uitspraak niet overwogen dat het de raad niet is toegestaan te beoordelen of een bepaalde ontwikkeling vanwege de benodigde parkeergelegenheid ruimtelijk aanvaardbaar is, wanneer niet is voorzien in een planregel waarmee de aanleg van parkeergelegenheid kan worden afgedwongen. Het betoog faalt.

5.3. Anders dan appellant voorts betoogt, heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de parkeerbehoefte van een supermarkt groter is dan de parkeerbehoefte van een bouwmarkt. In de plantoelichting staat dat voor de parkeerbehoefte is aangesloten bij de normen in de publicatie nr.

317 van het CROW 'Kencijfers parkeren en verkeersgeneratie' (de CROW-publicatie 317). Niet in geschil is dat het perceel Voorburggracht 178 is gelegen in een weinig stedelijk gebied in de rest van de bebouwde kom. In de CROW-publicatie 317 wordt voor een supermarkt met een laag en middellaag prijsniveau een parkeernorm van minimaal 5,2 en maximaal 7,2 parkeerplaatsen per 100 m² bruto vloeroppervlak voorgeschreven. In de CROW-publicatie 317 wordt voor een supermarkt met een middelhoog tot hoog prijsniveau een parkeernorm van minimaal 4,6 en maximaal 6,6 per 100 m² bruto vloeroppervlak voorgeschreven. Ten slotte wordt in de CROW-publicatie 317 voor een bouwmarkt een parkeernorm van 2,2 tot 2,7 per 100 m² bruto vloeroppervlak voorgeschreven. De raad stelt derhalve terecht dat de parkeerbehoefte van een supermarkt meer dan twee keer zo groot is als die van de thans aanwezige bouwmarkt. Het betoog faalt.

- 5.4. Vast staat dat het gebouw op het perceel Voorburggracht 178 een bruto vloeroppervlak heeft van ongeveer 1.300 m². Dit betekent dat de door appellant gewenste supermarkt van dezelfde omvang als de thans op dit perceel aanwezige bouwmarkt een parkeerbehoefte heeft van minimaal 59,8 parkeerplaatsen en maximaal 93,6 parkeerplaatsen. Niet in geschil is dat deze parkeerplaatsen niet aanwezig zijn en hiervoor ook geen ruimte is. De raad heeft zich gelet hierop in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat niet in de parkeerbehoefte van een supermarkt kan worden voorzien. Anders dan appellant betoogt, heeft de raad zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen aanleiding bestaat om door middel van een beroep op de publieke middelen te voorzien in nieuwe parkeergelegenheid ten behoeve van een supermarkt. De raad heeft hiervoor van belang kunnen achten dat reeds verschillende supermarkten in de omgeving aanwezig zijn en dat geen sprake is van een bestaand recht van appellant op parkeergelegenheid. De raad heeft reeds hierom in redelijkheid geen supermarkt op het perceel mogelijk hoeven maken. Het betoog faalt.
6. Appellant betoogt verder dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat hij reeds een huurovereenkomst heeft gesloten met de exploitant van een supermarkt. Volgens appellant is in zoverre sprake van bestaande rechten.
- 6.1. Zoals de Afdeling reeds heeft overwogen in de in 2 genoemde uitspraak van 11 juni 2014 bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat op grond van het voorheen geldende plan op het perceel een supermarkt mocht worden geëxploiteerd. Anders dan appellant betoogt, is derhalve geen sprake van een bestaand recht op een supermarkt op het perceel. Voor zover appellant in een privaatrechtelijke overeenkomst heeft geregeld dat het perceel mag worden gehuurd voor het gebruik als supermarkt, geldt dat dit gebruik in strijd is met het voorheen geldende en het thans geldende bestemmingsplan. Zoals reeds overwogen in 5.4 heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat een supermarkt op het perceel Voorburggracht 178 niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De door appellant gesloten huurovereenkomst heeft de raad geen aanleiding hoeven geven om in weerwil hiervan te voorzien in een supermarkt. Het betoog faalt.
7. Over de door appellant gemaakte vergelijking met het perceel Voorburggracht 224 te Zuid-Scharwoude, waar de raad wel meewerkt aan een nieuwe supermarkt, wordt overwogen dat de raad zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie. Volgens de raad is op dit perceel reeds een bestaande supermarkt aanwezig. In hetgeen appellant heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door appellant genoemde situatie niet overeenkomt

met de thans aan de orde zijnde situatie.

8. Het beroep is ongegrond.
9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:
verklaart het beroep ongegrond.

Noot

Auteur: A.G.A. Nijmeijer

1. Deze uitspraak laat mooi zien wat het gevolg is van het schrappen van art. 8 lid 5 Woningwet, waardoor stedenbouwkundige voorschriften niet langer in een bouwverordening kunnen worden opgenomen (vgl. ABRvS 17 juni 2015, *AB* 2015/256 en uitgebreid H.C.W.M. Moesker, 'De Reparatiewet BKZ 2014 en de Bouwverordening. Herallocatie gemeentelijke stedenbouwkundige voorschriften', *TBR* 2015/94, p. 540-549). De bovenstaande uitspraak is ook gepubliceerd omdat de reikwijdte van de overgangsregeling die dienaangaande in art. 133 van de Woningwet is opgenomen, nader wordt geduid. Aandachtspunt is dat het in deze zaak bestreden vaststellingsbesluit een 'reparatie' betreft van een vaststellingsbesluit dat eerder — op een moment waarop het 'oude' art. 8 lid 5 Woningwet nog gold — deels door de Afdeling is vernietigd. Dat gegeven heeft niet tot gevolg dat op het in dezen bestreden vaststellingsbesluit art. 8 lid 5 Woningwet (oud) eveneens van toepassing wordt geacht. Anders gezegd: het bestreden reparatiebesluit moet worden gezien als een 'gewone' wijziging van een geldend bestemmingsplan als bedoeld in art. 133 Woningwet.
2. De consequentie is dat ingevolge het vastgestelde bestemmingsplan geen parkeernormen gelden. In r.o. 5.2 benadrukt de Afdeling dat dit niet betekent dat de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan in het kader van zijn beoordeling of sprake is van een goede ruimtelijke ordening, geen gewicht kan toekennen aan de parkeerbehoefte van een ruimtelijke ontwikkeling. Dat moge gelet op de brede reikwijdte van 'goede ruimtelijke ordening' (art. 3.1 lid 1 Wro) zo zijn, maar daaraan mag denk ik niet met een beroep op het eerste lid van art. 2.22 Wabo de vervolconclusie worden gekoppeld dat aan een omgevingsvergunning dus ook voorschriften kunnen worden verbonden die inhouden dat een x-aantal parkeerplaatsen op eigen terrein moet worden aangelegd (en in stand moet worden gehouden) zonder dat het bestemmingsplan enige parkeernorm bevat. Als die mogelijkheid wel wordt aangenomen, dan mist het schrappen van art. 8 lid 5 van de Woningwet (oud) grotendeels doel.