

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:722

Datum uitspraak

22 februari 2023

Inhoudsindicatie

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 13 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1934, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 28 januari 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Slenke Es" te herstellen. De raad van de gemeente Kampen heeft bij besluit van 27 oktober 2022 het bestemmingsplan "Slenke Es" gewijzigd vastgesteld. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 4.3 overwogen dat in de onderzoeken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd, niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden, omdat daarbij slechts is uitgegaan van de functie supermarkt, terwijl artikel 3.1 van de planregels meer functies toelaat op de gronden met de functieaanduiding "supermarkt". Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

Volledige tekst

202101307/4/R3.

Datum uitspraak: 22 februari 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

PLUS Vastgoed B.V. en [appellant B], handelend onder de naam PLUS, gevestigd te Utrecht en IJsselmuiden (hierna: PLUS),

appellante,

en

de raad van de gemeente Kampen,

verweerder.

Procesverloop

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak van 13 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1934](#), heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van de tussenuitspraak de daarin geconstateerde gebreken in het besluit van 28 januari 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Slenke Es" te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

De raad heeft bij besluit van 27 oktober 2022 het bestemmingsplan "Slenke Es" gewijzigd vastgesteld.

Daartoe in de gelegenheid gesteld hebben PLUS en Bouwcombinatie IJsselmuiden zienswijzen naar voren gebracht over de wijze waarop de gebreken zijn hersteld.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Het besluit van 28 januari 2021

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak onder 4.3 overwogen dat in de onderzoeken die aan het plan ten grondslag zijn gelegd, niet is uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden, omdat daarbij slechts is uitgegaan van de functie supermarkt, terwijl artikel 3.1 van de planregels meer functies toelaat op de gronden met de functieaanduiding "supermarkt". Dat is in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).
2. Onder 7.3 van de tussenuitspraak heeft de Afdeling overwogen dat artikel 7.1, in samenhang gelezen met artikel 7.3 van de planregels, in strijd is met artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), voor zover het regelt dat niet alleen bij de oprichting van een gebouw, maar ook bij de verandering van functie of de uitbreiding van bestaand gebruik in voldoende parkeergelegenheid dient te worden voorzien overeenkomstig de door het bevoegd gezag vastgestelde beleidsregels met betrekking tot het parkeren. De raad had de uitleg van het begrip "voldoende parkeergelegenheid" in artikel 7.1 en 7.3 van de planregels niet afhankelijk mogen stellen van de bedoelde beleidsregels voor zover het gaat om de verandering van een functie of de uitbreiding van bestaand gebruik.
3. Gelet hierop is het beroep van PLUS tegen het besluit van 28 januari 2021, gegrond. Dat besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro te worden vernietigd, voor zover dit betreft artikel 3.1, aanhef en onder a, sub 2, artikel 7.1 en artikel 7.3 van de planregels.
4. De Afdeling heeft de raad in de tussenuitspraak opgedragen om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat is overwogen onder 4.3 en 7.3 de gebreken te herstellen door:
 - artikel 3.1 van de planregels zo aan te passen dat de verrichte onderzoeken aansluiten bij de maximale planologische mogelijkheden, ofwel alsnog onderzoeken aan het plan ten grondslag te leggen die de maximale planologische mogelijkheden uit artikel 3.1 van de planregels tot uitgangspunt nemen; en
 - artikel 7.3 van de planregels zo aan te passen dat dit artikel niet langer in strijd is met artikel

3.1.2, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bro.
Het besluit van 27 oktober 2022

5. Bij besluit van 27 oktober 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Slenke Es" gewijzigd vastgesteld. Artikel 3.1, aanhef en onder a, sub 2, van de planregels is gewijzigd, in die zin dat hier het woord "uitsluitend" aan is toegevoegd. De artikelen 7.1 en 7.3 van de planregels zijn ook gewijzigd.

6. Artikel 6:19, eerste lid, van de Awb luidt:

"Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben."

Op grond van deze bepaling heeft het beroep van PLUS van rechtswege mede betrekking op het besluit van 27 oktober 2022.

7. PLUS kan zich niet verenigen met het gewijzigd vastgestelde plan. PLUS voert over de wijziging in artikel 3.1 van de planregels aan dat door het toevoegen van het woord "uitsluitend" niet is bereikt dat alleen op de gronden met de aanduiding "supermarkt" een supermarkt is toegestaan. Op de andere gronden met de bestemming "Centrum" zou volgens PLUS ook een supermarkt kunnen komen. Daarnaast sluit de plaats van het woord "uitsluitend" in de bepaling ook niet geheel uit dat toch nog andere functies zijn toegestaan op de nieuwbouwlocatie. Onduidelijk is volgens PLUS of het woord "uitsluitend" betrekking heeft op de locatie en/of de functie.

7.1. Artikel 3.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Centrum' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. indien het functies betreffen die worden uitgeoefend op de begane grondlaag van gebouwen:

1. detailhandel, met uitzondering van supermarkten;
2. ter plaatse van de aanduiding 'supermarkt' op de begane grond uitsluitend maximaal één supermarkt met dien verstande dat:
 - a. de maximale bruto vloer oppervlakte van de supermarkt 1.682 m² mag bedragen;
 - b. Het een fullservice-supermarkt betreft conform de Nota Parkeernormen van de gemeente Kampen vastgesteld op 11 augustus 2020 of diens rechtsopvolger

[1. Lees:] 3. horecabedrijven zoals genoemd in categorie 1 en 2;

[2. Lees:] 4. dienstverlening;

[3. Lees:] 5. maatschappelijke voorzieningen;

[4. Lees:] 6. bedrijven in de categorie 1 en 2 van Bijlage 1 Bedrijvenlijst;

b. indien het functies betreffen die worden uitgeoefend op de verdiepingen van gebouwen:

1. wonen;
2. horecabedrijven in de zin van een hotel en/of pension;
3. opslag en/of sanitaire voorzieningen ten dienste van en in directe relatie met de onder a

genoemde functies;
met daarbij behorende bouwwerken, tuinen, erven, terreinen, wegen, paden,
parkeervoorzieningen, water en groenvoorzieningen."

7.2. De Afdeling stelt vast dat op gronden met de bestemming "Centrum" zonder de aanduiding "supermarkt" geen supermarkten zijn toegestaan. In artikel 3.1, aanhef en onder a, sub 1, van de planregels is bepaald dat op die gronden detailhandel is toegestaan, met uitzondering van supermarkten. Het betoog mist daardoor in zoverre feitelijke grondslag.

7.3. De Afdeling is van oordeel dat met de toevoeging van het woord "uitsluitend" aan artikel 3.1, aanhef en onder a, sub 2, van de planregels is bereikt dat op de gronden met de bestemming "Centrum" en de aanduiding "supermarkt" uitsluitend maximaal één supermarkt is toegestaan op de begane grond. Het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek is naar het oordeel van de Afdeling hersteld. Het betoog slaagt niet.

8. PLUS betoogt dat met de wijzigingen in artikel 7 van de planregels niet is voldaan aan de tussenuitspraak.

PLUS voert aan dat door aan te sluiten bij artikel 3.1.2 van het Bro weliswaar wordt voldaan aan de wettelijke grondslag voor het opnemen van een voorwaardelijke verplichting inzake parkeren, maar dat dan wel extra belangrijk is om uit te gaan van de maximale planologische mogelijkheden wat betreft parkeren. Dat is niet gebeurd volgens PLUS en zij verwijst naar de mogelijkheden binnen de bestemming "Centrum", waarbij niet is uitgesloten dat nog een supermarkt wordt gerealiseerd.

Volgens PLUS is de afwijkingsbevoegdheid van artikel 7.2 van de planregels niet onderbouwd en bevat dit artikel ten onrechte geen verwijzing naar het parkeerbeleid, ook niet indirect door artikel 7.3 inzake 'voldoende parkeergelegenheid'. Artikel 7.2 ziet niet alleen op parkeren maar ook op laden en lossen. Onduidelijk is wat de raad verstaat onder "het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit" (artikel 7.2 onder b) en wat de relatie is met "er op een andere wijze wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid en/of ruimte voor laden en lossen" (artikel 7.2 onder a).

8.1. Artikel 7 van de planregels luidt:

"7.1 Parkeren

Een omgevingsvergunning voor bouwen, dan wel voor wijziging van het gebruik, mits daarvoor een omgevingsvergunning noodzakelijk is, wordt slechts verleend als voorzien wordt in voldoende parkeergelegenheid en/of ruimte voor laden en lossen op eigen terrein. De parkeergelegenheid en/of ruimte voor laden en lossen op eigen terrein dient in stand te worden gehouden.

7.2 Afwijken van de gebruiksregels

Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde onder artikel 7.1 Parkeren, wanneer:

- a. er op een andere wijze wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid en/of ruimte voor laden en lossen;
- b. het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit.

7.3 Voldoende parkeergelegenheid en/of ruimte voor laden en lossen

Er is sprake van voldoende parkeergelegenheid en/of ruimte voor laden en lossen indien voldaan wordt aan de 'Nota parkeernormen gemeente Kampen', zoals vastgesteld door het college van burgemeester en wethouders op 11 augustus 2020. Indien deze beleidsregels gedurende de planperiode worden gewijzigd of vervangen, zijn deze beleidsregels geldend voor aanvragen omgevingsvergunning die na inwerkingtreding van de nieuwe en/of gewijzigde beleidsregels worden ingediend."

8.2. Voor zover PLUS in dit kader aanvoert dat bij het parkeeronderzoek niet van de maximale planologische mogelijkheden is uitgegaan, verwijst de Afdeling naar wat hiervoor onder 7.2 en 7.3 is overwogen. Nu in artikel 3.1 van de planregels alsnog is geregeld dat op de gronden met de bestemming "Centrum" en de aanduiding "supermarkt" uitsluitend één supermarkt is toegestaan, is het in de tussenuitspraak geconstateerde gebrek hersteld. Dat wil zeggen dat het parkeeronderzoek nu wel aansluit bij wat het plan maximaal mogelijk maakt op de desbetreffende gronden. Het betoog slaagt niet.

8.3. Voor zover PLUS zich met deze beroepsgrond keert tegen overwegingen van de tussenuitspraak over het parkeeronderzoek, overweegt de Afdeling dat zij behalve in uitzonderlijke gevallen niet kan terugkomen van een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Een uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde, zodat de Afdeling uitgaat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel.

8.4. Artikel 7.2 van de planregels is ongewijzigd gebleven ten opzichte van het besluit van 28 januari 2021. Met de beroepsgrond over artikel 7.2 van de planregels heeft PLUS haar beroepsgronden na de tussenuitspraak uitgebreid met nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgronden die zij al tegen het oorspronkelijke besluit naar voren had kunnen brengen. Dit is gelet op het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van de andere partijen, in het licht van de goede procesorde, niet aanvaardbaar. De Afdeling laat wat PLUS in dit verband aanvoert, dan ook buiten bespreking.

9. Gelet op wat hiervoor is overwogen, is het beroep van PLUS tegen het besluit van 27 oktober 2022 ongegrond.

Voorlopige voorziening

10. Met deze einduitspraak komt de bij uitspraak van 13 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:4011](#), getroffen voorlopige voorziening te vervallen.

Proceskosten

11. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Omdat in de tussenuitspraak onder 6.4 en 6.6 is geoordeeld dat de betogen over verkeer en parkeren niet slagen, komen de door PLUS gevraagde deskundigenkosten voor het opstellen van een rapport en het bijwonen van de zitting door Goudappel niet voor vergoeding in aanmerking.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Kampen van 28 januari 2021 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Slenke Es" gegrond;

II. vernietigt het besluit van 28 januari 2021, voor zover dit betreft de vaststelling van artikel 3.1, aanhef en onder a, sub 2, artikel 7.1 en artikel 7.3 van de regels van het bestemmingsplan "Slenke Es";

III. draagt de raad van de gemeente Kampen op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. verklaart het beroep tegen het besluit van de raad van de gemeente Kampen van 27 oktober 2022 tot wijziging van het bestemmingsplan "Slenke Es" ongegrond;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Kampen tot vergoeding van bij PLUS Vastgoed B.V. en [appellant B], handelend onder de naam PLUS, in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.092,50, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Kampen aan PLUS Vastgoed B.V. en [appellant B], handelend onder de naam PLUS, het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 360,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. W. den Ouden, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.J.M.A. Wolvers-Poppelaars, griffier.

w.g. Hoekstra
voorzitter

w.g. Wolvers-Poppelaars
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 februari 2023

780