

Uitspraak 202004410/1/R2

ECLI	ECLI:NL:RVS:2021:2755
Datum uitspraak	8 december 2021
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 juni 2020 heeft de raad van de gemeente Sint-Michielsgestel het bestemmingsplan "Parapluplan Parkeren Sint-Michielsgestel" vastgesteld. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen in de eerste plaats dat met name de artikelen 2.1, onder c en 2.2, van de planregels dermate vaag zijn geformuleerd dat zonder deugdelijke onderbouwing kan worden afgeweken van de "Beleidsregels parkeernormen Sint-Michielsgestel" en het in die beleidsregels neergelegde uitgangspunt dat op eigen terrein moet worden geparkeerd.

Volledige tekst

202004410/1/R2.

Datum uitspraak: 8 december 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak als bedoeld in artikel 8:57 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Sint-Michielsgestel,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend te Sint-Michielsgestel (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),

appellanten,

en

de raad van de gemeente Sint-Michielsgestel,

verweerder

Procesverloop

Bij besluit van 18 juni 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Parapluplan Parkeren Sint-Michielsgestel" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Geen van de partijen heeft binnen de gestelde termijn verklaard gebruik te willen maken van het recht ter zitting te worden gehoord, waarna de Afdeling het onderzoek met toepassing van artikel 8:57, derde lid, van de Awb heeft gesloten.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

2. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen in de eerste plaats dat met name de artikelen 2.1, onder c en 2.2, van de planregels dermate vaag zijn geformuleerd dat zonder deugdelijke onderbouwing kan worden afgeweken van de "Beleidsregels parkeernormen Sint-Michielsgestel" (hierna: de beleidsregels) en het in die beleidsregels neergelegde uitgangspunt dat op eigen terrein moet worden geparkeerd.

Artikel 2 van de planregels luidt als volgt:

"Parkeren - Gebruik

2.1 Algemeen

a. Een nieuw bouwwerk, verandering van een bouwwerk, verandering van gebruik van een bouwwerk of van gronden - al dan niet gecombineerd -, waarvan een behoefte aan parkeergelegenheid wordt verwacht, is niet toegestaan wanneer op het bouwperceel of in de omgeving daarvan niet in voldoende parkeergelegenheid is voorzien en in stand wordt gehouden.

b. Bij een omgevingsvergunning, dan wel bij de beoordeling of het gebruik in overeenstemming is met het bestemmingsplan wordt aan de hand van de d.d. 27 september 2016 door burgemeester en wethouders vastgestelde "Beleidsregels parkeernormen Sint-Michielsgestel" (zie bijlage 1), inclusief de "Parkeernormen Sint-Michielsgestel" (zie bijlage 2), bepaald c.q. getoetst of er sprake is van voldoende parkeergelegenheid. Indien gedurende de planperiode nieuwe parkeernormen worden vastgesteld door de gemeente, treden deze ter toetsing in de plaats van de genoemde vastgestelde beleidsregels.

c. Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in onder 2.1, onder a en worden toegestaan dat in minder dan voldoende parkeergelegenheid wordt voorzien, mits dit geen onevenredige afbreuk doet aan de parkeersituatie.

2.2 Afwijken van de gebruiksregels

Bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van:

- a. het bepaalde in artikel 2.1 voor zover op andere wijze in de nodige parkeer- of stallingsruimte wordt voorzien.
- b. het bepaalde in artikel 2.1 voor zover het voldoen aan die regels door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit."

2.1. De Afdeling stelt voorop dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geen bezwaar hebben tegen de in de planregels vastgelegde toetsing van een aanvraag voor een omgevingsvergunning aan de beleidsregels. Het gaat hen er om dat de mogelijkheden tot afwijking van de beleidsregels naar hun mening te ruim zijn. Anders dan [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben gesteld ziet de Afdeling niet in dat de in artikel 2.1, onder c, van de planregels vastgelegde ondergrens dat geen onevenredige afbreuk aan de parkeersituatie gedaan mag worden te vaag is of te veel of te gemakkelijk mogelijkheden aan het college van burgemeester en wethouders biedt om van de beleidsregels af te wijken. Bij de verlening van een omgevingsvergunning met toepassing van deze bepaling moet deugdelijk worden gemotiveerd dat er ter plaatse geen onaanvaardbare parkeersituatie ontstaat en deze motivering kan zo nodig in beroep en hoger beroep aan de bestuursrechter ter toetsing worden voorgelegd. Evenmin ziet de Afdeling grond voor het oordeel dat de in artikel 2.2 van de planregels neergelegde afwijkingsmogelijkheid onduidelijk is of kan leiden tot het omzeilen van de beleidsregels. Artikel 2.2, onder a, van de planregels geeft uitsluitend een mogelijkheid om op een andere wijze tot hetzelfde resultaat te komen als bij toepassing van de beleidsregels, namelijk een afdoende voorziening van de benodigde parkeer- of stallingsruimte. Artikel 2.2, onder b, van de planregels geeft een regeling voor bijzondere situaties en biedt het college een zekere mate van flexibiliteit bij het beoordelen van aanvragen om een omgevingsvergunningverlening. In de bij het plan behorende beleidsregels is ook vermeld dat van de algemeen te hanteren parkeernormen kan worden afgeweken, als deze zich naar aard en evenredigheid niet verhouden met de specifieke ruimtelijke ontwikkeling die aan de orde is en dat daaraan een separate motivering/toelichting aan ten grondslag moet worden gelegd. Ook hier geldt dat toepassing van deze bepalingen deugdelijk gemotiveerd moet worden en dat deze motivering zo nodig aan de bestuursrechter kan worden voorgelegd.

De betogen slagen niet.

3. [appellant sub 1] betoogt verder dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat het plan slechts betrekking heeft op parkeren. In artikel 6 van de planregels is een regeling voor overgangsrecht opgenomen zodat het plan in meer dan alleen parkeren voorziet. De in deze bepaling opgenomen regels zijn volgens hem ook rechtsonzeker en geven de mogelijkheid om zonder onderbouwing van het overgangsrecht af te wijken. Verder is in de begripsbepalingen van het plan een definitie van het begrip "pand" opgenomen en is bij de begripsbepalingen een verschillende definitie van de begrippen "plan" en "bestemmingsplan" opgenomen, waardoor onduidelijkheid ontstaat. [appellant sub 2] voert verder aan dat de in artikel 6 van de planregels opgenomen overgangsregeling tot gevolg heeft dat bouwwerken en gebruik van gronden maar ook nog niet in rechte onaantastbare omgevingsvergunningen worden gelegaliseerd.

4. Artikel 6 van de planregels luidt als volgt:

"Overgangsrecht

6.1 Overgangsrecht bouwwerken

a. Een bouwwerk dat op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan aanwezig of in uitvoering is, dan wel gebouwd kan worden krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen, en afwijkt van het plan, mag, mits deze afwijking naar aard en omvang niet wordt vergroot,

1. gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd;

2. na het teniet gaan ten gevolge van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de aanvraag van de omgevingsvergunning voor het bouwen wordt gedaan binnen twee jaar na de dag waarop het bouwwerk is teniet gegaan.

b. Het bevoegd gezag kan eenmalig in afwijking van het eerste lid een omgevingsvergunning verlenen voor het vergroten van de inhoud van een bouwwerk als bedoeld in het eerste lid met maximaal 10%.

c. Het eerste lid is niet van toepassing op bouwwerken die weliswaar bestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het plan, maar zijn gebouwd zonder vergunning en in strijd met het daarvoor geldende plan, daaronder begrepen de overgangsbepaling van dat plan.

6.2 Overgangsrecht gebruik

a. Het gebruik van grond en bouwwerken dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan en hiermee in strijd is, mag worden voortgezet.

b. Het is verboden het met het bestemmingsplan strijdige gebruik, bedoeld in het bepaalde in sub a te veranderen of te laten veranderen in een ander met dat plan strijdig gebruik, tenzij door deze verandering de afwijking naar aard en omvang wordt verkleind.

c. Indien het gebruik, bedoeld in het bepaalde onder a, na het tijdstip van inwerkingtreding van het plan voor een periode langer dan een jaar wordt onderbroken, is het verboden dit gebruik daarna te hervatten of te laten hervatten.

d. Het bepaalde onder a is niet van toepassing op het gebruik, dat reeds in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, daaronder begrepen de overgangsbepalingen van dat plan.

6.3 Hardheidsclausule

Voor zover toepassing van het overgangsrecht gebruik leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen, die op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruiken in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan kan het bevoegd gezag ten behoeve van die persoon of personen van dat overgangsrecht afwijken."

4.1. De Afdeling overweegt dat in paragraaf 3.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) standaardregels zijn vastgelegd die de raad bij de vaststelling van en bestemmingsplan in de planregels moet opnemen. In de artikelen 3.2.1 en 3.2.2 van het Bro is de inhoud van het overgangsrecht voor bouwwerken en gebruik vastgelegd. In artikel 3.2.3 van het Bro is bepaald dat de raad in bepaalde gevallen persoonsgebonden overgangsrecht kan opnemen. Voor zover aangevallen komt het in artikel 6.1 en 6.2 van de planregels vastgelegde overgangsrecht overeen met het bepaalde in het Bro. In dit verband merkt de Afdeling nog op dat, anders dan [appellant sub 2] kennelijk meent, het in artikel 6.1 van de planregels neergelegde overgangsrecht geen legaliserende werking heeft voor bouwwerken

en dat artikel 6.2, onder d, van de planregels voorkomt dat gebruik dat in strijd was met een voorafgaand plan door het overgangsrecht wordt gelegaliseerd.

De Afdeling ziet verder niet in dat door de door de raad gehanteerde begripsbepalingen onduidelijkheid ontstaat. Over het verschil in definities tussen de begrippen "plan" en "bestemmingsplan" overweegt de Afdeling dat het begrip "plan" uitlegt dat daarmee in de planregels wordt verwezen naar de regels, behorende bij het bestemmingsplan en dat het begrip "bestemmingsplan" verwijst naar het digitale IMRO-bestand, waarin het plan bij de vaststelling is neergelegd. Naar het oordeel van de Afdeling leidt opname van het begrip "pand" evenmin tot onduidelijkheid. Het begrip is, zo begrijpt de Afdeling, opgenomen omdat dit begrip in de beleidsregels wordt gehanteerd.

In zoverre falen de betogen.

Over artikel 6.3 van de planregels overweegt de Afdeling dat op grond van artikel 3.2.3 van het Bro de gemeenteraad, indien toepassing van het overeenkomstig artikel 3.2.2 van het Bro in het plan opgenomen overgangsrecht gebruik zou kunnen leiden tot een onbillijkheid van overwegende aard voor een of meer natuurlijke personen die op het tijdstip van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan grond en opstallen gebruikten in strijd met het voordien geldende bestemmingsplan, de gemeenteraad met het oog op beëindiging op termijn van die met het bestemmingsplan strijdige situatie, in het plan persoonsgebonden overgangsrecht kan opnemen. Nu artikel 3.2.3 van het Bro er in tegenstelling tot artikel 6.3 van de planregels van uitgaat dat voorafgaand aan de planvaststelling onderzoek wordt verricht naar en vervolgens bij de planvaststelling door de raad zelf wordt afgewogen of er in een specifiek geval aanleiding bestaat om persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen, verdraagt artikel 6.3 zich niet met artikel 3.2.2, gelezen in samenhang met artikel 3.2.3, moet artikel 6.3 van de planregels derhalve wegens strijd met deze bepalingen van het Bro worden vernietigd.

In zoverre slagen de betogen.

Conclusie, opdracht en proceskosten

5. De beroepen zijn gegrond.

Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

6. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Sint-Michielsgestel van 18 juni 2020 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Parapluplan Parkeren Sint-Michielsgestel", voor zover het betreft artikel 6.3 van de planregels;

III. draagt de raad van de gemeente Sint-Michielsgestel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II

wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Sint-Michielsgestel aan [appellant sub 1] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 vergoedt en aan [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 178,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R.E.A. Matulewicz, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 8 december 2021

45.