

Toelichting TAM-voorbereidingsbesluit parkeervoorzieningen landelijk gebied Alphen-Chaam

Inleiding

De gemeente Alphen-Chaam hecht veel waarde aan de kwaliteiten en uitstraling van haar landelijk gebied. Om het unieke landschap en de natuurgebieden van onze gemeente te beschermen en om verrommeling en vervlakking van ons landschap tegen te gaan, richten wij ons als gemeente op het behoud van de landschappelijke en ecologische kwaliteit van ons grondgebied. Dit uitgangspunt is terug te vinden in de doelstellingen die de gemeente stelt ten aanzien van haar landschap in de vigerende Structuurvisie Alphen-Chaam. Het landschap binnen de gemeente is uniek en kent grote diversiteit en contrasten, waarbij een groot van het grondgebied van de gemeente ook natuur is. In de structuurvisie zijn een aantal doelstellingen voor het landschap voor de gemeente Alphen-Chaam opgenomen.

De hoofddoelstellingen uit de Structuurvisie Alphen-Chaam voor ons landschap zijn onder meer:

- Het behoud van de landschappelijke, visueel-ruimtelijke en cultuurhistorische identiteit en verscheidenheid;
- Het bevorderen van het agrarisch natuur- en landschapsbeheer;
- Het behouden van de ecologische kwaliteit en verscheidenheid.

Binnen een groot deel van het landelijk gebied van de gemeente Alphen-Chaam is in de gemeentelijke bestemmingsplannen, welke nu onderdeel uitmaken van het omgevingsplan van de gemeente Alphen-Chaam, het gebruik van gronden voor parkeervoorzieningen rechtstreeks toegestaan zonder dat een relatie is vereist tussen de parkeervoorzieningen en het toegestane gebruik. Dit geldt niet alleen voor de gronden die in het omgevingsplan bestemd zijn met 'verkeer' of 'wonen', maar ook op de gronden die bestemd zijn als 'agrarisch', 'natuur' of 'bos'. De mogelijkheden om bijvoorbeeld agrarische landbouwgronden of bossen te gebruiken voor parkeervoorzieningen, bevat op grond van het vigerende planologische regime nauwelijks beperkingen. Deze zeer ruime gebruiksmogelijkheden ten aanzien van parkeervoorzieningen in met name landelijk gebied staan haaks op het gemeentelijk beleid om de landschappelijke en ecologische kwaliteiten van het gemeentelijk grondgebied te beschermen. Om deze kwaliteiten van ons landschap te beschermen en om ongewenste groei aan parkeervoorzieningen in het buitengebied te voorkomen, is het noodzakelijk om meer sturing te krijgen op de ruimtelijke mogelijkheden die er zijn om gronden te gebruiken als parkeerterrein. Hiervoor zal een wijziging van het omgevingsplan voorbereidt worden.

Aangezien dat met de voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan enige tijd is gemoeid is, gelet op de ruime mogelijkheden die er in het landelijk gebied zijn om gronden te gebruiken voor parkeervoorzieningen en de in potentie grote aantasting van de ecologische en landschappelijke kwaliteiten van het landelijk gebied die hiermee gepaard gaan, het noodzakelijk nu al maatregelen te treffen door dit voorbereidingsbesluit te nemen. De grondslag voor dit besluit is gelegen in artikel 4.14 Omgevingswet gelezen in samenhang met het 'Delegatiebesluit Omgevingswet gemeente Alphen-Chaam' van de gemeenteraad van Alphen-Chaam.

Toepassingsbereik voorbereidingsbesluit

De redenen om de mogelijkheden tot het gebruik van gronden voor parkeervoorzieningen in het buitengebied te beperken, zijn gelegen in het beschermen van de ecologische en landschappelijke kwaliteiten van ons grondgebied. Voor het toepassingsbereik van de voorbeschermingsregels is daarom gekozen om deze van toepassing te laten zijn op de gronden die op grond van het omgevingsplan bestemd zijn voor agrarisch grondgebruik, bos en natuur

en die het gebruik van gronden voor parkeervoorzieningen rechtstreeks toestaan. Andere bestemmingen die parkeervoorzieningen weliswaar rechtstreeks toestaan maar waarbij het opnemen van beperkende maatregelen vanuit landschappelijk oogpunt niet noodzakelijk is, zoals de bestemmingen 'Agrarisch – Agrarisch bedrijf' en 'Wonen', vallen niet binnen het toepassingsbereik van de voorbeschermingsregels. Gelet op de aard van deze bestemmingen, waarbij over het algemeen binnen deze bestemmingen ook veel bebouwingsmogelijkheden zijn toegestaan, is het vanuit landschappelijk oogpunt niet noodzakelijk om aan het oprichten van parkeervoorzieningen aan voorwaarden te beperken. Daarnaast is het bij deze bestemmingen wenselijk om zonder voorwaarden parkeervoorzieningen toe te staan, om bijvoorbeeld parkeren op de openbare weg te voorkomen.

Toelichting op de voorbeschermingsregels

In de voorbeschermingsregels is gekozen om te werken met een verbod behoudens omgevingsvergunning voor het gebruik van gronden voor een parkeerterrein. Dit betekent dat nieuwe parkeervoorzieningen, in de vorm van een parkeerterrein, in het plangebied niet zijn toegestaan, tenzij hiervoor een omgevingsvergunning door het bevoegd gezag is verleend. Hiermee wordt enerzijds het doel bereikt om de ontwikkeling van nieuwe parkeervoorzieningen in het landelijk gebied te beperken, terwijl anderzijds het mogelijk blijft om in bepaalde situaties een omgevingsvergunning te verlenen voor het gebruiken van gronden voor parkeervoorzieningen voor zover aan bepaalde criteria voldaan wordt. Kleine parkeergelegenheden, welke veelal geen impact hebben op het landschap, vallen niet onder het toepassingsbereik van het voorbereidingsbesluit. Alleen parkeerterreinen met een oppervlakte groter dan 150m² vallen onder de vergunningplicht. Deze oppervlaktemaat is ontleend aan een parkeerterrein bestaande uit vijf parkeerplaatsen inclusief de rijbaan, in vaktermen bekend als parkeerweg, waarmee de parkeerplaatsen bereikt worden. Het parkeerterrein hoeft niet aaneengesloten te zijn om onder de reikwijdte van het voorbereidingsbesluit te vallen; een dergelijke eis is ook expliciet niet in de definitiebepaling van dit begrip opgenomen. Het enkele feit dat het parkeerterrein wordt onderbroken door bijvoorbeeld een groenstrook of een strook agrarische landbouwgrond betekent niet dat in de zin van de voorbeschermingsregels er sprake is van twee individuele parkeerterreinen. Omdat voorbeschermingsregels op grond van artikel 4.14 lid 3 van de Omgevingswet alleen kunnen zien op activiteiten die nog niet feitelijk plaatsvinden, is in de voorbeschermingsregels bepaald dat de vergunningplicht niet van toepassing is op het gebruiken van gronden voor een parkeerterrein voor zover dat dit gebruik rechtmatig en feitelijk aanwezig is voorafgaand aan de bekendmaking van het voorbereidingsbesluit.

Bij de beoordelingscriteria voor het verlenen van de omgevingsvergunning is opgenomen dat het parkeerterrein aansluitend dient te zijn aan stedelijk gebied. Parkeerterreinen die binnen het toepassingsbereik van het vergunningstelsel vallen hebben qua ruimtelijke uitstraling eerder een stedelijk karakter dan een landschappelijk karakter. Planologisch is het uitgangspunt dat dergelijke voorzieningen geclusterd dienen te worden in of rondom stedelijk gebied. Locaties midden in het buitengebied zijn voor deze voorzieningen niet passend voor zover zij gelegen zijn buiten gronden die ingericht mogen worden voor bijvoorbeeld (agrarische) bedrijfsbebouwing. Het zonder meer plaatsen van dergelijke voorzieningen midden in het buitengebied, waar veelal weinig andere functies dan agrarisch grondgebruik of bos en natuur aanwezig zijn, heeft ook een grote impact op het landschappelijke en natuurlijke karakter van ons buitengebied, hetgeen de gemeente juist wil beschermen.

Parkeerterreinen die onder de reikwijdte van het voorbereidingsbesluit vallen zijn daarom enkel afweegbaar voor zover zij worden gerealiseerd aansluitend aan stedelijk gebied. Hierbij moet worden benadrukt dat het dus niet noodzakelijk is dat de gronden waarop het parkeerterrein gerealiseerd zal worden direct tegen het stedelijk gebied aanliggen. Het begrip 'aansluitend'

heeft in deze een ruimere context dan het begrip 'aangrenzend'. Het enkele feit dat het parkeerterrein niet direct grenst aan bijvoorbeeld een woonbestemming in een woonwijk maar aan een tussenliggend agrarische stuk cultuurgrond hoeft dus niet automatisch te betekenen dat aan dit beoordelingscriterium niet wordt voldaan. Hierbij zal gekeken dienen te worden naar de gebruiksfuncties en de bebouwingsmogelijkheden die juridisch-planologisch in de directe omgeving van de locatie zijn toegestaan en zal het antwoord op de vraag of de locatie daadwerkelijk aansluit bij stedelijk gebied afhankelijk zijn van de specifieke omstandigheden op die locatie.

In de gemeente Alphen-Chaam zijn veel gronden aanwezen waarbij het behoud, herstel en de ontwikkeling van landschapswaarden of natuurwaarden een van de doeleinden van de bestemming van die gronden is. Vrijwel alle gronden die onder het toepassingsbereik van het voorbereidingsbesluit vallen, met uitzondering van de gronden die bestemd zijn voor 'Agrarisch', hebben het behoud, herstel of ontwikkeling van een of beide van deze waarden als doel. Het is tegenstrijdig als expliciet in het omgevingsplan is bepaald dat deze gronden bestemd zijn om bepaalde landschaps- of natuurwaarden te beschermen, terwijl anderzijds zonder rekening te houden met deze waarden een vergunning kan worden verleend voor het gebruiken van deze gronden voor een parkeerterrein. Het doel van de bestemming zou in dergelijke gevallen omzeild kunnen worden, terwijl juist de bescherming van landschaps- en natuurwaarden in het omgevingsplan het grote onderscheid is tussen een agrarische bestemming met waarden en een 'reguliere' agrarische bestemming en een wezenlijk onderdeel vormt van de bos- en natuurbestemmingen. Uiteraard kan er bij de ingebruikneming van gronden voor een parkeerterrein wel enige afbreuk worden gedaan aan de landschaps- en natuurwaarden van het gebied. Maar deze afbreuk mag niet zodanig zijn dat deze zich niet meer verhoudt met het doel om de landschaps- en natuurwaarden van het gebied te behouden, te herstellen en te ontwikkelen. Bij de beoordeling van een aanvraag voor het gebruiken van gronden voor een parkeerterrein zal daarom vast moeten komen te staan dat met het parkeerterrein geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de landschaps- en natuurwaarden ter plaatse van de locatie waarop het terrein gerealiseerd wordt.

Parkeervoorzieningen kunnen ook overlast met zich meebrengen voor omwonenden. Om overlast die de parkeervoorzieningen kunnen meebrengen, zoals dichtslaande portieren, startende motoren of licht door koplampen, te beperken is vereist dat de parkeervoorzieningen geen onevenredige lichthinder of geluidhinder voor omwonenden mag veroorzaken. Bij ontwikkelingen waar het parkeerterrein gerealiseerd wordt op korte afstand van woningen, zal akoestisch onderzoek en een lichtonderzoek noodzakelijk zijn om te beoordelen of het parkeerterrein geen onevenredige lichthinder of geluidshinder voor omwonenden veroorzaken.

Als beoordelingscriterium is ook opgenomen dat de noodzaak van het parkeerterrein voldoende moet worden aangetoond. De enkele wenselijkheid om gronden te gebruiken voor een parkeerterrein is niet voldoende om gronden in gebruik te gaan nemen als parkeerterrein; het parkeerterrein dient een ruimtelijk belang te dienen. Hiermee wordt bevorderd dat het parkeerterrein daadwerkelijk een ruimtelijk doel heeft, hetgeen ook bijdraagt aan het tegengaan van verrommeling van ons landschap.

Afsluitend wordt opgemerkt dat de beleidslijn voor ontwikkelingen in het landelijk gebied uit de Structuurvisie Alphen-Chaam is dat ontwikkelingen die plaatsvinden landschappelijk goed worden ingepast. Het landschappelijk inpassen van de parkeervoorzieningen beperkt de uitstraling die de parkeervoorzieningen in het landschap hebben. Echter, in veel bestemmingen in het omgevingsplan van de gemeente Alphen-Chaam is het inrichten van gronden voor landschappelijke inpassing niet bij recht toegestaan. Om de realisatie van landschappelijke inpassing mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de inrichting van gronden voor

landschappelijke inpassing ook op grond van het omgevingsplan is toegestaan. Een voorbereidingsbesluit kan geen nieuwe activiteiten toestaan ten opzichte van het vigerende omgevingsplan. Daarom is het niet mogelijk om in de voorbeschermingsregels te eisen dat de parkeervoorzieningen landschappelijk ingepast dienen te worden als onderdeel van de beoordelingsregels van de omgevingsvergunning, nu de landschappelijke inpassing op grond van het omgevingsplan niet gerealiseerd kan worden. Deze eis zal wel worden meegenomen in wijziging van het omgevingsplan die op dit voorbereidingsbesluit volgt.