

Jurisprudentie – I. Ruimtelijk ordeningsrecht

TBR 2020/20

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 15 mei 2019, No. 201804707/1/A1, ECLI:NL:RVS:2019:1574 (Leegstand en parkeerbehoefte bij vervangende nieuwbouw en functiewijziging)

(Mr. J. Kramer)

Wro: art. 3.1

Omgevingsvergunning, functiewijziging, parkeerbehoefte

Met aantekening A. Franken van Bloemendaal en S. Zuethoff, Red.¹

Overwegingen

Inleiding

1. Vergunninghouder is eigenaar van het perceel. Hij heeft op 3 februari 2016 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het bouwen van 22 studio-appartementen op het perceel, alle met een oppervlakte kleiner dan 40 m². Het bestaande gebouw op het perceel zal worden gesloopt ten behoeve van de nieuwbouw. Het bouwplan heeft vijf bouwlagen. Het college heeft bij besluit van 26 juli 2016 de gevraagde omgevingsvergunning verleend. [appellant A] en anderen wonen in de omgeving van het perceel en vrezen voor verlies van licht, lucht, uitzicht en privacy als gevolg van de bouw van de appartementen.

Ter plaatse geldt het bestemmingsplan ‘Cool’ (hierna: het bestemmingsplan). Op het perceel rust de bestemming ‘Centrumvoorzieningen I’.

Goede ruimtelijke ordening

2. Appellant A en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het bouwplan in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Zij voeren aan dat het niet de bedoeling van de bestemmingsplanwetgever geweest kan zijn om een dergelijk massief bouwwerk op het perceel toe te staan. De achterzijde van het gebouw heeft over het gehele bouwvlak vijf bouwlagen en ligt vlak naast de tuinen van [appellant A] en anderen, hetgeen verlies van licht, lucht, uitzicht en privacy tot gevolg heeft.

2.1. Vast staat en niet in geschil is dat het bouwplan past binnen het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid om een gebouw met vijf bouwlagen als het onderhavige bouwplan te bouwen op het perceel. De planologische afweging om te voorzien

in deze ruimtelijke ontwikkeling heeft al plaatsgevonden in het kader van de procedure tot de vaststelling van het bestemmingsplan. Het betoog van [appellant A] en anderen dat zij vrezen voor overlast in de vorm van verlies van licht, lucht, uitzicht en privacy hadden zij moeten inbrengen in het kader van de bestemmingsplanprocedure en kan in deze procedure niet leiden tot het oordeel dat de gevraagde omgevingsvergunning had moeten worden geweigerd. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de aangevoerde argumenten met betrekking tot de goede ruimtelijke ordening in deze procedure, waarin het slechts gaat om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen, niet aan de orde kunnen komen.

Het betoog faalt.

Parkeren

3. Appellant A en anderen betogen ook dat de rechtbank heeft miskend dat niet is voldaan aan de parkeernorm die opgenomen is in de Bouwverordening Rotterdam 2010 (hierna: de bouwverordening). Zij voeren aan dat het college de parkeerbehoefte van het oude gebruik van het perceel niet mocht verrekenen met de parkeerbehoefte van het nieuwe gebruik, omdat de bouwverordening verrekening alleen toestaat bij verbouwing. Volgens hen kan bovendien geen parkeerbehoefte aan het bestaande gebouw op het perceel worden toegekend, omdat dat gebouw al een tijd leeg staat. Daarbij verwijzen zij naar de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5126.

3.1. Artikel 2.5.30 van de bouwverordening luidt:

‘1. Indien de omvang of de bestemming van een gebouw, in verband met de daarvoor te verwachten behoefte aan ruimte, bestemd voor het parkeren of stallen van motorvoertuigen, dan wel, in verband met de daarvoor te verwachten behoefte aan ruimte voor het laden en of lossen van goederen, daartoe aanleiding geeft, moet in deze behoefte in, op of onder dat gebouw, dan wel op of onder het daarbij behorende onbebouwd blijvende terrein in voldoende mate zijn voorzien.

2. Voorschriften met betrekking tot de capaciteit van parkeer- en/of stallinggelegenheid in relatie tot de plaats, de omvang en de bestemming van het gebouw zijn opgenomen in Bijlage 1.

[...].’

Artikel 3 van Bijlage 1 luidt:

‘De capaciteit van een parkeergelegenheid wordt in hele getallen vastgesteld. In voorkomende gevallen

¹ Anneke Franken van Bloemendaal en Sjors Zuethoff zijn beiden werkzaam als advocaat bij Hemwood te Amsterdam.

vindt afronding op de gebruikelijke wijze plaats, derhalve bij 0,5 of meer naar boven en bij minder dan 0,5 naar beneden.⁷

Artikel 4 van Bijlage 1 luidt:

'Bij een verbouwing, niet zijnde sloop/nieuwbouw, waarbij de parkeerdruk toeneemt, wordt het aantal parkeerplaatsen, vereist volgens de in artikel 2, lid 2, bedoelde tabel, verminderd met het aantal parkeerplaatsen dat vereist was of zou zijn voor de verbouwing.'⁸

In de tabel behorende bij Bijlage 1 is voor een woning met een gebruiksoppervlakte van minder dan 40 m² in 'gebiedssector woonfuncties 1', zijnde het gebied waarin het perceel is gelegen, een parkeernorm opgenomen van 0,1 stallingsplaatsen per woning.

3.2. Bij de beoordeling of een bouwplan in voldoende parkeergelegenheid voorziet om in de parkeerbehoefte ervan te kunnen voorzien, moet volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling alleen rekening worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan. Een eventueel bestaand tekort kan als regel buiten beschouwing worden gelaten. Dit houdt in dat slechts rekening dient te worden gehouden met de toename van parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan ten opzichte van de al bestaande parkeerbehoefte vanwege het bestaande pand. Leegstand van dat pand gedurende een periode is daarbij niet relevant (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3449). Anders dan [appellant A] en anderen stellen, volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2012 niet dat geen parkeerbehoefte kan worden toegekend aan een gebouw wat al een tijd leeg staat.

Anders dan [appellant A] en anderen betogen, is in de bouwverordening niet bepaald dat verrekening tussen de nieuwe en oude situatie in gevallen als deze niet mogelijk is. Artikel 4 van Bijlage 1 heeft alleen betrekking op gevallen waarbij de parkeerbehoefte toeneemt en daarvan is in deze zaak, gelet op het navolgende, geen sprake.

Niet in geschil is dat de parkeerbehoefte na realisering van het bouwplan 2,2 parkeerplaatsen is en de bestaande behoefte 2 parkeerplaatsen is. Omdat er geen sprake is van een toename van parkeerbehoefte, bestaat er geen grond voor het oordeel dat het college niet eerst de nieuwe en bestaande behoefte, gelet op artikel 3 van Bijlage 1, heeft kunnen afronden en de uitkomsten daarvan vervolgens van elkaar heeft kunnen aftrekken. De rechtbank heeft terecht overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen toename van de parkeerbehoefte is, omdat de behoefte in zowel de nieuwe als bestaande situatie 2 parkeerplaatsen is. De rechtbank heeft daarom in het door [appellant A] en anderen aangevoerde terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het bouwplan in strijd is met de bouwverordening.

Het betoog faalt.

Conclusie

4. Het hoger beroep is ongegrond. (*Enz. enz. Red.*)

AANTEKENING

Inleiding

1. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat leegstand van een bestaand pand niet relevant is voor de berekening van de nieuwe parkeerbehoefte bij vervangende nieuwbouw of functiewijziging. In de (rechts)praktijk werd echter aangenomen dat leegstand wél relevant kan zijn. Wij vinden deze uitspraak daarom het signaleren waard, ondanks dat de uitspraak al van enige maanden geleden is.

Uitspraak 15 mei 2019

2. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat bij de beoordeling van de vraag of een bouwplan in voldoende mate kan voorzien in de parkeerbehoefte ervan, uitsluitend rekening hoeft te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan zelf. Een eventueel bestaand ('historisch') parkeertekort kan als regel buiten beschouwing worden gelaten.² Dit houdt in dat bij vervangende nieuwbouw of bij functiewijziging slechts rekening dient te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan ten opzichte van de al bestaande parkeerbehoefte vanwege het bestaande, te slopen pand of de bestaande, te wijzigen functie.

3. Wanneer het bestaande pand reeds een geruime periode leegstaat (en dus niet meer in gebruik is), volgt logischerwijs de vraag of aan dat pand nog wel een parkeerbehoefte kan worden toegekend. In de onderhavige zaak werd het bestaande pand gesloopt ten behoeve van de nieuwbouw van 22 studio-appartementen. Omdat het te slopen pand al een tijd leegstaat betogen appellanten dat de parkeervraag van de nieuwe functie niet mocht worden verrekend met de parkeervraag van de functie van het te slopen pand.

4. Appellanten verwijzen daarbij naar een uitspraak van de Afdeling van 5 december 2012³. Dit is niet zo gek: ook in de rechtspraktijk werd onder verwijzing naar die uitspraak dikwijls aangenomen dat niet gesaldeerd kan worden met de parkeervraag van een bestaand pand dat reeds geruime tijd leegstaat. De aanname is dat een (enkele jaren) leegstaand pand geen parkeervraag genereert en de parkeerbehoefte om die reden nihil is.

5. Niettemin verwerpt de Afdeling in de onderhavige uitspraak het betoog van appellanten. De Afdeling oordeelt dat leegstand van een pand niet relevant is bij de berekening van de toename van de parkeerbehoefte van het te realiseren bouwplan ten opzichte van de al bestaande parkeerbehoefte vanwege het bestaande pand. Dit oordeel is

² Zie bijv. ABRvS 29 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV7559 en ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:378.

³ ABRvS 5 december 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY5126.

een herbevestiging van eerdere uitspraken van de Afdeling ten aanzien van salderen bij leegstand. De Afdeling verwijst zelf naar een uitspraak van 13 december 2017⁴, maar zie bijvoorbeeld ook de uitspraken van 9 juli 2014⁵ en 7 februari 2018⁶.

Uitspraak 5 december 2012

6. De vraag die vervolgens rijst is hoe de uitspraak van de Afdeling van 5 december 2012 dan moet worden gelezen, nu die uitspraak kennelijk voor verwarring zorgt. Om een goed begrip te krijgen van die uitspraak is ook de tussenuitspraak van 7 maart 2012⁷ van belang. Wat was er aan de hand?

7. Ter beoordeling lag voor de sloop van een voormalige fabriekshal en de vervangende bouw van een moskee met een school, kantoorruimtes, een winkel en een woning, alsmede een parkeergarage en een parkeerterrein. De rechtbank overweegt dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat het bouwplan voorziet in de aanleg van voldoende parkeerplaatsen. Vergunninghouder betoogt in hoger beroep dat bij de berekening van de parkeerbehoefte ten gevolge van het bouwplan alleen rekening hoeft te worden gehouden met de toename in parkeerbehoefte voor zover deze betrekking heeft op ander gebruik dan het voortgezette gebruik als moskee, omdat de fabriekshal tot medio 2006 al als moskee werd gebruikt.

8. Dit betoog slaagt niet. De Afdeling is van oordeel dat voor verrekening van de parkeerbehoefte van de tot medio 2006 als moskee gebruikte fabriekshal met die van het nieuwe bouwplan geen plaats is. Dit omdat de bestaande parkeerbehoefte volgens de Afdeling niet in zekere mate objectief kan worden vastgesteld teneinde deze te kunnen

verrekenen met de toekomstige parkeerbehoefte. Dat komt doordat voor de vestiging van de moskee in de fabriekshal geen vergunning is verleend en het gebruik van de fabriekshal als moskee sinds medio 2006 is beëindigd. Deze omstandigheden maken het lastig om jaren na dato objectief vast te kunnen stellen welke oppervlakte van de voormalige fabriekshal werd gebruikt als moskee en door hoeveel personen deze oppervlakte maximaal werd gebruikt.

9. Kortom, omdat in dit concrete geval onduidelijkheid bestaat over de parkeerbehoefte vanwege het gebruik van de fabriekshal als moskee en dit gebruik voorts sinds medio 2006 is beëindigd, is de Afdeling van oordeel dat niet kan worden gesproken van vervangende nieuwbouw waarvoor de parkeerbehoefte van de vorige functie mag worden afgetrokken van de aan het bouwplan toe te rekenen parkeerbehoefte.

Conclusie

10. Kort en goed: bij de berekening van de parkeerbehoefte van vervangende nieuwbouw of gebruikswijziging hoeft uitsluitend rekening te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het bouwplan, een bestaand tekort mag buiten beschouwing worden gelaten. Dit betekent dat mag worden gesaldeerd met de parkeerbehoefte van het te slopen pand of te verdwijnen functie. Eventuele leegstand van dat pand is bij saldering niet relevant. Deze hoofdregel is niet van toepassing indien onduidelijkheid bestaat over de parkeerbehoefte van het bestaande pand en deze niet in zekere mate objectief kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld omdat een vergunning ontbreekt.

A. Franken van Bloemendaal en S. Zuethoff

⁴ ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3449.

⁵ ABRvS 9 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2566.

⁶ ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:378.

⁷ ABRvS 7 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8044.