

Parkeren en het omgevingsrecht

1. Inleiding

Bouwen en parkeren zijn vaak onlosmakelijk met elkaar verbonden. Daar waar verkeersaantrekkende bebouwing wordt gerealiseerd, zal tevens behoefte aan parkeer ruimte ontstaan. Niet zelden leidt deze behoefte tot een spanningsveld tussen de (parkeer)belangen van de ontwikkelaar en het streven van gemeenten en omwonenden naar vermindering van de parkeerdruk. Lange bezwaar- en beroepsprocedures zijn daarvan vaak het gevolg. Genoeg aanleiding om het onderwerp parkeren in deze bijdrage onder de loep te nemen.

In deze bijdrage zal aan de hand van de rechtspraak bij een aantal parkeerthema's worden stilgestaan: de wettelijke grondslag voor parkeervoorschriften, de verhouding tussen de parkeerregelingen in het bestemmingsplan en de bouwverordening, de inhoud en toepassing van artikel 2.5.30 MBV en tot slot de bestuurlijke lus in relatie tot parkeren.

2. Wettelijke grondslag

Regels over parkeren worden aangemerkt als 'voorschriften van stedenbouwkundige aard', die op grond van artikel 8 lid 5 Woningwet (Ww) in de bouwverordening kunnen worden opgenomen.¹ Deze regeling is facultatief van aard, wat betekent dat gemeenten zelf mogen bepalen of zij parkeerregels in hun bouwverordening opnemen. In de praktijk maken de meeste gemeenten van deze mogelijkheid gebruik en hanteren zij daarbij de Model-bouwverordening van de VNG (MBV) als leidraad.²

Via artikel 2.10 lid 1 sub b Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) wordt de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen van een bouwwerk aan de bouwverordening getoetst. Ook de parkeerregeling komt bij deze toets aan bod. Als de aanvraag met artikel 2.5.30 MBV in strijd is, dan moet de omgevingsvergunning voor het bouwen – behoudens een ontheffing op grond van artikel 2.5.30 lid 4 MBV – worden geweigerd.

Het is de vraag hoe lang de parkeerregeling nog haar weerslag in de bouwverordening zal hebben. In artikel XVI, onderdeel A onder 4 van de VROM Reparatiwet (Veegwet) is bepaald dat de mogelijkheid om stedenbouwkundige voorschriften in de bouwverordening op te nemen komt te vervallen.³ De gedachte van de wetgever daarbij is dat een stedenbouwkundige regeling in de bouwverordening overbodig zal worden, omdat met de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) een stedenbouwkundige regeling in de vorm van een bestemmingsplan of beheersverordening voor het gehele grondgebied van een gemeente verplicht wordt.⁴ Vooralsnog is echter bepaald dat dit artikel op een later, bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, in werking zal treden.⁵ De stedenbouwkundige voorschriften uit de bouwverordening – inclusief artikel 2.5.30 MBV – gelden tot nader order dus nog onverkort.

3. Verhouding tussen bouwverordening en bestemmingsplan

Artikel 9 Ww ziet op de situatie waarin een bestemmingsplan – net als de bouwverordening – voorschriften met betrekking tot parkeren geeft. Indien de voorschriften van de bouwverordening hetzelfde onderwerp regelen, maar niet overeenstemmen met de voorschriften van het bestemmingsplan, blijven de

- 1 De wetgever heeft regels over parkeren niet expliciet als voorschriften van stedenbouwkundige aard aangemerkt. Niettemin gaan wij daarvan uit, aangezien parkeerregels – net als 'rooilijnen' en 'wegen waaraan een bouwwerk mag worden gebouwd' – te herleiden zijn tot de stedenbouw. Zie ook *Kamerstukken II 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 42.*
- 2 In dit artikel zal de *Model-bouwverordening inclusief 13^e serie wijzigingen*, Den Haag: Sdu uitgevers 2010, steeds als uitgangspunt worden genomen, tenzij anders vermeld.
- 3 Wet van 25 juni 2009 tot wijziging van diverse wetten op de beleidsterreinen van het ministerie van VROM en Milieubeheer in verband met het herstellen van wetstechnische gebreken en leemten, alsmede aanbrenging van andere wijzigingen van ondergeschikte aard, *Stb.* 2009, 297. Dit was al eerder bepaald in art. 8.17 van de Invoeringswet wet ruimtelijke ordening, *Stb.* 2008, 180.
- 4 *Kamerstukken II 2006/07, 30 938, nr. 3, p. 61 en Kamerstukken II 2008/09, 31 750, nr. 3, p. 14.*
- 5 *Stb.* 2009, 297, p. 18.

parkeervoorschriften van de bouwverordening op grond van artikel 9 lid 1 Ww buiten toepassing.⁶ Artikel 9 lid 2 Ww voorziet in de situatie waarin een bestemmingsplan geen parkeerregeling bevat en de bouwverordening wel. In dat geval blijven de voorschriften van de bouwverordening van toepassing, tenzij het bestemmingsplan anders bepaalt.⁷ Alleen een expliciete uitsluiting in het bestemmingsplan doet de aanvullende werking van de bouwverordening teniet.⁸ Het gegeven dat in de toelichting van het bestemmingsplan wordt ingegaan op het parkeerbeleid, betekent niet dat het bestemmingsplan voorschriften bevat omtrent parkeren, aangezien de toelichting geen deel uitmaakt van het bestemmingsplan.⁹ Het enkele feit dat het bestemmingsplan voor sommige bestemmingen wel in een parkeernorm voorziet, is evenmin afdoende om de aanvullende werking uit te sluiten. Teneinde toepassing van de bouwverordening uit te sluiten, is vereist dat de specifieke bestemming waarbinnen het bouwplan is gelegen voorschriften over parkeren bevat die geheel en al afwijken van de bouwverordening.¹⁰ Ter illustratie: indien een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is aangevraagd voor een locatie met de bestemming 'kantoren' en voor deze specifieke bestemming in het bestemmingsplan geen parkeervoorschriften zijn opgenomen, werkt artikel 2.5.30 MBV aanvullend, tenzij in het bestemmingsplan is aangegeven dat de voorschriften van de bouwverordening buiten toepassing moeten blijven.

4. Inhoud en toepassing van artikel 2.5.30 MBV¹¹

Op grond van artikel 2.5.30 lid 1 MBV geldt dat ten behoeve van het parkeren van auto's in voldoende mate ruimte moet zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort. Deze ruimte mag niet overbemeten zijn, gelet op het gebruik of de bewoning van het gebouw, waarbij rekening moet worden gehouden met de eventuele bereikbaarheid per openbaar vervoer (lid 1). Kan de parkeergelegenheid niet op eigen terrein worden gerealiseerd, dan kan het bevoegd gezag door verlening van een omgevingsvergunning van deze hoofdregel afwijken. De omgevingsvergunning kan slechts worden verleend indien het realiseren van parkeerruimte op eigen terrein door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit, of indien op andere wijze in de nodige parkeerruimte wordt voorzien (lid 4).

Bepaling voldoende parkeerruimte

Het is bij de toepassing van lid 1 niet altijd eenvoudig aan te geven wat als voldoende parkeerruimte dient te worden beschouwd. Dit zal per situatie verschillend zijn en kan afhangen van meerdere omstandigheden, zoals de grootte van een gebouw, de ligging in de gemeente, het te verwachten aantal bezoekers, bewoners of gebruikers, de eventuele aanwezigheid van openbaar vervoer en de frequentie daarvan, het tijdstip waarop de bezoekers gewoonlijk komen en de mogelijke uitwisselbaarheid van parkeerplaatsen.¹² In de praktijk worden deze omstandigheden door gemeenten in hun parkeerbeleid vaak als beoordelingsfactoren gehanteerd en worden – afhankelijk van voormelde omstandigheden (variabelen) – per parkeersituatie concrete parkeernormen opgenomen.

Vaak wordt door gemeenten voor de berekening van de parkeerbehoefte aangesloten bij de Aanbevelingen voor verkeersvoorzieningen binnen de bebouwde kom van de Stichting Centrum voor regelgeving en Onderzoek in de Grond-, Water-, en Wegenbouw en de Verkeerstechniek (CROW).¹³ In deze Aanbevelingen zijn parkeerkcijfers opgenomen, uitgesplitst naar het soort voertuig, stedelijkheidsgraad en de bestemming van het gebouw.

Gemeenten kunnen de parkeerkcijfers van de Stichting CROW zonder nadere motivering als leidraad nemen voor de vaststelling van de parkeerbehoefte.¹⁴ Deze mogelijkheid heeft het bevoegd gezag ook als in de bestemmingsplanregels, noch in de voorschriften van de bouwverordening expliciet naar deze cijfers

6 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 43.

7 ABRvS 13 mei 2009, 200806725/1/H1 en ABRvS 30 oktober 2002, 200202284/1.

8 *Kamerstukken II* 1986/87, 20 066, nr. 3, p. 43.

9 ABRvS 13 mei 2009, 200805725/1/H1, AB 2009/253.

10 ABRvS 30 oktober 2002, 200202284/1.

11 In deze bijdrage zal alleen de toepassing van art. 2.5.30 lid 1 en lid 4 van alternatief 1 uit de MBV centraal staan. Art. 2.5.30 lid 2 en 3 – waarin wordt ingegaan op de maatvoering van parkeerplaatsen en laden en lossen – blijven in deze bijdrage buiten beschouwing.

12 Zie ook de toelichting bij art. 2.5.30 MBV, p. 20.

13 ASVV 2004, publicatie 720, Ede: CROW 2004 en *Parkeerkcijfers – Basis voor parkeernormering*, publicatie 182, Ede: CROW 2008.

14 ABRvS 17 november 2010, 201001999/1/H1, ABRvS 17 januari 2010, 200903034/1, ABRvS 5 september 2007, 200700188/1, ABRvS 4 april 2007, 200604481/1 en 6 augustus 2008, 200708504/1.

wordt verwezen.¹⁵ Tegelijkertijd is het bevoegd gezag niet verplicht van de CROW-normering uit te gaan. Hoewel deze richtlijnen als gezaghebbend worden beschouwd, zijn de CROW-parkeercijfers slechts aanbevelingen, die het bevoegd gezag indien gewenst mag volgen.¹⁶ Ook het afwijken van de CROW-cijfers binnen een bepaalde bandbreedte is toegestaan, omdat de parkeercijfers volgens de publicatie niet als norm zijn ontwikkeld, maar als hulpmiddel.¹⁷ Het bevoegd gezag kan in afwijking van de parkeercijfers van CROW ook eigen, op de plaatselijke situatie afgestemde – realistisch geachte – parkeernormen vaststellen.¹⁸ Op grond van de rechtspraak is niet duidelijk wanneer sprake is van een reële norm. Wij gaan ervan uit dat daarvan sprake kan zijn als in de praktijk is gebleken dat de CROW-normering leidt tot een te ruime of te enge bepaling van de parkeerbehoefte.

Gemeenten kunnen ervoor kiezen om hun parkeernormen in een parkeernota op te nemen. De juridische duiding van een dergelijke parkeernota is afhankelijk van de wijze van publicatie daarvan. Indien een parkeernota ten tijde van de beslissing op bezwaar niet is gepubliceerd, kan het document niet worden gekwalificeerd als een beleidsregel, maar moet het beschouwd worden als een richtlijn.¹⁹ Indien in artikel 2.5.30 MBV wordt verwezen naar parkeernormen die door de gemeenteraad zijn vastgesteld in een parkeernota, dan worden die parkeernormen geacht deel uit te maken van de bouwverordening met als gevolg dat deze normen algemeen verbindende voorschriften zijn geworden.²⁰

Voldoende parkeerruimte op eigen terrein

Niet in alle gevallen is de toepassing van artikel 2.5.30 lid 1 MBV duidelijk. In de gemeente Dalfsen ontstond een geschil over de reikwijdte van de verplichting om voldoende parkeerplaatsen ‘op eigen terrein’ te realiseren. De Rechtbank Zwolle overweegt in haar uitspraak dat de voor het appartementencomplex bestemde parkeerplaatsen weliswaar in eigendom van de vergunninghouder zijn, maar dat vergunninghouder geen werkelijke zeggenschap over deze plaatsen uitoefent omdat deze plaatsen deel uitmaken van de openbare weg. Naar het oordeel van de rechtbank is deze situatie in strijd met artikel 2.5.30 MBV omdat de vergunninghouder niet kan bewerkstelligen dat die plaatsen ook daadwerkelijk kunnen dienen om te voorzien in de parkeerbehoefte van het op te richten

gebouw.²¹ De Afdeling lijkt deze lijn niet te volgen. Met betrekking tot een project in Breda oordeelt de Afdeling dat het bouwplan in voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein voorziet en betreft daarbij de parkeerplaatsen in eigendom van vergunninghouder, maar gelegen langs de openbare weg, in zijn beoordeling.²² Naar ons oordeel is deze redenering niet juist.²³ Artikel 2.5.30 lid 1 MBV is bedoeld om zeker te stellen dat de parkeerbehoefte die ontstaat door de realisering van een gebouw niet tot extra parkeerdruk en daarmee tot parkeerproblemen leidt. Door parkeerplaatsen in het openbare gebied bij de toepassing van artikel 2.5.30 lid 1 MBV te betrekken, wordt dit uitgangspunt ondergraven. De parkeerplaatsen die tot de openbare weg behoren, zijn immers – ongeacht de eigendomsituatie – voor eenieder toegankelijk en de vergunninghouder kan niet zelfstandig²⁴ bewerkstelligen dat die plaatsen daadwerkelijk zullen worden aangewend om te voorzien in de parkeerbehoefte van het gebouw. Dit laat overigens onverlet dat de aanwezigheid van parkeerplaatsen aan de openbare weg relevant is bij de vraag of het bevoegd gezag op grond van artikel 2.5.30 lid 4 MBV een omgevingsvergunning kan verlenen voor de afwijking van de verplichting om op eigen terrein in voldoende parkeerruimte te voorzien. Daarover hierna meer.

Niet noodzakelijk is dat de grond waarop de parkeerruimte wordt gerealiseerd in eigendom bij de vergunninghouder is. Wel is van belang dat de grond waarop parkeerruimte ten behoeve van het bouwplan is voorzien functioneel behoort bij de grond waarop het bouwplan is voorzien en daartoe door de gebruikers van die grond kan worden benut.²⁵ Wat precies

15 Vz. ABRvS 29 oktober 2003, 200205394/1 en ABRvS 6 augustus 2008, 200708504/1.

16 ABRvS 21 juli 2010, 200908770/1, ABRvS 8 juli 2009, 200901398/1 en ABRvS 9 augustus 2006, 200506368/1.

17 ABRvS 11 augustus 2010, 200910317/1.

18 ABRvS 1 december 2010, 201005029/1/H1.

19 ABRvS 1 december 2010, 201005029/1/H1.

20 ABRvS 4 mei 2010, 200907129/1/H1.

21 Rb. Zwolle, 18 november 1999, LJN: AA4893.

22 ABRvS 11 augustus 2010, 200910174/1. De bouwverordening van de gemeente Breda waarnaar in de uitspraak wordt verwezen wijkt weliswaar af van de MBV, maar geeft – net als de MBV – niet aan dat parkeerplaatsen langs de openbare weg bij de bepaling van de parkeerbehoefte kunnen worden meegenomen. Uit de uitspraak menen wij dit wel te kunnen opmaken.

23 Ervan uitgaande dat de parkeerplaatsen ‘gelegen langs de openbare weg’ óók tot het openbare gebied behoren.

24 Zonder nadere besluitvorming op grond van de Wegenwet.

25 ABRvS 28 juli 2010, 200908614/1.

moet worden verstaan onder deze 'functionele samenhang' is niet geheel duidelijk. Vooralsnog gaan wij ervan uit dat een functionele samenhang ontbreekt als de grond waarop het bouwplan is geprojecteerd en het daarbij behorende parkeerterrein niet in elkaars directe nabijheid zijn gelegen. Anders gezegd: hoe groter de loopafstand tussen de parkeerplaatsen en het bouwplan, hoe kleiner de kans dat nog kan worden gesproken van 'functionele samenhang'.

Zoals hiervoor al aangegeven, zijn wij van mening dat voor de toepassing van artikel 2.5.30 lid 1 MBV – ongeacht de eigendomssituatie – de vergunninghouder ten minste de beschikkingsmacht over de parkeerplaatsen dient te hebben, met dien verstande dat de vergunninghouder kan bewerkstelligen dat die plaatsen exclusief zullen worden aangewend om te voorzien in de parkeerbehoefte van het gebouw. Parkeerplaatsen aan de openbare weg of plaatsen die met gebruikers van andere voorzieningen²⁶ moeten worden gedeeld, dienen naar onze mening niet bij de toepassing van artikel 2.5.30 lid 1 MBV te worden meegenomen.

Bestaand tekort

Door omwonenden wordt vaak aangevoerd dat het bestaande parkeertekort in de weg staat aan het verlenen van een vergunning om te bouwen. De Afdeling deelt dit standpunt niet. Volgens vaste jurisprudentie dient bij de beoordeling of wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid alleen rekening te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan. Dat betekent dat een eventueel bestaand tekort als regel buiten beschouwing kan worden gelaten.²⁷ Een uitzondering op deze hoofdregel doet zich voor als het bestaande tekort aan parkeergelegenheid zich 'als direct gevolg van het bouwplan' op méér dagen dan voorheen voordoet.²⁸ In de betreffende uitspraak ging het om een situatie waarin de vergunninghouder de bij het horecabedrijf behorende zaalaccommodatie na de verbouwing en uitbreiding frequenter zou gaan gebruiken, reden waarom de Afdeling oordeelde dat het bestaande tekort daarom niet bij de toetsing aan artikel 2.5.30 lid 1 MBV buiten beschouwing had mogen worden gelaten. Bij vervangende nieuwbouw geldt dat slechts rekening dient te worden gehouden met de toename van de parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan ten opzichte van de

reeds bestaande parkeerbehoefte vanwege de te slopen bebouwing.²⁹ Tegelijkertijd dient de vergunningverlener ook rekening te houden met het verlies van de in de bestaande situatie aanwezige parkeerplaatsen ten gevolge van het bouwplan.³⁰

Omgevingsvergunning

Voor het op grond van artikel 2.5.30 lid 4 MBV afwijken van de verplichting om voldoende parkeerruimte op eigen terrein te realiseren is niet langer een ontheffing, maar een omgevingsvergunning benodigd. De toetsingscriteria zijn ongewijzigd gebleven:³¹ de omgevingsvergunning kan dan slechts worden verleend indien het realiseren van parkeerruimte op eigen terrein door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit, of indien op andere wijze in de nodige parkeerruimte wordt voorzien.

Over de vraag of op 'andere wijze in de nodige parkeerruimte is voorzien', heeft de bestuursrechter zich meerdere malen gebogen. Zo oordeelde de Afdeling dat een redelijke uitleg van artikel 2.5.30 MBV met zich brengt dat voldoende aannemelijk moet zijn dat de benodigde parkeerplaatsen uiterlijk ten tijde van de ingebruikneming van het bouwwerk beschikbaar zullen zijn.³² Daartoe kan een voorwaarde aan de verlening van de bouwvergunning worden verbonden, waarin is bepaald dat ten minste het benodigd aantal parkeerplaatsen wordt gerealiseerd.³³ Ook het bestaan van een koopovereenkomst van een aantal parkeerplaatsen

26 Niet zijnde voorzieningen in het betreffende bouwplan.

27 ABRvS 11 augustus 2010, 200910174/1, ABRvS 14 juli 2010, 200807269/1, ABRvS 18 november 2009, 200900599/1 en ABRvS 19 augustus 2009, 200901469/1/H1.

28 ABRvS 5 oktober 2005, Gst. 2006, 7250, 68.

29 ABRvS 6 februari 2008, 200704660/1, Rb. Rotterdam 8 juli 2008, LJN: BD6917 en ABRvS 29 maart 2006, 200504132/1.

30 ABRvS 6 februari 2008, 200704660/1 en ABRvS 26 maart 2008, 200705171/1.

31 Aangezien op dit punt geen materiële veranderingen zijn doorgevoerd, ligt het in de rede dat de lijn van de bestaande rechtspraak met betrekking tot art. 2.5.30 lid 4 MBV wordt voortgezet.

32 ABRvS 23 april 2003, 200204574/1 en Rb. Middelburg 25 mei 2007, LJN: BB0847. Zie ook ABRvS 3 augustus 2010, 201005974/1 waarin werd geaccepteerd dat in de voorwaarde bij de bouwvergunning werd bepaald dat de benodigde parkeerplaatsen binnen drie maanden na ingebruikname van het bouwplan dienen te zijn aangelegd.

33 ABRvS 19 juli 2006, JB 2006/256 en ABRvS 23 april 2003, 200204574/1. Zie ook ABRvS 3 augustus 2010, 201005974/1 en ABRvS 5 september 2009, 200701656/1.

in een parkeergarage³⁴ en van een contract inzake het afnemen van parkeerkaarten voor een parkeergarage in de directe omgeving³⁵ werden in dat verband als voldoende beschouwd. Daarbij moet duidelijk zijn dat gedurende langere tijd daadwerkelijk aanspraak kan worden gemaakt op de betreffende parkeerplaatsen.³⁶ De loopafstand tussen het perceel waarop het bouwplan is voorzien en de benodigde parkeerruimte kan bij deze beoordeling eveneens een rol spelen.³⁷

Voor de verlening van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.5.30 lid 4 MBV is exclusief gebruik van de parkeerplaatsen die niet op eigen terrein zijn gelegen, niet noodzakelijk. Op grond van vaste rechtspraak kunnen aanwezige parkeerplaatsen in het openbare gebied immers ook bij deze beoordeling in ogenschouw worden genomen.³⁸ Dit standpunt is naar onze mening juist, zolang maar aannemelijk is dat de aanwezige parkeergelegenheid voldoende is om de parkeervraag die het bouwplan meebrengt op te kunnen vangen. Dat kan bijvoorbeeld worden aangetoond door middel van een parkeeronderzoek/parkeertelling waaruit volgt dat de (gemiddelde) beschikbaarheid van de aanwezige parkeerplaatsen toereikend is.

Uitgangspunt bij de verlening van de omgevingsvergunning is dat dient te worden uitgegaan van de totale parkeerbehoefte die de desbetreffende bouw met zich meebrengt. Dat die behoefte uit verschillende elementen bestaat, laat onverlet dat de totaliteit daarvan bepalend is.³⁹ Niet dient vast te staan dat het onmogelijk is dat het aantal vereiste parkeerplaatsen op eigen terrein wordt gerealiseerd.⁴⁰ Er bestaat voor het bevoegd gezag dan ook geen verplichting om voorafgaand aan de verlening van de omgevingsvergunning te onderzoeken of inpandige parkeerplaatsen of parkeren op eigen terrein mogelijk is.⁴¹

Parkeervoorschriften verbonden aan omgevingsvergunning

Op grond van artikel 2.22 lid 2 Wabo kunnen aan een omgevingsvergunning voorschriften worden verbonden. Nu met de inwerkingtreding van de Wabo niet is beoogd om wijzigingen aan te brengen in de mogelijkheden tot het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning voor de desbetreffende activiteit,⁴² gaan wij ervan uit dat de ontwikkelde rechtspraak voor artikel 56 Woningwet (oud), artikel 19a lid 1 jo. artikel 15 lid 3 WRO (oud) en artikel 3.10 lid 3 Wro (oud) relevant blijft. Dat houdt onder meer in dat een vergunning-

houder óók op grond van een voorschrift verbonden aan zijn omgevingsvergunning ex artikel 2.1 lid 1 sub a en sub c Wabo kan worden verplicht om het benodigde aantal parkeerplaatsen te realiseren.⁴³

Financiële voorschriften verbonden aan omgevingsvergunning

De Afdeling heeft zich in een aantal uitspraken uitgelaten over de aanvaardbaarheid van het verbinden van een financiële voorwaarde aan het verlenen van vrijstelling c.q. ontheffing van het vereiste in de bouwverordening dat een bouwplan moet voorzien in voldoende parkeerruimte.⁴⁴ De Afdeling acht het verbinden van een financiële bijdrage in de vorm van het storten van een bijdrage in een parkeerfonds aanvaardbaar, indien door voldoening aan de gestelde voorwaarde een rechtstreekse bijdrage wordt geleverd aan de doelstelling van de wettelijke bepaling waarop de vergunning of vrijstelling berust en de vergunning of vrijstelling in het algemeen belang tot het heffen van een geldbedrag noopt. Gelet daarop dient voldoende aannemelijk te zijn dat de financiële bijdrage ook daadwerkelijk zal worden aangewend om te voorzien in de parkeerbehoefte van het bouwplan. Ten slotte zal moeten blijken dat niet een andere, uit hoofde van rechtsbescherming meer aanvaardbare mogelijkheid, aanwezig is om een tegemoetkoming of compensatie te verlangen.

Het bevoegd gezag zal de aanvaardbaarheid van de financiële voorwaarde aan de hand van concrete omstandigheden dienen te onderbouwen. Daarbij kunnen zowel de termijn waarbinnen de voorzieningen

34 Rb. Den Haag, 21 april 2009, LJN: BI2878 en Rb. Den Haag, 18 april 2007, LJN: BA3442.

35 ABRvS 22 april 2009, 200805950/1. Zie ook Rb. Haarlem 18 december 2008, LJN: BI5995.

36 Rb. Den Haag 9 maart 2006, LJN: AY6231.

37 ABRvS 24 oktober 2010, 200700863/1.

38 Zie onder meer ABRvS 6 oktober 2010, 201000473/1 en ABRvS 5 september 2007, 200700488/1.

39 ABRvS 27 januari 2010, 20090304/1.

40 ABRvS 27 januari 2010, 200903034/1.

41 ABRvS 6 oktober 2010, 201000473/1.

42 *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 110.

43 ABRvS 19 juli 2006, 20050505837/1 en ABRvS 23 april 2003, 200204574/1.

44 ABRvS 10 februari 2010, 200903207/1/H1, ABRvS 28 januari 2009, 200802997/1, ABRvS 4 augustus 1998, *JB* 1998/218, ABRvS 27 september 2006, 200508020/1, ABRvS 25 oktober 2006, 200600591/1 en Rb. Alkmaar, 10 juni 2008, *BR* 2008/650.

worden getroffen, als de afstand van de parkeerplaatsen tot het bouwplan, relevant zijn.⁴⁵ Indien het bevoegd gezag in algemene zin te kennen geeft dat de financiële bijdrage ten goede komt aan de gemeentelijke reserve voor parkeervoorzieningen, acht de Afdeling dat in ieder geval niet aanvaardbaar.⁴⁶

Geen omgevingsvergunning benodigd ex artikel

2.5.30 MBV

Een redelijke toepassing van artikel 9 Ww brengt naar onze mening met zich mee dat het bepaalde in artikel 2.5.30 lid 4 MBV moet wijken voor hetgeen met een omgevingsvergunning ex artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo mogelijk wordt gemaakt, indien daarbij 'het belang bij aanwezigheid van voldoende parkeerruimte uitdrukkelijk en op genoegzame wijze is meegenomen.' Dit oordeelde de Afdeling al eerder ten aanzien van een vrijstelling op grond van artikel 19 WRO (oud)⁴⁷ en een projectbesluit op grond van artikel 3.10 Wro (oud).⁴⁸ Naar onze mening is daarvoor voldoende dat in de ruimtelijke onderbouwing van de omgevingsvergunning duidelijk is gemotiveerd dat op een andere wijze in de benodigde parkeerruimte wordt voorzien.

5. Bestuurlijke lus

Indien het bevoegd gezag in het primaire besluit ten onrechte geen omgevingsvergunning heeft verleend voor de afwijking van artikel 2.5.30 lid 1 MBV, kan deze omissie in de beslissing op bezwaar worden hersteld.⁴⁹ In beroep is deze herstelkans niet meer voorhanden, maar zou – als het bestuursorgaan het besluit niet tijdig op grond van artikel 6:18 Awb heeft kunnen repareren – de bestuurlijke lus mogelijk uitkomst kunnen bieden.

Op grond van artikel 8:51a Awb kan de bestuursrechter het bevoegde orgaan in de gelegenheid stellen de bestuurlijke lus toe te passen.⁵⁰ Hiervoor is vereist dat aan het bestreden besluit een gebrek kleeft. Het kernbegrip gebrek is niet gedefinieerd in de Awb, maar uit de MvT⁵¹ volgt dat onder een gebrek wordt verstaan:

'Een strijdigheid met een geschreven of ongeschreven rechtsregel die kan leiden tot vernietiging van het bestreden besluit indien deze niet tijdens de beroepsprocedure wordt weggenomen.'

Indien in de beroepsfase blijkt dat ten onrechte geen omgevingsvergunning ex artikel 2.5.30 lid 4 MBV is

verleend, is sprake van een gebrek. Immers, de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kan worden vernietigd wegens strijd met artikel 2.10 lid 1 onder b Wabo jo. artikel 2.5.30 MBV. Omdat de wettekst, noch de parlementaire geschiedenis deze toepassing op voorhand uitsluit, zijn wij vooralsnog van mening dat de bestuurlijke lus ook voor het alsnog verlenen van een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.5.30 lid 4 MBV kan worden toegepast. Een belangrijke overweging daarbij is dat de verlening van de omgevingsvergunning nog steeds betrekking heeft op dezelfde rechtsbetrekking als het besluit tot verlening van de omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk.⁵²

6. Tot slot

In deze bijdrage is het onderwerp parkeren aan de hand van recente rechtspraak besproken. Een aantal thema's passeerden de revue, waaronder de wettelijke grondslag voor parkeervoorschriften, de verhouding tussen de parkeerregelingen in het bestemmingsplan en de bouwverordening, de inhoud en toepassing van artikel 2.5.30 MBV en tot slot de bestuurlijke lus in relatie tot de besluitvorming over parkeren. Actuele kennis van deze rechtspraak is met name van belang voor juristen die werkzaam zijn op het gebied van vergunningverlening en projectontwikkeling, aangezien parkeren daarbij vaak een rol speelt. De auteurs hopen met dit artikel voor hen een praktisch en actueel overzicht te hebben gegeven.

Eefje M. van Bommel en Fikriye Güner

45 ABRvS 28 januari 2009, 200802997/1 en Rb. Alkmaar, 10 juni 2008, BR 2008/650.

46 ABRvS 27 september 2009, 200508020/1.

47 ABRvS 21 januari 2009, 200802963/1, ABRvS 26 november 2008, 200800973/1, ABRvS 7 september 2005, 200501313/1 en ABRvS 4 mei 2005, 200404397/1.

48 ABRvS 21 januari 2009, 200802963/1.

49 ABRvS 18 januari 2006, 200506838. In Vz. Rb. Utrecht 25 oktober 2010, LJN: BG2578 werd een bouwvergunning niet geschorst wegens het ontbreken van een ontheffing op grond van art. 2.5.30 lid 4 MBV, omdat de voorzieningenrechter vaststelde dat de ontheffing alsnog in bezwaar kon worden verleend.

50 In hoger beroep en in beroep in eerste en enige aanleg is het bevoegde orgaan verplicht de bestuurlijke lus toe te passen, art. 49 lid 6 respectievelijk art. 46 lid 6 Wet Raad van State.

51 *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 6, p. 14.

52 Zie ook *Kamerstukken II* 2007/08, 31 352, nr. 6, p. 11 en 12.