

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:2635

Datum uitspraak

7 september 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 4 maart 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Noordenveld aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een tapasrestaurant op het perceel [locatie 1] te Peize. De daartegen gemaakte bezwaren heeft het college gegrond verklaard en het besluit van 4 maart 2019 in stand gelaten, onder aanvulling van de motivering. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van de rechtbank heeft het college bij besluiten van 6 augustus 2020 opnieuw de bezwaren gegrond verklaard, een aanvullende motivering aan die besluiten verbonden en de besluiten van 4 maart 2019 en 16 juli 2019 ingetrokken. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak en einduitspraak onder meer overwogen dat de omstandigheid dat de aanvraag om omgevingsvergunning niet voldoet aan de eisen die de Omgevingswet stelt aan participatie van de omgeving, niet leidt tot vernietiging van de bestreden besluiten omdat deze besluiten niet zijn gebaseerd op de Omgevingswet.

Volledige tekst

202100190/1/R3.

Datum uitspraak: 7 september 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Noordenveld,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], beiden wonend te Peize, gemeente Noordenveld, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 22 december 2020 in zaken nrs.

19/3050, 19/3098, 19/3108, 19/3111 in de gedingen tussen:
[partij A] en [partij B], beiden wonend te Peize, gemeente Noordenveld, [partij C] en [partij D],
beiden wonend te Peize, gemeente Noordenveld, [partij E], wonend te Peize, gemeente
Noordenveld en [appellanten sub 2],

en

het college,

en

Uitspraak op de beroepen van:

3. [partij A] en [partij B],

4. [partij C] en [partij D],

5. [partij E],

6. [appellanten sub 2],

appellanten,

tegen de besluiten van het college van 2 februari en 11 februari 2021.

Procesverloop

Bij besluit van 4 maart 2019 heeft het college aan [vergunninghouder] een
omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een tapasrestaurant (hierna:
restaurant) op het perceel [locatie 1] te Peize.

Bij onderscheiden besluiten van 16 juli 2019 heeft het college de door [partij A] en [partij B],
[partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] daartegen gemaakte bezwaren gegrond
verklaard en het besluit van

4 maart 2019, onder aanvulling van de motivering, in stand te laten.

Bij tussenuitspraak van 29 juni 2020 (hierna: de tussenuitspraak) heeft de rechtbank, voor
zover hier van belang, het college in de gelegenheid gesteld een in die uitspraak
geconstateerd gebrek in de besluiten van 16 juli 2019 te herstellen.

Bij onderscheiden besluiten van 6 augustus 2020 heeft het college opnieuw de bezwaren van
[partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] gegrond verklaard,
een aanvullende motivering aan die besluiten verbonden en de besluiten van 4 maart 2019 en
16 juli 2019 ingetrokken.

Bij einduitspraak van 22 december 2020 heeft de rechtbank de door [partij A] en [partij B],
[partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] tegen de besluiten van 16 juli 2019
ingestelde beroepen niet-ontvankelijk verklaard, de beroepen tegen de besluiten van 6
augustus 2020 gegrond verklaard, deze besluiten vernietigd en het college opgedragen
binnen 6 weken na de uitspraak met inachtneming van de uitspraak nieuwe besluiten op
bezwaar te nemen. De tussenuitspraak en de einduitspraak zijn aangehecht.

Tegen deze uitspraken hebben [appellanten sub 2] en het college hoger beroep ingesteld.

Bij onderscheiden besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021 heeft het college ter
uitvoering van de uitspraak van de rechtbank nieuwe besluiten genomen naar aanleiding van

de bezwaren van [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2]. [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] hebben daarop, daartoe door de Afdeling in de gelegenheid gesteld, gronden ingediend tegen de besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021.

[vergunninghouder], het college, [appellanten sub 2], [partij E] en [partij C] en [partij D] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 mei 2022, waar [partij A] en [partij B] en [partij C] en [partij D], allen vertegenwoordigd door

[partij E], [partij E] en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], bijgestaan door mr. H. Martens, rechtsbijstandverlener te Assen, en het college, vertegenwoordigd door drs. ing. C. Abma en mr. M.J.F. Nuijens, advocaat te Groningen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Bij besluit van 4 maart 2019 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een restaurant op het perceel [locatie 1] te Peize. De daartegen gemaakte bezwaren heeft het college gegrond verklaard en het besluit van 4 maart 2019 in stand gelaten, onder aanvulling van de motivering. Naar aanleiding van de tussenuitspraak van de rechtbank heeft het college bij besluiten van 6 augustus 2020 opnieuw de bezwaren gegrond verklaard, een aanvullende motivering aan die besluiten verbonden en de besluiten van 4 maart 2019 en 16 juli 2019 ingetrokken.

2. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak en einduitspraak onder meer overwogen dat de omstandigheid dat de aanvraag om omgevingsvergunning niet voldoet aan de eisen die de Omgevingswet stelt aan participatie van de omgeving, niet leidt tot vernietiging van de bestreden besluiten omdat deze besluiten niet zijn gebaseerd op de Omgevingswet. Verder heeft de rechtbank overwogen dat het college, voor de vraag of een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bestaat, in redelijkheid aansluiting heeft kunnen zoeken bij de normen van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit). Met betrekking tot het oplossen van de parkeerbehoefte van het restaurant heeft de rechtbank overwogen dat het college is uitgegaan van een verkeerde parkeernorm omdat het bruto vloeroppervlak van de bloemenwinkel op het perceel [locatie 2] ten onrechte niet is meegeteld. De rechtbank heeft geen aanleiding gezien de rechtsgevolgen van de bestreden besluiten in stand te laten, omdat de rechtbank de opname van de beschikbare parkeerplaatsen op de percelen [locatie 3] en [locatie 2] niet representatief acht.

Bij einduitspraak van 22 december 2020 heeft de rechtbank, voor zover hier van belang, de beroepen tegen de besluiten van 6 augustus 2020 gegrond verklaard, deze besluiten vernietigd en het college opgedragen binnen 6 weken na de uitspraak met inachtneming van de uitspraak nieuwe besluiten op bezwaar te nemen. Daaraan heeft het college gevolg gegeven met de besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021. In deze besluiten is onder meer een nieuwe motivering opgenomen met betrekking tot het parkeren. De gevraagde omgevingsvergunning voor het realiseren van een restaurant op het perceel [locatie 1] is onder voorschriften alsnog verleend.

Het hoger beroep van het college

3. Het college betoogt dat de rechtbank uitspraak heeft gedaan in strijd met artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Volgens het college bestaat op grond van

deze bepaling een verplichting om - op kenbare wijze - tot definitieve beslechting van het geschil te komen. De vernietiging met een opdracht aan het bestuursorgaan om een nieuw besluit te nemen is niet voor niets uitdrukkelijk de allerlaatste mogelijkheid die de rechtbank heeft bij de beoordeling van het geschil. Vernietiging lag in deze zaak niet in de rede. Daarom had de rechtbank volgens het college een bestuurlijke lus moeten toepassen. Aan de artikelen 8:41a en 8:72 van de Awb ligt, volgens het college, immers de gedachte ten grondslag dat het geschil zo mogelijk definitief wordt beslecht en dat nieuwe procedures over dezelfde kwestie moeten worden voorkomen. Het enkele gebrek dat is geconstateerd - het uitgaan van een onjuiste parkeernorm en een onjuist bruto vloeroppervlak - is herstelbaar en bovendien bij uitstek een voorbeeld van een herstelbaar gebrek dat zich leent om via een bestuurlijke lus te laten herstellen. Er is geen twijfel meer over de feiten en de theoretische parkeervraag is in de procedure ook duidelijk uitgelegd; daarover bestaan ook geen onduidelijkheden meer, aldus het college.

3.1. Artikel 8:41a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter beslecht het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief."

Artikel 8:51a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter kan het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De vorige volzin vindt geen toepassing, indien belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen daardoor onevenredig kunnen worden benadeeld."

Artikel 8:72 van de Awb luidt:

"1. Indien de bestuursrechter het beroep gegrond verklaart, vernietigt hij het bestreden besluit geheel of gedeeltelijk.

2. De vernietiging van een besluit of een gedeelte van een besluit brengt vernietiging van de rechtsgevolgen van dat besluit of van het vernietigde gedeelte daarvan mee.

3. De bestuursrechter kan bepalen dat:

a. de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan geheel of gedeeltelijk in stand blijven, of

b. zijn uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

4. De bestuursrechter kan, indien toepassing van het derde lid niet mogelijk is, het bestuursorgaan opdragen een nieuw besluit te nemen of een andere handeling te verrichten met inachtneming van zijn aanwijzingen. Daarbij kan hij:

a. bepalen dat wettelijke voorschriften over de voorbereiding van het nieuwe besluit of de andere handeling geheel of gedeeltelijk buiten toepassing blijven;

b. het bestuursorgaan een termijn stellen voor het nemen van het nieuwe besluit of het verrichten van de andere handeling.

["..."]

3.2. De Afdeling begrijpt het betoog van het college zo dat de rechtbank na het geconstateerde gebrek in de besluiten van 6 augustus 2020, volgens het college, op grond van artikel 8:51a van de Awb een bestuurlijke lus had moeten toepassen. Anders dan het

college betoogt, is de rechtbank daartoe niet verplicht. De toepassing van artikel 8:51a van de Awb is een bevoegdheid van de bestuursrechter en geen verplichting. Verder heeft het college naar aanleiding van de tussenuitspraak van de rechtbank, waarbij toepassing is gegeven aan artikel 8:51a van de Awb, al de mogelijkheid gehad een geconstateerd gebrek in de besluitvorming te herstellen. De rechtbank is niet gehouden bij de einduitspraak opnieuw toepassing te geven aan artikel 8:51a van de Awb. Anders dan het college betoogt, stond naar het oordeel van de Afdeling bovendien ook niet vast dat er geen twijfel meer bestond over de feiten en de theoretische parkeervraag. Gelet op het voorgaande, bestaat geen grond voor het oordeel dat de rechtbank uitspraak heeft gedaan in strijd met artikel 8:41a van de Awb.

Het betoog slaagt niet.

4. Het college heeft de beroepsgrond dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat sprake is van niet-representatieve opnamen van de beschikbare parkeerplaatsen ter zitting ingetrokken. De Afdeling zal deze beroepsgrond daarom niet bespreken.

Het hoger beroep van [appellanten sub 2]

5. [appellanten sub 2] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat in het bouwplan, waarvoor omgevingsvergunning is verleend, wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen. Zij hebben deze stelling met een groot aantal argumenten onderbouwd.

5.1. De rechtbank heeft in de einduitspraak vastgesteld dat het college bij het verlenen van de omgevingsvergunning van een verkeerde parkeernorm is uitgegaan. Daarom zijn de besluiten van 6 augustus 2020 in strijd met het motiveringsbeginsel en ligt aan deze besluiten geen zorgvuldig onderzoek ten grondslag. Dit is in strijd met de artikelen 7:12 en 3:2 van de Awb. Alleen al daarom zijn volgens de rechtbank de daartegen ingestelde beroepen gegrond en moeten de besluiten van 6 augustus 2020 worden vernietigd.

De rechtbank heeft vervolgens onderzocht of de rechtsgevolgen van de besluiten in stand kunnen worden gelaten. Volgens de rechtbank bestond daarvoor geen aanleiding. Van de 23 beschikbare parkeerplaatsen zijn volgens de rechtbank 12 parkeerplaatsen beschikbaar, terwijl de parkeernorm voor [winkelier] op het perceel [locatie 3] al 14 parkeerplaatsen is. Van overcapaciteit lijkt volgens de rechtbank dan ook geen sprake. Onder deze omstandigheden acht de rechtbank de stelling van het college dat de vergunninghouder kan voldoen aan de opgelegde parkeernorm van 10 parkeerplaatsen en dat daarmee de parkeerdruk in de openbare ruimte niet onevenredig toeneemt, onvoldoende onderbouwd.

5.2. De Afdeling stelt vast dat [appellanten sub 2] zich kunnen verenigen met het vernietigen van de besluiten van 6 augustus 2020. In hoger beroep richten zij zich op enkele feiten die de rechtbank volgens hen heeft betrokken bij de uitspraak. Omdat de rechtbank tot de conclusie is gekomen dat aan de bestreden besluiten van 6 augustus 2020 geen zorgvuldig onderzoek ten grondslag ligt en een verkeerde parkeernorm is gehanteerd, en de beroepen tegen de besluiten van 6 augustus 2020 volgens de rechtbank alleen al daarom gegrond zijn, is de rechtbank, anders dan [appellanten sub 2] menen, niet gehouden alle overige door hen aangevoerde argumenten te bespreken. Dit geldt ook voor de vraag welke oppervlakte de panden op de percelen [locatie 3] en [locatie 2] hebben, hoe de parkeerbehoefte moet worden berekend en of de gesloten overeenkomst tussen de vergunninghouder en [winkelier] op het perceel [locatie 3] een duurzaam karakter heeft.

Het betoog slaagt niet.

Tussenconclusie hoger beroepen

6. Het bovenstaande betekent dat het hoger beroep van het college en het hoger beroep van [appellanten sub 2] ongegrond zijn.

Beroep tegen de besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021

Wijzigingen in de besluitvorming

7. [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D] en [partij E] betogen dat artikel 6:19 van de Awb niet van toepassing is op de nieuwe besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021. Volgens hen is geen sprake van wijzigingen van ondergeschikte aard. Daarbij wijzen zij erop dat voorschriften over het gebruik van het restaurant, geuroverlast en een terras zijn gewijzigd.

7.1. Artikel 6:19 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."

7.2. De besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021 zijn door het college genomen om te voldoen aan de in de einduitspraak van de rechtbank gegeven opdracht om binnen 6 weken na die uitspraak nieuwe besluiten op bezwaar te nemen. Bij besluit van 2 februari 2021 heeft het college (opnieuw) een omgevingsvergunning verleend aan [vergunninghouder]. Bij besluiten van 11 februari 2021 heeft het college de bezwaren gegrond verklaard en een aanvullende motivering over het parkeren gegeven. Naar het oordeel van de Afdeling is daarmee sprake van nieuwe besluiten waarop artikel 6:19 van de Awb van toepassing is. Daarbij betreft de Afdeling dat de besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021 zijn gebaseerd op dezelfde aanvraag en gaan over de bezwaarschriften die zijn ingediend tegen de op basis van die aanvraag verleende omgevingsvergunning. De omstandigheid dat enkele voorschriften in de omgevingsvergunning zijn veranderd ten opzichte van de eerdere (vernietigde) vergunning, wat daarvan ook zij, maakt niet dat deze besluiten alleen al daarom geen besluiten zijn op grond van artikel 6:19 van de Awb. Of wijzigingen in de nieuwe besluiten niet van ondergeschikte aard zijn, is voor het toepassen van artikel 6:19 Awb niet relevant.

Het betoog slaagt niet.

Terras

8. [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] betogen dat het college in het nieuwe besluit van 2 februari 2021 ten onrechte geen voorschrift aan de omgevingsvergunning heeft verbonden over het aanwezig zijn van een terras op het perceel [locatie 1]. [partij A] en [partij B] wijzen er onder meer op dat de rechtbank van belang heeft geacht dat het college ter beperking van eventuele overlast geen terras heeft toegestaan. Ook vinden [partij A] en [partij B] het onaanvaardbaar dat het college het aan de eerder verleende omgevingsvergunning verbonden voorschrift over het terras heeft laten vervallen zonder aan hen duidelijk te maken waarom een dergelijk voorschrift niet aan de gewijzigde omgevingsvergunning is verbonden. [partij E] wijst er bovendien op dat met ingang van 5 juni 2021 het restaurant op zaterdagen tijdens het middaguur geopend is en de eigenaar bekend heeft gemaakt dat het mogelijk is om er te lunchen. Tegelijkertijd heeft de restauranthouder volgens [partij E] een terras voor het restaurant ingericht. Ook staat in de gewijzigde omgevingsvergunning ten onrechte niet meer dat het verboden is de horeca-inrichting te

gebruiken voor andere doeleinden dan een restaurant, aldus [partij E].

8.1. Op het perceel [locatie 1] rust ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Centrumgebied Peize" van 24 april 2008 de bestemming "Centrumdoeleinden".

Artikel 4 van de voorschriften van dat bestemmingsplan luidt:

"De op de plankaart voor centrumdoeleinden aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen;

b. detailhandel;

c. zakelijke dienstverlening;

d. maatschappelijke doeleinden;

e. openbare nutsvoorzieningen;

en tevens voor:

f. horeca, uitsluitend voorzover de gronden zijn aangegeven met "horeca".

["...]"

8.2. De Afdeling stelt vast dat op grond van het bestemmingsplan horeca op het perceel niet is toegestaan. Verder stelt de Afdeling vast dat in het nieuwe besluit van 2 februari 2021 tot verlening van de omgevingsvergunning geen voorschrift over een terras is opgenomen. De verleende omgevingsvergunning om af te wijken van het ter plaatse geldende bestemmingsplan ziet niet op het realiseren van een terras, maar op het realiseren van een restaurant. Omdat het terras niet is opgenomen in de verleende omgevingsvergunning en ter plekke niet de aanduiding "horeca" voor het perceel geldt, is een terras in strijd met het bestemmingsplan. Voor zover [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] vrezen voor overlast van het gebruik van een terras, bestaat daarvoor op basis van de verleende omgevingsvergunning dus geen grond. Als [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] menen dat er in strijd met de voorschriften van het bestemmingsplan een terras aanwezig en in gebruik is, bestaat voor hen de mogelijkheid om daarover een verzoek tot handhaving in te dienen. Dat is echter een andere procedure die hier niet aan de orde is.

Over de beroepsgrond van het ontbreken van een verbod in de verleende omgevingsvergunning om de horeca-inrichting te gebruiken voor andere doeleinden dan een restaurant, oordeelt de Afdeling dat deze beroepsgrond feitelijke grondslag mist. In de voorschriften die zijn verbonden aan de verleende omgevingsvergunning van 2 februari 2021 staat namelijk: "Het is verboden de horeca-inrichting te gebruiken voor andere doeleinden dan een restaurant."

Het betoog slaagt niet.

Geur

9. [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] betogen dat het college in het nieuwe besluit van 2 februari 2021 ten onrechte een aan de eerder verleende omgevingsvergunning verbonden voorschrift over geuroverlast heeft laten vervallen. Volgens [partij A] en [partij B] heeft de vergunninghouder niet voldaan aan dit oorspronkelijk in de omgevingsvergunning opgenomen voorschrift en bestaat er veel geuroverlast. Verder zijn al meerdere handhavingsverzoeken ingediend, aldus [partij A] en [partij B].

9.1. In het besluit van 16 juli 2019 tot verlening van de omgevingsvergunning was over geur het volgende voorschrift opgenomen: "De initiatiefnemer dient vooraf aan het starten van de horecaonderneming een melding te doen in het kader van het Activiteitenbesluit bij het bevoegd gezag. Horecabedrijven vallen namelijk onder het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Hierdoor gelden voor het horecabedrijf algemene voorschriften en maatregelen voor onder andere geur, geluid en energie. Er wordt een afzuiginstallatie aangebracht in de keuken. De uitmonding van deze installatie komt twee meter boven het gebouw uit. Hiermee wordt de geur vanuit de horecaonderneming beperkt. Een dergelijke voorziening dient gerealiseerd te zijn voordat de inrichting in gebruik kan worden genomen."

In het nieuwe besluit van 2 februari 2021 staat met betrekking tot geur: "De initiatiefnemer dient vooraf aan het starten van de horecaonderneming een melding te doen in het kader van het Activiteitenbesluit bij het bevoegd gezag. Horecabedrijven vallen namelijk onder het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. Hierdoor gelden voor het horecabedrijf algemene voorschriften en maatregelen voor onder andere geur, geluid en energie. Een dergelijke voorziening dient gerealiseerd te zijn voordat de inrichting in gebruik kan worden genomen."

9.2. Anders dan [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] menen, is ook in het nieuwe besluit van 2 februari 2021, waarbij de omgevingsvergunning is verleend, een voorschrift over geur opgenomen. Dat dit voorschrift is gewijzigd, betekent niet dat het besluit daarmee onrechtmatig is. Verder kunnen [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] bij het college een handhavingsverzoek indienen als ze van mening zijn dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften, dan wel de voorschriften over geur in het Activiteitenbesluit, worden overtreden. Zoals hiervoor al is aangegeven, is dat een andere procedure die hier niet aan de orde is.

Het betoog slaagt niet.

Parkeren

10. [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] betogen dat ook in de op 2 februari 2021 verleende omgevingsvergunning onvoldoende is onderbouwd dat wordt voorzien in voldoende parkeerplaatsen. In dat verband voeren zij het volgende aan.

De parkeerbehoefte voor het restaurant is onjuist berekend omdat de voorheen bestaande parkeerbehoefte van 4 parkeerplaatsen op het perceel [locatie 1] ten onrechte is afgetrokken van de parkeerbehoefte van het te vestigen restaurant. De bloemenwinkel die op het perceel was gevestigd, zit nog in de buurt en maakt aanspraak op die 4 parkeerplaatsen. Ook volgens [appellanten sub 2] zijn de 4 parkeerplaatsen ten onrechte in mindering gebracht op de parkeerbehoefte. Bovendien staat het aantal beschikbare parkeerplaatsen in de openbare ruimte en op het perceel van [winkelier] onvoldoende vast.

Volgens [partij C] en [partij D] komt de theoretische onderbouwing van de parkeerbehoefte niet overeen met de praktijk. Volgens [partij C] en [partij D] is het om diverse redenen niet mogelijk om 4 parkeerplaatsen te realiseren op het eigen terrein van het restaurant, waarbij zij er onder meer op wijzen dat die parkeerplaatsen worden geblokkeerd door 2 openbare parkeerplaatsen en een boom. Ook zou de veiligheid van het restaurant in het gedrang komen. Volgens [appellanten sub 2] wordt er op het perceel [locatie 1] een openbare parkeerplaats geblokkeerd en genereert een zelfstandig appartement op dat perceel ook een parkeervraag. Verder wijzen zij erop dat in de winkel van [winkelier] op het perceel [locatie 3] een afhaalpunt van DHL is gevestigd en naast deze winkel een pinautomaat aanwezig is, die

ook een parkeerbehoefte genereren.

[partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] wijzen er verder op dat bij de berekening hoeveel parkeerplaatsen op het perceel [locatie 3] nodig zijn van een verkeerde oppervlakte is uitgegaan. Volgens hen heeft het pand een oppervlakte van 579 m² wat een parkeerbehoefte van 20 parkeerplaatsen genereert. Verder genereert het pand op het perceel [locatie 2] met een oppervlakte van 128 m² een parkeerbehoefte van 4,35 parkeerplaatsen. Omdat het restaurant een parkeerbehoefte heeft van 11 parkeerplaatsen, is de totale parkeerbehoefte 36 parkeerplaatsen. Door een zeecontainer met aanbouw en afvalcontainers zijn op het perceel van [winkelier] slechts 17 en geen 24 parkeerplaatsen beschikbaar.

Ook is dubbelgebruik volgens [appellanten sub 2] niet mogelijk. Elke parkeerplaats moet zijn voorzien van bebording met de voor het restaurant gereserveerde tijden, volgens de APV van 07.00 tot 02.00 uur. Het niet vastleggen van openingstijden in de omgevingsvergunning strookt daardoor niet met het voorschrift dat bezoekers van het restaurant op afgesproken tijden parkeren op het parkeerterrein van [winkelier]. Verder is het parkeerterrein achter [winkelier] volgens [appellanten sub 2] niet openbaar.

Dat volgens het college 19 parkeerplaatsen nodig zijn op perceel [locatie 3] is tegenstrijdig met het deskundigenrapport dat 18 parkeerplaatsen noemt. Bovendien is in het deskundigenrapport de koopavond op vrijdag niet weergegeven.

De overeenkomst tussen [winkelier] en de vergunninghouder van het restaurant heeft geen duurzaam karakter, nu de toezegging uit niet meer bestaat dan een e-mail met de tekst 'voor akkoord', voorzien van een handtekening, die op elk moment eenzijdig kan worden ingetrokken. Er is ten onrechte geen kettingbeding opgenomen en niet is geregeld dat de 10 parkeerplaatsen exclusief zijn bestemd voor bezoekers van het restaurant. Volgens [appellanten sub 2] is de rechtbank op dit punt ten onrechte niet ingegaan.

[partij A] en [partij B], [partij E] en [partij C] en [partij D] wijzen erop dat in de notitie "Onderbouwing parkeren Peize", die het college ten grondslag heeft gelegd aan het besluit van 2 februari 2021, uit is gegaan van onjuiste parkeernormen voor bezoekers van het restaurant. Dit leidt tot een toenemende parkeerdruk, ook omdat 2 openbare parkeerplaatsen binnenkort worden voorzien van oplaadpunten voor elektrische auto's. Het deskundigenrapport is volgens [partij C] en [partij D] bovendien ten onrechte gebaseerd op aangeleverde luchtfoto's en niet op de feitelijke situatie ter plaatse. In de praktijk worden 3 plaatsen aan de voorkant gebruikt voor de uitstalling van fietsen en aan de achterkant staat onder meer een zeecontainer. [winkelier] kan daardoor volgens hen al niet in zijn eigen parkeerbehoefte voorzien.

10.1. Zoals hiervoor onder 8.1 is overwogen, rust op het perceel [locatie 1] ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Centrumgebied Peize" de bestemming "centrumdoeleinden" en is daaraan niet de aanduiding "horeca" toegekend.

Ter plaatse geldt daarnaast bestemmingsplan "Bestemmingsplan Parkeren Noordenveld". Artikel 4 van de regels van dat bestemmingsplan luidt:

"a. Bij de verlening van een omgevingsvergunning voor bouwen of voor een gebruiksverandering moet, indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, ten behoeve van het parkeren of stallen van auto's, (motor)fietsen of andere voertuigen in voldoende mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het bijbehorend bouwperceel. Van voldoende parkeergelegenheid is sprake als

wordt voldaan aan het vigerend Gemeentelijk Verkeers- en Vervoersplan (GVVP), waarin is aangegeven dat van de meest actuele CROW-publicatie moet worden uitgegaan of aan de gewijzigde beleidsregels indien deze gedurende de planperiode worden gewijzigd.

b. Indien de bestemming van een gebouw aanleiding geeft tot een te verwachten behoefte aan ruimte voor het laden of lossen van goederen, moet in deze behoefte in voldoende mate zijn voorzien aan, in of onder dat gebouw, dan wel op of onder het bijbehorend bouwperceel.

c. Gerealiseerde voorzieningen als bedoeld in sub a en b, dienen na de realisering in stand te worden gehouden.

d. Burgemeester en wethouders kunnen afwijken van het bepaalde in sub a en b:

1. indien het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit; of

2. voor zover op andere wijze in de nodige parkeer- of stallingruimte, dan wel laad- of losruimte wordt voorzien."

10.2. Naar aanleiding van de uitspraak van de rechtbank heeft het college op 2 februari 2021 een nieuw besluit genomen waarbij de omgevingsvergunning voor het restaurant opnieuw is verleend. Zoals hiervoor onder 7.2 is overwogen heeft het college bij besluiten van 11 februari 2021 de daartegen gerichte bezwaren gegrond verklaard en een aanvullende motivering over het parkeren gegeven. Bij de voorbereiding van dit besluit is volgens het college gebleken dat de onderbouwing van de parkeernorm in het eerdere besluit tot vergunningverlening gebreken bevat. Volgens het college was daarin aan de vergunninghouder een te zware parkeernorm opgelegd zonder rekening te houden met de voormalige centrumfunctie en de bijbehorende historische parkeerdruk. Daarnaast zijn volgens het college daarbij onjuiste gegevens gebruikt voor de berekening van de bedrijfsvloeroppervlakte van het winkelbedrijf van [winkelier], waardoor de parkeersituatie ter plaatse onjuist is berekend. Het college heeft daarom die eerdere onderbouwing van het parkeeradvies aangepast en het verkeerskundig adviesbureau BonoTraffics gevraagd om het parkeeradvies inhoudelijk te toetsen. Uit het deskundigenrapport van BonoTraffics volgt volgens het college dat de theoretische parkeerbehoefte van het restaurant op een juiste wijze is berekend.

Aan het besluit van 2 februari 2021 heeft het college onder meer een "Onderbouwing parkeren [locatie 4], Peize" van januari 2021 en het deskundigenrapport ten grondslag gelegd. Voor het berekenen van de parkeerbehoefte van het restaurant heeft het college aansluiting gezocht bij het GVVP 2015-2025 van de gemeente Noordenveld van 12 mei 2015. Op basis van de rekenmethode van het CROW heeft het college berekend dat de parkeerbehoefte van een restaurant in het centrum van een gebied met een stedelijkheidsgraad 'weinig stedelijk', waarvan hier sprake is, minimaal 10 tot maximaal 12 parkeerplaatsen per 100 m2 bruto vloeroppervlak bedraagt. In het deskundigenrapport staat dat het restaurant een bruto vloeroppervlak heeft van 100 m2. Het college is daarom, conform het GVVP, uitgegaan van een parkeerbehoefte van het restaurant met een gemiddeld aantal parkeerplaatsen, namelijk 11 parkeerplaatsen. Omdat de bestaande parkeerbehoefte 4 parkeerplaatsen is, zijn nog 7 parkeerplaatsen nodig voor het restaurant. Volgens het college is 1 parkeerplaats beschikbaar op het perceel [locatie 1] en zijn nog 6 parkeerplaatsen elders nodig.

Nu op het perceel van [winkelier] aan de [locatie 3] voldoende parkeergelegenheid is voor het restaurant, zijn daar op dat perceel 6 parkeerplaatsen voor gereserveerd. Hiermee is volgens het college in voldoende parkeergelegenheid voorzien.

Aan het besluit van 2 februari 2021 tot verlening van de omgevingsvergunning heeft het college de volgende voorschriften verbonden:

- De gereserveerde parkeerplaatsen ten behoeve van het tapasrestaurant dienen op het betreffende parkeerterrein te zijn voorzien van een duidelijke en zichtbare bebording, met de tekst gereserveerd voor bezoekers van [restaurant] op de afgesproken tijdstippen;
- Het parkeren ten behoeve van de horecaonderneming dient plaats te vinden op de locatie zoals deze zijn aangegeven op de stukken behorende bij de omgevingsvergunning."

Op deze manier heeft het college beoogd het onderdeel parkeren op een toereikende wijze in de omgevingsvergunning te borgen. Verder maakt een brief van 2 februari 2021 nog deel uit van de stukken bij de verleende omgevingsvergunning van 2 februari 2021. Daarin staat dat de vergunninghouder [vergunninghouder] overeenstemming heeft bereikt met [winkelier] over het gebruik van 6 parkeerplaatsen op zijn terrein.

10.3. Het college heeft als nader stuk een aanvullend parkeeronderzoek van 2 mei 2022 overgelegd. Daarin staat onder meer dat afspraken zijn gemaakt met de nabijgelegen fietsenwinkel op het perceel [locatie 3] om de 11 voor het restaurant benodigde parkeerplaatsen op dat perceel te (mogen) gebruiken. De toename van de parkeervraag ten gevolge van de beoogde ontwikkeling bedraagt maximaal 11 parkeerplaatsen op de piekmomenten (koopavond en de zaterdagavond). Met behulp van een parkeerdrukmeting is de restcapaciteit in de omgeving van de vergunde ontwikkeling inzichtelijk gemaakt. Hieruit blijkt dat er ruim voldoende capaciteit beschikbaar is om de parkeervraag van het restaurant op te vangen.

10.4. In de brief van 2 februari 2021 van de vergunninghouder aan de gemeente Noordenveld staat: "Hierbij bevestig ik dat ik overeenstemming heb met [winkelier] ([bedrijf], [locatie 3]) voor een zestal parkeerplaatsen op zijn terrein. [winkelier] heeft op eigen terrein aan de voorzijde ongeveer 10 parkeerplaatsen, waarvan hij 6 parkeerplaatsen als parkeerruimte voor [restaurant] beschikbaar heeft gesteld. Ik hoop dat ik met het bovenstaande voldaan heb aan de invulling van de benodigde parkeerruimte."

10.5. Partijen zijn in de eerste plaats verdeeld over de vraag of de bestaande parkeerbehoefte van het perceel [locatie 1] mocht worden betrokken bij het berekenen van de parkeerbehoefte en of voor het restaurant voldoende parkeerplaatsen beschikbaar zijn.

10.6. 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 voorliggende bouwplan. Een eventueel bestaand tekort kan als regel buiten beschouwing worden gelaten. Dit houdt in dat slechts rekening moet worden gehouden met de toename van parkeerbehoefte als gevolg van het realiseren van het bouwplan ten opzichte van de 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](#), onder 3.3.).

10.7. Uit overweging 10.6 volgt dat het college terecht, onder verwijzing naar het deskundigenrapport, de parkeerbehoefte van 4 parkeerplaatsen voor de destijds aanwezige bloemenwinkel in mindering heeft gebracht op de parkeerbehoefte van 11 parkeerplaatsen voor het restaurant. Dat deze bloemenwinkel nu is gevestigd in dezelfde straat maakt niet dat nog steeds aanspraak kan worden gemaakt op deze 4 parkeerplaatsen, omdat niet is gebleken dat deze zijn toegewezen aan die winkel. Dit betekent dat voor het restaurant moet

worden voorzien in 7 parkeerplaatsen. Met wat appellanten hebben aangevoerd hebben zij onvoldoende aannemelijk gemaakt dat de op het perceel [locatie 1] aanwezige parkeerplaats niet beschikbaar is. De enkele stelling dat de toegang van deze parkeerplaats soms wordt geblokkeerd door een auto op de oprit van het perceel [locatie 4] of wordt bemoeilijkt door de aanwezigheid van een boom of een andere openbare parkeerplaats is, ook gelet op de ter zitting gegeven toelichting, onvoldoende. Dit betekent dat 1 parkeerplaats aanwezig is op het perceel [locatie 1] en elders moet worden voorzien in 6 parkeerplaatsen.

10.8. De Afdeling stelt voorop dat tussen partijen niet in geschil is dat in het bouwplan, waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, niet wordt voorzien in voldoende parkeergelegenheid op eigen terrein, zoals bedoeld in artikel 4, onder a, van de regels van het bestemmingsplan "Bestemmingsplan Parkeren Noordenveld". Op grond van artikel 4, onder d, van de planregels kan het college van die bepaling afwijken indien het voldoet aan die bepaling door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit, of voor zover op andere wijze in de nodige parkeer- of stallingruimte, dan wel laad- of losruimte wordt voorzien. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college met de nieuwe besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021 en de uitgevoerde onderzoeken onvoldoende onderbouwd waarom in dit geval afgeweken kan worden van het bepaalde in artikel 4, onder a, van de planregels.

Hoewel de Afdeling op basis van de stukken vaststelt dat op het perceel [locatie 3] aan de voorzijde feitelijk 6 parkeerplaatsen beschikbaar zijn, heeft het college de aan de verleende omgevingsvergunning van 2 februari 2021 verbonden voorschriften met betrekking tot parkeren onvoldoende geborgd. Daarbij betreft de Afdeling dat het college ter zitting heeft toegelicht dat op het bordje bij de te reserveren parkeerplaatsen op het parkeerterrein van [winkelier] de openingstijden van het restaurant staan. In de verleende omgevingsvergunning zijn die openingstijden echter niet opgenomen. Dit betekent dat de voorschriften niet voldoende borgen dat er voldoende parkeerplaatsen aanwezig zijn voor het restaurant, omdat het restaurant open kan zijn op andere tijdstippen dan vermeld staat op het bordje bij de te reserveren parkeerplaatsen.

De Afdeling stelt verder vast dat als [winkelier] het pand op het perceel [locatie 3] verkoopt, niet is gewaarborgd dat de volgende eigenaar gebonden is aan de tussen de eigenaar van het restaurant en

[winkelier] gesloten overeenkomst. Het college heeft dit ter zitting erkend. Dit betekent dat het restaurant in een dergelijke situatie niet langer over de voor het gebruik benodigde en gereserveerde parkeerplaatsen kan beschikken. Die situatie kan zich ook voordoen als het restaurant van eigenaar wisselt en [winkelier] zich niet langer aan de overeenkomst gebonden acht. De Afdeling volgt het college niet in zijn standpunt dat ook in die situatie in de benodigde parkeerbehoefte kan worden voorzien.

Het college heeft op 2 mei 2022 nader onderzoek gedaan naar de parkeerbehoefte in de omgeving van het perceel [locatie 1], waaruit blijkt dat in de omgeving van [locatie 1] in elk geval de benodigde parkeerbehoefte kan worden opgevangen, ook als dat niet mogelijk is op het perceel van [winkelier]. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college met het enkele overleggen van het nadere parkeeronderzoek van 2 mei 2022 niet voldoende gemotiveerd dat is voldaan aan het vereiste van bijzondere omstandigheden, bedoeld in artikel 4, onder d, van de planregels. Daarmee is onvoldoende onderbouwd dat het college de gevraagde omgevingsvergunning met de daaraan verbonden voorschriften over parkeren kon verlenen.

Omdat de Afdeling, gelet op het bovenstaande, al tot het oordeel komt dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat in voldoende parkeerplaatsen wordt voorzien, laat de Afdeling de overige argumenten van appellanten over de parkeerplaatsen onbesproken.

Het betoog slaagt.

Participatie

11. [partij E] en [partij C] en [partij D] betogen dat het college ten onrechte niet heeft gehandeld volgens de procedures van de Omgevingswet. Volgens [partij E] en [partij C] en [partij D] heeft wethouder Kusters toegezegd dat volgens die procedures gewerkt zal worden en dat de vergunninghouder de opdracht heeft gekregen om met omwonenden te overleggen en voor draagvlak te zorgen. Bovendien is het door de vergunninghouder opgestelde document over participatie onvoldoende en onvolledig, aldus [partij E] en [partij C] en [partij D].

11.1. De Afdeling stelt vast dat de Omgevingswet op dit moment nog niet in werking is getreden. Dat het besluit van 2 februari 2021 niet zou voldoen aan de eisen van de Omgevingswet, wat daar ook van zij, kan dan ook niet leiden tot vernietiging van dat besluit. Ook de huidige regelgeving voor het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van een bestemmingsplan, als hier aan de orde, bevat voor vergunninghouder geen verplichting tot participatie of het verkrijgen van voldoende draagvlak. Vergelijk ook de uitspraak van de Afdeling van 9 september 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2205](#), onder 13.1. Wat [partij E] en [partij C] en [partij D] hierover hebben aangevoerd kan dan ook geen aanleiding geven voor de conclusie dat het besluit op dit punt onrechtmatig is.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie hoger beroepen

12. Het hoger beroep van het college is ongegrond. Het hoger beroep van [appellanten sub 2] is ongegrond.

Conclusie beroepen

13. Gelet op wat is overwogen onder 10 tot en met 10.8 zijn de beroepen van [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellanten sub 2] tegen de besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021 gegrond. Deze besluiten moeten worden vernietigd. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het zelf in de zaak voorzien en het in stand laten van de rechtsgevolgen van deze besluiten. Het is aan het college om duidelijkheid te geven over de parkeeraspecten en om deugdelijk te motiveren dat een eventueel te verlenen omgevingsvergunning op dat punt voorziet in een goede ruimtelijke ordening.

14. Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het te nemen besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

Proceskosten hoger beroep en beroep

15. Omdat het hoger beroep van het college ongegrond is, moet het college de proceskosten van [appellanten sub 2] vergoeden. Verder wordt gelet op artikel 8:109, tweede lid, van de Awb van het college griffierecht geheven. Het college heeft dit al betaald. Voor een proceskostenvergoeding voor [partij A] en [partij B] en [partij C] en [partij D] bestaat geen aanleiding omdat niet is gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking

komen. Het college moet de proceskosten van [partij E] en van [appellanten sub 2] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Noordenveld ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] ongegrond;

III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Noordenveld tot vergoeding van bij [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 759,00, 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;

IV. verklaart de beroepen van [partij A] en [partij B], [partij C] en [partij D], [partij E] en [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] tegen het besluit van 2 februari 2021, kenmerk 391228, en de onderscheiden besluiten van 11 februari 2021 gegrond;

V. vernietigt de besluiten van 2 februari 2021 en 11 februari 2021;

VI. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Noordenveld tot vergoeding van bij [partij E] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 61,58;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Noordenveld tot vergoeding van bij [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00, 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;

IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Noordenveld aan [partij A] en [partij B] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Noordenveld aan [partij E] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 181,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. B. Meijer en mr. C.H. Bangma, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Plambeck, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Plambeck

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 7 september 2022

159-866