



RAADSINFORMATIEBRIEF Oudewater 20R.00258

Van : college van burgemeester en wethouders
Datum : 3 maart 2020
Portefeuillehouder(s) : Wethouder J.I.M. Duindam
Portefeuille(s) : Ruimtelijke ordening en vergunningverlening
Contactpersoon : S. de Rijke
Tel.nr. : 8323
E-mailadres : rijke.s@woerden.nl

Onderwerp:

Toelichting uitspraak Raad van State omgevingsvergunning Populierenweg 45.

Kennisnemen van:

De uitspraak van de Afdeling werpt nieuw licht op de verlening van omgevingsvergunningen voor planologisch strijdig gebruik door middel van de kruimelgevallenregeling (artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: "Bor"). De uitspraak heeft gevolgen voor de vergunningverlening in Oudewater en de rest van Nederland. Om die reden hechten wij ook belang aan het u duidelijk maken van de juridische duiding van deze uitspraak.

Inleiding:

U ontvangt deze raadsinformatiebrief naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: "Afdeling") van 4 februari 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:338) inzake de door het college van B&W van Oudewater aan AST Beheer B.V. (hierna ook wel aangeduid als "initiatiefnemer") verleende omgevingsvergunning voor het perceel Populierenweg 45 in Oudewater. De bij besluit van 6 november 2018 verleende omgevingsvergunning ziet op de nieuwbouw van een bedrijfshal en zelfstandige kantoorruimte op dit perceel.

Kernboodschap:

Oorspronkelijke aanvraag en keuze voorbereidingsprocedure

Het initiatief waarvoor de omgevingsvergunning is gevraagd - en verleend - is in strijd met het vigerende bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Tappersheul'. Die strijdigheid geldt voor de volgende punten:

- het gebruik van de eerste verdieping als zelfstandige kantoorruimte;
 - bebouwingspercentage;
 - bebouwing ten opzichte van de perceelgrenzen;
-

-
- parkeerplaatsen in openbaar gebied.

Omdat het initiatief in strijd is met het bestemmingsplan is een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik nodig in de zin van artikel 2.12 lid 1 onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: "Wabo"). De wet bepaalt bij een aanvraag omgevingsvergunning wat de te volgen procedure is (reguliere of uitgebreid).

Met betrekking tot deze aanvraag is de reguliere voorbereidingsprocedure doorlopen. Daarbij is gebruik gemaakt van de onderdelen 1 en 9 van de kruimelgevallenregeling. Onderdeel 1 ziet op een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan en onderdeel 9 op het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten. Mede op basis van de jurisprudentie (zie hierna) was dat naar ons oordeel een geëigende route. Het college van B&W, gemandateerd aan de ambtelijke staf, heeft daar dan ook mee ingestemd. Dit sluit ook aan bij onze uitvoeringspraktijk in Oudewater waarbij wij onze burgers niet nodeloos op kosten willen jagen.

Pre-Mediation

Zoals ook in het jaarverslag van de bezwarencommissie te lezen valt, is pre-mediation in Oudewater redelijk succesvol. Het voorkomt onnodige juridisering en escalatie van verschillen van mening en inzicht en biedt mogelijkheden om over en weer tot een compromis te komen. Ook mogelijke zogenaamde planschade wordt daarbij besproken.

In deze casus heeft pre-mediation niet geleid tot oplossing van het conflict en zodoende ook niet tot voorkoming dan wel beëindiging van bestuursrechtelijke procedures tegen de verlening van de omgevingsvergunning.

Bezwaarschriftencommissie

Enkele bezwaarden hebben hun recht gebruikt en hun bezwaren tegen de verleende omgevingsvergunning bij de onafhankelijke bezwaarschriftencommissie van de gemeente Oudewater aangekaart. Deze commissie heeft geen inhoudelijke beoordeling uitgesproken en heeft de casus parallel getrokken aan de zogenaamde Aldi-jurisprudentie en daarmee geoordeeld dat de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd had moeten worden. Dit is het college van B&W dan ook geadviseerd. Na uitleg van onze juristen heeft het college van B&W het advies van de bezwaarschriftencommissie naast zich neer gelegd. Dat heet met een vakterm "contrair gaan". Bij het besluit op bezwaar van 27 juni 2019 is de verlening van de omgevingsvergunning in stand gebleven, zij het dat er extra voorwaarden aan de vergunning zijn verbonden. Deze voorwaarden zijn toegevoegd met betrekking tot parkeren: gebruikers van de bedrijfsruimten op de begane grond mogen alleen inpandig parkeren en het gebruik van de bovenverdieping als kantooruimte is slechts toegestaan als kantoor zonder baliefunctie.

Beroep

Voor één bezwaarde is dit aanleiding geweest om deze casus voor te leggen aan de bestuursrechter door beroep in te stellen bij de rechtbank Midden-Nederland. Bezwaarde heeft daarbij tevens verzoek om voorlopige voorziening ingediend.

De voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland heeft bij uitspraak van 10 oktober 2019 (ECLI:NL:RBMNE:2019:4707) op zowel het verzoek om voorlopige voorziening als op het beroep beslist.

De voorzieningenrechter heeft daarbij het volgende geoordeeld:

- De inhoudelijke gronden van bezwaarde tegen de vergunningverlening met betrekking tot de parkeernorm, de handhaafbaarheid van de voorwaarden in de vergunning en de verhuurbaarheid van het pand van bezwaarde, slagen niet.
- Het besluit op bezwaar is niet deugdelijk gemotiveerd en wordt daarom vernietigd.
- Omdat het college van B&W de vergunning wel mocht verlenen door middel van de onderdelen 1 en 9 van de kruimelgevallenregeling, blijven de rechtsgevolgen van het besluit op bezwaar (de verlening van de omgevingsvergunning) in stand.
- Het college hoeft dan ook geen nieuw besluit op bezwaar te nemen.
- Gelet op dit alles bestaat geen grond voor het toekennen van een voorlopige voorziening.

Hoger beroep

Tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter is door bezwaarde hoger beroep ingesteld bij de Afdeling. Het college van B&W heeft incidenteel hoger beroep ingesteld omdat het van mening is dat de rechtbank

ten onrecht de beslissing op bezwaar had vernietigd en het college ten onrechte had veroordeeld in de proceskosten. Bezwaarde heeft wederom een verzoek om voorlopige voorziening ingediend. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft bij de hiervoor genoemde uitspraak van 4 februari 2020 beslist op zowel het verzoek om voorlopige voorziening als op het (incidenteel) hoger beroep. Daarbij is als volgt geoordeeld:

- Volgens de voorzieningenrechter mocht het college van B&W niet op grond van artikel 4 onderdeel 9 van bijlage II van het Bor een omgevingsvergunning verlenen voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van de eerste verdieping van het gebouw als zelfstandige kantoorruimte. Op grond van die bepaling kan niet een vergunning worden verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van een gebouw dat niet feitelijk aanwezig en vergund is. In onderdeel 9 van artikel 4 staat namelijk dat het afwijkende gebruik alleen vergund mag worden als dat niet gepaard gaat met bouwactiviteiten die ertoe leiden dat de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume worden vergroot. In de situatie van nieuwbouw is dat echter per definitie het geval.
- De omstandigheid dat het college van B&W de kruimelgevallenregeling niet mocht toepassen op de wijze zoals het in dit geval heeft gedaan, brengt mee dat er een nieuw besluit op bezwaar moet worden genomen.
- De voorzieningenrechter heeft geen oordeel gegeven over de inhoudelijke gronden van appellant.
- Het besluit van 6 november 2018 waarbij de omgevingsvergunning is verleend, is geschorst tot zes weken nadat het nieuwe besluit op bezwaar is genomen.

Analyse uitspraak hoger beroep

De uitspraak van de Afdeling heeft ons verrast, omdat wij menen dat oudere jurisprudentie aanknopingspunten biedt om te veronderstellen dat het initiatief vergund kon worden door toepassing van de onderdelen 1 en 9 van de kruimelgevallenregeling.

Zo oordeelde de Afdeling eerder dat de onderdelen 1 en 9 van de kruimelgevallenregeling gecombineerd kunnen worden toegepast in één omgevingsvergunning (ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:744). Daarnaast lijkt uit de jurisprudentie te kunnen worden opgemaakt dat deze gecombineerde toepassing ook is toegestaan in het geval van nieuwbouw (ABRvS 4 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2639 en ABRvS 21 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:963 (Aldi-uitspraak)). De uitspraak van 4 februari 2020 wijkt hier van af, in die zin dat daaruit volgt dat niet op grond van artikel 4 onderdeel 9 van de kruimelgevallenregeling een vergunning kan worden verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van een gebouw dat niet feitelijk aanwezig en vergund is. Dat laatste is nu juist bij nieuwbouw aan de orde zolang geen, althans niet volledig, gebruik is gemaakt van de vergunning om het initiatief daadwerkelijk te realiseren.

Samenvatting

In tabelvorm:

	Inhoudelijke bezwaren	Toegepaste procedure	Overig
Bezwaren commissie	Niet beoordeeld	Mag Niet	Geen
Rechtbank Midden-Nederland	Ongegrond	Correct	Gebrekkige motivatie, maar rechtsgevolgen besluit op bezwaar in stand gelaten.
Afdeling bestuurs-rechtspraak van de Raad van State	Niet beoordeeld	Onjuist toegepast: niet op grond van onderdeel 9 van de kruimelgevallenregeling een omgevingsvergunning verlenen voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van de eerste verdieping van het gebouw als zelfstandige kantoorruimte.	Er dient een nieuw besluit op bezwaar te worden genomen.

Financiën:

n.v.t.

Vervolg:

Naar aanleiding van de uitspraak van de Afdeling van 4 februari 2020 moet een nieuw besluit op bezwaar worden genomen, met inachtneming van de uitspraak. Daarbij moet worden bekeken aan de hand van welke procedure de vergunningaanvraag moet worden voorbereid. Inmiddels is duidelijk dat de inhoudelijke bezwaren ongegrond zijn en dat de omstandigheden die daarin aangehaald worden niet zullen wijzigen. De motivatie en ruimtelijke onderbouwing van de plannen zullen moeten worden aangepast (door initiatiefnemer) aan de inzichten ontstaan door de verschillende uitspraken.

Bijlagen:

- Uitspraak Raad van State d.d. 4 februari 2020 (20.0000047)
-

De secretaris,



ir. W.J. Tempel

De burgemeester (wnd.),



W.G. Groeneweg

Uitspraak 201908484/1/R4 en 201908484/2/R4

ECLI	ECLI:NL:RVS:2020:338
Datum uitspraak	4 februari 2020
Inhoudsindicatie	Bij besluit, verzonden op 6 november 2018, heeft het college aan AST Beheer B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan bouwen en gebruiken van een gebouw als bedrijfshallen en zelfstandige kantoorruimte op het perceel aan de Populierenweg 45 in Oudewater (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201908484/1/R4 en 201908484/2/R4.

Datum uitspraak: 4 februari 2020

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Oudewater,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Oudewater,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland (hierna: de rechtbank) van 10 oktober 2019 in zaken nrs. 19/3017 en 19/3016 in het geding tussen:

[appellant sub 1]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit, verzonden op 6 november 2018, heeft het college aan AST Beheer B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan bouwen en

gebruiken van een gebouw als bedrijfshallen en zelfstandige kantoorruimte op het perceel aan de Populierenweg 45 in Oudewater (hierna: het perceel).

Bij besluit van 27 juni 2019 heeft het college het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar gedeeltelijk gegrond verklaard en twee extra voorschriften aan de verleende omgevingsvergunning verbonden.

Bij uitspraak van 10 oktober 2019 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 27 juni 2019 vernietigd en de rechtsgevolgen daarvan in stand gelaten. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 1] heeft de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 16 januari 2020, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. B.J.P.M. Zwinkels, advocaat in Honselaarsdijk, en het college, vertegenwoordigd door mr. S. de Rijke en K.P. ten Hove, bijgestaan door mr. J.J. Turenhout, advocaat in Leiden, zijn verschenen. Verder is ter zitting AST Beheer B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde A] en [gemachtigde B], gehoord.

Overwegingen

1. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Awb onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak. De voorzieningenrechter zal daarom niet alleen op het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening beslissen, maar ook uitspraak doen in de hoofdzaak.

2. Het perceel ligt op het bedrijventerrein Tappersheul. Op het perceel is het bestemmingsplan "Bedrijvenpark Tappersheul" van toepassing en rust de bestemming "Bedrijventerrein". Op het perceel staat een gebouw dat gesloopt zal worden en zal worden vervangen door een nieuw, groter gebouw. De onderste verdieping zal, in overeenstemming met de bestemming, gebruikt worden voor bedrijfsmatige opslag en de eerste verdieping zal gebruikt worden als zelfstandig kantoor. Het bouwplan is op vijf punten in strijd met het bestemmingsplan. Ten eerste is gebruik van de eerste verdieping als zelfstandig kantoor in strijd met artikel 4.1, aanhef en onder x, van de planregels. Verder wordt het in artikel 4.2.1, aanhef en onder c, van de planregels neergelegde maximaal toegestane bebouwingspercentage van 80 overschreden. Voorts wordt in strijd met artikel 4.2.1, aanhef en onder f, van de planregels binnen 2 m van de zijdelingse perceelsgrens gebouwd. Daarnaast wordt in strijd met artikel 4.2.1, aanhef en onder g, van de planregels binnen 5 m van de naar de weg gekeerde perceelsgrens gebouwd en ten slotte worden er ten behoeve van het bouwplan in openbaar gebied parkeerplaatsen gerealiseerd, wat in strijd is met artikel 4.1, aanhef en onder r, van de planregels.

Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). Dat het gebouw te dicht bij de zijdelingse perceelsgrens komt te liggen, is vergund met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wabo in samenhang met artikel 4.4, aanhef en onder b, van de planregels. De overige vier

afwijkingen zijn vergund met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, in samenhang met artikel 4, eerste en negende lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor).

[appellant sub 1] heeft een aannemersbedrijf dat gevestigd is tegenover het perceel. Hij is het niet eens met de verleende omgevingsvergunning, omdat hij vreest voor parkeeroverlast en hij vreest dat hij in zijn bedrijfsactiviteiten zal worden beperkt.

3. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar van 27 juni 2019 vernietigd, omdat het college het verkeerde gedeelte van het gebouw als hoofdgebouw heeft aangemerkt. De rechtbank heeft verder geoordeeld dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand kunnen blijven, omdat desondanks het gebouw op dezelfde wettelijke grondslag kon worden vergund.

4. [appellant sub 1] betoogt dat het college niet op grond van artikel 4, negende lid, van bijlage II van het Bor een omgevingsvergunning had mogen verlenen voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van de eerste verdieping als zelfstandige kantoorruimte, omdat dit lid niet van toepassing is op het wijzigen van gebruik van een nieuw te bouwen gebouw. [appellant sub 1] voert aan dat het wijzigen van gebruik alleen mag als de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume niet worden vergroot.

4.1. Artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo luidt:

"Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, [...];

[...]."

Artikel 2.12, eerste lid, luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

[...]

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,

[...]."

Artikel 4, van bijlage II van het Bor luidt:

"Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

[...]

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, [...];

[...]."

4.2. De voorzieningenrechter is van oordeel dat niet op grond van artikel 4, negende lid, van bijlage II van het Bor een vergunning kan worden verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van een gebouw dat niet feitelijk aanwezig en vergund is. In het negende lid staat namelijk dat het afwijkende gebruik alleen vergund mag worden als dat niet gepaard gaat met bouwactiviteiten die ertoe leiden dat de bebouwde oppervlakte en het bouwvolume worden vergroot. In geval van nieuwbouw is dat echter per definitie het geval. Anders dan het college heeft aangevoerd, bestaat er geen aanleiding voor het oordeel dat deze zinsnede uit het negende lid alleen betrekking heeft op het vergroten van bestaande gebouwen en dat daarom het gebruik van te realiseren nieuwe gebouwen op grond van artikel 4, negende lid, van bijlage II van het Bor wel vergund mag worden. Bij haar beoordeling betreft de voorzieningenrechter ook de Nota van toelichting bij het Bor (Stb. 2014, 333, blz. 54), waarin staat dat het negende lid ziet op de mogelijkheid om aan bestaande gebouwen een andere functie te geven.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank niet onderkend dat het college niet op grond van artikel 4, negende lid, van bijlage II van het Bor een omgevingsvergunning had mogen verlenen voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van de eerste verdieping als zelfstandige kantoorruimte.

Het betoog slaagt.

5. Het voorgaande betekent dat de rechtbank terecht het besluit van 27 juni 2019 heeft vernietigd, maar ten onrechte de rechtsgevolgen van dit besluit in stand gelaten. Nu reeds hierom de aangevallen uitspraak in zoverre moet worden vernietigd, komt de voorzieningenrechter niet toe aan behandeling van de overige gronden van [appellant sub 1].

6. Het betoog van het college dat de rechtbank ten onrechte het besluit op bezwaar van 27 juni 2019 heeft vernietigd, faalt, gelet op hetgeen onder 4.2 is overwogen, reeds daarom.

7. Het hoger beroep van [appellant sub 1] is gegrond en het incidenteel hoger beroep van het college is ongegrond. De rechtbankuitspraak moet worden vernietigd voor zover daarbij de rechtsgevolgen van het besluit op bezwaar van 27 juni 2019 in stand zijn gelaten en moet voor het overige worden bevestigd.

8. Omdat direct in de hoofdzaak wordt beslist, moet het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening op grond van artikel 8:81 van de Awb worden afgewezen.

9. Het voorgaande betekent dat het college opnieuw op het bezwaar van [appellant sub 1] moet beslissen. Om te voorkomen dat AST Beheer B.V. in de tussentijd door kan gaan met bouwen, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb het primaire besluit, verzonden op 6 november 2018, te schorsen tot zes weken nadat het college een nieuw besluit op bezwaar heeft genomen.

10. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 1] gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders

van Oudewater ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Midden-Nederland van 10 oktober 2019 in zaken nrs. 19/3017 en 19/3016, voor zover daarbij de rechtsgevolgen van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Oudewater van 27 juni 2019, kenmerk 19U.14840, in stand zijn gelaten;

IV. bevestigt die uitspraak voor het overige;

V. bepaalt bij wijze van voorlopige voorziening dat het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Oudewater, verzonden op 6 november 2018, kenmerk 18U.20843, wordt geschorst tot zes weken nadat het college van burgemeester en wethouders van Oudewater opnieuw op het bezwaar van [appellant sub 1] heeft beslist;

VI. wijst het verzoek af;

VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Oudewater tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het hoger beroep en de voorlopige voorzieningenprocedure opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.575,00 (zegge: vijftienhonderdvijfenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Oudewater aan [appellant sub 1] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 518,00 (zegge: vijfhonderdachtien euro) voor de behandeling van het hoger beroep en de voorlopige voorzieningenprocedure vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. V.H.Y. Huijts, griffier.

w.g. Hoekstra w.g. Huijts
voorzieningenrechter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 4 februari 2020

811.