

Omgevingsvergunning strijdig gebruik. Ten onrechte geen voorschriften in vergunning opgenomen. Strijd met rechtszekerheid.

ABRvS 28-10-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2547, m.nt. A.G.A. Nijmeijer

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

28 oktober 2020

Magistraten



Zaaknummer

202000111/1/R1 en 202000112/1/R1

Noot

A.G.A. Nijmeijer

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS247816:1

Vakgebied(en)

Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning

Bestuursrecht algemeen / Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Bestuursrecht algemeen / Besluit (algemeen)

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2020:2547, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 28-10-2020

Wetingang

Art. 2:1 lid 1 onder c, art. 2.22 lid 2 Wabo

Essentie

Omgevingsvergunning strijdig gebruik. Ten onrechte geen voorschriften in vergunning opgenomen. Strijd met rechtszekerheid.

Samenvatting

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank miskend dat in de omgevingsvergunning geen voorschrift is opgenomen over het toegelaten eigen hobbymatig gebruik. In de gewijzigde omgevingsvergunning van 25 juni 2019 is weliswaar gemotiveerd dat wordt voldaan aan de desbetreffende voorwaarde voor afwijking. In die motivering kan echter geen vergunningvoorschrift worden gelezen. Anders dan het college blijktens het besluit van 25 juni 2019 heeft beoogd, is in de vergunning geen voorschrift over eigen hobbymatig gebruik opgenomen met eenzelfde inhoud als neergelegd in de motivering dat wordt voldaan aan de afwijkingsregels. Het standpunt van het college ter zitting dat de in de gewijzigde omgevingsvergunning gegeven motivering als voorschrift moet worden beschouwd, deelt de Afdeling uit een oogpunt van rechtszekerheid niet.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellants A en appellants B, beiden te [redacted] gemeente Drechterland (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: appellants), appellants, tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 26 november 2019 in zaak nr. 19/3187 in het geding tussen:

Appellants,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Drechterland,

alsmede uitspraak op het hoger beroep van appelland tegen de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 26 november 2019 in zaak nr. 19/3418 in het geding tussen:

1. Belanghebbende A,
 2. Belanghebbende B,
- beiden te [REDACTED] gemeente Drechterland (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: belanghebbende),
en
Het college van burgemeester en wethouders van Drechterland.

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 6 december 2018 heeft het college aan belanghebbende een omgevingsvergunning verleend voor de aanleg en/of bouw van een paardenbak in afwijking van het bestemmingsplan op het perceel locatie 1 in [REDACTED].

Bij besluit van 25 juni 2019 heeft het college beslist op het hiertegen door appelland gemaakte bezwaar en het besluit van 6 december 2018 in stand gelaten met aanpassing van de motivering en voorschriften.

Bij uitspraak van 26 november 2019 in zaak nr. 19/3187 heeft de rechtbank het door appelland daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 25 juni 2019 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Bij afzonderlijke uitspraak van 26 november 2019 in zaak nr. 19/3418 heeft de rechtbank het door belanghebbende tegen het besluit van 25 juni 2019 ingestelde beroep gegrond verklaard en dit besluit vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen beide uitspraken heeft appelland hoger beroep ingesteld. Het hoger beroep tegen de uitspraak met zaak nr. 19/3187 is bij de Afdeling ingenomen onder zaak nr. 202000111/1/R1. Het hoger beroep tegen de uitspraak met zaak nr. 19/3418 is bij de Afdeling ingenomen onder zaak nr. 202000112/1/R1.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appelland en belanghebbende hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd ter zitting behandeld op 24 september 2020, waar zijn verschenen:

- appelland A en appelland B, bijgestaan door [REDACTED] rechtsbijstandverlener bij Achmea,
- belanghebbende A en belanghebbende B, bijgestaan door [REDACTED] advocaat te Alkmaar,
- het college, vertegenwoordigd door [REDACTED] en [REDACTED].

Overwegingen

Inleiding

1.

De omgevingsvergunning is verleend aan belanghebbende voor het in afwijking van het bestemmingsplan bouwen van een paardrijdbak op het perceel locatie 1 in [REDACTED]. De vergunde paardrijdbak is bedoeld ter vervanging van een in of omstreeks 2001 zonder vergunning gerealiseerde paardrijdbak op het perceel.

2.

Appelland woont op het aangrenzende perceel locatie 2. Zij ervaart overlast van de wijze waarop paarden worden gehouden op het perceel locatie 1 en verzet zich daarom ook tegen deze nieuwe paardrijdbak op het perceel.

3.

In het bestemmingsplan "Drechterland Zuid" is aan de hier aan de orde zijnde gronden de bestemming "Tuin - 2" en de aanduiding "weidevogelleefgebied" toegekend. De bestemming "Tuin - 2" bevat een afwijkingsbevoegdheid voor de aanleg en/of bouw van een paardrijdbak. Daarnaast is een afwijkingsbevoegdheid in het plan opgenomen voor bouwen op gronden met de aanduiding "weidevogelleefgebied".

De relevante planregels zijn in de bijlage bij deze uitspraak opgenomen.

4.

Het college heeft naar aanleiding van het bezwaar van appelland beoogd een voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden over het toegelaten eigen hobbymatig gebruik van de paardenbak. De rechtbank is zowel in zaak nr. 19/3187 als in zaak nr. 19/3418 tot het oordeel gekomen dat het aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift onduidelijk is. Daarbij heeft de rechtbank in zaak nr. 19/3418 verder geoordeeld dat het voorschrift ook te verstrekkend is omdat het college artikel 31, lid 31.5.1, onder c, van de planregels te beperkt heeft uitgelegd.

In zaak nr. 19/3187 is de rechtbank daarnaast tot het oordeel gekomen dat het college niet bevoegd was om de

omgevingsvergunning te verlenen omdat niet aan de voorwaarden voor afwijking op gronden met de aanduiding "weidevogelleefgebied" is voldaan.

Het hoger beroep in zaak nr. 202000111/1/R1

Afmetingen van de paardenbak

5.

Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op haar beroepsgrond dat op de tekening bij de aanvraag andere afmetingen staan dan in de aanvraag. In het besluit staan geen afmetingen vermeld. Hierdoor is onduidelijk welke afmetingen de paardrijdbak zal hebben en had de rechtbank ook om deze reden het besluit van 25 juni 2019 moeten vernietigen.

5.1.

Anders dan appellant stelt, zijn in het aanvraagformulier geen afmetingen van de aangevraagde paardrijdbak opgenomen, maar van de bestaande paardrijdbak. Bij de aanvraag is een tekening gevoegd waarop de afmetingen van de aangevraagde paardrijdbak zijn opgenomen. De door appellant gestelde onduidelijkheid doet zich dan ook niet voor. Het betoog faalt.

Afstand van de voorgevel

6.

Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat niet de gehele paardrijdbak binnen 120 meter van de voorgevel van de bijbehorende woning staat en dat dus niet aan de voorwaarde in artikel 31, lid 31.5.1, onder b, is voldaan.

6.1.

De Afdeling overweegt dat de rechtbank bij het ontbreken van een meetvoorschrift in het bestemmingsplan de voorwaarde terecht zo heeft uitgelegd dat, als in een rechte lijn vanuit de voorgevel wordt gemeten, de paardrijdbak binnen 120 meter van de voorgevel ligt en daarmee aan deze voorwaarde wordt voldaan. Het betoog van appellant bevat geen op het plan gebaseerde aanknopingspunten dat haar interpretatie van de planregels moet worden gevolgd. Het betoog faalt.

Locatie van de paardenbak

7.

Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het bestreden besluit in overeenstemming is met de voorwaarde in artikel 31, lid 31.5.1, onder f, van de planregels dat de paardrijdbak als regel achter de bestaande eigen bebouwing moet worden aangelegd en/of gebouwd. Zij wijst erop dat het grootste deel van de paardrijdbak achter haar woning is voorzien en dus niet aan deze voorwaarde wordt voldaan.

7.1.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de desbetreffende voorwaarde in artikel 31, lid 31.5.1, onder f, van de planregels er door het gebruik van de aanduiding "als regel" niet aan in de weg staat dat de paardrijdbak niet volledig achter de eigen woning wordt aangelegd. Daarbij heeft de rechtbank terecht de voorwaarde zo uitgelegd dat deze tot doel heeft om te voorkomen dat de paardrijdbak zichtbaar is vanaf de openbare weg en daarom in dit geval niet in strijd met deze voorwaarde voor afwijking is vergund. Het betoog faalt.

Weidevogelleefgebied

8.

Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet is ingegaan op al haar gronden over de locatie van de voorziene paardrijdbak in weidevogelleefgebied.

8.1.

De rechtbank heeft het beroep gegrond verklaard omdat de paardrijdbak is voorzien op gronden waaraan de aanduiding "weidevogelleefgebied" is toegekend en niet is voldaan aan de voorwaarden voor toepassing van de afwijkingsbevoegdheid in artikelonderdeel 50.5.3 van de planregels voor bouwen op die gronden. Gelet hierop behoeft de overige beroepsgronden van appellant over de locatie van de paardrijdbak in weidevogelleefgebied in zoverre geen verdere bespreking.

Het betoog faalt.

Het hoger beroep in zaak nr. 202000112/1/R1

Omvang van het beroep

9.

Appellant betoogt dat de rechtbank het betoog van belanghebbende over het toegelaten gebruik onder het gebruiksovergangsrecht ten onrechte inhoudelijk heeft behandeld. Omdat belanghebbende geen bezwaar had gemaakt tegen de verleende omgevingsvergunning en deze grond reeds tegen het primaire besluit naar voren had kunnen worden gebracht, had de rechtbank deze beroepsgrond buiten bespreking moeten laten, aldus appellant.

9.1.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank de bedoelde beroepsgrond terecht inhoudelijk besproken. Deze beroepsgrond hangt immers samen met de door het college met het besluit van 25 juni 2019 aangebrachte wijziging van de omgevingsvergunning op het punt van het toegelaten eigen hobbymatig gebruik van de paardrijdbak. Die aanpassing is doorgevoerd naar aanleiding van het bezwaar van appellant.

Het betoog faalt.

Eigen hobbymatig gebruik

10.

Appellant betoogt dat de rechtbank is uitgegaan van een onjuiste uitleg van de planregeling en daarom ten onrechte heeft geoordeeld dat het college de voorwaarde in artikel 31, lid 31.5.1, onder c, dat de voorzieningen alleen worden gerealiseerd en gebruikt ten behoeve van het eigen hobbymatig gebruik van de bewoners van de woning, te beperkt heeft uitgelegd.

10.1.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank miskend dat in de omgevingsvergunning geen voorschrift is opgenomen over het toegelaten eigen hobbymatig gebruik. In de gewijzigde omgevingsvergunning van 25 juni 2019 is weliswaar gemotiveerd dat wordt voldaan aan de desbetreffende voorwaarde voor afwijking. In die motivering kan echter geen vergunningvoorschrift worden gelezen. Anders dan het college blijktens het besluit van 25 juni 2019 heeft beoogd, is in de vergunning geen voorschrift over eigen hobbymatig gebruik opgenomen met eenzelfde inhoud als neergelegd in de motivering dat wordt voldaan aan de afwijkingsregels. Het standpunt van het college ter zitting dat de in de gewijzigde omgevingsvergunning gegeven motivering als voorschrift moet worden beschouwd, deelt de Afdeling uit een oogpunt van rechtszekerheid niet. Omdat geen voorschrift is opgenomen, hoewel het college dat wel heeft beoogd, kan de rechtmatigheid van het oordeel van de rechtbank over het vermeende voorschrift in hoger beroep verder niet worden beoordeeld. Hieraan voegt de Afdeling nog wel toe dat uit de aangevallen uitspraak niet blijkt dat de rechtbank heeft onderkend dat een voorschrift ingevolge artikel 2.22, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) ook aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden als dat voorschrift nodig is met het oog op het belang dat bij de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens onder meer artikel 2.12 van de Wabo. Een opgenomen voorschrift hoeft dan ook niet te getuigen van een te beperkte uitleg van een voorwaarde voor afwijking, maar kan het college ook nodig hebben geacht met het oog op — in dit geval — het woon- en leefklimaat van appellant.

Het betoog slaagt.

Conclusie

11.

Het hoger beroep in zaak nr. 202000111/1/R1 is ongegrond. De Afdeling zal de in deze zaak aangevallen uitspraak daarom bevestigen.

12.

Het hoger beroep in zaak nr. 202000112/1/R1 is gegrond. Het college dient met inachtneming van deze uitspraak van de Afdeling en de uitspraken van de rechtbank, voor zover deze niet of tevergeefs zijn aangevochten, een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

13.

In zaak nr. 202000111/1/R1 bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding. In zaak nr. 202000112/1/R1 dient het college op na te melden wijze tot vergoeding van proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak in zaak nr. 202000111/1/R1;
- II. verklaart het hoger beroep in zaak nr. 202000112/1/R1 gegrond;
- III. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Drechterland tot vergoeding van bij appellant A en appellant B in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IV. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Drechterland aan appellant A en appellant B het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 259 (zegge: tweehonderdnegeenvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt.

Bijlage

Bestemmingsplan "Drechterland Zuid"

Artikel 31 Tuin - 2

[...]

31.3. Afwijken van de bouwregels

31.3.1. Paardrijdbakken, tennisbanen en zwembaden

Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 31.2.2. sub a in die zin dat paardrijdbakken, tennisbanen en/of zwembaden worden toegestaan, mits:

- tevens de in lid 31.5.1. bedoelde omgevingsvergunning is verleend.

31.4 Specifieke gebruiksregels

Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

- het gebruik van gronden voor de bouw en/of de aanleg van een paardrijdbak, tennisbaan of een zwembad met de daarbij behorende bouwwerken, met uitzondering van de bestaande paardrijdbakken, tennisbanen en zwembaden.

31.5 Afwijken van de gebruiksregels

31.5.1 Paardrijdbakken, tennisbanen en zwembaden

Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 31.4. in die zin dat gronden, voor zover gelegen binnen het bestemmingsvlak, worden gebruikt voor de aanleg en/of bouw van een paardrijdbak, een tennisbaan en/of een zwembad, mits:

- a. tevens de in lid 31.3.1. bedoelde omgevingsvergunning wordt verleend;
- b. de voorzieningen worden gerealiseerd op een afstand van niet meer dan 120,00 m gerekend vanaf de voorgevel van de bijbehorende woning;
- c. de voorzieningen alleen worden gerealiseerd en gebruikt ten behoeve van het eigen hobbymatig gebruik van de bewoners van de woning;
- d. de gezamenlijke oppervlakte van de voorzieningen per woning niet meer bedraagt dan 2.400 m²;
- e. de afstand van de voorzieningen tot de perceelgrens niet minder bedraagt dan 5,00 m;
- f. de voorzieningen, vanaf de weg gezien, achter de achtergevelrooilijn en als regel achter de bestaande eigen bebouwing worden aangelegd en/of worden gebouwd;
- g. er een beplantingsplan wordt ingediend voor een strook met beplanting van niet minder dan 3,50 m breed tussen de voorzieningen en de perceelgrens. Het bevoegd gezag kan in een specifieke situatie in het belang van het behoud van het open landschap besluiten dat geen of slechts enkele beplanting moet worden aangelegd. De beplanting zal uit streekeigen soorten bestaan en overeenkomstig het goedgekeurde beplantingsplan worden aangelegd en in stand gehouden;
- h. de bouwhoogte van de lichtmasten niet meer bedraagt dan 10,00 meter;
- i. het aantal lichtmasten niet meer bedraagt dan 6;
- j. er sprake is van objectgerichte verlichting;
- k. de verlichting van de lichtmasten niet buiten de perceelgrens schijnt;
- l. de verlichting van de lichtmasten vanaf 21.00 uur tot zonsopgang niet brandt en van een verzegelde tijdschakelaar is voorzien;
- m. de afstand van de lichtmasten tot de nabij gelegen woningen niet minder bedraagt dan 30,00 meter;
- n. op basis van een verlichtingsrapport van een ter zake deskundige is aangetoond dat aan de voorwaarden in sub

j, k, l en m wordt voldaan.

Artikel 50 Algemene aanduidingsregels

[...]

50.5 Weidevogelleefgebied

[...]

50.5.2 Bouwregels

Op of in deze gronden gelden, in afwijking van het bepaalde in de daar voorkomende bestemming(en), de volgende regels voor het bouwen van gebouwen:

- a. er mogen geen gebouwen of bouwwerken, geen gebouwen worden gebouwd anders dan in een bestaand bouwvlak of de uitbreiding van een bestaand bouwvlak;
- b. er mag geen nieuwe infrastructuur worden aangelegd.

50.5.3 Afwijken van de bouwregels

Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in lid 50.5.2, mits:

- a. geen aanvaardbaar alternatief aanwezig is;
- b. een groot openbaar belang wordt gediend met het verlenen van de omgevingsvergunning;
- c. er in het geval van woningbouw sprake is van de regeling Ruimte voor Ruimte als bedoeld in artikel 16 van de provinciale verordening en waarbij natuurdoelen leidend zijn;
- d. woningbouw bijdraagt aan een substantiële verbetering van in de directe omgeving daarvan aanwezige natuur kwaliteiten van het landschap;
- e. schade zoveel mogelijk wordt voorkomen en resterende schade wordt gecompenseerd;
- f. de maatregelen ten behoeve van de compensatie als bedoeld sub a daadwerkelijk worden uitgevoerd;
- g. de ruimtelijke kwaliteitseisen als bedoeld in artikel 15 van de provinciale verordening in acht genomen zijn.

Noot

Auteur: A.G.A. Nijmeijer

1.

Paardenbakken zijn een beruchte bron van Rijdende Rechter-achtige burenerikelen. Burenrechtelijke wreveligheden komen onder het kleed van het publiekrechtelijke bouwrecht bij de bestuursrechter op het bord. Veelal is de publiekrechtelijke ingang het ontbreken van een omgevingsvergunning voor bouwen (art. 2.1 lid 1 onder a Wabo). Een paardenbak kwalificeert namelijk al snel als bouwwerk en dat wordt bij de aanleg van zo'n bak nogal eens bewust of onbewust over het hoofd gezien (recent voorbeeld: ABRvS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2750). Een verzoek om handhaving is dan prijsschieten voor de buurman, zeker als de paardenbak is aangelegd op gronden waarvoor het geldende bestemmingsplan de realisering van het desbetreffende bouwwerk niet toelaat. Dat is ook in deze zaak het geval, maar B&W willen door het verlenen van een 'binnenplanse afwijkvergunning' — een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder c Wabo gelezen in samenhang met art. 3.6 lid 1 onder c Wro — het gebruik in strijd met het bestemmingsplan toestaan.

2.

Het te signaleren element in de uitspraak betreft r.o. 10.1. In de praktijk wordt door bestuursorganen — lees: de uitvoerende ambtenaren — nogal eens aangenomen dat de beperkingen die bij het gebruikmaken van een omgevingsvergunning of een andersoortige publiekrechtelijke toestemming gelden, in voldoende mate blijken uit de motivering of de overwegingen die aan het desbetreffende besluit ten grondslag zijn gelegd. Uit de motivering moet de vergunninghouder dan maar afleiden wat precies de condities zijn waaronder van de vergunning gebruik mag worden gemaakt (aangenomen dat de motivering op dat punt voldoende helder is). Die handelwijze is niet toegestaan; het zou art. 2.22 lid 2 Wabo — dat de bevoegdheid geeft om aan een omgevingsvergunning voorschriften te verbinden — tot een overbodige bepaling maken (zie over de reikwijdte van art. 2.22 lid 2 Wabo o.a. ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:225, met name r.o. 5.1). Voorwaarden en beperkingen die het bevoegd gezag nodig acht, moeten als voorschrift in de vergunning worden opgenomen. Niet alleen bezien vanuit de rechtszekerheid van vergunninghouder én omwonenden is dat een juist oordeel, maar ook in het perspectief van art. 2.3 sub b Wabo. In dat artikel is het handelen in strijd met vergunningvoorschriften verboden, niet het handelen in strijd met de aan een besluit ten grondslag liggende motivering.

3.

Op het punt van de kenbaarheid van vergunningvoorschriften verdient bovendien ABRvS 31 mei 2017,

ECLI:NL:RVS:2017:1333 (AB 2017/234) herinnering. In die zaak werd geoordeeld dat een vergunningvoorschrift *als zodanig* in een omgevingsvergunning kenbaar moet zijn, een verwijzing naar voorschriften en voorwaarden die elders zijn te vinden — in dat geval een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in art. 2.27 Wabo — volstaat evenmin. Voor het concipiëren van een vergunning met voorschriften zal het soms een kwestie zijn van knippen en plakken uit de motivering of uit delen van een ander besluit, soms zal een inhoudelijke en redactionele vertaalslag nodig zijn om tot een helder en handhaafbaar vergunningvoorschrift te komen. Worden die inspanningen door het bestuursorgaan gemakshalve achterwege gelaten, dan ligt vernietiging van het besluit in het verschiet.

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen