

ECLI:NL:RVS:2021:571

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	17-03-2021
Datum publicatie	17-03-2021
Zaaknummer	202000639/1/R4
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 november 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Ermelo aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van de bestaande schuren op de locatie [locatie] te Ermelo voor in pandige opslag voor een periode van 10 jaar. [vergunninghouder] is eigenaar van het perceel aan de [locatie] te Ermelo en verricht op en vanaf dit perceel diverse bedrijfsactiviteiten waaronder de verhuur van in pandige opslagruimte. Het perceel heeft gelet op het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Tonselse Veld 1987" de bestemming "Pluimveehouderij". Bij tussenuitspraak van 30 juli 2019 heeft de rechtbank geoordeeld dat een verwijzing naar een mogelijke toekomstige wijziging van het regionaal ruimtelijk beleid zonder nadere motivering waaruit blijkt dat deze wijziging ook daadwerkelijk plaats zal vinden, onvoldoende is om het besluit te kunnen dragen. De rechtbank heeft het college daarom de mogelijkheid gegeven om de motivering op dit punt binnen zes weken aan te vullen.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Gst. 2021/99 met annotatie van M. West

Uitspraak

202000639/1/R4.

Datum uitspraak: 17 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Ermelo,
appellant,

tegen de tussenuitspraak van 30 juli 2019 en de uitspraak van 19 december 2019 van de rechtbank Gelderland in zaken nrs. 18/4537 en 18/4540 in het geding tussen:

[wederpartij A], de Vereniging van Eigenaren Parc Veluwerijck, en [wederpartij B] (hierna samen en in enkelvoud: [wederpartij])

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 30 november 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het gebruik van de bestaande schuren op de locatie [locatie] te Ermelo voor in pandige opslag voor een periode van 10 jaar.

Bij besluit van 2 juli 2018 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [wederpartij] beroep ingesteld.

Bij tussenuitspraak van 30 juli 2019 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld om binnen zes weken na verzending van de tussenuitspraak het door de rechtbank geconstateerde gebrek in het besluit van 2 juli 2018 te herstellen.

Bij brief van 8 oktober 2019 heeft het college de motivering van het besluit van 2 juli 2018 aangevuld.

Bij uitspraak van 19 december 2019 heeft de rechtbank het door [wederpartij] ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 2 juli 2018 vernietigd en de omgevingsvergunning van 30 november 2017 herroepen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 februari 2021, waar het college, vertegenwoordigd door mr. R.A. Oosterveer, advocaat in Apeldoorn, en mr. I.E. van Duuren, en [wederpartij B] en [wederpartij A], bijgestaan door [gemachtigde A], en [vergunninghouder], vertegenwoordigd door [gemachtigde B], zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [vergunninghouder] is eigenaar van het perceel aan de [locatie] te Ermelo (hierna: het perceel) en verricht op en vanaf dit perceel diverse bedrijfsactiviteiten waaronder de verhuur van in pandige opslagruimte. Het perceel heeft gelet op het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Tonselse Veld 1987" de bestemming "Pluimveehouderij".

Bij het besluit van 30 november 2017 heeft het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) in samenhang met artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) een omgevingsvergunning verleend aan [vergunninghouder] waardoor het in afwijking van het bestemmingsplan is toegestaan dat gedurende een periode van 10 jaar de al bestaande schuren op het perceel worden gebruikt voor in pandige opslag. Voor zover de aanvraag van [vergunninghouder] ook ging over de activiteiten steigerhoutbewerking, metaalbewerking en buitenopslag heeft het college de aanvraag afgewezen.

2. Bij besluit van 2 juli 2018 heeft het college, in afwijking van het advies van de Commissie voor bezwaarschriften, het bezwaar van [wederpartij] tegen het besluit tot verlening van deze omgevingsvergunning ongegrond verklaard onder aanvulling van de motivering en heeft het college het besluit van 30 november 2017 in stand gelaten. Volgens het college is het toestaan van in pandige opslag op deze locatie ruimtelijk aanvaardbaar, ondanks dat in het Regionaal Programma Bedrijventerreinen Noord Veluwe van 20 december 2011 (hierna: het RPB) wordt geconstateerd dat het planaanbod de vraag naar nieuwe bedrijventerreinen overtreft. Volgens het college is het toekennen van een bedrijfsbestemming aan het perceel in de toekomst niet ondenkbaar als overeenstemming kan worden bereikt over afschaling van het bedrijventerrein Kerkdennen in Ermelo.

3. Bij tussenuitspraak van 30 juli 2019 heeft de rechtbank geoordeeld dat een verwijzing naar een mogelijke toekomstige wijziging van het regionaal ruimtelijk beleid zonder nadere motivering waaruit blijkt dat deze wijziging ook daadwerkelijk plaats zal vinden, onvoldoende is om het besluit te kunnen dragen. De rechtbank heeft het college daarom de mogelijkheid gegeven om de motivering op dit punt binnen zes weken aan te vullen.

Bij brief van 8 oktober 2019 heeft het college van deze mogelijkheid gebruikgemaakt. Het college heeft onder meer gewezen op het door de betrokken gemeenten vastgestelde Regionaal Programma Werklocaties (hierna: het RPW) waarin in paragraaf 3.2.2. is vermeld dat de provincie Gelderland akkoord is met het bestemmen van de huidige bedrijvigheid op het Tonselse Veld waar het perceel is gelegen.

Bij uitspraak van 19 december 2019 heeft de rechtbank geoordeeld dat daarmee nog steeds onvoldoende is gemotiveerd dat de omgevingsvergunning in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is. Daartoe overweegt de rechtbank onder meer dat het RPW waarnaar wordt verwezen slechts een concept programma is dat niet is bekrachtigd door de provincie Gelderland. De rechtbank heeft gelet daarop het beroep gegrond verklaard en het besluit van 2 juli 2018 vernietigd. Omdat de rechtbank van oordeel is dat het college het gebrek in de motivering niet kan herstellen, heeft de rechtbank ook de

omgevingsvergunning van 30 november 2017 herroepen.

Het college is het niet eens met deze uitspraak.

Beroepsgronden

4. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het verlenen van de omgevingsvergunning in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Volgens het college is de vergunning niet in strijd met het RPB, omdat het bij deze omgevingsvergunning, anders dan bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan " Tonselse Veld 2014" waarover in de uitspraak van de Afdeling van 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:943, een oordeel is gegeven, niet om een heel bedrijventerrein gaat waarbij een toename van bedrijfsactiviteiten mogelijk wordt gemaakt, maar om een tijdelijke omgevingsvergunning voor één perceel, waarmee bovendien een beperking wordt opgelegd aan de gebruiksmogelijkheden van het perceel. In het verlengde daarvan wijst het college erop dat volgens hem, ook als het besluit in strijd zou zijn met het RPB, dit op zichzelf niet betekent dat alleen daarom geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening.

4.1. Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo, luidt: "Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan []"

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, 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: indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening: in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen."

Artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: 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: ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."

Artikel 1.1.1, eerste lid, van de Omgevingsverordening Gelderland luidt:

"In deze verordening en de daarop rustende bepalingen wordt (mede) verstaan onder bestemmingsplan: []"

e. omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken ten behoeve van een project van lokaal ruimtelijk belang, tenzij uit de betreffende bepaling uitdrukkelijk anders volgt;

f. omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken uitsluitend ten behoeve van de vestiging van detailhandelsvoorzieningen in volumineuze goederen op perifere detailhandelslocaties als bedoeld in artikel 2.3.4.2, eerste lid en detailhandel in voedings- en genotsmiddelen op perifere locaties als bedoeld in artikel 2.3.4.2, tweede lid; []"

Artikel 2.3.1.1, tweede lid, luidt:

"Gedeputeerde Staten stellen het Regionaal Programma Werklocaties vast."

Artikel 2.3.3.1, eerste lid, luidt:

"In bestemmingsplannen worden bedrijventerreinen of de uitbreiding daarvan slechts toegestaan indien deze passen in de door Gedeputeerde Staten vastgestelde programma's als bedoeld in artikel 2.3.1.1."

4.2. Het college heeft de omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo. Gelet op artikel 1.1.1, eerste lid, van de Omgevingsverordening, wordt deze omgevingsvergunning niet aangemerkt als een bestemmingsplan in de zin van de Omgevingsverordening, omdat de vergunning niet is verleend voor de vestiging van detailhandelsvoorzieningen in volumineuze goederen op perifere detailhandelslocaties of voor detailhandel in voedings- en genotsmiddelen op perifere locaties. Dit betekent dat het college niet op grond van artikel

2.3.3.1, eerste lid, van de Omgevingsverordening gebonden was aan het RPB. Het college hoefde het RPB slechts te betrekken bij zijn beoordeling van de aanvraag.

4.3. Anders dan waarvan de rechtbank lijkt te zijn uitgegaan, betekent strijd met regionaal beleid niet zonder meer dat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak wel terecht geconcludeerd dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen. De enkele verwijzing in het besluit op bezwaar naar een mogelijke toekomstige wijziging van het regionaal ruimtelijk beleid is daarvoor onvoldoende. De rechtbank heeft dan ook terecht het beroep van [wederpartij] gegrond verklaard en het besluit op bezwaar vernietigd.

4.4. Naar aanleiding van de tussenuitspraak heeft het college bij brief van 8 oktober 2019 nader toegelicht waarom het de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen. Daarbij heeft het college onder meer gewezen op het concept RPW waarin is vermeld dat de provincie Gelderland akkoord is met het bestemmen van de huidige bedrijvigheid op het Tonselse Veld waar het perceel is gelegen. Daarnaast heeft het college erop gewezen dat van dit gebruik geen ruimtelijke effecten uitgaan die voor de omgeving onaanvaardbaar of onevenredig zijn.

4.5. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college hiermee voldoende het regionaal beleid heeft betrokken bij zijn beoordeling en deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen. Daarbij is bepalend dat het hier gaat om tijdelijke opslag in bestaande gebouwen op een perceel waarop het bestemmingsplan een pluimveehouderij toestaat. Een pluimveehouderij heeft een grotere ruimtelijke uitstraling dan tijdelijke opslag in bestaande gebouwen, ook als het aantal vervoersbewegingen in enige mate zou toenemen, zoals [wederpartij] heeft gesteld. Het college heeft zich dan ook in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het aangevraagde gebruik ten opzichte van het al toegestane gebruik geen ruimtelijke effecten heeft die voor de omgeving onaanvaardbaar of onevenredig zijn. Daarbij is ook van belang dat met deze omgevingsvergunning alleen opslag mogelijk wordt gemaakt op dit perceel, en niet op andere percelen in de omgeving. In zoverre is ook geen sprake van (uitbreiding van) een bedrijventerrein. Mocht een aanvraag worden gedaan om opslag op andere percelen in de omgeving mogelijk te maken, dan zal het college moeten beoordelen of die verdere toename aan opslag in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Die eventuele verdere toename is in deze zaak echter niet aan de orde.

De conclusie is dan ook dat het college, anders dan de rechtbank heeft overwogen, na de tussenuitspraak alsnog deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen.

Het betoog slaagt.

5. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte het besluit van 30 november 2017 heeft herroepen en daarmee zelf in de zaak heeft voorzien. Volgens het college was herstel van het besluit immers nog mogelijk. Daartoe wijst het college erop dat de rechtbank er rekening mee had moeten houden dat het RPW op elk moment kon worden vastgesteld door het college van gedeputeerde staten en dat het RPW daarom als toetsingskader kon worden gebruikt.

Daarnaast voert het college aan dat er door de uitspraak een vacuüm is ontstaan, doordat de rechtbank de vergunning heeft herroepen, maar niet heeft geweigerd de vergunning te verlenen. Het college voelt zich niet vrij om alsnog op de aanvraag te beslissen.

5.1. Ingevolge artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan de rechtbank, indien zij het beroep gegrond verklaart en het bij haar bestreden besluit vernietigt, bepalen dat haar uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit of het vernietigde gedeelte daarvan.

5.2. Ingeval een besluit wordt vernietigd, dient de rechtbank de mogelijkheden van definitieve beslechting van het geschil te onderzoeken, waarbij onder meer aan de orde is of er aanleiding is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb zelf in de zaak te voorzien. Bij het gebruik van deze bevoegdheid zal de rechter de overtuiging moeten hebben dat de uitkomst van het geschil, in het geval het bestuursorgaan opnieuw in de zaak zou voorzien, geen andere zou zijn en de toets aan het recht kan doorstaan. Bij die beoordeling worden de aard en de ernst van het gebrek betrokken. Niet is vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is.

5.3. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat zij het college slechts één keer in de gelegenheid zal stellen het door haar geconstateerde gebrek te herstellen. Slaagt het college er niet in het gebrek te herstellen, dan neemt de rechtbank aan dat herstel niet mogelijk is, aldus de tussenuitspraak. In de einduitspraak heeft de rechtbank vervolgens overwogen dat herstel niet mogelijk is.

5.4. Uit wat hiervoor onder 4.5 is overwogen, volgt dat het college na de tussenuitspraak alsnog deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen. Alleen al daarom heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat herstel niet mogelijk is. Daarnaast bevat de Awb geen bepaling die ertoe strekt dat een bestuursorgaan slechts éénmaal de gelegenheid krijgt om een gebrek in een besluit te herstellen. Daar komt bij dat hier sprake is van een meerpartijengeschil. Door het college op voorhand slechts één keer in de gelegenheid te stellen het door de rechtbank geconstateerde gebrek te herstellen, is de rechtbank voorbij gegaan aan de belangen van de aanvrager van de omgevingsvergunning. Verder was de rechtbank ermee bekend dat de betrokken gemeenten en gedeputeerde staten bezig waren met de aanpassing van het regionaal beleid om meer bedrijfsactiviteiten mogelijk te maken. Ten tijde van het doen van de uitspraak van de rechtbank had die aanpassing daadwerkelijk plaatsgevonden. Ook om die reden heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat herstel van het gebrek niet mogelijk is.

Het college heeft daarnaast terecht aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte heeft volstaan met het herroepen van de verleende omgevingsvergunning. Door dat te doen, is de aanvraag open blijven liggen. Indien de rechtbank van oordeel was dat de vergunning niet verleend kon worden, had zij zelf voorzien moeten weigeren om de vergunning te verlenen.

Het betoog slaagt.

Conclusie

6. Anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, heeft het college na de tussenuitspraak alsnog deugdelijk gemotiveerd waarom het de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen verlenen. Het hoger beroep is dan ook gegrond. De uitspraak van de rechtbank van 19 december 2019 moet worden vernietigd, voor zover de rechtbank de omgevingsvergunning van 30 november 2017 heeft herroepen. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de rechtsgevolgen van het besluit op bezwaar van 2 juli 2018 alsnog geheel in stand laten. Dit betekent dat [vergunninghouder] weer beschikt over een omgevingsvergunning voor in pandige opslag voor een periode van 10 jaar.

7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 19 december 2019 in zaken nrs. 18/4537 en 18/4540, voor zover de rechtbank de omgevingsvergunning van 30 november 2017 heeft herroepen;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Ermelo van 2 juli 2018, referentie e180024032, geheel in stand blijven.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 17 maart 2021

457-947.