

ECLI:NL:RVS:2021:692

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	31-03-2021
Datum publicatie	31-03-2021
Zaaknummer	202002973/1/R2
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBZWB:2020:1687, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 14 februari 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zoetermeer geweigerd om aan [appellant A] een omgevingsvergunning te verlenen voor het veranderen van een veldschuur naar een bedrijfswoning op het perceel [locatie 1] te Zoetermeer. [appellant A] is sinds 1 december 2014 eigenaar van het perceel. Hij houdt op het perceel meerdere alpaca's en ruischappen die daar grazen. Op het perceel is een veldschuur aanwezig. [appellant A] laat de dieren ook grazen op het aangrenzende perceel ten zuidwesten van het perceel. De gemeente Zoetermeer is eigenaar van laatstgenoemd perceel en [appellant A] heeft dat perceel in gebruik op grond van een met de gemeente gesloten pachtovereenkomst. [appellant A] wenst de op het perceel aanwezige veldschuur te gebruiken als bedrijfswoning en heeft daarvoor op 26 december 2016 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

202002973/1/R2.

Datum uitspraak: 31 maart 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B] (hierna gezamenlijk en in enkelvoud: [appellant A]), beiden wonend te [woonplaats],

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 7 april 2020 in zaak nr. 19/4937 in het geding tussen:

[partij], gevestigd te [plaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Zoetermeer.

Procesverloop

Bij besluit van 14 februari 2017 heeft het college geweigerd om aan [appellant A] een omgevingsvergunning te verlenen voor het veranderen van een veldschuur naar een bedrijfswoning op het perceel [locatie 1] te Zoetermeer (hierna: het perceel).

Bij besluit van 10 oktober 2018 heeft het college het door [appellant A] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 april 2020 heeft de rechtbank het door [appellant A] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant A] hoger beroep ingesteld.

[appellant A] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 januari 2021, waar [appellant A] en het college, vertegenwoordigd door mr. I.R. Delsing, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant A] is sinds 1 december 2014 eigenaar van het perceel. Hij houdt op het perceel meerdere alpaca's en ruischappen die daar grazen. Op het perceel is een veldschuur aanwezig. [appellant A] laat de dieren ook grazen op het aangrenzende perceel ten zuidwesten van het perceel. De gemeente Zoetermeer is eigenaar van laatstgenoemd perceel en [appellant A] heeft dat perceel in gebruik op grond van een met de gemeente gesloten pachtovereenkomst. [appellant A] wenst de op het perceel aanwezige veldschuur te gebruiken als bedrijfswoning en heeft daarvoor op 26 december 2016 een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend.

Bij besluit van 14 februari 2017 heeft het college de gevraagde vergunning geweigerd. Bij besluit van 10 oktober 2018 heeft het college het door [appellant A] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Volgens het college past de gevraagde vergunning niet in het ten tijde van het besluit op bezwaar geldende bestemmingsplan "Noordelijk Plassengebied 2015". Het college is niet bereid om met toepassing van 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) van het bestemmingsplan af te wijken.

Aangevallen uitspraak

2. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college de aanvraag terecht getoetst aan het ten tijde van het besluit op bezwaar geldende bestemmingsplan "Noordelijk Plassengebied 2015". De rechtbank heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat dit bestemmingsplan geen bedrijfswoning op het perceel toelaat. Verder heeft de rechtbank overwogen dat het college de gevraagde vergunning in redelijkheid heeft kunnen weigeren, omdat een bedrijfswoning op het perceel stedenbouwkundig, landschappelijk en planologisch niet aanvaardbaar is en dus in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

Beoordeling van het hoger beroep

Toetsingskader

3. [appellant A] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat verlening van de gevraagde omgevingsvergunning bewust door het college is geblokkeerd door het vaststellen van een nieuw bestemmingsplan. Hij voert daartoe aan dat ten tijde van de aanvraag het bestemmingsplan "Noordelijk Plassengebied 2005" gold. Daarin was geen aanduiding "veldschuur" aan het perceel toegekend. De term veldschuur kwam ook niet voor in dat bestemmingsplan. Evenmin kwam die term voor in het ontwerpbestemmingsplan "Noordelijk Plassengebied 2015" dat vanaf 26 mei 2016 ter inzage heeft gelegen. In de periode tussen de aanvraag en het besluit op bezwaar is het bestemmingsplan "Noordelijk Plassengebied 2015" vastgesteld. Pas in dit bestemmingsplan is aan het perceel de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - veldschuur" toegekend. Het college heeft de aanvraag ten onrechte aan dat bestemmingsplan getoetst, aldus [appellant A].

3.1. Het bestemmingsplan "Noordelijk Plassengebied 2015" (hierna: het bestemmingsplan) is vastgesteld op 29 mei 2017. Bij de Afdeling is een verzoek ingediend om voor het bestemmingsplan een voorlopige voorziening te treffen, waarmee het bestemmingsplan van rechtswege is geschorst. In de uitspraak van 14 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2486, heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling het verzoek om een voorlopige voorziening afgewezen en is de schorsende werking van het bestemmingsplan een dag na die datum opgeheven. Ten tijde van het besluit op bezwaar gold dus het bestemmingsplan.

3.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van onder meer 28 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3883), dient bij het nemen van een besluit op bezwaar in beginsel het recht te worden toegepast, zoals dat op dat moment geldt. Bij wijze van uitzondering mag het college het ten tijde van het indienen van een aanvraag nog wel, maar ten tijde van het besluit daarop, dan wel ten tijde van de heroverweging in bezwaar daarvan, niet meer geldend bestemmingsplan toepassen, doch slechts indien ten tijde van het indienen van de aanvraag het desbetreffende gevraagde gebruik in overeenstemming

was met het toen geldende bestemmingsplan en op dat moment geen voorbereidingsbesluit van kracht was, en geen ontwerp voor een nieuw bestemmingsplan ter inzage was gelegd, waarmee dat gevraagde gebruik in strijd was. Deze uitzondering houdt verband met het zogenoemde limitatief-imperatief stelsel, dat erop neerkomt dat indien geen van de weigeringsgronden uit artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo zich voordoet, het bevoegde bestuursorgaan gehouden is de vergunning te verlenen.

In het voorheen geldende bestemmingsplan "Noordelijk Plassengebied 2005" was aan het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden" toegekend. Vast staat dat dit bestemmingsplan geen bedrijfswoning toeliet op het perceel. Reeds daarom heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college het bestemmingsplan in het besluit op bezwaar terecht heeft aangemerkt als toepasselijk toetsingskader voor de aanvraag.

Het betoog faalt.

Strijd met het bestemmingsplan?

4. [appellant A] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat voor het omzetten van de veldschuur naar een bedrijfswoning volgens het bestemmingsplan geen bouwvlak nodig is. Op het perceel staat immers een agrarisch bedrijf. De planregels vereisen niet dat een bouwvlak nodig is om een bedrijfswoning te realiseren ten behoeve van een agrarisch bedrijf, aldus [appellant A].

4.1. Aan het perceel is onder meer de bestemming "Agrarisch met waarden" en, op een klein gedeelte van het perceel, de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - veldschuur" toegekend. Ingevolge artikel 3.1.1 van de planregels zijn de voor "Agrarisch met waarden" aangewezen gronden onder meer bestemd voor een agrarisch bedrijf en maximaal één bedrijfswoning per agrarisch bedrijf, al dan niet in combinatie met een aan huis verbonden bedrijf of beroep. Ingevolge artikel 3.2.1 van de planregels zijn gebouwen en overkappingen uitsluitend toegestaan binnen een bouwvlak. In afwijking daarvan is ter plaatse van de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - veldschuur" uitsluitend een veldschuur toegestaan met een maximale oppervlakte van 60 m².

Niet in geschil is dat aan het perceel geen bouwvlak is toegekend. Naar het oordeel van de Afdeling is het toestaan van een bedrijfswoning op het perceel reeds daarom in strijd met het bestemmingsplan. De veldschuur is weliswaar een bestaand gebouw dat in het voorheen geldende bestemmingsplan op grond van het overgangsrecht was toegestaan en in het nieuwe bestemmingsplan als zodanig is bestemd, maar dat laat onverlet dat geen bouwvlak aan het perceel is toegekend. Om die reden zijn geen gebouwen en overkappingen op het perceel toegestaan. Daaronder valt ook een bedrijfswoning. Het toestaan van een veldschuur binnen de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - veldschuur" vormt een uitzondering op dat verbod.

De verwijzing door [appellant A] naar de uitspraak van de Afdeling van 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3144, gaat niet op, omdat in die zaak, anders dan in de voorliggende zaak, sprake was van een woonbestemming en het gebruik als woning reeds daarom was toegestaan.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat de gevraagde vergunning in strijd is met het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

Strijd met een goede ruimtelijke ordening?

5. [appellant A] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten om wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening niet van het bestemmingsplan af te wijken. Hij stelt daartoe dat permanente bewoning noodzakelijk is voor het verzorgen van de dieren en voor het voorkomen van diefstal van de dieren. Verder voert [appellant A] aan dat in het gebied waarin het perceel is gelegen de bouw van meerdere woningen dan wel gebouwen is vergund en plannen zijn gemaakt voor het realiseren van een zonnepark naast het perceel. Het college heeft zich daarom niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat woningbouw in dit gebied stedenbouwkundig, landschappelijk en planologisch niet aanvaardbaar is, aldus [appellant A].

5.1. De beslissing om al dan niet met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 3°, van de Wabo een omgevingsvergunning te verlenen voor een project dat in strijd is met het bestemmingsplan berust op een bevoegdheid van het college. Gelet op de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, mag de activiteit niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Het college dient bij de

beslissing of het gebruik maakt van zijn bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan de belangen af te wegen, waarbij het beleidsruimte heeft. De bestuursrechter dient zich te beperken tot de vraag of het college in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

5.2. In het bij het besluit op bezwaar gehandhaafde besluit van 14 februari 2017 heeft het college toegelicht dat de Slootweg zich kenmerkt als dijklint, waarlangs sporadisch (agrarische) bebouwing aanwezig is met weidse- en open landschappen en doorzichten. In het gebiedsprofiel Wijk en Wouden, in welk gebied het perceel is gelegen, is de Slootweg niet aangemerkt als bebouwingslint. Dit gebiedsprofiel is een door de provincie Zuid-Holland opgestelde kwaliteitsgids met een beschrijving van ruimtelijke elementen die van bovenregionaal belang zijn in de betreffende omgeving. Het is bedoeld om richting te geven aan middelgrote ruimtelijke ontwikkelingen. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat uitbreiding van de bebouwing aan de Slootweg niet passend is. De leegte in het gebied wordt, in contrast met de bebouwingdichtheid van de nabij gelegen stadswijk Noordhove, als waardevol aangemerkt. Het wijzigen van de veldschuur naar een bedrijfswoning staat volgens het college haaks op het gemeentelijk beleid om aan het dijklint geen woningen toe te voegen en verdere bebouwing tegen te gaan. Het toestaan van een bedrijfswoning brengt extra bebouwingsmogelijkheden met zich. Ook zou dit precedentwerking bevorderen, hetgeen door het college onwenselijk wordt geacht. Wat betreft het perceel stelt het college dat geen sprake is van een reëel of volwaardig agrarisch bedrijf. Er ontbreekt een bedrijfsplan waaruit blijkt dat een bedrijfswoning noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering en dat het bedrijf zich tot een volwaardig agrarisch bedrijf zal ontwikkelen, aldus het college.

De Afdeling overweegt dat het college, gelet op het beperkt aantal dieren dat op het perceel wordt gehouden en het ontbreken van een bedrijfsplan, zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat een bedrijfswoning niet noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering van [appellant A]. [appellant A] heeft niet aannemelijk gemaakt dat het college tot een andere beslissing had moeten komen. De enkele stelling dat een bedrijfswoning nodig is om diefstal van de dieren te voorkomen, is daarvoor onvoldoende, aangezien er ook alternatieven voorhanden zijn, zoals camerabewaking en verlichting met sensoren.

Het betoog faalt.

Gelijkheidsbeginsel

6. Voor zover [appellant A] met het verwijzen naar andere percelen in het gebied Wijk en Wouden betoogt dat het weigeren van de gevraagde omgevingsvergunning in strijd is met het gelijkheidsbeginsel, overweegt de Afdeling als volgt.

Het college heeft zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de gevallen waar [appellant A] naar verwijst verschillen van het aan de orde zijnde geval. De percelen aan de [locatie 2] [locatie 3] [locatie 4] en [locatie 5] te Gelderswoude en de [locatie 6] te Zoeterwoude liggen binnen andere gemeenten. Op de percelen Slootweg 1 en 2 is sprake van bestaande bedrijfsbebouwing en een bestaande woning. Het bedrijf dat daar lange tijd is gevestigd is ook als zodanig in het bestemmingsplan opgenomen. Over de plannen voor het realiseren van een zonnepark naast het perceel heeft het college ter zitting toegelicht dat er een verkennend onderzoek is geweest voor het aanleggen van een zonnepark, waarbij de Slootweg als zoeklocatie is aangemerkt. Vanwege de nadelen voor bewoners in dat gebied is besloten om de Slootweg niet verder te onderzoeken als mogelijke locatie en andere locaties te verkennen. Het aanleggen van een zonnepark op dat perceel is volgens het college dan ook niet aan de orde. In hetgeen [appellant A] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de door [appellant A] genoemde situaties niet gelijk zijn aan de thans aan de orde zijnde situatie.

Het betoog faalt.

Kennelijke verschrijving

7. Het betoog van [appellant A] dat de rechtbank ten onrechte voorbij is gegaan aan de vermelding van het college in zijn verweerschrift in beroep dat de omgevingsvergunning terecht en op goede gronden is verleend, faalt. Duidelijk is dat het college zich in de procedure op het standpunt heeft gesteld dat de gevraagde omgevingsvergunning op goede gronden is geweigerd. De vermelding in het verweerschrift is dan ook een kennelijke verschrijving. Dit is geen reden om de aangevallen uitspraak te vernietigen.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

Proceskosten

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. E.J.J.M. van Tielraden, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 31 maart 2021

156-911.

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. 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, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

[].

Artikel 2.10

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

[]

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;

[]

2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.12

1. 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:

[]

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

[].

Bestemmingsplan Noordelijk Plassengebied 2015

Artikel 1 (Begrippen)

[]

1.3 agrarisch bedrijf: een akkerbouw-, veeteeltbedrijf, waarbij de teelt van agrarische producten afhankelijk is van agrarische grond als productiemiddel; intensieve veehouderij, andere niet-grondgebonden bedrijven, paardenfokkerij en stoeterij worden hier niet onder begrepen.

[]

1.13 bedrijfswoning: een woning in of bij een gebouw of op een terrein, kennelijk slechts bedoeld voor het huishouden van een persoon wiens huisvesting daar, gelet op de bedrijfsvoering in overeenstemming met de bestemming, noodzakelijk is.

[],

Artikel 3.1.1 (Agrarisch met waarden, bestemmingsomschrijving, doeleinden)

De voor "Agrarisch met waarden" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. agrarisch bedrijf;
- b. per agrarisch bedrijf maximaal één bedrijfswoning, al dan niet in combinatie met een aan huis verbonden bedrijf of beroep;

[],

Artikel 3.2.1 (Bouwregels, gebouwen en overkappingen)

- a. gebouwen en overkappingen mogen uitsluitend binnen een bouwvlak worden gebouwd;
- b. in afwijking van lid a is ter plaatse van de bouwaanduiding "specifieke bouwaanduiding - veldschuur" uitsluitend een veldschuur toegestaan met een maximale oppervlakte van 60 m²;

[],