

Omgevingsvergunning voor strijdig gebruik van een paardenbak te Veere voor opslag van veevoer en strooisel geweigerd. Motiveringsgebrek. In stand lat...

ABRvS 30-09-2020, ECLI:NL:RVS:2020:2325, m.nt. T. Groot

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

30 september 2020

Magistraten

Mr. E.A. Minderhoud

Zaaknummer

202000048/1/R1

Noot

T. Groot

JCDI

JCDI:ADS249399:1

Vakgebied(en)

Omgevingsrecht / Omgevingsvergunning

Bestuursprocesrecht / Algemeen

Staatsrecht / Rechtspraak

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2020:2325, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 30-09-2020

Wetgeving

Art. 8:72 lid 3 Awb; art. 2.1 lid 1 sub c, art. 2.12 lid 1 onder a onderdeel 3°, art. 2.27 lid 1 Wabo; art. 6.5 lid 1 Bor

Essentie

Omgevingsvergunning voor strijdig gebruik van een paardenbak te Veere voor opslag van veevoer en strooisel geweigerd. Motiveringsgebrek. In stand laten rechtsgevolgen.

Samenvatting

Ingeval een besluit wordt vernietigd, dient de rechtbank de mogelijkheden van finale beslechting van het geschil te onderzoeken. Daarbij dient zij onder meer te beoordelen of er grond is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Voor het in stand laten van de rechtsgevolgen is niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is. In dit geval is het besluit vernietigd omdat het onvoldoende was gemotiveerd. Uit een oogpunt van proceseconomie kan het aangewezen zijn de rechtsgevolgen in stand te laten, indien het bestuursorgaan vasthoudt aan zijn besluit, het besluit alsnog voldoende motiveert en de andere partij zich daarover in voldoende mate heeft kunnen uitlaten. Daarbij is beslissend of de inhoud van het vernietigde besluit na de kenbaar gemaakte motivering de rechterlijke toets kan doorstaan.

Partij(en)

Uitspraak op het hoger beroep van appellants en AgraForce Take 3 C.V., wonend onderscheidenlijk gevestigd te Veere, appellants, tegen de uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant van 30 december 2019 in zaak nr. 19/173 in het geding tussen:

1. Appellant,
 2. AgraForce,
- en

Het college van burgemeester en wethouders van Veere.

Uitspraak

Procesverloop

Appellant en AgraForce hebben op 19 juli 2017 aan het college verzocht om het gebruik van de paardenbak op het perceel locatie te Veere voor opslag van veevoer en strooisel positief te bestemmen en om voor het gebruik daarvan een omgevingsvergunning te verlenen (hierna: de aanvraag).

Appellant en AgraForce hebben bij brief van 4 januari 2019 beroep ingesteld tegen het uitblijven van een beslissing op hun aanvraag.

Bij besluit van 12 maart 2019 heeft het college de aanvraag van appellant en AgraForce afgewezen.

Bij uitspraak van 30 december 2019 heeft de rechtbank het door appellant en AgraForce tegen het uitblijven van een beslissing ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard, het tegen het besluit van 12 maart 2019 ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appellant en AgraForce hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Appellant en AgraForce hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 juli 2020, waar appellant en AgraForce, vertegenwoordigd door gemachtigde, en het college en de raad, beide vertegenwoordigd door mr. J.H.P. Hofs, zijn verschenen.

Overwegingen

1.

Appellant is eigenaar van het perceel locatie te Veere. Zij en AgraForce gebruiken het perceel voor diverse doeleinden, waaronder de exploitatie van een minicamping en het stallen van minimaal één paard. Ter plaatse gold ten tijde van belang het bestemmingsplan "Buitengebied Veere, eerste herziening", vastgesteld door de raad op 2 februari 2017 (hierna: het bestemmingsplan). Ingevolge het bestemmingsplan rust op het gedeelte van het perceel waar een paardenbak is gesitueerd de bestemming "Paardenbak". Het noordelijke gedeelte van de bestemming "Paardenbak" heeft voorts de aanduiding "parkeerterrein". Appellant en AgraForce willen een deel van de paardenbak structureel en voor meer dan zes maanden per jaar — buiten het hoogseizoen, van oktober tot en met mei — gebruiken voor de opslag van veevoer en strooisel.

2.

De raad heeft geweigerd de verklaring van geen bedenkingen af te geven, omdat de gewenste activiteiten op het perceel in strijd zijn met het gemeentelijk ruimtelijk beleid. Gelet daarop heeft het college bij besluit van 12 maart 2019 geweigerd om omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onderdeel 3°, van de Wabo van het bestemmingsplan wordt afgeweken, te verlenen. De rechtbank heeft het besluit van 12 maart 2019 waarbij de aanvraag is afgewezen vernietigd omdat de motivering niet deugdelijk is en aanleiding gezien om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Appellant en AgraForce richten zich in hoger beroep tegen de beslissing van de rechtbank om de rechtsgevolgen in stand te laten. Daarnaast betogen zij dat de rechtbank ten onrechte geen proceskostenvergoeding heeft toegekend in verband met hun beroep tegen het uitblijven van een beslissing op hun aanvraag.

3.

Ingevolge het bestemmingsplan rust op het onderhavige perceelgedeelte de bestemming "Paardenbak" met de functieaanduiding "parkeerterrein".

Artikel 1, lid 1.5, van de planregels luidt:

"1.5 paardenbak:

een buitenrijbaan ten behoeve paardrijactiviteiten, met een bodem van zand, hout, boomschors of ander materiaal om de bodem te verstevigen en al dan niet voorzien van een omheining."

Artikel 14, lid 14.1, luidt:

"De voor 'Paardenbak' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. een onverlichte paardenbak;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein': tevens voor een parkeerterrein."

4.

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:

[...]

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

[...]."

Artikel 2.27, eerste lid, luidt:

"In bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen wordt een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft.

[...]"

Artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht luidt:

"Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is."

Proceskosten beroep tegen uitblijven besluit op aanvraag

5.

De Afdeling stelt vast dat de rechtbank het college in de proceskosten heeft veroordeeld, waarbij een punt is toegekend voor het beroepschrift. Uit het procesverloop van de aangevallen uitspraak leidt de Afdeling af dat er een beroepschrift is ingediend tegen het uitblijven van een besluit op de aanvraag. Gelet op artikel 6:20, vierde lid, van de Awb is er een beroep van rechtswege ontstaan tegen het afwijzende besluit van 12 maart 2019.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank het college in de proceskosten veroordeeld voor zover het de kosten voor het beroep tegen het uitblijven van een besluit betreft.

Het betoog faalt.

In stand laten rechtsgevolgen

6.

Appellant en AgraForce betogen dat de rechtbank ten onrechte de rechtsgevolgen van het afwijzende besluit in stand heeft gelaten. Door het geschil op deze wijze definitief te beslechten, zonder toepassing van een bestuurlijke lus, heeft de rechtbank gehandeld in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor. De rechtbank had er zich rekenschap van moeten geven dat wat zij als hun wensen heeft bestempeld, in ieder geval deels ook op grond van het bestemmingsplan al is toegestaan.

6.1.

De rechtbank heeft onderzocht of zij het geschil definitief kan beslechten en daarbij overwogen dat tijdens de discussies aan de hand van en over de ter zitting getoonde en besproken foto's de gemachtigden van het college en de raad hebben toegelicht dat honorering van de aanvraag leidt tot een "verrommeling" van het perceel en het perceel te klein is om alle door appellant en AgraForce gewenste activiteiten te kunnen verrichten. Appellant en AgraForce hebben daarop gereageerd met de stelling dat het perceel wel voldoende ruimte biedt om alle door hen gewenste activiteiten te kunnen ontplooien en dat de opslag van veevoer en strooisel geen belemmering vormt voor de bereikbaarheid van de parkeerplaatsen of het kampeerterrein. De rechtbank heeft de toelichting van het college en de raad betrokken bij de beantwoording van de vraag of het geschil definitief kan worden beslecht en in aanmerking genomen dat de gemachtigde van appellant en AgraForce niet heeft geklaagd over strijd met de goede procesorde en inhoudelijk op het betoog van het college en de raad gereageerd. Daarom is de rechtbank van oordeel dat het beginsel van hoor en wederhoor niet wordt geschonden door een bespreking van het ter zitting ingenomen standpunt van het college en de raad in haar uitspraak. De rechtbank heeft voorts overwogen dat het college zich op grond van de beschikbare informatie op het standpunt heeft kunnen stellen dat toewijzing van de aanvraag leidt tot verrommeling van het perceel. Het perceel heeft immers slechts een oppervlakte van 1,5 hectare en appellant en AgraForce gebruiken die oppervlakte voor a. de vestiging van een agrarisch bedrijf; b. de exploitatie van een minicamping met (minimaal) vijftien kampeermiddelen; c. bewoning door minimaal één

huishouden; d. opstapstation ten behoeve van het zogeheten "huidbedrijven"; en e. het stallen van minimaal één paard. Die activiteiten, in onderlinge samenhang gezien, hebben een planologische uitstraling van betekenis. In dit kader wijst de rechtbank niet alleen op de bebouwing — onder andere een loods, een aantal recreatiehuisjes en een (bedrijfs)woning — ten behoeve van de gewenste activiteiten, maar ook op de gevolgen ervan voor het gemotoriseerd verkeer en het parkeren van auto's. Het is naar het oordeel van de rechtbank onwenselijk om de paardenbak feitelijk voor drie verschillende activiteiten, te weten het stallen van paarden, parkeren en opslag, te gebruiken. Dat het opgeslagen hooi en voer netjes wordt afgedekt, zoals namens appellant en AgraForce is betoogd, maakt niet dat daardoor de door het college gevreesde verrommeling wordt voorkomen. Bovendien zou het verlenen van de gevraagde vergunning tot gevolg kunnen hebben, aldus de rechtbank, dat in ieder geval tijdens een deel van het kampeerseizoen — van 1 maart tot en met 14 november de auto's van bezoekers over het gehele perceel worden verspreid. In dit verband heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat appellant en AgraForce een dergelijke verspreiding zelf blijkbaar als een probleem ervaren, gelet op wat namens hen ter zitting is verklaard over het huidige verbod om het voor de minicamping gereserveerde perceelgedeelte te gebruiken voor het parkeren van auto's.

6.2.

Ingeval een besluit wordt vernietigd, dient de rechtbank de mogelijkheden van finale beslechting van het geschil te onderzoeken. Daarbij dient zij onder meer te beoordelen of er grond is om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. Voor het in stand laten van de rechtsgevolgen is niet vereist dat nog slechts één beslissing mogelijk is. In dit geval is het besluit vernietigd omdat het onvoldoende was gemotiveerd. Uit een oogpunt van proceseconomie kan het aangewezen zijn de rechtsgevolgen in stand te laten, indien het bestuursorgaan vasthoudt aan zijn besluit, het besluit alsnog voldoende motiveert en de andere partij zich daarover in voldoende mate heeft kunnen uitlaten. Daarbij is beslissend of de inhoud van het vernietigde besluit na de kenbaar gemaakte motivering de rechterlijke toets kan doorstaan.

6.3.

De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college en de raad zich in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat het honoreren van de aanvraag die ten grondslag ligt aan het afwijzende besluit tot een uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening onaanvaardbare verrommeling van het terrein zou leiden. Daarbij is in aanmerking genomen dat het perceel een oppervlakte heeft van 1,5 hectare en er op het perceel diverse activiteiten plaatsvinden. Ook is van belang dat er vanaf de hoofdingang van het perceel zicht is op de locatie voor de opslag van veevoer en strooisel. Appellant en AgraForce hebben zich tijdens de zitting bij de rechtbank in voldoende mate kunnen uitlaten over de ter zitting namens het college en de raad gegeven motivering van het standpunt dat, gelet op de activiteiten waar de aanvraag op ziet, afwijking van het bestemmingsplan uit ruimtelijk oogpunt onwenselijk is. Voor het oordeel dat de rechtbank, door de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten, in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor heeft gehandeld, bestaat dan ook geen aanleiding. Bij het voorgaande betreft de Afdeling ook dat, anders dan appellant en AgraForce hebben aangevoerd, naast het college ook de raad zich ter zitting bij de rechtbank heeft laten vertegenwoordigen, blijkens een daartoe strekkende in het rechtbankdossier opgenomen machtiging. De gestelde omstandigheid dat de gewenste activiteiten deels al mogelijk waren op grond van het bestemmingsplan, wat daar ook van zij, komt in dit verband geen doorslaggevende betekenis toe. Het gaat om de beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het samenstel van activiteiten in de omvang waarop de aanvraag betrekking heeft. Ook de gestelde omstandigheid dat er beroep is ingesteld tegen een planherziening die ook op het desbetreffende perceel ziet, komt daarom niet die betekenis toe die appellant en AgraForce daaraan toekennen. Het betoog faalt.

Conclusie

7.

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

8.

Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

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

Noot

1.

Ingevolge art. 8:72 lid 3 sub a Awb kan de bestuursrechter bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde (deel van het) besluit geheel of gedeeltelijk in stand blijven. Al in ABRvS 26 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7627 overweegt de Afdeling dat hiervoor niet vereist is dat nog slechts één beslissing mogelijk is. Uit een oogpunt van proceseconomie kan het volgens de Afdeling aangewezen zijn te bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven, indien het bestuursorgaan vasthoudt aan zijn besluit en alsnog het gebrek aan dat besluit is hersteld en de andere partijen zich daarover in voldoende mate hebben kunnen uitlaten. Daarbij is beslissend of de inhoud van het vernietigde besluit na het herstellen van dat gebrek de rechterlijke toetsing kan doorstaan. Bij in stand laten van de rechtsgevolgen speelt het herstellen van het gebrek in het rechterlijke stadium en moet het gebrek hersteld zijn voordat de bestuursrechter artikel 8:72 lid 3 sub a Awb kan toepassen. Er wordt hierbij dus geen gebrek gepasseerd zoals bij art. 6:22 Awb. Een gebrek kan verschillende vormen aannemen. ABRvS 21 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK0806, AB 2010/29 en ABRvS 13 januari 2010 ECLI:NL:RVS:2010:BK8962 gaan bijvoorbeeld over onvoldoende motivering of het ontbreken van een deugdelijke motivering. Dit speelt ook in de hier geannoteerde uitspraak, maar het college en de raad houden vast aan hun besluiten door alsnog deugdelijk te motiveren.

2.

Wat verder speelt in deze uitspraak, is het beginsel van hoor en wederhoor. Door het in stand laten van de rechtsgevolgen van het weigeringsbesluit, zou de rechtbank volgens appellanten in strijd handelen met dit beginsel. Uit eerdere rechtspraak valt op te maken dat als de andere partijen zich niet in voldoende mate hebben kunnen uitlaten over het herstel van een motiveringsgebrek door het bestuur, dit in de weg staat aan het in stand laten van de rechtsgevolgen (ABRvS 30 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8902 en ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3670, AB 2011/65). Maar dit wordt niet erg snel aangenomen, omdat andere partijen veelal wél voldoende kans krijgen om (uiterlijk ter zitting) te reageren op een nadere motivering van het bestuur. Zie ABRvS 11 juli 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX1074, ABRvS 29 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA1367, ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1428 en ABRvS 8 juli 2015 ECLI:NL:RVS:2015:2134. De hier geannoteerde uitspraak past in de lijn van deze vier uitspraken. Immers, appellanten hebben zich bij de rechtbank in voldoende mate kunnen uitlaten over de ter zitting namens het college en de raad gegeven motivering van het standpunt dat, gelet op de activiteiten waar de aanvraag op ziet, afwijking van het bestemmingsplan uit ruimtelijk oogpunt onwenselijk is. De Afdeling oordeelt dan ook dat de rechtbank niet in strijd met het beginsel van hoor en wederhoor heeft gehandeld. Dat het college en de raad pas ter zitting met herstel van het motiveringsgebrek komen, acht de Afdeling niet problematisch. Mocht dit anders liggen, dan biedt eventuele heropening van het onderzoek na zitting hiervoor soelaas (ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1004). In de hier geannoteerde zaak was dat blijkbaar niet nodig. Hierbij heeft waarschijnlijk meegespeeld dat de rechtbank blijkens r.o. 6.1 relevant heeft geacht dat de gemachtigde van appellanten niet heeft geklaagd over strijd met de goede procesorde en inhoudelijk op het betoog van het college en de raad heeft gereageerd. Gelet hierop lijken appellanten er voortaan goed aan te doen om tijdig te klagen als zij menen dat het beginsel van hoor en wederhoor wordt geschonden wegens een laat herstel van een motiveringsgebrek door het bestuur.

Voetnoten

¹

T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.