

□ JM 2018/125, Raad van State, 30-05-2018, ECLI:NL:RVS:2018:1798, 201702512/1/R1 (annotatie)

Impliciete afwijking, Omgevingsvergunning, Bouwvergunning, Woning, Voorgenomen gebruik

GEGEVENS

Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Datum uitspraak	30-05-2018
Publicatie	JM 2018/125 (Sdu Jurisprudentie Milieurecht), aflevering 9, 2018
Annotator	J.S. Haakmeester
ECLI	ECLI:NL:RVS:2018:1798
Zaaknummer	201702512/1/R1
Overige publicaties	ECLI:NL:RVS:2018:1798 OGR-Updates.nl 2018-0127 Milieurecht Totaal 2018/6802
Rechtsgebied	Milieurecht
Rubriek	Ruimtelijke ordening
Rechters	mr. Uylenburg mr. Kranenburg mr. Michiels
Partijen	Uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen: 1. [appellante sub 1A] en [appellant sub 1B], gevestigd onderscheidenlijk wonend te Den Burg, gemeente Texel (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]), 2. Waddenduyn B.V., gevestigd te Den Burg, gemeente Texel, 3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], beiden wonend te Den Burg, gemeente Texel (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), 4. [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], beiden wonend te De Waal, gemeente Texel, 5. [appellante sub 5] en de vennoten daarvan [vennoot 5A] en [vennoot 5B], gevestigd onderscheidenlijk wonend te De Waal, gemeente Texel (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 5]), 6. [appellant sub 6], wonend te De Cocksdorp, gemeente Texel, 7. [appellante sub 7] en de vennoten daarvan [vennoot 7A] en [vennoot 7B], gevestigd onderscheidenlijk wonend te Den Burg, gemeente Texel (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante sub 7]), 8. [appellant sub 8], gevestigd te Den Burg, gemeente Texel, 9. Vereniging van Eigenaren De Luwe Hoek, gevestigd te Den Burg, gemeente Texel, en de raad van de gemeente Texel, verweerder.
Regelgeving	Wabo - art. 2.1

SAMENVATTING

Bij besluit van 21 december 2016 heeft de raad van de gemeente Texel het bestemmingsplan “Reparatieplan Buitengebied” vastgesteld. Een van de appellanten is van mening dat het gebruik dat hij van zijn woning maakt, positief moet worden bestemd. Daarbij beroept hij zich op het feit dat voor dit gebruik een impliciete afwijking door het college van B en W van de gemeente Texel is verleend. Relevant daarvoor is een op 27 november 2008 verleende bouwvergunning voor het verbouwen van een woning waarin twee woonruimten en zeven tweepersoons-slaapkamers met sanitaire voorzieningen op twee aparte verdiepingen aan weerszijden van de centrale woonruimte zijn vergund. De Afdeling is van mening dat uit deze vergunning moet worden afgeleid dat met de bouwvergunning verblijfsrecreatief gebruik in een omvang van maximaal 14 slaapplekken mogelijk is gemaakt. Het had het college van B en W ten tijde van de aanvraag duidelijk kunnen zijn dat in ieder geval die slaapkamers voor verblijfsrecreatief gebruik konden worden aangewend. Derhalve is sprake van bestaand legaal gebruik, dat in beginsel, gelet op de rechtszekerheid, positief dient te worden bestemd. Een uitzondering hierop kan worden gemaakt als een dienovereenkomstige bestemmingsregeling op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe regeling zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Van een dergelijke uitzondering is in dit geval volgens de Afdeling niet gebleken. De Afdeling geeft de raad de mogelijkheid om het besluit via een bestuurlijke lus te herstellen.

UITSPRAAK

Procesverloop

Bij besluit van 21 december 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Reparatieplan Buitengebied" vastgesteld (hierna: het reparatieplan).

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], Waddenduin, [appellant sub 3], [appellanten sub 4], [appellante sub 5], [appellant sub 6], [appellante sub 7], [appellante sub 8] en De Luwe Hoek beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: StAB) heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[appellant sub 1], [appellant sub 3], [appellanten sub 4], [appellante sub 5], [appellant sub 6], [appellante sub 7], Waddenduin, [appellante sub 8] en De Luwe Hoek hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant sub 1], Waddenduin, [appellanten sub 4], [appellant sub 6], [appellante sub 7], De Luwe Hoek en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 13 maart 2018, waar (...; red.).

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling met toepassing van artikel 8:68, eerste lid, van de Awb het onderzoek in het beroep van [appellante sub 7] heropend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft [appellante sub 7] een schriftelijke reactie op de door de raad overgelegde nadere stukken gegeven.

Met toepassing van artikel 8:57, eerste lid, van de Awb is een nadere zitting achterwege gelaten, waarna de Afdeling het onderzoek heeft gesloten.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Aanleiding en planbeschrijving

2. Op 12 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Texel 2013" (hierna: het moederplan) vastgesteld. De Afdeling heeft bij uitspraak van 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1159, beslist op de tegen dat plan ingestelde beroepen en delen van het moederplan vernietigd. Het reparatieplan strekt tot herstel van de in die uitspraak geconstateerde gebreken. De raad heeft met het reparatieplan eveneens het moederplan op enige onderdelen ambtshalve aangepast.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Wettelijke bepalingen en planregels

4. De relevante (wettelijke) bepalingen en planregels die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwegingen, zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

(...;red.).

[appellante sub 7]

25. [appellante sub 7] exploiteert sinds 1 augustus 2009 een bed and breakfast/logies en ontbijt in de stolpboerderij op het perceel [locatie 12]/[locatie 13] te Den Burg. Ten onrechte is volgens [appellante sub 7] haar perceel buiten het reparatieplan gelaten en geen aanduiding voor 18 slaapplekken "Logies en Ontbijt" opgenomen. In dit verband doet [appellante sub 7] een beroep op een volgens haar in de bij besluit van 27 november 2008 verleende bouwvergunning begrepen impliciete vrijstelling van het aan het moederplan voorafgaande bestemmingsplan voor 18 recreatieve slaapplekken.

25.1. Voor zover de raad na zitting nadere stukken heeft overgelegd waarom ter zitting niet was verzocht, overweegt de Afdeling dat voor het oordeel dat in zoverre in strijd met de goede procesorde is gehandeld, geen aanleiding is. [appellante sub 7] heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke reactie gegeven, die de Afdeling bij haar oordeelsvorming heeft betrokken.

25.2. Op grond van het aan het moederplan voorafgaande bestemmingsplan was gebruik van het perceel van [appellante sub 7] voor het aanbieden van recreatieve slaapplekken niet toegelaten.

In het moederplan is aan de gronden voor [locatie 12] de bestemming "Wonen" toegekend, met de aanduiding voor een bouwvlak van circa 1.550 m² en de aanduiding "maximum aantal wooneenheden = 2".

In het reparatieplan zijn de planregels van het moederplan aangevuld, in dier voege dat in artikel 50, lid 50.4.4, onder d, van de planregels is bepaald dat logies met ontbijt tot een maximum van zes slaapplekken per woning/wooneenheid is toegestaan.

25.3. De bouwvergunning van 27 november 2008 ziet op het gedeeltelijk vergroten van het woonhuis [locatie 12]. De vergroting omvat volgens de bouwtekening het maken van twee woonruimten, een slaapkamer met badkamer en enkele andere ruimten op de begane grond van de voormalige schuur en van zeven tweepersoons-slaapkamers met eigen sanitaire voorzieningen op de verdieping.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 30 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1591, kan een vrijstelling voor een gebruik van een

pand dat in strijd is met het bestemmingsplan worden geacht rechtstreeks voort te vloeien uit een voor dat pand verleende bouwvergunning als uit de bouw aanvraag zonder meer kan worden afgeleid dat het bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, en het desbetreffende college, zich bewust van het voorgenomen gebruik, de vergunning in weerwil van de planvoorschriften heeft verleend.

Naar het oordeel van de Afdeling dient uit de omstandigheid dat de bouwvergunning mede ziet op het realiseren van zeven tweepersoons-slaapkamers met sanitaire voorzieningen op twee aparte verdiepingen aan weerszijden van de centrale woonruimte, te worden afgeleid dat met de bouwvergunning verblijfsrecreatief gebruik in een omvang van maximaal 14 slaapplekken is mogelijk gemaakt. Het had het college van burgemeester en wethouders ten tijde van de aanvraag duidelijk kunnen zijn dat in ieder geval die slaapkamers voor verblijfsrecreatief gebruik konden worden aangewend.

Onder die omstandigheden moet het er voor worden gehouden dat met het verlenen van de bouwvergunning van 27 november 2008 vrijstelling van het toen geldende bestemmingsplan is verleend voor het gebruik van het bouwwerk op het perceel [locatie 12]/[locatie 13] voor maximaal 14 recreatieve slaapplekken.

Met betrekking tot bestaand legaal gebruik staat voorop dat dit in beginsel, gelet op de rechtszekerheid, als zodanig dient te worden bestemd. Een uitzondering hierop kan worden gemaakt als een dienovereenkomstige bestemmingsregeling op basis van nieuwe inzichten niet langer in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het belang bij de beoogde nieuwe regeling zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen. Daarvan is in dit geval niet gebleken.

Gelet op het vorenstaande heeft de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat er geen aanleiding was om het perceel [locatie 12]/[locatie 13] in het reparatieplan op te nemen en daaraan een aanduiding voor meer dan in totaal 2 maal 6 slaapplekken toe te kennen.

Het betoog slaagt.

Bestuurlijke lus

26. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beëindiging van het geschil naar aanleiding van het beroep van [appellante sub 7] aanleiding met toepassing van artikel 8:51d van de Awb de raad op te dragen het hiervoor onder 25.3 geconstateerde gebrek in het bestreden besluit binnen de in de beslissing van deze uitspraak genoemde termijn te herstellen. De raad dient daarvoor het besluit te wijzigen zodanig dat ter plaatse van [locatie 12]/[locatie 13] de met de bouwvergunning van 27 november 2008 vergunde 14 recreatieve slaapplekken planologisch mogelijk worden gemaakt.

Voor het opleggen van de door [appellante sub 7] verzochte dwangsom ziet de Afdeling geen aanleiding.

27. In de einduitspraak zal ten aanzien van [appellante sub 7] worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

(...red.).

BESLISSING

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellante sub 1A] en [appellant sub 1B], Waddenduyn B.V., [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 4A] en [appellant sub 4B], [appellante sub 8] en Vereniging van Eigenaren De Luwe Hoek ongegrond;

II. draagt de raad van de gemeente Texel naar aanleiding van de beroepen van [appellante sub 5] en anderen, [appellant sub 6] en [appellante sub 7] en anderen op om:

a. binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak onderscheidenlijk tussenuitspraak de onder 17.7, 22.1 en 25.3 genoemde gebreken te herstellen met inachtneming van hetgeen omtrent die gebreken in deze uitspraak is overwogen;

b. de Afdeling de uitkomsten van de onder II.a opgenomen opdracht mede te delen en een nieuw of gewijzigd besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

NOOT

Voor de noot onder deze uitspraak wordt verwezen naar het rodedraadartikel van J.S. Haakmeester, 'Impliciete afwijking bestemmingsplan' dat in deze aflevering van JM is opgenomen.

J.S. Haakmeester