



Uitspraak 201502592/1/A1

Datum van uitspraak: woensdag 6 april 2016

Tegen: het college van burgemeester en wethouders van Putten

Proceduresoort: Hoger beroep

Rechtsgebied: Algemene kamer - Hoger Beroep - Bouwen

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:921**

201502592/1/A1.

Datum uitspraak: 6 april 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Putten,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 17 februari 2015 in zaak nr. 14/503 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Putten.

Procesverloop

Bij besluit van 22 november 2013 heeft het college geweigerd aan [appellant] omgevingsvergunning te verlenen voor het legaliseren van de huidige chalet/bedrijfswoning (hierna: het chalet) op het perceel [locatie] te Putten (hierna: het perceel).

Bij uitspraak van 17 februari 2015 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

[appellant] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak samen met zaaknr. 201502591/1/A1 gevoegd ter zitting behandeld op 15 december 2015, waar [appellant], bijgestaan door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. G.J. Vooren en mr. K. Bounaanaa, zijn verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

1. [appellant] heeft omgevingsvergunning gevraagd voor het legaliseren van zijn op het perceel aanwezige chalet. Het chalet is in 1977 gebouwd en als woning in gebruik. Hij heeft vergunning gevraagd in verband met een door het college opgelegde last onder dwangsom om het chalet te verwijderen en het gebruik daarvan te staken. Het college heeft geweigerd de omgevingsvergunning te verlenen. [appellant] verzet zich daartegen.

2. De rechtbank heeft geoordeeld dat de gevraagde omgevingsvergunning niet van rechtswege is gegeven. Voorts heeft zij overwogen dat het college niet gehouden was de raad van de gemeente Putten om een verklaring van geen bedenkingen te verzoeken omdat het gaat om een weigering een omgevingsvergunning te verlenen. De rechtbank is van oordeel dat het college de gevraagde omgevingsvergunning in redelijkheid heeft kunnen weigeren.

3. Voor zover [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat voor het chalet geen omgevingsvergunning is vereist omdat deze onder de beschermende werking van het bouwovergangsrecht valt, wordt overwogen dat het overgangsrecht geen omgevingsvergunning vervangende titel verschaft en het bouwwerk daardoor evenmin anderszins wordt gelegaliseerd. Dit betekent dat daarvoor een omgevingsvergunning vereist blijft (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 10 juli 2013 in zaak nr. 201211300/1/R4).

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de omgevingsvergunning van rechtswege is verleend. Daartoe voert hij aan dat het college ten onrechte geen toepassing heeft gegeven aan artikel 112, vierde lid, van de planvoorschriften. Op de in het vierde lid omschreven procedure is de reguliere procedure van paragraaf 3.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) van toepassing.

4.1. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "De Kom", rust op de gronden waar het chalet zich bevindt de bestemming "Houtwallen".

Ingevolge artikel 88 van de planvoorschriften zijn de op de plankaart blijkens de daarop voorkomende legenda als "Houtwallen" aangewezen gronden bestemd voor het behoud en herstel van de aldaar voorkomende houtwallen.

Ingevolge artikel 89 mag op gronden als bedoeld in artikel 88, niet worden gebouwd.

Ingevolge artikel 112, eerste lid, mogen bouwwerken, die ten tijde van het ter inzage leggen van het ontwerp van het plan bestonden of in uitvoering waren of die na dat tijdstip zijn of mogen worden gebouwd met een bouwvergunning, waarvoor de aanvraag voor dat tijdstip is ingediend, en die afwijken van het plan, uitsluitend gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd, mits die afwijkingen niet worden vergroot en geen nieuwe afwijkingen ontstaan.

Ingevolge het vierde lid, is het college bevoegd vrijstelling te verlenen van het bepaalde in het eerste lid ten behoeve van het geheel vernieuwen of veranderen van een bouwwerk, mits het bouwwerk, behoudens het bepaalde in het derde lid van dit artikel, niet wordt vergroot, in de aard van het bouwwerk geen verandering wordt gebracht, tenzij deze meer in overeenstemming met het plan wordt gebracht en geen andere afwijkingen van het plan ontstaan.

4.2. Ingevolge artikel 2.12 van de Wabo kan, indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan:

1° met toepassing van de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking;

3° indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Ingevolge artikel 3.7, eerste lid, is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing op de voorbereiding van besluiten, tenzij de uitgebreide voorbereidingsprocedure daarop van toepassing is.

Ingevolge artikel 3.9, derde lid, is, voor zover thans van belang, paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), van toepassing op de voorbereiding van de aanvraag,

Ingevolge artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, is afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor zover er strijd is met het bestemmingsplan en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°.

Ingevolge artikel 4:20b, eerste lid, van de Awb, dat onderdeel uitmaakt van paragraaf 4.1.3.3, is, indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven.

4.3. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de aangevraagde activiteit niet binnen de reikwijdte van de in artikel 112, vierde lid, van de planvoorschriften gegeven afwijkingsbevoegdheid viel. Artikel 112, vierde lid, heeft betrekking op het geheel vernieuwen of veranderen van een bouwwerk. [appellant] heeft blijkens de projectomschrijving in de aanvraag om omgevingsvergunning vermeld dat de aanvraag betrekking heeft op het "legaliseren van de huidige chalet/bedrijfswoning". De rechtbank heeft met juistheid overwogen dat uit de aanvraag niet valt af te leiden dat deze is ingediend ten behoeve van een gehele vernieuwing of verandering van het chalet. Nu het bestemmingsplan geen afwijkingsmogelijkheid biedt, heeft de rechtbank terecht geconcludeerd dat het college bevoegd was om de aanvraag te beoordelen aan de hand van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3o van de Wabo, zodat, gelet op artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb van toepassing was. De voor de reguliere voorbereidingsprocedure geldende beslistermijnen golden dan ook niet en de gevraagde omgevingsvergunning is niet van rechtswege gegeven. Geen grond bestaat voor het oordeel om gelet op de omstandigheid dat [appellant] reeds vanaf 1977 in het chalet woont de afwijkingsbevoegdheid ruimer toe te passen, zoals aangevoerd. Het planvoorschrift biedt daarvoor geen ruimte.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college niet gehouden was een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad te vragen. Hij voert hiertoe aan dat de raad de bevoegdheid heeft het college op te dragen mee te werken aan legalisering van het chalet.

5.1. Ingevolge artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo wordt in bij wet aangewezen categorieën van gevallen een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Bij een maatregel als bedoeld in de eerste volzin worden slechts categorieën gevallen aangewezen waarin voor het verrichten van de betrokken activiteit een afzonderlijke toestemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit of de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de betrokken categorie activiteiten.

Ingevolge artikel 3.11, eerste lid, zendt het bevoegd gezag het bestuursorgaan dat bevoegd is een verklaring te geven als bedoeld in artikel 2.27, onverwijld een exemplaar van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken.

Ingevolge artikel 2.20a wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor voor het verlenen van de omgevingsvergunning een verklaring vereist is als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, de omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd indien de verklaring is geweigerd.

Ingevolge artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3o, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan, 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.

Ingevolge het derde lid kan de gemeenteraad categorieën van gevallen aanwijzen waarin een verklaring niet is vereist.

5.2. In de memorie van toelichting bij de Wabo (Kamerstukken II 2006/2007, 30 844, nr. 3, blz. 27, 28 en 114) is vermeld dat het in enkele gevallen, gelet op de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden of de benodigde specialistische kennis, wenselijk is dat de beslissing omtrent een of meer specifieke aspecten aan een ander bestuursorgaan wordt overgelaten. Dat doet zich volgens de memorie van toelichting in de eerste plaats voor bij afwijkingen buiten het door de gemeenteraad vastgestelde bestemmingsplan of de vastgestelde beheersverordening. Een bestemmingsplan geeft invulling aan het ruimtelijk beleid in een gemeente en is een juridisch bindend kader voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. Het is wenselijk dat de afweging omtrent de buitenplanse afwijking door hetzelfde orgaan wordt gemaakt als het orgaan dat de beslissing neemt omtrent de wijziging van het bestemmingsplan. Anders zou de bevoegdheid van de raad ondergraven kunnen worden, aldus de memorie van toelichting. In de tweede plaats gaat het volgens de memorie om enkele situaties waarin vergunningverlening voorheen op nationaal niveau plaatsvond, maar in het kader van de omgevingsvergunning op provinciaal niveau wordt gelegd. Het betreft de toestemmingen op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en faunawet, aldus de memorie van toelichting. Vermeld is dat de decentralisatie van de bevoegdheid tot omgevingsvergunningverlening in deze gevallen gepaard zal gaan met een verklaring van geen bedenkingen ter waarborging van het betrokken belang. Inzake de verklaring van geen bedenkingen is verder overwogen dat zo een verklaring "alleen kan voorkomen in gevallen waarin een afzonderlijke toestemming wenselijk is met het oog op de specifieke deskundigheid of in verband met de bijzondere bestuursrechtelijke verantwoordelijkheden van het aan te wijzen orgaan". Verder is bij de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.29 (thans: 2.27) vermeld dat een verklaring van geen bedenkingen niet zozeer een goedkeuringsinstrument is, maar er toe dient een ander bestuursorgaan te laten beslissen omtrent een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling van het bevoegd gezag is onttrokken.

5.3. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat het college niet gehouden was een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad te vragen omdat het college voornemens was de gevraagde omgevingsvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan te weigeren. Op zich zelf volgt uit de letterlijke tekst van artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 6.5, eerste lid, van het Bor, waarin de zinssnede "verlenen van een omgevingsvergunning" wordt gebruikt, niet dat een verklaring aan de gemeenteraad moet worden gevraagd in de situatie waarin het bestuursorgaan van oordeel is dat de omgevingsvergunning niet zou moeten worden verleend, maar dit volgt wel uit het stelsel van de Wabo en de geschiedenis van de totstandkoming daarvan. Uit artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo volgt dat, in het geval een aanvraag tot afwijking van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo voorligt, het college de gemeenteraad onverwijld een exemplaar van die aanvraag en de daarbij gevoegde stukken stuurt. Artikel 2.20a van de Wabo bepaalt dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor voor het verlenen van de omgevingsvergunning een verklaring van geen bedenkingen is vereist, de omgevingsvergunning voor die activiteit wordt geweigerd indien de verklaring is geweigerd. Hieruit volgt naar het oordeel van de Afdeling dat de omgevingsvergunning alleen kan worden geweigerd vanwege strijd met het bestemmingsplan, wanneer de verklaring van geen bedenkingen is geweigerd. Het artikel laat geen ruimte voor een uitleg dat een omgevingsvergunning ook op die grond kan worden geweigerd in het geval dat er geen verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad is gevraagd. Het samenstel van de artikelen 2.27, eerste lid, 2.20a en 3.11, eerste lid, van de Wabo en artikel 6.5, eerste lid, van het Bor brengt aldus met zich dat het college gehouden was de gemeenteraad onverwijld de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken te sturen en een verklaring van geen bedenkingen te vragen nu de aanvraag om omgevingsvergunning zag op afwijking van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° van de Wabo (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 19 augustus 2015, zaak nr. [201408624/1/A1](#)). Steun voor dit oordeel wordt gevonden in de onder 5.2 aangehaalde citaten uit de memorie van toelichting. Uit de memorie volgt dat het systeem van de verklaring van geen bedenkingen er op neerkomt dat het bevoegd gezag een ander bestuursorgaan laat beslissen omtrent een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling van het bevoegd gezag is onttrokken vanwege de specialistische kennis of bestuurlijke verantwoordelijkheid van dat andere orgaan. Daarbij past niet dat het college zelf bepaalt of het een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad vraagt. Door dat wel te doen onttrekt het feitelijk de inhoudelijke beslissing over de aanvraag aan de gemeenteraad. Dat geldt niet alleen in de verhouding tussen college en de gemeenteraad, maar ook in de gevallen waarin het college als beslissingsbevoegd orgaan de aanvraag om omgevingsvergunning moet voorleggen aan de bestuursorganen die op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 of de Flora- en faunawet bevoegd zijn over de in die wetten geregelde natuuraspecten te beslissen. Het college heeft niet de vrijheid om te beslissen geen verklaring van geen

bedenkingen aan die bevoegde organen te vragen in het geval een aanvraag om omgevingsvergunning voorligt die gevolgen heeft voor beschermde planten- en diersoorten of beschermde natuurgebieden. Dat zou de bevoegdheid van het provinciebestuur en de minister van economische zaken ondergraven.

Het voorgaande laat onverlet dat het college wel een omgevingsvergunning kan weigeren zonder een verklaring van geen bedenkingen te hebben gevraagd, indien het de weigering baseert op een andere weigeringsgrond dan de weigeringsgrond waarop de verklaring van geen bedenkingen ziet. Ook indien de gemeenteraad gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid als bedoeld in artikel 6.5, derde lid, van het Bor door categorieën van gevallen aan te wijzen waarin een verklaring niet is vereist, kan het college de omgevingsvergunning weigeren zonder eerst de gemeenteraad om een verklaring te vragen. Deze situaties zijn hier niet aan de orde.

5.4. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het besluit weliswaar in strijd is met artikel 3.11, eerste lid, van de Wabo, maar dat uit deze bepaling gelezen in samenhang met de artikelen 2.27, eerste lid, en 2.20a en artikel 6.5, eerste lid, van het Bor, niet volgt dat het college een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3° van de Wabo, wordt afgeweken van het bestemmingsplan, kan weigeren zonder een verklaring van geen bedenkingen te vragen aan de gemeenteraad.

De Afdeling ziet evenwel aanleiding om de schending van deze bepalingen met toepassing van artikel 6:22 van de Awb te passeren en overweegt daartoe als volgt. Aannemelijk is dat de belanghebbenden niet zijn benadeeld door het niet onverwijld toezenden van de aanvraag en de daarbij gevoegde stukken aan de gemeenteraad en het niet vragen van een verklaring van geen bedenkingen. De gemeenteraad heeft op 4 september 2014 het bestemmingsplan "Veegplan stedelijk gebied" wat betreft het perceel gewijzigd vastgesteld ten opzichte van het ontwerp. In het veegplan is het chalet niet als bedrijfswoning bestemd. Het standpunt van de raad is daarmee bekend en komt overeen met het besluit van het college strekkende tot weigering van de omgevingsvergunning voor legalisering van het chalet.

Het betoog faalt.

6. Het betoog van [appellant] dat de rechtbank heeft miskend dat het college in redelijkheid niet heeft kunnen weigeren omgevingsvergunning te verlenen behoeft gezien de omstandigheid dat het college de omgevingsvergunning alleen kan weigeren vanwege strijd met het bestemmingsplan wanneer de verklaring van geen bedenkingen is geweigerd, en dat de weigering van de gemeenteraad om medewerking te verlenen aan het bouwplan vast staat, geen bespreking.

7. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het college in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld. Hij voert daartoe aan dat het college aannemelijk heeft geacht dat het chalet en het gebruik ervan door het in het bestemmingsplan opgenomen overgangsrecht worden beschermd. Nu het college hem naar aanleiding daarvan in de gelegenheid heeft gesteld omgevingsvergunning voor het bouwwerk aan te vragen, mocht hij ervan uitgaan dat het die vergunning ook zou verlenen, aldus [appellant]. Dit standpunt wordt volgens hem ondersteund door de overeenkomst die hij met de gemeente heeft gesloten.

7.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 31 augustus 2015 in zaak nrs. 201505422/1/A1 en 201505422/2/A1), is voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend. Zoals onder 5.3 is overwogen, kan het college de gevraagde omgevingsvergunning alleen weigeren wegens strijd met het bestemmingsplan, wanneer de verklaring van geen bedenkingen is geweigerd. Ook voor het verlenen van een omgevingsvergunning is een dergelijke verklaring van de gemeenteraad vereist. Aan een toezegging van het college hieromtrent kunnen, wat daar ook van zij, derhalve geen rechtens te honoreren verwachtingen worden ontleend. De rechtbank is verder terecht tot het oordeel gekomen dat niet is gebleken dat van een toezegging door de gemeenteraad sprake is. Afgezien van het feit dat de door [appellant] bedoelde overeenkomst niet is gedateerd en niet door de gemeente Putten is ondertekend, volgt uit artikel 2 van de overeenkomst dat het chalet op het perceel dient te worden verwijderd.

Het betoog faalt.

8. De gronden die [appellant] voor het overige naar voren brengt, hebben betrekking op de lasten onder dwangsom die het college hem bij in bezwaar in stand gelaten besluit van 19 maart 2013 met betrekking tot het perceel heeft opgelegd. Dit besluit ligt in de onderhavige procedure niet ter beoordeling voor. De bedoelde gronden kunnen in deze procedure daarom niet aan de orde komen.

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

10. Het college dient, gelet op hetgeen onder 5.3 is overwogen, op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Putten tot vergoeding van bij [appellant] in verband met het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.013,84 (zegge: duizenddertien euro en vierentachtig cent), waarvan € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig) toe te rekenen aan beroepsmatig verleende rechtsbijstand.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Driel, griffier.

w.g. Slump w.g. Van Driel
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 april 2016

414.