

ECLI	ECLI:NL:RVS:2016:755
Datum uitspraak	23 maart 2016
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 mei 2014 heeft het college geweigerd aan [appellante sub 1B] omgevingsvergunning te verlenen voor de uitvoering van een project op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te Balgoij.

Volledige tekst

201502159/1/A1.

Datum uitspraak: 23 maart 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B], wonend onderscheidenlijk gevestigd te Balgoij, gemeente Wijchen, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. het college van burgemeester en wethouders van Wijchen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 3 februari 2015 in zaak nr. 14/4241 in het geding tussen:

[appellante sub 1B]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 21 mei 2014 heeft het college geweigerd aan [appellante sub 1B] omgevingsvergunning te verlenen voor de uitvoering van een project op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] te Balgoij.

Bij uitspraak van 3 februari 2015 heeft de rechtbank het door [appellante sub 1B] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1A] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. Tevens heeft het college incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 1A] heeft een zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 december 2015, waar [appellant sub 1A], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. R.A.M. Verkoijen, advocaat te

Deurne, en het college, vertegenwoordigd door mr. Y. Siewerts, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

1. [appellant sub 1A] exploiteert op het perceel [locatie 2] een agrarisch bedrijf. Op het perceel [locatie 1] staat de voormalige agrarische bedrijfswoning. Dat perceel is in eigendom van [belanghebbende A] en [belanghebbende B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [belanghebbende]).

In de aan het besluit van 21 mei 2014 ten grondslag liggende aanvraag van 31 december 2012 is onder meer aangegeven dat de locatie van de aanvraag perceel [locatie 1]-[locatie 2] betreft en dat het beoogde gebruik van de gronden of het bouwwerk agrarisch met ondergeschikte nevenactiviteit zal zijn. Volgens de bij het besluit gevoegde "bedrijfskundige onderbouwing" van 25 maart 2013 (hierna: de bedrijfskundige onderbouwing) wordt met het project beoogd om een eigentijdse en toekomstbestendige agrarische bedrijfsvoering mogelijk te maken op de percelen [locatie 1] en [locatie 2] door uitbreiding en verbreding van het bedrijf met dagrecreatieve agrarische nevenactiviteiten in samenhang met agrarisch natuurbeheer. Om dit mogelijk te maken dienen er twee loodsen voor opslag en een meststalo te worden gerealiseerd. Voorts moet de reeds op het perceel [locatie 2] gerealiseerde potstal worden uitgebreid dan wel verlengd. Het project voorziet verder in de aanleg van wandelpaden, parkeerplaatsen en een picknickplaats op het perceel [locatie 2]. Op het perceel [locatie 1] voorziet het project in een ontvangst- en restaurantruimte in de voormalige agrarische bedrijfswoning ten behoeve van de dagrecreatieve nevenactiviteiten.

Gelet op de aanvraag en de daarbij overgelegde stukken heeft de rechtbank, anders dan [appellant sub 1A] betoogt, terecht overwogen dat de aanvraag betrekking heeft op de percelen [locatie 1] en [locatie 2]. Dit temeer nu [appellant sub 1A] in zijn beroepschrift heeft vermeld dat het perceel [locatie 1] voor het gebruik bij het project is betrokken.

2. Het project is in strijd met het ten tijde van belang ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied" (hierna: het bestemmingsplan), omdat er op het perceel [locatie 2] buiten het bouwvlak wordt gebouwd en omdat het beoogde gebruik van de bedrijfswoning in strijd is met de op het perceel [locatie 1] rustende bestemming "Agrarisch met waarden". De aanvraag heeft derhalve betrekking op de activiteit afwijken van het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), en op de activiteit bouwen, als bedoeld onder a van dat artikel. Voorts heeft de aanvraag betrekking op de activiteit veranderen van een inrichting, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo.

Het college heeft geweigerd om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen. Het heeft daaraan ten grondslag gelegd dat een evidente privaatrechtelijke belemmering aan de verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan in de weg staat, omdat de eigenaar van het perceel [locatie 1] niet berust in de uitvoering van het project en dat ook niet hoeft te doen. Het college heeft voorts geweigerd om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen voor de overige activiteiten.

3. Tussen partijen is thans nog slechts in geschil of het college ten onrechte heeft geweigerd om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet behoeft te worden geweigerd.

4. Het college betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het in dit geval niet

bevoegd was om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen. Daartoe voert het college aan dat het niet mogelijk is om binnen de activiteit afwijken van het bestemmingsplan een splitsing te maken. Nu voor deze activiteit, gelet op de evidente privaatrechtelijke belemmering, omgevingsvergunning is geweigerd, kan ook geen omgevingsvergunning voor de overige activiteiten worden verleend, omdat deze onlosmakelijk samenhangen met de activiteit afwijken van het bestemmingsplan, aldus het college.

[appellant sub 1A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in redelijkheid heeft mogen weigeren om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen. Daartoe voert hij aan dat er geen samenhang bestaat tussen de activiteiten op de percelen [locatie 1] en [locatie 2]. Nu de evidente privaatrechtelijke belemmering slechts betrekking heeft op het gebruik van het perceel [locatie 1], staat dit niet aan het verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan op het perceel [locatie 2] in de weg. Voorts had het college omgevingsvergunning moeten verlenen voor de activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e, van de Wabo, nu deze zijn aangevraagd voor het perceel [locatie 2], aldus [appellant sub 1A].

4.1. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wabo wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder activiteit een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of 2.2 verstaan.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk;

(...)

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan;

(...)

e. het veranderen of veranderen van de werking van een inrichting.

Ingevolge artikel 2.7, eerste lid, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning, onverminderd het bepaalde in artikel 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project.

Ingevolge artikel 2.21 kan het bevoegd gezag, indien een aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de omgevingsvergunning voor dat project ingevolge de artikelen 2.10 tot en met 2.20a moet worden geweigerd, op verzoek van de aanvrager de omgevingsvergunning verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet hoeft te worden geweigerd.

Ingevolge artikel 1, vierde lid, van de Wet milieubeheer worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

4.2. In artikel 2.21 van de Wabo is aan, in dit geval, het college de bevoegdheid toegekend om, indien een aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de omgevingsvergunning ingevolge de artikelen 2.10 tot en met 2.20a van de Wabo moet worden geweigerd, omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteiten

waarvoor zij niet behoeft te worden geweigerd. Die bevoegdheid bestaat, gelet op de tekst van het artikel, slechts indien de aanvrager daarom heeft verzocht en de aanvraag betrekking heeft op een project dat bestaat uit verschillende activiteiten. Met activiteiten wordt ingevolge artikel 1.1 van de Wabo een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, of 2.2 van de Wabo bedoeld. Het artikel maakt het derhalve niet mogelijk om een vergunning te verlenen voor een deel van een activiteit. Een redelijke uitleg van artikel 2.21 van de Wabo brengt mee dat de bevoegdheid om met toepassing van dat artikel omgevingsvergunning te verlenen voorts slechts bestaat indien de activiteiten niet onlosmakelijk met elkaar samenhangen als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo. Steun hiervoor kan worden gevonden in de memorie van toelichting (Kamerstukken 2006/07, 30 844, nr. 3, p.109 en 110), waarin is vermeld dat de toepassing van dit artikel beperkt dient te blijven tot activiteiten die niet onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden.

4.3. Vaststaat dat [appellant sub 1A] het college heeft verzocht om toepassing van artikel 2.21 van de Wabo. Voorts staat vast dat het project bestaat uit verschillende activiteiten, zodat in zoverre aan de vereisten van artikel 2.21 van de Wabo is voldaan. Tussen de activiteit veranderen van de inrichting en de overige activiteiten op beide percelen bestaat een onlosmakelijke samenhang, nu deze activiteiten niet fysiek van elkaar zijn te onderscheiden. Daarbij is van belang dat sprake is van één inrichting die is gelegen op beide percelen. Een dergelijke onlosmakelijke samenhang staat aan splitsing van de aangevraagde activiteiten, al dan niet met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo, in de weg. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

Het betoog van het college slaagt, omdat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat het college bevoegd was om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen, maar leidt niet tot vernietiging van de aangevallen uitspraak, nu de rechtbank het beroep terecht ongegrond heeft verklaard. Het betoog van [appellant sub 1A] dat het college niet in redelijkheid heeft mogen afzien om met toepassing van artikel 2.21 van de Wabo omgevingsvergunning te verlenen, behoeft geen bespreking, nu het college, gelet op het voorgaande, niet bevoegd was om met toepassing van dat artikel omgevingsvergunning te verlenen.

5. Het hoger beroep van [appellant sub 1A] is ongegrond. Het incidenteel hoger beroep van het college is gegrond. Nu echter de beslissing van de rechtbank juist is, dient de aangevallen uitspraak, met verbetering van de gronden waarop deze rust, te worden bevestigd.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 1A] en [appellante sub 1B] ongegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Wijchen gegrond;

III. bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. B.P.M. van Ravels, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Hagen w.g. Graaff-Haasnoot
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 23 maart 2016

531-712.