

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1729
Datum uitspraak	29 mei 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 25 april 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken van het perceel en het achterhuis aan de [locatie 1] te Schalkwijk (hierna: het perceel) voor educatie, extensieve dagrecreatie, congres-/vergadercentrum, commerciële zaalverhuur, kleinschalige horeca, bed & breakfast en kamperen.

Volledige tekst

201806010/1/A1.

Datum uitspraak: 29 mei 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Schalkwijk, gemeente Houten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 6 juni 2018 in zaak nr. 17/4904 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Houten.

Procesverloop

Bij besluit van 25 april 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] een omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken van het perceel en het achterhuis aan de [locatie 1] te Schalkwijk (hierna: het perceel) voor educatie, extensieve dagrecreatie, congres-/vergadercentrum, commerciële zaalverhuur, kleinschalige horeca, bed & breakfast en kamperen.

Bij besluit van 23 oktober 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit, onder aanvulling van de motivering daarvan, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 6 juni 2018 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 maart 2019, waar [appellant], bijgestaan door mr. G. Visser, en het college, vertegenwoordigd door mr. B. Wolff, zijn verschenen. Voorts is daar [vergunninghouder] gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. [vergunninghouder] exploiteert een agrarisch bedrijf op het perceel, waar hij ook woont. [appellant] woont op het naburige perceel [locatie 2] te Schalkwijk. [vergunninghouder] heeft op 11 augustus 2016 een aanvraag om omgevingsvergunning ingediend om op het perceel nevenactiviteiten naast het agrarisch bedrijf te kunnen ontwikkelen. De aanvraag voorziet in het wijzigen van het gebruik van het perceel en het achterhuis van enkel agrarisch naar educatie, extensieve dagrecreatie, congres/vergadercentrum, commerciële zaalverhuur, kleinschalige horeca, bed & breakfast en kamperen (hierna: het project).

2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Eiland van Schalkwijk" rust op het perceel de bestemming "Agrarisch", met de dubbelbestemmingen "Waarde archeologie 1" en "Waarde landschap 1". Het project is in strijd met het bestemmingsplan.

Het college heeft de omgevingsvergunning voor zover deze ziet op de bed & breakfast en het kamperen, verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), gelezen in verbinding met artikel 3.6.1 van de regels van het bestemmingsplan. Voor zover de omgevingsvergunning ziet op het congres-/vergadercentrum, commerciële zaalverhuur en kleinschalige horeca, is deze verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, gelezen in verbinding met artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor).

3. [appellant] kan zich niet met het besluit verenigen, omdat hij vreest overlast te zullen ondervinden van de activiteiten. Hij stelt dat bij de besluitvorming onvoldoende met zijn belangen rekening is gehouden.

4. Het wettelijk kader is vermeld in de bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

De uitspraak van de rechtbank

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft mogen verlenen. Zij heeft daartoe overwogen dat nu de aanvraag en de bijbehorende ruimtelijke onderbouwing deel uitmaken van de vergunning met de bijlagen, uit die vergunning, anders dan [appellant] betoogt, voldoende duidelijk blijkt voor welke activiteiten deze precies is verleend. Uit de vergunning blijkt dat het congres-/vergadercentrum/zaalverhuur/dagrecreatie en educatie en de daarbij behorende kleinschalige horeca, alleen geopend zullen zijn op verzoek en dat dit gemiddeld één keer per week zal zijn. Daarmee, en door de aan de vergunning verbonden voorwaarden, is naar het oordeel van de rechtbank duidelijk wat precies is vergund. Dat in dat verband niet exact is opgenomen met welke frequentie, doet daaraan naar het oordeel van de rechtbank niet af.

De rechtbank heeft verder geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft mogen stellen dat het project geen grote verkeersaantrekkende werking heeft en dat de

commerciële zaalverhuur ondergeschikt is aan de agrarische onderneming. Het college heeft zich verder in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat zich geen onevenredige aantasting van het woon- en leefklimaat voordoet als gevolg van extra geluidsbelasting, aldus de rechtbank. Het betoog van [appellant] dat het project in strijd is met het gemeentelijk ruimtelijk beleid, heeft de rechtbank evenmin gevolgd. Het beroep is ongegrond verklaard. De gronden van het hoger beroep

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank het college ten onrechte heeft gevolgd in het standpunt dat in de verleende omgevingsvergunning voldoende is geborgd dat sprake zal zijn van kleinschalige en in frequentie beperkte nevenactiviteiten. Hij wijst erop dat de daadwerkelijke frequentie en de spreiding van feesten ten onrechte niet in de vergunning zijn vastgelegd.

[appellant] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat nu de toegestane activiteiten in het besluit niet duidelijk zijn omschreven en beperkt, dit voor hem onvoldoende rechtszekerheid biedt. Ook zijn volgens [appellant] zijn belangen onvoldoende in aanmerking genomen, omdat hierdoor ook geen deugdelijke onderzoeken naar de geluidsbelasting, de verkeers-aantrekkende werking en de parkeerdruk als gevolg van het project is verricht. De rechtbank is daarom volgens hem ten onrechte tot het oordeel gekomen dat het college de omgevingsvergunning in redelijkheid heeft mogen verlenen.

6.1. [appellant] stelt zich blijkens zijn betoog op het standpunt dat de in afwijking van het bestemmingsplan vergunde nevenactiviteiten alle kleinschalig en in frequentie beperkt moeten zijn. Dit uitgangspunt is niet juist. Dit volgt niet uit de vergunning en de wettelijke grondslagen waarop de toegestane afwijkingen van het bestemmingsplan zijn gebaseerd. Wel dienen de activiteiten bed & breakfast en kamperen ondergeschikt te zijn aan de bestemmingsomschrijving in artikel 3.1 van de planregels. Dit volgt uit artikel 3.6.1, gelezen in samenhang met artikel 3.1 van de planregels. Voor de vergunde horecagelegenheid geldt dat deze volgens de aan de vergunning verbonden voorwaarden 'kleinschalig is en met een beperkte frequentie' wordt geëxploiteerd. De commerciële zaalverhuur is, blijkens blz. 2 van de ruimtelijke onderbouwing "Plan [locatie 1] Schalkwijk" van 2 oktober 2017 van L. Kooijman-Arends en C.M.H. Cohen van Accon avm (hierna: de ruimtelijke onderbouwing), die deel uitmaakt van het besluit, ondergeschikt aan de agrarische onderneming op het perceel.

Voor de dagrecreatie in de vorm van fietsverhuur en educatie, ofwel de rondleidingen op het agrarisch bedrijf, is geen vergunning voor gebruik in afwijking van het bestemmingsplan verleend, omdat het bestemmingsplan deze activiteiten voor het perceel toestaat. Ook voor deze activiteiten geldt evenwel dat deze ingevolge artikel 3.1., aanhef en onder t, van de planregels ondergeschikt moeten zijn aan de bestemmings-omschrijving. De gronden van [appellant] richten zich niet tegen deze twee laatstgenoemde nevenactiviteiten als zodanig.

6.2. Bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om voor afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, komt het college beleidsruimte toe. De rechter toetst of het college in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

Bij verlening van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan dient ingevolge artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, een goede ruimtelijke ordening te zijn gewaarborgd. Daartoe dient een planologische afweging plaats te vinden.

6.3. Wat betreft de activiteiten commerciële zaalverhuur, congres-/ vergadercentrum, dagrecreatie en ondersteunende kleinschalige horeca, betoogt [appellant] naar het oordeel

van de Afdeling terecht dat het besluit te onbepaald is. Hij stelt voor de commerciële zaalverhuur en het congres-/ vergadercentrum terecht dat de vergunning niet duidelijk maakt met welke frequentie feesten en overige bijeenkomsten in de zaal mogen worden georganiseerd. Blijkens tekening "S03" behorend bij het besluit, biedt de zaal naast ruimte voor feesten, ook ruimte voor activiteiten in het kader van de dagrecreatie en het congres-/vergadercentrum.

Het college heeft voor de openstelling van de zaal ter zitting verwezen naar de "Planbeschrijving" onder punt 3 van de ruimtelijke onderbouwing. Aldaar wordt toegelicht waarvoor de vergunning is aangevraagd. Daar wordt verder, voor zover thans relevant, het volgende vermeld: "Het congres/vergadercentrum/zaalverhuur/dagrecreatie en educatie en de daarbij behorende ondersteunende kleinschalige horeca zijn alleen geopend op verzoek. Dit is gemiddeld één keer per week."

Ten aanzien van de kleinschalige horeca zijn in het besluit op bezwaar nog de voorwaarden gesteld dat deze mag worden geëxploiteerd met een beperkte frequentie en in pandig moet plaatsvinden. Het college stelt voorts dat, in aanmerking genomen dat [vergunninghouder] primair agrariër is en blijft, ervan mag worden uitgegaan dat het organiseren van feesten beperkt in frequentie zal blijven.

Deze standpunten van het college leiden niet tot het oordeel dat de vergunning duidelijk is wat betreft de kleinschaligheid van de horeca en wat betreft de openstelling van de zaal voor feesten en partijen en andere bijeenkomsten. De Afdeling is van oordeel dat het hiervoor weergegeven citaat uit de ruimtelijke onderbouwing er niet aan in de weg staat dat aanzienlijk vaker dan eenmaal per week een of meer activiteiten als daar genoemd plaatsvinden, als over een langere periode het gemiddelde maar een keer per week is, hetgeen het college niet heeft beoogd. Daardoor is niet uitgesloten dat, in het bijzonder in het seizoen, de betrokken zaal veel vaker dan een keer per week kan en zal worden gebruikt. De Afdeling tekent hierbij aan dat uit de formulering van de toegestane activiteiten evenmin blijkt dat, wanneer in een week reeds een feest heeft plaatsgevonden, er geen ruimte meer is voor het organiseren van nog een andere activiteit, zoals een vergadering of een activiteit in het kader van dagrecreatie. In dit verband wijst de Afdeling erop dat ook [vergunninghouder] ervan uitgaat dat de vergunning vaker dan een keer per week een activiteit toelaat, nu uit het proces-verbaal van de zitting bij de rechtbank blijkt dat hij aldaar heeft verklaard dat hij voornemens is om maximaal 7 à 8 keer per maand iets in de zaal te organiseren, in de vorm van een feest of een overige bijeenkomst. Reeds hieruit blijkt dat de frequentie waarmee feesten en overige bijeenkomsten in de zaal mogen worden georganiseerd, uit de vergunning niet duidelijk blijkt.

Omdat de ondersteunende horeca zowel ondersteunend is aan de dagrecreatie, als aan het congres-/vergadercentrum, als aan de commerciële zaalverhuur, acht de Afdeling de beoogde beperkte frequentie van die ondersteunende horeca evenmin duidelijk. Dat deze horeca zoals het besluit vermeldt eveneens slechts gemiddeld eenmaal per week op verzoek geopend is, verhoudt zich niet met de omstandigheid dat het gebruik van het perceel als dagrecreatiecentrum, waaronder wordt verstaan fietsverhuur, volgens de ruimtelijke onderbouwing mogelijk is tijdens het gehele kampeerseizoen. Deze activiteit is, naast dat deze slechts mogelijk is in het kampeerseizoen, derhalve niet in frequentie beperkt.

De Afdeling is gelet op het voorgaande, anders dan de rechtbank, van oordeel dat het besluit met de bijlagen, waaronder de planbeschrijving in de ruimtelijke onderbouwing, onvoldoende inzichtelijk maakt welke activiteiten met welke frequentie op het perceel en in de zaal wekelijks mogen plaatsvinden. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

6.4. Zoals hiervoor onder 6.2. vermeld, dient bij de verlening van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan een goede ruimtelijke ordening te zijn gewaarborgd. Daartoe dient een planologische afweging plaats te vinden.

Gelet op het onder 6.3. overwogene is de Afdeling van oordeel dat de beoordeling of met de vergunde activiteiten een goed woon- en leefklimaat is gewaarborgd, gebrekkig is. Nu onvoldoende inzichtelijk is welke activiteiten met welke frequentie op het perceel en in de zaal mogen plaatsvinden, is evenmin duidelijk welke ruimtelijke effecten het project genereert. Daarom is het besluit ook op dit punt niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Het college dient bij het nemen van een nieuw besluit met inachtneming van het voorgaande, aan de hand van inzichtelijke informatie opnieuw te beoordelen of uitgaande van wat de vergunning maximaal mogelijk maakt een goed woon- en leefklimaat zal zijn geborgd wat betreft (cumulatieve) geluidbelasting en verkeersaantrekkende werking.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank tegen het besluit van 23 oktober 2017 ingestelde beroep gegrond verklaren en dat besluit vernietigen wegens strijd met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuw te nemen besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

8. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 6 juni 2018 in zaak nr. 17/4904;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Houten van 23 oktober 2017, kenmerk C/160989;

V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit op bezwaar slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Houten tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.048,00 (zegge: tweeduizendachtenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Houten aan [appellant] het

door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 421,00 (zegge: vierhonderdeenentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. D.L. Bolleboom, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Bolleboom
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 29 mei 2019

641.

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1, eerste lid:

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk,
- b. (...);
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, (...).

Artikel 2.12, eerste lid:

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:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

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

Besluit omgevingsrecht

Artikel 4, negende lid, van bijlage II:

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen (...).

Bestemmingsplan "Eiland van Schalkwijk"

Artikel 3.1:

De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het uitoefenen van grondgebonden agrarische bedrijfsactiviteiten zoals genoemd in lid 1.6 onder a en b, met dien verstande dat de uitoefening van een agrarisch bedrijf zoals bedoeld in lid 1.6 onder b niet is toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'fruitteelt';

b. t/m q. (...);

r. extensieve dagrecreatie en kleinschalige dagrecreatieve voorzieningen;

met daaraan ondergeschikt:

s. (...);

t. de in tabel 3.1 genoemde nevenfuncties met de daarbij behorende maximaal in gebruik te nemen oppervlaktes voor bebouwing en gronden; bij een combinatie van nevenfuncties mag ten hoogste 300 m² aan bebouwing en 4.000 m² aan gronden worden gebruikt, tenzij in tabel 3.1 is bepaald dat alle bij het bedrijf behorende gronden in gebruik genomen mogen worden;

u. (...);

v. (...).

In Tabel 3.1 zijn als 'Rechtstreeks toegestane nevenfuncties' onder meer genoemd rondleidingen op het agrarische bedrijf en kano-, boot of fietsenverhuur, tot een maximum oppervlakte aan bestaande bebouwing en grond van 100 m².

Artikel 3.6.1:

Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het gestelde in lid 3.1 onder t, teneinde de in tabel 3.2 genoemde nevenfuncties met de daarbij behorende maximaal in gebruik te nemen oppervlaktes voor bebouwing en gronden toe te staan, met inachtneming van het volgende:

a. nevenfuncties dienen milieuhygiënisch inpasbaar te zijn; er mogen geen onevenredige beperkingen voor omliggende, bestaande burgerwoningen, andere gevoelige objecten en (agrarische) bedrijven optreden (dit betreft zowel de bestaande bedrijfsvoering als de uitbreidings- en ontwikkelingsmogelijkheden);

b. ten behoeve van de nevenfunctie mag geen nieuwe bebouwing worden gebouwd;

c. er mag geen sprake zijn van een onevenredige vergroting van de publieks- en/of verkeersaantrekkende werking;

d. Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van het gestelde in lid 3.1 onder t, teneinde de in tabel 3.2 genoemde nevenfuncties met de daarbij behorende maximaal in gebruik te nemen oppervlaktes voor bebouwing en gronden toe te staan, met inachtneming van het volgende:

e. ten behoeve van de nevenfunctie kleinschalig kamperen gelden de volgende regels:

1. kampeermiddelen mogen uitsluitend worden geplaatst in de periode van 15 maart tot en met 31 oktober;

2. de kampeermiddelen dienen op of aansluitend aan het betreffende bouwvlak geplaatst te

worden;

3. bij een combinatie van nevenfuncties mag niet meer dan 300 m² aan gebouwen en 4.000 m² aan onbebouwde gronden in gebruik worden genomen, tenzij in de tabel is bepaald dat alle bij het bedrijf behorende gronden in gebruik genomen mogen worden;

4. ten behoeve van het kleinschalig kamperen mogen op het bouwvlak sanitaire voorzieningen worden gebouwd;

5. de agrarische uitstraling van de bedrijfsgebouwen en het erf dient behouden te worden en waar mogelijk te worden versterkt;

f. parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden binnen het bouwvlak;

g. het oprichten van lichtmasten, lichtbakken en bouwwerken, geen gebouwen zijnde, ten behoeve van reclameborden en/of neonreclame is niet toegestaan;

h. opslag van stoffen en producten die gevaar of milieuoverlast kunnen opleveren, is in geen geval toegestaan;

i. buitenopslag buiten het bouwvlak is in geen geval toegestaan;

j. er mag geen detailhandel ontstaan met een verkoopvloeroppervlak van meer dan 100 m²;

k. nieuwbouw ten behoeve van de nevenfunctie is uitsluitend toegestaan indien een zelfde hoeveelheid aan oppervlakte aan bebouwing op het betreffende perceel wordt afgebroken.

In Tabel 3.2 zijn als 'Toegestane nevenfuncties via afwijking' onder meer genoemd bed & breakfast/gastenverblijf tot een maximum oppervlakte aan bebouwing en grond van 100 m², kleinschalig kamperen tot maximaal 25 kampeermiddelen, tot een maximum oppervlakte aan bebouwing van 100 m² en grond van 2500 m² binnen het bouwvlak, alsmede horeca-activiteiten voor zover ten dienste aan de hoofdactiviteit en deze behoren tot de categorieën 1 en 4 van de van deze regels deel uitmakende 'Staat van Horeca-activiteiten' tot een maximum oppervlakte aan bebouwing van

100 m² en grond van 500 m².