

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:3803
Datum uitspraak	20 november 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 30 november 2017 heeft het college aan [appellant sub 1A] een omgevingsvergunning verleend voor het hobbymatig houden van twee paarden bij de woning aan de [locatie 1] te Heemskerk.

Volledige tekst

201900123/1/A1.

Datum uitspraak: 20 november 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 1A]), wonend te Heemskerk,

2. [appellant sub 2], wonend te Heemskerk,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 23 november 2018 in zaak nr. 18/2317 in het geding tussen:

[appellant sub 2]

en

het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk.

Procesverloop

Bij besluit van 30 november 2017 heeft het college aan [appellant sub 1A] een omgevingsvergunning verleend voor het hobbymatig houden van twee paarden bij de woning aan de [locatie 1] te Heemskerk.

Bij besluit van 19 april 2018 heeft het college het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 november 2018 heeft de rechtbank het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 19 april 2018 vernietigd, het college opgedragen een nieuw besluit op het bezwaar van [appellant sub 2] te nemen met inachtneming van deze uitspraak en het besluit van 30 november 2017 geschorst totdat het nieuwe besluit op het bezwaar van [appellant sub 2] is bekendgemaakt. Deze uitspraak is

aangehecht.

Bij twee afzonderlijke besluiten van 18 december 2018 heeft het college het bezwaar van [appellant sub 2] tegen het besluit van 30 november 2017 gegrond verklaard, dat besluit herroepen en de omgevingsvergunning alsnog geweigerd.

[appellant sub 1A] heeft hoger beroep ingesteld tegen deze uitspraak en gronden aangevoerd tegen deze besluiten.

[appellant sub 2] en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 2] heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 1A] en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, gelijktijdig met de zaken nrs. 201900122/1/A1 en 201900124/1/A1, ter zitting behandeld op 28 augustus 2019, waar [appellant sub 1A], [appellant sub 1B] en [belanghebbende], bijgestaan door mr. K. van Driel, rechtsbijstandverlener te Heemskerk, zijn verschenen. Verder zijn [appellant sub 2], bijgestaan door mr. J.I. Vervest, advocaat te Heemskerk, en het college, vertegenwoordigd door R. Middelkoop LLB, mr. L. Offerman en mr. E. Altena, verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant sub 1A] woont in de vrijstaande woning aan de [locatie 1] en houdt op zijn perceel hobbymatig twee paarden. Daarvoor staat op het perceel een stal en een kleine paardenbak.

[appellant sub 2] woont aan de [locatie 2], direct naast het perceel van [appellant sub 1A]. De paardenstal grenst aan zijn perceel. Hij ondervindt geluid- en geurhinder van de paarden van [appellant sub 1A] en stelt dat de paarden insecten en ongedierte aantrekken. Op 5 juni 2017 heeft hij het college verzocht om handhavend op te treden tegen de paarden, de stal en de paardenbak.

Bij besluit van 13 november 2017 heeft het college besloten op het handhavingsverzoek van [appellant sub 2]. Daarbij heeft het college, voor zover in deze procedure van belang, aan [appellant sub 1A] meegedeeld dat het gebruik van zijn perceel voor het houden van paarden in strijd is met de bestemming "Wonen-1" die het perceel heeft op grond van het bestemmingsplan "Houtwegen, Waterwegen en Westertuinen", maar dat hiervoor wel een omgevingsvergunning kan worden verleend. Naar aanleiding hiervan heeft [appellant sub 1A] een aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning om de bestaande situatie te legaliseren.

1.1. Bij het besluit van 30 november 2017 heeft het college een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van het perceel. 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 bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), heeft het college het hobbymatig houden van twee paarden bij de woning vergund.

Bij het besluit op bezwaar van 19 april 2018 is deze omgevingsvergunning in stand gebleven.

1.2. De rechtbank heeft het besluit op bezwaar van 19 april 2018 vernietigd en daaraan ten

grondslag gelegd dat het college daarin niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat het project niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en onvoldoende onderzoek heeft gedaan de ruimtelijke uitstraling en mogelijke hinder van het houden van paarden op het perceel.
De hoger beroepen

2. [appellant sub 1A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo nodig heeft. Volgens hem past het houden van de twee paarden op zijn perceel binnen de bestemming "Wonen-1".

Volgens [appellant sub 1A] gaat de rechtbank er ten onrechte van uit dat zijn perceel in een woonwijk is gelegen. De rechtbank heeft daarbij volgens hem ten onrechte niet betrokken dat het openbare groen tussen zijn perceel en de provinciale weg N197 onderdeel uitmaakt van een groenstructuur die niet bebouwd mag worden.

2.1. De vraag of het gebruik van het perceel voor het houden van de twee daarop aanwezige paarden in strijd met de woonbestemming is, moet worden beantwoord aan de hand van de ruimtelijke uitstraling die dat gebruik gezien zijn aard, omvang en intensiteit heeft. Hierbij moet ook de aard van de omgeving en de relatie van het perceel tot het buitengebied worden betrokken. Bepalend is of deze uitstraling zodanig is dat deze niet meer past bij de woonfunctie van het perceel.

2.2. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de paardenstal grenst aan het perceel van [appellant sub 2] en dat het perceel van [appellant sub 1A] aan de noord- en zuidzijde op korte afstand wordt omsloten door woningen. Ten noorden langs de Rijksstraatweg staat de vrijstaande woning met huisnummer 9 en ten zuiden de drie onder één kap met de huisnummers 3, 3a en [locatie 2] en de vrijstaande panden 1G tot en met 1A. Ten zuidwesten van het perceel staan op minder dan 50 m afstand daarvan de rijtjeswoningen aan de Krayenhofflaan 2 tot en met 14. Hiermee ligt het perceel van [appellant sub 1A] aan de rand van een woonwijk. Deels tussen de rijtjeswoningen en het perceel van [appellant sub 1A] en deels verder weg dan de rijtjeswoningen ligt het door [appellant sub 1A] bedoelde openbare groen. Anders dan [appellant sub 1A] veronderstelt, maakt de aanwezigheid hiervan niet dat het houden van de twee paarden op zijn perceel past bij de woonfunctie daarvan. Daarbij is van belang dat het grootste gedeelte van dit openbare groen verder weg dan de woningen aan de Krayenhofflaan ligt. Gelet op de ruimtelijke uitstraling van het houden van twee paarden in de ruimte van ongeveer 15 m tussen de woningen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 2], waarbij zich achter deze woningen weliswaar een stuk openbaar groen, maar ook een rij woningen bevindt, is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat het houden van de twee paarden op het perceel niet past bij de woonfunctie van het perceel. Dit betekent dat het houden van de paarden in strijd is met de bestemming "Wonen-1" en daarvoor een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo nodig is.

Het betoog faalt.

3. [appellant sub 1A] betoogt vervolgens dat het gebruik van het perceel voor het houden van paarden is toegestaan op grond van het overgangsrecht van het bestemmingsplan "Houtwegen, Waterwegen en Westertuinen", zodat ook daarom geen omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo nodig is voor dat gebruik. Hij stelt dat er 30 jaar geleden ook al paarden werden gehouden op het perceel en dat dat toen wel paste bij de woonfunctie van het perceel.

3.1. Het in artikel 27, lid 27.2, van het geldende bestemmingsplan "Houtwegen, Waterwegen en Westertuinen" neergelegde overgangsrecht houdt onder meer in dat gebruik dat in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan, niet mag worden voortgezet.

Niet in geschil is dat het houden van paarden is aangevangen onder het voorheen geldende bestemmingsplan, waarin het perceel de bestemming "Openbaar groen" had. Hoewel de woning toen aanwezig was op het perceel, had het perceel geen woonbestemming. Omdat het hobbymatig houden van paarden bij een woning niet in overeenstemming was met de bestemming "Openbaar groen" in het voorheen geldende bestemmingsplan, valt dat gebruik niet onder het overgangsrecht van het geldende bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

4. [appellant sub 1A] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college het begrip 'overgangsgebied' niet tot uitgangspunt had mogen nemen bij het verlenen van de omgevingsvergunning, omdat niet in beleidsregels of in het bestemmingsplan is vastgelegd wat onder dat begrip moet worden verstaan, waardoor volgens de rechtbank de rechtszekerheid zich verzet tegen het gebruik ervan.

4.1. Het college heeft in het besluit van 30 november 2017 feitelijk beschreven dat het perceel van [appellant sub 1A] aan de rand van een woonwijk is gelegen in een gebied dat volgens het college de overgang vormt tussen de woonwijken en de naastgelegen gebieden. Anders dan waar de rechtbank van uitgaat, gebruikt het college de term 'overgangsgebied' niet als een begrip maar slechts als een feitelijke beschrijving van het gebied. Daar verzet de rechtszekerheid zich niet tegen. Het college heeft terecht bij de beoordeling of de door [appellant sub 1A] aangevraagde activiteit in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening is, gekeken naar de omgeving van het perceel van [appellant sub 1A] en de concrete kenmerken van dat gebied.

Het betoog slaagt. Dit betekent overigens niet dat het oordeel van de rechtbank, dat het college onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van die activiteit voor de direct omliggende percelen en woningen, onjuist is.

5. [appellant sub 1A] en [appellant sub 2] betogen beiden dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte de omgevingsvergunning heeft verleend met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, terwijl de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) van toepassing was.

5.1. De aanvraag van [appellant sub 1A] zag op het legaliseren van de bestaande situatie waarin op het perceel twee paarden worden gehouden, waarvoor een stal en een kleine paardenbak aanwezig zijn.

Bij het besluit van 30 november 2017 heeft het college met toepassing van artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II bij het Bor vergunning verleend voor het met het bestemmingsplan strijdige gebruik. Dat artikellid is van toepassing op 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.

Bij de rechtbank heeft [appellant sub 2] aangevoerd dat het college er ten onrechte van is uitgegaan dat voor de bouw van de stal en de paardenbak geen omgevingsvergunning nodig is. Daarover heeft de rechtbank geoordeeld dat dit betoog buiten de omvang van het geding viel.

5.2. Zoals onder 2.2 is overwogen, is het houden van de twee paarden in strijd met de woonbestemming op het perceel, zodat ook de voor dat gebruik gebouwde stal en de paardenbak in strijd met het bestemmingsplan zijn. Bij uitspraak van heden, ECLI:NL:RVS:2019:3804, heeft de Afdeling geoordeeld dat de stal en de paardenbak niet vergunningvrij zijn op grond van artikel 2 van bijlage II bij het Bor, zodat voor de bouw daarvan een omgevingsvergunning nodig is. Aangezien het houden van de paarden op het perceel samenhangt met de bouw van de stal en de paardenbak, waarmee de bebouwde oppervlakte van het perceel is vergroot, kon het college niet met toepassing van artikel 4, aanhef en negende lid, van bijlage II bij het Bor een omgevingsvergunning verlenen voor dit gebruik. Dit betekent dat het college de door [appellant sub 1A] gevraagde vergunning alleen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo kon verlenen. In artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is bepaald dat in dat geval de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb van toepassing is. De rechtbank heeft dit ten onrechte niet onderkend en heeft ten onrechte geoordeeld dat het betoog van [appellant sub 2], dat de stal en de paardenbak niet vergunningvrij waren, buiten de omvang van het geding viel.

Het betoog slaagt.

6. Het hoger beroep van [appellant sub 1A] en het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] zijn gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van 19 april 2018 gegrond verklaren, dat besluit vernietigen en het besluit van 30 november 2017 herroepen.

De besluiten van 18 december 2018

7. Bij besluit van 18 december 2018, gericht aan [appellant sub 2], heeft het college zijn bezwaar tegen het besluit van 30 november 2017 gegrond verklaard en dat besluit herroepen. Bij afzonderlijk aan [appellant sub 1A] gericht besluit van 18 december 2018 heeft het college zijn aanvraag om een omgevingsvergunning alsnog geweigerd. Deze twee besluiten vormen samen het nieuwe besluit op het door [appellant sub 2] gemaakte bezwaar tegen het besluit van 30 november 2017, dat ter uitvoering van de uitspraak van de rechtbank is genomen.

Deze besluiten zijn gelet op artikel 6:19 van de Awb, gelezen in verbinding met artikel 6:24 van die wet, mede onderwerp van dit geding.

7.1. Zoals onder 5.2 is overwogen, is op de voorbereiding van het besluit op de aanvraag van [appellant sub 1A] de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb van toepassing. Bij de besluiten van 18 december 2018 heeft het college met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure besloten op het bezwaar van [appellant sub 2]. Omdat het college ten onrechte niet de uitgebreide voorbereidingsprocedure heeft toegepast, moeten ook de twee besluiten van 18 december 2018 worden vernietigd.

8. Het beroep van [appellant sub 1A] tegen de besluiten van 18 december 2018 is gegrond. Deze besluiten moeten wegens strijd met artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo worden vernietigd.

Slotoverwegingen

9. Zoals onder 6 is overwogen, zal de Afdeling het besluit van 30 november 2017 herroepen. Het college moet, met inachtneming van deze uitspraak, een nieuw besluit nemen op de

aanvraag van [appellant sub 1A], waarbij het toepassing moet geven aan de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in afdeling 3.4 van de Awb.

9.1. 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 nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

10. Het college moet op na te melden wijze worden veroordeeld tot vergoeding van de proceskosten van [appellant sub 1A] en [appellant sub 2].

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

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

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van [appellant sub 2] gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 23 november 2018 in zaak nr. 18/2317;

IV. verklaart het bij de rechtbank door [appellant sub 2] ingestelde beroep gegrond;

V. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk van 19 april 2018, kenmerk ZBBA/2017/153380 UD/2018/64539;

VI. herroept het besluit van 30 november 2017, kenmerk UD/2017/175283;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VIII. verklaart het beroep van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] tegen de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk van 18 december 2018 gegrond;

IX. vernietigt de besluiten van het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk van 18 december 2018 met kenmerk ZBBA/2018/153407 UD/2018/64698 en kenmerk ZBBA/2018/153408 UD/2018/64696;

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

XI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.280,00 (zegge: twaalfhonderdtachtig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.076,90 (zegge: tweeduizend zesenzeventig euro en negentig cent), waarvan € 2.048,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

XIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk aan [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 259,00 (zegge: tweehonderdnegenenvijftig euro) voor de behandeling van het hoger beroep vergoedt;

XIV. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Heemskerk aan [appellant sub 2] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 170,00 (zegge: honderdzeventig euro) voor de behandeling van het beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillesen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. L.S. Kors, griffier.

w.g. Van der Beek-Gillesen w.g. Kors
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 2019

687.