

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:109

Datum uitspraak

19 januari 2022

Inhoudsindicatie

Bij brief van 28 april 2020 heeft [appellant] beroep ingesteld tegen het niet tijdig bekendmaken van een volgens hem van rechtswege verleende omgevingsvergunning. [appellant] was eigenaar van het perceel [locatie A], kadastraal aangeduid als Lonneker AA341. Op dit perceel had hij een woonboerderij, bijgebouwen en een voormalig agrarisch bedrijf. In het kader van een Rood-voor-Rood-overeenkomst die hij met de gemeente heeft gesloten in 2009, heeft [appellant] de kippenschuur op het perceel gesloopt. In ruil daarvoor nam de gemeente Enschede de inspanningsverplichting op zich om een tweede woning mogelijk te maken op het perceel. Op 27 mei 2013 is het bestemmingsplan "Buitengebied Zuidoost" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld, waarin een tweede woning mogelijk is gemaakt op het perceel. In 2015 heeft [appellant] een bijgebouw bij de woonboerderij op het perceel [locatie A] vergunningvrij verbouwd tot een mantelzorgwoning, waarna de ouders van [echtgenote van appellant] hier zijn gaan wonen.

Volledige tekst

202006496/1/R3.

Datum uitspraak: 19 januari 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Enschede,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 27 oktober 2020 in zaak nr. 20/982 in het

geding tussen:
[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Enschede.

Procesverloop

Bij brief van 28 april 2020 heeft [appellant] beroep ingesteld tegen het niet tijdig bekendmaken van een volgens hem van rechtswege verleende omgevingsvergunning.

Bij uitspraak van 27 oktober 2020 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.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gelijktijdig met zaak nrs. ECLI:NL:RVS:2022:108 en ECLI:NL:RVS:2022:107 ter zitting behandeld op 1 december 2021, waar [appellant], bijgestaan door mr. I.C. Dunhof-Lampe en mr. C. Ebbers, beiden advocaat te Enschede, en het college, vertegenwoordigd door mr. J.E. van Gilst, zijn verschenen. Verder is op de zitting [partij A], als partij gehoord.

Overwegingen

Voorgeschiedenis

1. [appellant] was eigenaar van het perceel [locatie A], kadastraal aangeduid als Lonneker AA341. Op dit perceel had hij een woonboerderij, bijgebouwen en een voormalig agrarisch bedrijf. In het kader van een Rood-voor-Rood-overeenkomst die hij met de gemeente heeft gesloten in 2009, heeft [appellant] de kippenschuur op het perceel gesloopt. In ruil daarvoor nam de gemeente de inspanningsverplichting op zich om een tweede woning mogelijk te maken op het perceel. Op 27 mei 2013 is het bestemmingsplan "Buitengebied Zuidoost" (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld, waarin een tweede woning mogelijk is gemaakt op het perceel. In 2015 heeft [appellant] een bijgebouw bij de woonboerderij op het perceel [locatie A] vergunningvrij verbouwd tot een mantelzorgwoning, waarna de ouders van [echtgenote van appellant] hier zijn gaan wonen.

2. In 2017 is het perceel [locatie A], kadastraal aangeduid als Lonneker AA341, gesplitst in twee afzonderlijke percelen: het perceel [locatie A], kadastraal aangeduid als Lonneker AA3520, en het perceel [locatie B], kadastraal aangeduid als Lonneker AA3519. Na de splitsing heeft [appellant] het perceel [locatie A], kadastraal aangeduid als Lonneker AA3520, inclusief de voormalige woonboerderij en de voormalige mantelzorgwoning verkocht en geleverd aan [partij A] en [partij B]. [partij A] en [partij B] zijn gaan wonen in de voormalige woonboerderij en de schoonouders van [partij A] zijn in de voormalige mantelzorgwoning gaan wonen. [appellant] bleef eigenaar van het perceel [locatie B].

3. [appellant] wil op zijn perceel [locatie B] een nieuwbouwwoning realiseren, maar hem is door gemeenteambtenaren medegedeeld dat dit niet mogelijk is, omdat op het planologisch ongedeelde perceel [locatie A en locatie B] al twee woningen staan en het bestemmingsplan geen mogelijkheid biedt om een derde woning te bouwen.

4. Op 19 december 2019 heeft [appellant] een omgevingsvergunning aangevraagd voor het bouwen van een vrijstaande woning op het perceel [locatie B]. Het college heeft bij brief van 5 februari 2020 aan [appellant] laten weten dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en dat op de aanvraag de uitgebreide uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is.

5. [appellant] heeft zich in een brief van 4 maart 2020 op het standpunt gesteld dat de bouw van een vrijstaande woning op het perceel [locatie B] niet in strijd is met het bestemmingsplan, zodat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is op zijn aanvraag. De termijn voor het beslissen op de aanvraag liep volgens hem af op 17 februari 2020. Omdat niet binnen deze termijn op de aanvraag is beslist, is volgens hem de omgevingsvergunning van rechtswege verleend. [appellant] stelt dat de van rechtswege verleende vergunning op grond van artikel 4:20c van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) binnen twee weken bekend had moeten worden gemaakt, wat niet is gebeurd. In de brief van 4 maart 2020 heeft [appellant] het college in gebreke gesteld en verzocht om de volgens hem van rechtswege verleende vergunning alsnog binnen twee weken op de voorgeschreven wijze bekend te maken. Het college heeft dit geweigerd, waarna [appellant] beroep heeft ingesteld bij de rechtbank op grond van artikel 8:55f van de Awb.

Relevante regelgeving

6. Op grond van artikel 3.7, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is paragraaf 3.2 (de reguliere voorbereidingsprocedure) van toepassing op de voorbereiding van besluiten, tenzij paragraaf 3.3 (de uitgebreide voorbereidingsprocedure) daarop van toepassing is.

In artikel 3.9, eerste lid, van de Wabo staat: "Het bevoegd gezag beslist op de aanvraag om een omgevingsvergunning binnen acht weken na de datum van ontvangst van de aanvraag."

In artikel 3.9, derde lid, staat: "Paragraaf. 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is, met uitzondering van de artikelen 4:20b, derde lid, en 4:20f, van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag."

In artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder a, staat: "Afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht is 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 of een beheersverordening en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°."

In artikel 3:10, vierde lid, staat: "Indien op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, zijn tevens de artikelen 13.6, 13.9 en 13.11, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer van toepassing."

Artikel 4:20b, eerste lid, van de Awb luidt: "Indien niet tijdig op de aanvraag tot het geven van een beschikking is beslist, is de gevraagde beschikking van rechtswege gegeven."

Artikel 4:20c, eerste lid, luidt: "Het bestuursorgaan maakt de beschikking bekend binnen twee weken nadat zij van rechtswege is gegeven."

7. Op de verbeelding van het bestemmingsplan heeft het planologisch ongedeelde perceel [locatie A en locatie B] de bestemming "Wonen", de aanduiding "bouwvlak" en de aanduiding "maximaal aantal wooneenheden: 2".

In artikel 1.15, van de planregels wordt een bijbehorend bouwwerk als volgt gedefinieerd: "Uitbreiding van een hoofdgebouw dan wel functioneel met een zich op hetzelfde perceel bevindend hoofdgebouw verbonden, daar al dan niet tegen aangebouwd gebouw, of ander bouwwerk, met een dak."

In artikel 1.35, wordt een gebouw als volgt gedefinieerd: "Elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt."

In artikel 1.44, wordt een hoofdgebouw als volgt gedefinieerd: "Gebouw, of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming het belangrijkste is."

In artikel 1.84, wordt een woning als volgt gedefinieerd: "Een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor de huisvesting van één afzonderlijk huishouden."

In Artikel 1.85, wordt een wooneenheid als volgt gedefinieerd: "Een gebouw, dat één of meer woningen bevat en dat qua uiterlijke verschijningsvorm als een eenheid beschouwd kan worden."

Artikel 30.1.1, van de planregels luidt: "De voor Wonen aangewezen gronden zijn bestemd voor het wonen, met daaraan ondergeschikt:

[...];

c. mantelzorg,

met de daarbij behorende:

d. bouwwerken;

[...]."

Artikel 30.2.1, luidt: "Op de voor Wonen aangewezen gronden mag uitsluitend worden gebouwd voor zover dit in overeenstemming is met het bepaalde in lid 30.1."

Artikel 30.2.2, luidt: "a. Hoofdgebouwen en bijbehorende bouwwerken mogen uitsluitend worden gebouwd binnen een op de verbeelding aangegeven bouwvlak.

b. Binnen een bouwvlak mag maximaal één wooneenheid met daarin maximaal één woning aanwezig zijn, tenzij door middel van een aanduiding anders is aangegeven."

Uitspraak van de rechtbank

8. De rechtbank heeft geoordeeld dat voor de bouw van een woning op het perceel [locatie B] geen omgevingsvergunning van rechtswege is verleend, omdat een dergelijke vergunning alleen kan ontstaan als de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing op de aanvraag. Volgens de rechtbank is de bouw van een woning op het perceel [locatie B] in strijd met het bestemmingsplan, omdat op het planologisch ongedeelde perceel [locatie A en locatie B] al twee woningen staan en een derde woning niet is toegestaan. In dit geval was volgens de rechtbank dus afdeling 3.4 van de Awb van toepassing op de voorbereiding van het besluit en is geen omgevingsvergunning van rechtswege verleend. Daarom hoefde er ook geen bekendmaking plaats te vinden, zo heeft de rechtbank geoordeeld.

Beoordeling van het beroep

9. [appellant] bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat de bouw van een nieuwe woning op zijn perceel in strijd is met het bestemmingsplan. Volgens hem kan het bijgebouw op het perceel [locatie A], dat eerder fungeerde als mantelzorgwoning, niet worden aangemerkt als een woning in de zin van het bestemmingsplan. Daarom is er volgens hem nog ruimte voor de bouw van een nieuwe woning op zijn perceel.

9.1. De rechtbank heeft vastgesteld dat het bijgebouw op het perceel [locatie A] op hetzelfde bouwperceel staat als de voormalige woonboerderij en dat de voormalige woonboerderij het hoofdgebouw is. De rechtbank heeft overwogen dat dit betekent dat het bijgebouw een bijbehorend bouwwerk is in de zin van artikel 1.15, van de regels van het bestemmingsplan, wat ook niet in geschil was. De rechtbank heeft geoordeeld dat een bijbehorend bouwwerk een wooneenheid kan zijn. Op basis van de stukken heeft de rechtbank geoordeeld dat het college terecht heeft geconcludeerd dat het bijgebouw feitelijk een gebouw is dat een woning bevat en dat qua uiterlijke verschijningsvorm als een eenheid kan worden beschouwd. Daarbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat [appellant] niet heeft bestreden dat het bijgebouw geschikt is voor het huisvesten van een afzonderlijk huishouden. De rechtbank heeft geoordeeld dat de omstandigheden dat het bijgebouw oorspronkelijk was bedoeld voor mantelzorg en dat de meters voor de nutsvoorzieningen in de woonboerderij staan, niet ertoe leiden dat het bijgebouw geen woning is als bedoeld in het bestemmingsplan. Omdat op het planologisch ongedeelde perceel [locatie A en locatie B] dus al twee woningen aanwezig zijn, is de rechtbank tot het oordeel gekomen dat een nieuwbouwwoning op het perceel [locatie B] in strijd is met het bestemmingsplan.

9.2. Het oordeel van de rechtbank en de daaraan ten grondslag gelegde overwegingen over de kwalificatie van het bijgebouw als wooneenheid worden door de Afdeling geheel onderschreven. Dit betekent dat het bijgebouw op het perceel [locatie A] een wooneenheid is als bedoeld in het bestemmingsplan en er geen planologische ruimte resteert voor de bouw van een woning op het perceel [locatie B]. Op de aanvraag was dus niet de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing en de omgevingsvergunning is niet van rechtswege verleend, zodat ook geen bekendmaking plaats behoefde te vinden.

Het betoog slaagt niet.

9.3. Voor zover [appellant] betoogt dat het voor hem zeer schrijnend is dat er geen bouwmogelijkheid voor hem resteert op de plek van de voormalige kippenschuur, overweegt de Afdeling dat dit betoog aan de orde kan komen in de procedure tegen het inmiddels door het college genomen besluit tot weigering van de op 19 december 2019 aangevraagde omgevingsvergunning, waarover inmiddels een beroepsprocedure loopt bij de rechtbank.

Conclusie

10. Het hoger beroep is ongegrond.

Proceskosten

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, lid van de enkelvoudige kamer, in

tegenwoordigheid van mr. M. Priem, griffier.

Het lid van de enkelvoudige kamer is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 19 januari 2022

646