

ECLI

ECLI:NL:RVS:2022:1921

Datum uitspraak

6 juli 2022

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 21 november 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Utrecht geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van het bestaande pand op het perceel de [locatie] in de Meern als een woning. [appellant] is mede-eigenaar van het pand aan de [locatie]. Dit pand ligt ten opzichte van de Pastoor Boelenslaan achter de woningen met nummers 6 en 8. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "De Meern Zuid" rust op het perceel de bestemming "Wonen" met de aanduiding "Ib2". Op 14 januari 2016 heeft het college aan [appellant] een omgevingsvergunning verleend om het pand, in afwijking van de geldende woonbestemming, te gebruiken voor lichte bedrijfsactiviteiten, te weten opslag ten behoeve van het schildersbedrijf. Niet in geschil is dat op het perceel weliswaar de bestemming "Wonen" rust, maar dat het pand geen woning is.

Volledige tekst

202102247/1/R4.

Datum uitspraak: 6 juli 2022

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te De Meern, gemeente Utrecht,

appellant,

en

het college van burgemeester en wethouders van Utrecht,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 november 2017 heeft het college geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van het bestaande pand op het perceel de [locatie] in de Meern als een woning.

Bij besluit van 23 februari 2021 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft [appellant] beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting van een enkelvoudige kamer behandeld op 6 oktober 2021, waar [appellant], bijgestaan door mr. S.P.M. Schaap, advocaat te Raalte, [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Erdogan, zijn verschenen. De zaak is verwezen naar een meervoudige kamer.

[appellant] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting van een meervoudige kamer behandeld op 5 april 2022, waar [appellant], bijgestaan door mr. S.P.M. Schaap, advocaat te Raalte, [gemachtigden], het college, vertegenwoordigd door mr. A. Erdogan, en J.P.M. Bleijs en H.J. Knoop, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] is mede-eigenaar van het pand aan de [locatie]. Dit pand ligt ten opzichte van de Pastoor Boelenslaan achter de woningen met nummers 6 en 8. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "De Meern Zuid" rust op het perceel de bestemming "Wonen" met de aanduiding "Ib2". Op 14 januari 2016 heeft het college aan [appellant] een omgevingsvergunning verleend om het pand, in afwijking van de geldende woonbestemming, te gebruiken voor lichte bedrijfsactiviteiten, te weten opslag ten behoeve van het schildersbedrijf. Niet in geschil is dat op het perceel weliswaar de bestemming "Wonen" rust, maar dat het pand geen woning is.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 juli 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1820](#), overwogen dat de aanvraag die heeft geleid tot het besluit van 21 november 2017 ook ziet op het verbouwen van het pand en dat door deze verbouwactiviteiten een woning wordt gerealiseerd. In artikel 13, lid 2.1, aanhef en onder d, aanhef en onder 1, van het bestemmingsplan "De Meern Zuid" is bepaald dat op gronden met de aanduiding "Ib2" het aantal woningen ter plaatse, zoals bestaand op het tijdstip van terinzagelegging van het ontwerp van het bestemmingsplan, niet mag toenemen. De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 juli 2020 overwogen dat tussen partijen niet in geschil is, en dat ook de Afdeling daarvan uit gaat, dat er ten opzichte van genoemd tijdstip een woning wordt toegevoegd. De verbouwactiviteiten zijn daarom in strijd met het bestemmingsplan.

Wettelijk kader

2. Artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht luidt: "Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

[...];

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...]."

Artikel 13, lid 1 (Bestemmingsomschrijving), luidt:

"De op de plankaart voor Wonen aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen met de daarbij behorende tuinen en erven en in samenhang daarmee voor de uitoefening van aan-huis-verbonden beroepen of -bedrijven

[...]."

` Artikel 13, lid 2 (Bouwvoorschriften), luidt:

"Op of in de in lid 1 bedoelde gronden mogen uitsluitend in de bestemming passende bouwwerken worden gebouwd onder de volgende voorwaarden: 2.1. Hoofdgebouwen

Voor hoofdgebouwen gelden de volgende bepalingen:

a. hoofdgebouwen mogen uitsluitend worden gebouwd binnen de op de plankaart aangegeven bouwvlakken;

b. het aantal bouwlagen mag niet meer bedragen dan op de plankaart is aangegeven;

c. [...];

d. ter plaatse van de aanduiding (lb2) geldt tevens dat:

1. het aantal woningen zoals bestaand op het tijdstip van terinzagelegging van het ontwerp van dit plan niet mag toenemen;

[...]."

Besluit van 23 februari 2021

3. In het besluit van 23 februari 2021 heeft het college de weigering [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen gehandhaafd. Daarbij heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het verbouwen van het pand tot woning ruimtelijk gezien ongewenst is, omdat het pand is gelegen in de tweede lijn, namelijk achter de openbare weg de Pastoor Boelenslaan ter hoogte van de woningen met nummers 6 en 8. In algemene zin is wonen in de tweede lijn ruimtelijk gezien ongewenst, aldus het college.

Toetsingskader

4. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Wonen in de tweede lijn

5. [appellant] betoogt dat het pand weliswaar in de tweede lijn is gelegen, maar dat sprake is van bijzondere omstandigheden. Daartoe voert [appellant] aan dat het gaat om een al jaren bestaand pand, waarvan het huidige gebruik als opslag ten behoeve van het schildersbedrijf

al een zekere intensiteit heeft. Bovendien wordt het pand zelfstandig ontsloten met een in- en uitrit. Dat die in- en uitrit geen openbare weg is, of een weg in eigendom van [appellant], maar dat het gaat om een erfdiensbaarheid, is volgens [appellant] niet relevant. Van belang is immers dat het pand bereikbaar is vanaf de openbare weg, aldus [appellant]. Verder is volgens [appellant] een bijzondere omstandigheid dat het gaat om een pand dat niet ondergeschikt is aan een ander pand. Volgens [appellant] stelt het college wat dat betreft ten onrechte dat het pand in het verleden onderdeel is geweest van het perceel van een pand aan de Rijksstraatweg en dat het pand aan dat pand aan de Rijksstraatweg ondergeschikt was. Volgens [appellant] is het pand nooit ondergeschikt geweest aan een ander pand, omdat het perceel al voor de bouw van het pand kadastraal was afgesplitst van het perceel van het pand aan de Rijksstraatweg. Daarnaast heeft het pand met de verlening van de omgevingsvergunning voor het gebruik als opslag ten behoeve van het schildersbedrijf bestuursrechtelijk een zelfstandige functie verkregen waarmee het pand in die zin evenmin ondergeschikt is aan een ander pand, aldus [appellant].

5.1. Het college stelt dat de verbouwing van het pand tot woning zou leiden tot een ongewenste ruimtelijke situatie. Het pand is immers gelegen in de tweede lijn. Dat is volgens het college bezwaarlijk, omdat een logische ruimtelijke ordening uitgaat van een herkenbaar stratenpatroon waarbij woningen zichtbaar en bereikbaar zijn vanaf de openbare ruimte. Afwijking daarvan zorgt volgens het college voor een ruimtelijke verrommeling. Het college verwijst daarbij naar de nadere uitleg van de afdeling Stedenbouw. Daarin is tevens vermeld dat het pand weliswaar door middel van een in- en uitrit, waarop de erfdiensbaarheid rust, is ontsloten, maar dat het perceel niet georiënteerd is op de openbare ruimte en verscholen ligt achter de aanwezige woningen. Weliswaar is na onderzoek niet duidelijk geworden of het perceel al voor de bouw van het pand kadastraal was afgesplitst van het perceel aan de Rijksstraatweg, maar volgens het college is het pand stedenbouwkundig ondergeschikt aan de omliggende bebouwing, vanwege de ligging achter de woningen aan de Pastoor Boelenslaan en omdat het pand niet is georiënteerd op de openbare ruimte. Ook gelet op de uiterlijke kenmerken van het pand en het gebruik als opslag ten behoeve van het schildersbedrijf is het pand als ondergeschikt aan de omliggende bebouwing te beschouwen, aldus het college.

5.2. Het college heeft doorslaggevend mogen achten dat wonen in de tweede lijn in algemene zin ruimtelijk ongewenst is en heeft deugdelijk gemotiveerd dat dit ook in dit geval tot een ruimtelijk ongewenste situatie zou leiden. Dat het huidige gebruik van het pand al een zekere intensiteit kent, heeft het college niet doorslaggevend hoeven achten, aangezien het college specifiek wonen in de tweede lijn ruimtelijk ongewenst acht en niet in geschil is dat het pand nooit als woning is gebruikt. Daarbij heeft het college deugdelijk gemotiveerd dat het perceel weliswaar wordt ontsloten door een in- en uitrit, maar dat het perceel niet is georiënteerd op de openbare ruimte en achter de aanwezige bebouwing is gelegen. Het college heeft zich daarom op het standpunt mogen stellen dat het verbouwen van het pand tot woning afbreuk zou doen aan een logische indeling van de ruimte die uitgaat van een herkenbaar stratenpatroon. Of het perceel al dan niet al voor de bouw van het pand kadastraal was afgesplitst van het perceel aan de Rijksstraatweg en of het perceel al dan niet stedenbouwkundig of anderszins ondergeschikt is, heeft het college niet doorslaggevend hoeven achten.

Het betoog slaagt niet.

Gelijke gevallen wonen in de tweede lijn

6. [appellant] voert twee situaties aan waarbij woningbouw in de tweede lijn binnen de

gemeente zou zijn toegestaan. Het gaat daarbij om een situatie aan de Schrijnwerkerslaan en een situatie aan de Ivoorzwamsingel. Deze situaties zijn volgens [appellant] vergelijkbaar met de onderhavige situatie. Bij de Ivoorzwamsingel gaat het volgens [appellant] om twee woningen die achter elkaar zijn gelegen en waarbij het tweede huis via een lang smal pad is ontsloten. Bij de Schrijnwerkerslaan gaat het volgens [appellant] om vijf woningen in de tweede lijn die via een pad zijn te bereiken.

6.1. Het college stelt dat geen sprake is van gelijke gevallen. Daartoe is volgens het college van belang dat de woningen aan de Ivoorzwamsingel onder een ander bestemmingsplan vallen dan het pand van [appellant]. Daarnaast zijn bedoelde woningen aan de Ivoorzwamsingel zichtbaar en direct bereikbaar vanaf de openbare weg. Wat betreft de woningen aan de Schrijnwerkerslaan, is de wijk waarin die woningen zijn gelegen doelbewust op die manier opgezet, waarbij het gaat om vrijstaande woningen op ruime percelen, die allemaal via de openbare weg zijn te benaderen en onderdeel zijn van een stedenbouwkundige structuur, aldus het college.

6.2. Gelet op het voorgaande, heeft het college deugdelijk gemotiveerd dat geen sprake is van gelijke gevallen. Voor de woningen aan de Ivoorzwamsingel is daartoe van belang dat deze woningen vallen onder een ander bestemmingsplan dan het pand van [appellant] en dat onbestreden is dat deze woningen zichtbaar en direct bereikbaar zijn vanaf de openbare weg. Wat betreft de woningen aan de Schrijnwerkerslaan, zijn deze woningen op de openbare weg georiënteerd en daaraan gelegen. Daarnaast gaat het bij deze woningen aan de Schrijnwerkerslaan om een situatie waarbij de wijk doelbewust op de bestaande wijze met een stedenbouwkundige structuur is opgezet. Dat, zoals ter zitting is gesteld, een deel van de woningen aan de Schrijnwerkerslaan ongeveer een jaar later zou zijn gebouwd dan de andere woningen aldaar, is onvoldoende voor de conclusie dat de betreffende wijk niet doelbewust op de bestaande wijze met een stedenbouwkundige structuur is opgezet.

Het betoog slaagt niet.

Precedentwerking

7. [appellant] betoogt dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat verlening van de omgevingsvergunning zou leiden tot ongewenste precedentwerking. Volgens [appellant] gaat het om een unieke situatie, omdat het gaat om een bestaand pand, dat al jaren aanwezig is, op een afgesplitst eigen kadastraal perceel en dat zelfstandig wordt ontsloten met een in- en uitrit.

7.1. Het college stelt dat, los van mogelijke precedentwerking, de aanvraag met name is afgewezen vanwege de ruimtelijke ongewenstheid van wonen in de tweede lijn. Wat betreft precedentwerking, stelt het college dat binnen het plangebied veel achterterreinen zijn gelegen, zoals bij de percelen aan de Rijksstraatweg. Volgens het college komt het vaak voor dat een aanvraag wordt gedaan voor het verbouwen en/of gebruiken van een gebouw op een dergelijk achterterrein als woning. Daarbij is het ook mogelijk dat een stuk grond waarop een dergelijk gebouw staat eerst kadastraal wordt afgesplitst van een achterterrein alvorens een aanvraag voor het verbouwen en/of gebruiken van een dergelijk gebouw als woning wordt ingediend, aldus het college.

7.2. Mede gelet op de deugdelijk gemotiveerde ruimtelijke ongewenstheid van het wonen in de tweede lijn, heeft het college de vrees voor precedentwerking aan de afwijzing van de aanvraag ten grondslag mogen leggen. Daarbij gaat het in de onderhavige situatie weliswaar om een bestaand pand, op een afgesplitst eigen kadastraal perceel, dat is ontsloten door een in- en uitrit, maar daarmee kan niet op voorhand worden uitgesloten dat vergunningverlening

kan leiden tot precedentwerking in een situatie waarbij een stuk grond met een bestaand gebouw op een achterterrein binnen het plangebied kadastraal wordt afgesplitst en middels een in- en uitrit wordt ontsloten. Ook indien zou worden uitgegaan van de door [appellant] gestelde omstandigheid dat het perceel al voor de bouw van het pand kadastraal was afgesplitst van het perceel aan de Rijksstraatweg, kan niet op voorhand worden gesteld dat dit een zodanig onderscheidend aspect is dat precedentwerking moet worden uitgesloten. Het betoog slaagt niet.

Intensivering gebruik, woon- en leefklimaat en privacy omwonenden

8. [appellant] betoogt dat het college niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat de verbouwing van het pand tot woning zou leiden tot een intensivering van het gebruik op het perceel. Volgens [appellant] is het huidige gebruik als opslag ten behoeve van het schildersbedrijf en het daarmee samenhangende afleveren van spullen door leveranciers met vrachtwagens, niet minder intensief dan het gebruik als woning zou zijn. Bovendien zouden omwonenden de verbouwing tot woning niet als nadelig ervaren, terwijl zij wel overlast ondervinden van het huidige gebruik. Ter onderbouwing van die overlast heeft [appellant] een aantal aan hem gerichte tekstberichten van buurtbewoners over geluidsoverlast overgelegd. Ook heeft [appellant] twee verklaringen van omwonenden overgelegd waarin is vermeld dat zij geen bezwaar hebben tegen de verbouwing van het pand tot woning. Volgens [appellant] is het perceel groot genoeg om schending van de privacy van omwonenden te voorkomen. Ook staat er een haag van ongeveer vier meter hoog tussen het pand en de tuinen van omwonenden en loopt daar nog een pad van ongeveer een meter breed tussen. Verder heeft [appellant] ter zitting bij de Afdeling gewezen op de mogelijkheden en de bereidheid tot eventuele aanpassingen aan het pand. Zo heeft [appellant] aangegeven dat het pand desnoods kleiner kan worden gemaakt en dat bepaalde ramen anders kunnen worden geplaatst. Ook is het volgens [appellant] de bedoeling om dakkappen te plaatsen met alleen glas aan de bovenkant, zodat geen zicht op de tuinen van omwonenden zal ontstaan.

8.1. Het college stelt dat het gebruik van het pand als woning een intensiever gebruik met zich meebrengt dan het gebruik van het pand als opslag of voor een andere vorm van lichte bedrijvigheid. Daarvoor is van belang dat een woning, anders dan een opslag of andere vorm van lichte bedrijvigheid, gedurende de gehele week en in het weekend wordt gebruikt en dat ook een woning niet vrij is van hinderlijke geluiden, zoals het af- en aanrijden van auto's, bladblazers en muziek. Daarnaast zou ook een bedrijf of beroep aan huis niet uitgesloten zijn. Volgens het college is in de aanvraag vermeld dat de huidige 15 ramen worden behouden en dat daarnaast dakramen en dakkappen zijn beoogd. Dat terwijl het pand dicht op de omliggende woningen is gelegen. Dat twee omwonenden hebben verklaard dat zij geen bezwaar hebben tegen de verbouwing van het pand tot woning, is volgens het college niet doorslaggevend, omdat daaruit niet volgt dat alle omwonenden daartegen geen bezwaar hebben. Bovendien moet het college zelf beoordelen of vanuit ruimtelijk oogpunt een goed woon- en leefklimaat voor de omwonenden kan worden gewaarborgd. Verder is volgens het college wat betreft de overlast van de opslag ten behoeve van het schilderbedrijf niet gebleken dat sprake is van een onhoudbare situatie en zijn daarover geen klachten bij de gemeente bekend. Voor het gebruik als opslag is in 2016 een omgevingsvergunning verleend. Die omgevingsvergunning ziet op lichte bedrijvigheid die zonder problemen past in een woonomgeving. Omdat het pand is gelegen in een woonwijk, moet [appellant] rekening houden met de omwonenden, aldus het college.

8.2. Gelet op het voorgaande heeft het college deugdelijk gemotiveerd dat het gebruik van het pand als woning een intensiever gebruik met zich meebrengt dan het gebruik van het

pand als opslag of voor een andere vorm van lichte bedrijvigheid. Wat betreft de verklaringen van omwonenden, stelt het college terecht dat, daargelaten dat het slechts om twee verklaringen gaat, het college zelf moet beoordelen of bij vergunningverlening een goed woon- en leefklimaat voor de omwonenden zou kunnen worden gewaarborgd. Ook heeft het college mogen stellen dat geen doorslaggevend gewicht toekomt aan de overgelegde tekstberichten van omwonenden over geluidsoverlast. Dat het huidige gebruik van het pand kan leiden tot klachten over geluidsoverlast van omwonenden, betekent immers niet dat dit gebruik intensiever is dan het gebruik van het pand als woning zou zijn. Bovendien kan uit die berichten niet worden afgeleid dat sprake is van structurele geluidsoverlast en wijst het college er terecht op dat de huidige omgevingsvergunning ziet op lichte bedrijvigheid die in beginsel zonder problemen past in een woonomgeving. Dat het gaat om een relatief groot perceel, met een haag van vier meter hoog en een pad van een meter breed tussen het perceel en de omliggende woningen, neemt niet weg dat het college, gelet op de geringe afstand tot de omliggende woningen en de in de aanvraag vermelde dakramen en bestaande ramen, deugdelijk heeft gemotiveerd dat de verbouwing van het pand tot woning zou leiden tot een aantasting van de privacy van omwonenden. Bovendien heeft het college over eventuele aanpassingen aan het pand ter zitting nader toegelicht dat die eventuele aanpassingen niet het voornaamste bezwaar van het college zouden wegnemen, te weten de ruimtelijke ongewenstheid van het wonen in de tweede lijn. Het betoog slaagt niet.

Hoofd- of bijgebouw

9. [appellant] betoogt tevergeefs dat de Afdeling in deze procedure moet bepalen of het pand een hoofdgebouw of een bijgebouw is, omdat het college voor de afwijzing van de aanvraag van doorslaggevend belang zou hebben geacht dat het pand een bijgebouw is. Dat in het besluit van 23 februari 2021 de woorden 'hoofdgebouw' en 'bijgebouw' zijn vermeld, betekent niet dat het college de vraag of het pand als hoofdgebouw of als bijgebouw moet worden aangemerkt aan de afwijzing van de aanvraag ten grondslag heeft gelegd. Niet in geschil is immers dat het pand op dit moment geen woning is en dat verbouwing van het pand tot woning in strijd is met het bestemmingsplan. Het college kan in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning verlenen en heeft daartoe beleidsruimte. Het college heeft aan de weigering een omgevingsvergunning te verlenen ten grondslag gelegd dat het wonen in de tweede lijn ruimtelijk ongewenst is. Daarnaast heeft het college daaraan ten grondslag gelegd de mogelijke ongewenste precedentwerking en de intensivering van het gebruik van het perceel in samenhang met het woon- en leefklimaat en de privacy van omwonenden. De vraag of het pand moet worden aangemerkt als hoofdgebouw of als bijgebouw is voor die aspecten niet van (doorslaggevend) belang. Bij het voorgaande is tevens van belang dat het college ook zelf heeft gesteld dat de vraag of het pand als hoofdgebouw of als bijgebouw moet worden aangemerkt geen aspect is dat aan de weigering van de omgevingsvergunning ten grondslag ligt.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

10. Het beroep is ongegrond.

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. B. Meijer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.M. van Es, griffier.

w.g. Minderhoud
voorzitter

w.g. Van Es
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 6 juli 2022

826.