

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:2106

Datum uitspraak

31 mei 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 2 november 2018 heeft het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn geweigerd aan [appellant A] een omgevingsvergunning te verlenen voor het wijzigen van de situering van een woning die bestaat uit twee wooneenheden op het perceel [locatie 1]/[locatie 2] te Uddel, gemeente Apeldoorn (hierna: het perceel). Voor de bouw van de woning op het perceel is op 13 april 2016 een omgevingsvergunning verleend. Op 20 oktober 2016 heeft het college een last onder dwangsom aan [appellant A] opgelegd, waarbij het [appellant A] heeft gelast de bouwwerkzaamheden onmiddellijk te staken en gestaakt te houden. De bouw is namelijk volgens het college uitgevoerd in afwijking van de omgevingsvergunning. Volgens het college is de woning, die ten tijde van de bouwstop al voor een groot deel gerealiseerd was, in afwijking van de omgevingsvergunning en in strijd met het bestemmingsplan "Agrarische Enclave" gebouwd. De woning is namelijk niet in het bouwvlak binnen de bestemming "Wonen" gebouwd, maar verderop in het weiland op gronden met de bestemming "Agrarisch" en de nadere gebiedsaanduiding "open landschap".

Volledige tekst

202100305/1/R4.

Datum uitspraak: 31 mei 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], en [appellant B] en [appellant C] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant B]), allen wonend te Uddel, gemeente Apeldoorn,

appellanten,
tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 7 december 2020 in zaak nr. 18/6636 in
het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn.

Procesverloop

Bij besluit van 2 november 2018 heeft het college geweigerd aan [appellant A] een
omgevingsvergunning te verlenen voor het wijzigen van de situering van een woning die
bestaat uit twee wooneenheden op het perceel [locatie 1]/[locatie 2] te Uddel, gemeente
Apeldoorn (hierna: het perceel).

Bij uitspraak van 7 december 2020 heeft de rechtbank het door [appellant B] daartegen
ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en het beroep van [appellant A] ongegrond
verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna:
STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. [appellant A] en
[appellant B] en het college hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant A] en [appellant B] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 11 oktober 2022, waar [appellant A] en
[appellant C], bijgestaan door mr. J.J.H. Hulshof, advocaat te Nijmegen, en het college,
vertegenwoordigd door J.M. van Wegen, bijgestaan door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te
Nijmegen, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Voor de bouw van de woning op het perceel is op 13 april 2016, een omgevingsvergunning
verleend op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene
bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). Op 20 oktober 2016 heeft het college een last
onder dwangsom aan [appellant A] opgelegd, waarbij het [appellant A] heeft gelast de
bouwwerkzaamheden onmiddellijk te staken en gestaakt te houden. De bouw is namelijk
volgens het college uitgevoerd in afwijking van de omgevingsvergunning. Volgens het college
is de woning, die ten tijde van de bouwstop al voor een groot deel gerealiseerd was, in
afwijking van de omgevingsvergunning en in strijd met het bestemmingsplan "Agrarische
Enclave" (hierna: het bestemmingsplan) gebouwd. De woning is namelijk niet in het bouwvlak
binnen de bestemming "Wonen" gebouwd, maar verderop in het weiland op gronden met de
bestemming "Agrarisch" en de nadere gebiedsaanduiding "open landschap". Ook is
afgeweken van de vergunde inhoudsmaten en is in afwijking van de vergunning een kelder
gerealiseerd. Op 31 januari 2017 heeft [appellant A] een omgevingsvergunning aangevraagd
op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo om de gebouwde
woning te legaliseren en de bouw verder voort te kunnen zetten.

Het college heeft geweigerd om op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo van het bestemmingsplan af te wijken en de omgevingsvergunning aan [appellant A] te verlenen. De raad van de gemeente Apeldoorn heeft namelijk wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening geweigerd een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), te verlenen. Voor de raad was daartoe in de kern redengevend dat de situering van de woning een te grote inbreuk is op het open landschap, die onvoldoende met landschappelijke inpassing kan worden gecompenseerd.

[appellant A] en [appellant B] zijn het om meerdere redenen niet eens met de weigering om de omgevingsvergunning te verlenen. Zij zijn het met name niet eens met de beoordeling over de landschappelijke inpassing van de woning en de aantasting van het open landschap door de woning. Ook vinden zij de weigering gelet op de omstandigheden en de ingrijpende financiële gevolgen onevenredig.

Procesbelang in hoger beroep

2. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat zij, hoewel zij hoger beroep hebben ingesteld, daarbij geen procesbelang hebben, omdat de woning volgens hen is gebouwd in overeenstemming met de situatietekening die hoort bij de verleende omgevingsvergunning van 13 april 2016. Volgens hen is dus niet gebouwd in afwijking van die vergunning, is legalisatie niet noodzakelijk en is de uitkomst van de onderhavige procedure voor hen daarom niet feitelijk van betekenis.

2.1. De Afdeling stelt voorop dat de vraag of de woning al dan niet is gebouwd in overeenstemming met de vergunning van 13 april 2016 in deze procedure niet voorligt. Dat is een handhavingsskwestie. Deze procedure gaat over de nadien, bij besluit van 2 november 2018 geweigerde omgevingsvergunning. Alleen al omdat dit een afwijzende beslissing is op een aanvraag van [appellant A], waartegen [appellant A] en [appellant B] bij de rechtbank vergeefs zijn opgekomen, bestaat procesbelang bij dit hoger beroep. Ook verder is de uitkomst van de procedure voor hen van belang. De inzet ervan is namelijk dat de gevraagde vergunning alsnog wordt verleend, zodat de woning niettegenstaande de onherroepelijke bouwstop van 20 oktober 2016 kan worden afgebouwd. Daarbij gaat het overigens niet alleen om de situering, maar ook om de in afwijking van de vergunning gerealiseerde onderkeldering en inhoud. Het aangevoerde geeft dus geen reden om hun hoger beroep niet-ontvankelijk te verklaren.

Heeft de rechtbank het beroep van [appellant B] terecht niet-ontvankelijk verklaard?

3. [appellant B] betoogt dat de rechtbank zijn beroep ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard. Hij voert aan dat de rechtbank voor dit oordeel ten onrechte redengevend heeft gevonden dat hij een afgeleid belang heeft door een privaatrechtelijke relatie met [appellant A]. Hij is namelijk eigenaar van een van de percelen waarop de woning is gerealiseerd en daarmee ook rechthebbende van de woning die erop is gerealiseerd. Hij heeft een zelfstandig eigen belang bij de weigering van de omgevingsvergunning voor de bouw van deze woning.

3.1. De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat [appellant B] eigenaar is van een deel van het perceel waarop de woning staat en voor een deel ook eigenaar is van de woning zelf, die mede in zijn opdracht is gebouwd. Het belang van [appellant B] is hiermee gegeven. Dat hij niet ook aanvrager is van de geweigerde vergunning, is anders dan de rechtbank tot uitgangspunt heeft genomen, niet van doorslaggevend belang. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank [appellant B] dus ten onrechte niet als belanghebbende

aangemerkt en heeft de rechtbank het beroep van [appellant B] ten onrechte niet-ontvankelijk verklaard.

Het betoog slaagt.

3.2. Het hoger beroep van [appellant B] is gegrond. De uitspraak van de rechtbank moet in zoverre worden vernietigd. Doende wat de rechtbank had behoren te doen zal de Afdeling het beroep van [appellant B] inhoudelijk beoordelen. De Afdeling merkt hierbij op dat de beroepsgronden van [appellant B] overeenkomen met de beroepsgronden die [appellant A] bij de rechtbank heeft aangevoerd. Die beroepsgronden heeft de rechtbank wel besproken en komen naar aanleiding van de gronden in hoger beroep in het navolgende aan de orde.

Toetsingskader

4. Uit artikel 6.5, eerste lid, van het Bor volgt dat het college de bevoegdheid toekomt om omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo indien de gemeenteraad heeft verklaard dat hij geen bedenkingen tegen het project heeft. Uit artikel 6.5, tweede lid, van het Bor, volgt dat de verklaring slechts kan worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. De rechtmatigheid van het besluit omtrent de verklaring van geen bedenkingen wordt getoetst in het kader van het beroep tegen het besluit inzake de omgevingsvergunning. Indien het besluit omtrent de verklaring van geen bedenkingen onrechtmatig moet worden geacht, heeft het college zich bij het weigeren van de omgevingsvergunning niet op het besluit van de raad mogen baseren. De Afdeling oordeelt niet zelf of de weigering een verklaring van geen bedenkingen af te geven is gebaseerd op strijd met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad redelijkerwijs heeft kunnen besluiten de verklaring te weigeren. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de verklaring te dienen doelen. Wanneer de raad een verklaring van geen bedenkingen heeft geweigerd voor de activiteiten, kan het college niets anders doen dan daarvoor vervolgens omgevingsvergunning weigeren. In artikel 2.20a van de Wabo is immers bepaald dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor voor het verlenen van de omgevingsvergunning een verklaring van geen bedenkingen is vereist, de omgevingsvergunning voor die activiteit wordt geweigerd indien de verklaring is geweigerd.

4.1. De Afdeling stelt vast dat de rechtbank tot de conclusie is gekomen dat de door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen rechtmatig tot stand is gekomen. De rechtbank heeft echter vervolgens getoetst of het college in redelijkheid de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan heeft kunnen weigeren. Zoals hiervoor, onder 4., uiteen is gezet, is het college, kort gezegd, bij een door de raad geweigerde verklaring van geen bedenkingen gehouden vervolgens de omgevingsvergunning te weigeren. De rechtbank heeft dit niet onderkend. De Afdeling zal hierna beoordelen of de raad de weigering van de verklaring van geen bedenkingen redelijkerwijs heeft mogen baseren op strijd met het belang van een goede ruimtelijke ordening.

De informatieverschaffing aan de raad

5. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de raad bij zijn besluitvorming over het weigeren van de verklaring van geen bedenkingen, niet volledig door het college is geïnformeerd. Daarbij voeren zij aan dat uit het verslag van de Politieke Markt Apeldoorn (hierna: de PMA) van 27 september 2018 blijkt dat de raad niet op de hoogte was van vergelijkbare gevallen waarin wel medewerking is verleend aan bebouwing van het open landschap en waarbij compensatie wel mogelijk was. Ook voeren zij aan dat de raad niet op

de hoogte was van de afstemming die met vertegenwoordigers van de gemeente had plaatsgevonden over realisatie van (een gedeelte van) de woning. Evenmin was de raad volgens hen op de hoogte van de legalisatie van de verschuiving van de andere woningen op de percelen Oudedijk 51/53 en 55/57. Daarbij geven [appellant A] en [appellant B] aan dat te lang is gewacht met handhavend optreden, dat er inmiddels sprake is van onomkeerbare gevolgen en dat de weigering politiek gevoelig ligt.

5.1. De Afdeling stelt vast dat [appellant A] en [appellant B] niet zijn opgekomen tegen het oordeel van de rechtbank dat de raad - anders dan zij in beroep betoogden - wél beschikte over hun zienswijze en het landschapsadvies van G. Mulder. In hoger beroep voeren zij voor het eerst aan dat het ook om andere informatie ging. Het college heeft dit in zijn schriftelijke uiteenzetting weersproken en daarbij gewezen op de inspraak van [appellant A] en [appellant B] bij verschillende gelegenheden, waaronder de PMA van 27 september 2018, heeft een met een printscreen onderbouwd overzicht gegeven van alle aan de raad ter beschikking gestelde gegevens en stukken, en heeft er op gewezen dat ten tijde van de weigering van de verklaring van geen bedenkingen en de onderhavige omgevingsvergunning nog geen sprake was van de legalisering van de verschuiving van de andere woningen. Tegen deze achtergrond had het op de weg van [appellant A] en [appellant B] gelegen om hun stelling dat het college de raad voor zijn besluitvorming relevante informatie niet heeft verschaft, te onderbouwen. Dat hebben zij niet gedaan. Zij hebben in dit verband alleen nog gewezen op het in hoger beroep uitgebrachte rapport van de STAB, maar dat dateert van na de weigering van de verklaring van geen bedenkingen. Het betoog slaagt niet.

Goede ruimtelijke ordening - aantasting van de openheid van het landschap

6. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de raad zich bij de weigering van de verklaring van geen bedenkingen niet op het standpunt heeft mogen stellen dat de openheid van het landschap door de situering van de woning onevenredig wordt aangetast. Zij weerspreken het standpunt van de raad dat geen sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Onder verwijzing naar het Landschapsadvies van G. Mulder (hierna: het landschapsadvies) en de "Notitie landschappelijke inpassing [locatie 1]/[locatie 2] Uddel" (hierna: de notitie) van mRO, voeren zij aan dat de woning juist bijdraagt aan de versterking van het open landschap. Ter onderbouwing hiervan hebben [appellant A] en [appellant B] foto's overgelegd. Daarbij voeren zij aan dat uit de bij de toelichting van het bestemmingsplan "Agrarische Enclave" opgenomen bijlage "Landschappelijke kenmerken Agrarische Enclave" zowel de ambitie van "erven als groene eilanden in de open ruimte" volgt, als het "verdichten van randen" en dat afhankelijk van de landschappelijke inpassing van de woning aan beide ambities kan worden voldaan. [appellant A] en [appellant B] voeren ook nog aan dat, indien niet wordt voldaan aan het landschapsadvies, andere landschappelijke inpassingen mogelijk zijn, omdat de woning wegvalt tegen de bosrand. Daarbij voeren zij aan dat zij bereid zijn op grote schaal natuurversterkende maatregelen te nemen en dat het voldoende is als met de landschappelijke inpassing van de woning wordt voldaan aan het Beeldkwaliteitsplan Agrarische Enclave en de Apeldoornse kookboeken. Ook voeren zij aan dat de door het college ingeschakelde landschapsdeskundige TLU expliciet te kennen heeft gegeven dat compensatie mogelijk is.

Ook voeren [appellant A] en [appellant B] aan dat de raad in het kader van de beoordeling van de aantasting van het open landschap het gelijkheidsbeginsel heeft geschonden, omdat in twee andere in dit opzicht vergelijkbare gevallen wel is meegewerkt aan bebouwing in het open landschap, namelijk ten aanzien van het wijzigingsplan "Agrarische Enclave wijziging 2" en het bestemmingsplan "[locatie 3] en [locatie 4] Uddel". De rechtbank heeft volgens [appellant A] en [appellant B] ten onrechte geoordeeld dat beide gevallen niet vergelijkbaar

zijn.

6.1. Vast staat dat de aanvraag betrekking heeft op de bouw van de woning in afwijking van het bestemmingsplan, omdat de situering van de woning buiten het bouwvlak ligt met de bestemming "Wonen", ongeveer 25 meter verderop in het weiland op gronden met de bestemming "Agrarisch" en de nadere gebiedsaanduiding "open landschap". Gronden met deze aanduiding zijn mede bestemd voor het in stand houden van de openheid van het landschap. Bij het bestemmingsplan hoort het "Beeldkwaliteitsplan Agrarische Enclave, Handreikingen ruimtelijke kwaliteit en welstandskader". Daarnaast is het gemeentelijk ruimtelijk beleid voor stad- en landschapsontwikkeling neergelegd in de zogenoemde Apeldoornse Kookboeken. De locatie is gelegen in broeklandschap, waarvan de openheid als een van de kernkwaliteiten behouden dient te blijven. De woning is gebouwd in het weiland voorbij de sloot die de kavelgrens van het erf vormt en is ongeveer 1.20 meter hoger dan het omliggende maaiveld en de beide andere woningen op het erf.

6.2. Bij zijn beoordeling of de situering van de woning al dan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, heeft de raad zich gebaseerd op een analyse van zijn eigen landschapsarchitecten en het extern advies "Landschappelijke Toets Nieuwbouw [locatie 5]-[locatie 2] Uddel" van TLU landschapsarchitecten (hierna: TLU) van april 2018. Naar aanleiding van het advies van de STAB van 14 september 2021 heeft de raad nogmaals extern advies ingewonnen. Dit keer bij Van Paridon x De Groot landschapsarchitecten (hierna: Van Paridon). De bevindingen van Van Paridon zijn vervat in het rapport "Erf [locatie 1]/[locatie 2] Uddel, Second opinion landschappelijke situatie" van 5 november 2021.

Uit het advies van TLU volgt dat de bouw van de woning vanuit landschappelijk oogpunt niet geoorloofd is, omdat de woning niet wegvalt in de bosrand maar vooruitgeschoven in het landschap staat en te hoog is gebouwd in de open ruimte, vanwege een gerealiseerde kelder die niet is vergund.

Volgens de notitie van mRO leidt de inpassing van de woning echter niet tot een onevenredige aantasting van het landschap. Volgens mRO is TLU namelijk bij zijn advies uitgegaan van selectief en suggestief beeldmateriaal, in plaats van een landschappelijk ingepaste eindsituatie.

Op verzoek van de Afdeling heeft de STAB vervolgens een onderzoek ter plaatse verricht. De STAB komt tot de conclusie dat de huidige positie van de woning de openheid van het landschap aantast, maar dat de omvang van die aantasting klein is.

Volgens het college getuigt dit advies van de STAB echter van een te beperkte visie op de landschappelijke gevolgen van de woning. Hierbij wijst het college op het voormelde rapport van Van Paridon x De Groot van 5 november 2021, waarin staat dat de landschappelijke gevolgen van het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning voor de locatie [locatie 1]/[locatie 2] onevenredig groot zijn. De raad heeft na kennisneming van het rapport van de STAB en van het rapport van Van Paridon en De Groot geen aanleiding gezien om terug te komen van zijn conclusie dat de aanvraag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening omdat de situering van de woning een onaanvaardbare aantasting is van het open landschap.

6.3. De Afdeling stelt voorop dat het perceel waarop de woning is gerealiseerd niet alleen de bestemming "Agrarisch" heeft, maar ook de nadere gebiedsaanduiding "open landschap". De Afdeling is van oordeel dat de raad aan die aanduiding groot gewicht heeft mogen toekennen en zich op het standpunt mocht stellen dat de woning een in ruimtelijk opzicht onwenselijke aantasting van de openheid van het landschap met zich brengt door de solitaire positie ten opzichte van de andere erfbouw. De Afdeling volgt de rechtbank in haar conclusie dat

bij deze beoordeling uit mocht worden gegaan van een beoordeling van de situatie op locatieniveau in plaats van het door [appellant A] en [appellant B] bepleite hogere schaalniveau. Met de rechtbank is de Afdeling verder van oordeel dat de compensatiemogelijkheden (in de zin van landschappelijke inpassing), die geen onderdeel uitmaken van de aanvraag niet opwegen tegen het definitief kwijtraken van een deel van de openheid die typerend is voor deze agrarische enclave. De raad heeft, mede onder verwijzing naar de second opinion van Van Paridon en De Groot, het onomkeerbare effect van de woning op de openheid van het landschap zwaar mogen laten wegen.

6.4. Over het beroep dat [appellant A] en [appellant B] hebben gedaan op het gelijkheidsbeginsel, waarbij zij hebben gesteld dat op andere locaties wel bebouwing in open landschap is toegestaan, overweegt de Afdeling het volgende. De Afdeling stelt voorop dat [appellant A] en [appellant B] niet hebben gewezen op in hun ogen vergelijkbare gevallen waarin de raad wel een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven voor bebouwing in open landschap, in afwijking van het bestemmingsplan. Zij wijzen namelijk op een wijzigingsplan en op een bestemmingsplan. Alleen al daarom zijn deze gevallen niet vergelijkbaar. Voor zover van belang heeft de rechtbank terecht overwogen dat ook overigens geen sprake is van vergelijkbare gevallen. Ten aanzien van de verwijzing van [appellant A] en [appellant B] naar het wijzigingsplan "Agrarische Enclave wijziging 2" heeft de rechtbank terecht overwogen dat dat bestemmingsplan de uitbreiding van een bedrijf met een bedrijfshal mogelijk maakt, die landschappelijk is ingepast, is voorzien van een groene omzoming en ruimtelijk is aangesloten op naastgelegen kavels. In dit opzicht verschilt die situatie van de thans aan de orde situatie. Verder heeft de rechtbank over het bestemmingsplan "[locatie 3] en [locatie 4] Uddel" terecht overwogen dat dat bestemmingsplan weliswaar ziet op wonen maar dat het ook gericht is op natuur- en waterverbetering, waarbij grote oppervlakten nieuwe natuur zijn gecreëerd en een waardevolle beek is vrij komen te liggen. Ook in zoverre is geen sprake van vergelijkbare gevallen. De rechtbank heeft het beroep op het gelijkheidsbeginsel daarom terecht verworpen.

De betogen slagen niet.

Evenredigheid

7. [appellant A] en [appellant B] voeren aan dat de rechtbank bij de beoordeling van de belangenafweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening niet heeft onderkend dat de weigering om de vergunning te verlenen onevenredige gevolgen heeft. Zij wijzen erop dat voor hen zeer grote financiële belangen op het spel staan omdat de weigering van de vergunning tot gevolg heeft dat de woning moet worden afgebroken en elders opnieuw moet worden opgebouwd. Zij wijzen op voortdurende spanning en frustratie die zij de afgelopen jaren hebben ervaren vanwege de onwillige houding van de gemeente. [appellant A] en [appellant B] wijzen hierbij op de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022 ([ECLI:NL:RVS:2022:285](#)), waarin de Afdeling in rechtsoverweging 7 e.v. een nieuw kader heeft verwoord voor de toetsing van het evenredigheidsbeginsel. In een nader stuk hebben zij voorts gesteld, voor zover hier van belang, dat een evenredigheidstoets ontbreekt in het raadsvoorstel van 24 mei 2017, strekkende tot weigering van de ontwerp-verklaring van geen bedenkingen en in het raadsbesluit van 11 oktober 2018 waarbij de verklaring van geen bedenkingen werd geweigerd. Zij betogen dat de rechtbank de weigering op dit punt intensiever had moeten toetsen.

7.1. De Afdeling volgt dit betoog niet. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank onderkend dat de (financiële) belangen aan de kant van [appellant A] en [appellant B] groot

zijn en de situatie veel persoonlijk leed veroorzaakt. De rechtbank heeft echter terecht overwogen dat de raad de ruimtelijke effecten op de openheid van het landschap zwaarder heeft mogen laten wegen. De gevolgen van die uitkomst zijn niet onevenredig met de daarmee te dienen belangen. De Afdeling licht dit als volgt toe. Het gaat in deze procedure uitsluitend om de weigering van de omgevingsvergunning, na de weigering door de raad om een verklaring van geen bedenkingen te verlenen. Zoals hiervoor, onder 4., uiteen is gezet, kan de verklaring slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. De raad komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid een verklaring van geen bedenkingen te verlenen, beleidsruimte toe en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad redelijkerwijs heeft kunnen besluiten de verklaring te weigeren. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de verklaring te dienen doelen. Aldus geeft de Afdeling in de nu voorliggende zaak toepassing aan het in de aangehaalde uitspraak van 2 februari 2022 ontwikkelde toetsingskader voor een beroep op het evenredigheidsbeginsel als bedoeld in artikel 3:4, tweede lid, van de Awb voor besluiten die berusten op een discretionaire bevoegdheid. Zoals hiervoor onder 6.3. overwogen is de Afdeling van oordeel dat de rechtbank terecht tot de conclusie is gekomen de raad zich op het standpunt mocht stellen dat de woning een in ruimtelijk opzicht onwenselijke aantasting van de openheid van het landschap met zich brengt en dat de compensatiemogelijkheden (in de zin van landschappelijke inpassing) niet opwegen tegen het definitief kwijtraken van een deel van de openheid die typerend is voor de agrarische enclave. Daarmee heeft de raad dit ruimtelijke belang als gezegd zwaar mogen laten wegen. [appellant A] en [appellant B] wijzen op hun concrete belangen, gemoeid bij het kunnen behouden van de inmiddels vrijwel geheel afgebouwde woning. Zij gaan daarbij uit van complete afbraak en een financieel nadeel van meer dan een miljoen euro ten gevolge van het besluit om de vergunning ter legalisering te weigeren. Deze omstandigheden zijn echter niet het inherente gevolg van de weigering van de vergunning en de ruimtelijke afweging die de raad daartoe heeft gemaakt, maar van het gegeven dat de woning er al staat en in afwijking is opgericht van de daarvoor in 2016 op basis van het bestemmingsplan afgegeven omgevingsvergunning. De Afdeling merkt ten overvloede nog op dat het [appellant A] en [appellant B] vrij staat om zo mogelijk in overleg met het college desgewenst tot een gewijzigde aanvraag te komen. De raad heeft naar het oordeel van de Afdeling de concrete belangen aan de kant van [appellant A] en [appellant B] bij het nu voorliggende besluit daarom voldoende onderkend. Zoals ter zitting is bevestigd, heeft de raad zich bij zijn besluit gebaseerd op een aanvraag omgevingsvergunning ter volledige legalisering van de intussen feitelijk vrijwel geheel gerealiseerde woning, dat wil zeggen met inachtneming van de situering daarvan, de hoogte en de feitelijke inhoud, inclusief bijbehorende onderkeldering. De situering buiten het bouwvlak, met nadelige gevolgen voor de openheid van het landschap, was daarbij van doorslaggevend belang. De Afdeling concludeert gelet op al het voorgaande dat de nadelige gevolgen van het weigeren van de verklaring van geen bedenkingen niet onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen doelen. Nu dit besluit van de raad ook in zoverre voor rechtmatig moet worden gehouden, heeft het college de omgevingsvergunning terecht geweigerd. De rechtbank is terecht, zij het deels op andere gronden, tot die conclusie gekomen. Het betoog slaagt niet.

Vertrouwensbeginsel

7.2. Het betoog van [appellant A] en [appellant B] dat de rechtbank ten onrechte het beroep op het vertrouwensbeginsel heeft verworpen, slaagt niet. De gronden die zij hierover in

hoger beroep hebben aangevoerd zijn zo goed als een herhaling van wat in beroep daarover is aangevoerd. De rechtbank is daarop gemotiveerd ingegaan, in het kader van de inhoudelijke beoordeling van het beroep van [appellant A]. [appellant A] en [appellant B] hebben geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van de gronden over het vertrouwensbeginsel in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank en in de onder 9.4 opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover de rechtbank het beroep van [appellant B] niet-ontvankelijk heeft verklaard. De Afdeling zal, doende wat de rechtbank had behoren te doen, het beroep van [appellant B] alsnog ongegrond verklaren. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd, met verbetering van de gronden.

9. Het college moet de in hoger beroep gemaakte proceskosten vergoeden. Nu de uitkomst in deze zaak is dat zowel het beroep van [appellant A] als het beroep van [appellant B] ongegrond is, hoeft het college de kosten in beroep niet te vergoeden.

Voor zover [appellant A] en [appellant B] beiden hebben verzocht om vergoeding van reiskosten en verletkosten in verband met het bijwonen van de zitting in hoger beroep, overweegt de Afdeling dat die kosten slechts eenmaal worden vergoed bij appellanten die samen hoger beroep hebben ingesteld. Nu [appellant C] de door haar opgegeven verletkosten niet met stukken heeft onderbouwd, en [appellant A] wel met stukken heeft onderbouwd dat hij € 28,50 aan verletkosten heeft per uur, zal de Afdeling de vergoeding voor verletkosten berekenen op basis van dat uurtarief en een forfaitair aantal uren van 6, zodat de te vergoeden verletkosten worden vastgesteld op € 171,00.

Schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn

10. [appellant A] en [appellant B] hebben in een nader stuk verzocht om een schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

10.1. De Afdeling zal - zoals tijdens de zitting is toegelicht - in een afzonderlijke uitspraak oordelen over het verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, waartoe de Afdeling het onderzoek zal heropenen. Aan deze zaak zal het procedurenummer 202100305/2/R4 worden toegekend.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 7 december 2020 in zaak nr. 18/6636, voor zover het beroep van [appellant B] en [appellant C] niet-ontvankelijk is verklaard;

III. verklaart het beroep van [appellant B] en [appellant C] ongegrond;

IV. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] en [appellant C] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.877,18, waarvan € 1.674,00 is toe te rekenen aan een door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Apeldoorn aan [appellant A] en [appellant B] en [appellant C] het door hen voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 270,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

VII. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend onder zaak nr. 202100305/2/R4 ter voorbereiding van een nadere uitspraak omtrent de gevorderde schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn.

Aldus vastgesteld op 26 mei 2023 door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. J.M. Willems en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.L.M. van Loo, griffier.

w.g. Helder
voorzitter

w.g. Van Loo
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 31 mei 2023

418-991

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen

Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c

Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...]

Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a

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;"

Artikel 2.20a luidt:

"Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor voor het verlenen van de omgevingsvergunning een verklaring vereist is als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, wordt de omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd indien de verklaring is geweigerd."

Artikel 2.27, eerste lid, luidt:

"In bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevallen wordt een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. [...]"

Besluit omgevingsrecht

Artikel 6.5

1 Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend dan nadat de gemeenteraad van de gemeente waar het project geheel of in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft [...].

2 De verklaring kan slechts worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. [...]