

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:4778

Datum uitspraak

20 december 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 18 december 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Valkenswaard aan [appellante sub 1] een tijdelijke vergunning verleend voor het bouwen van een opslagloods, hekwerk met een poort, het plaatsen van twee vlaggenmasten, het ophogen van het terrein, de afwijking van het bestemmingsplan en de aanleg van een uitweg op het perceel aan de [locatie 1] te Valkenswaard, kadastraal bekend gemeente Valkenswaard, sectie E, nummer 914. [appellante sub 1] exploiteert sinds 1969 een bedrijf dat zich toelegt op de handel, verkoop en aanleg van hout en sierbestrating, aanvankelijk alleen aan de [locatie 2] en sinds 2018 ook aan de [locatie 1] te Valkenswaard. Omdat verhuurder [partij], eigenaar van de gronden aan de [locatie 2], de huurovereenkomst per 31 december 2021 heeft opgezegd, wenst [appellante sub 1] haar bedrijfsactiviteiten daar vandaan te verplaatsen naar het perceel dat direct is gelegen naast [locatie 1]. Om deze verplaatsing mogelijk te maken heeft zij op 23 september 2020 een aanvraag voor een tijdelijke vergunning ingediend voor de bouw van een loods, een hekwerk met een poort en het plaatsen van twee vlaggenmasten.

Volledige tekst

202205718/1/R2.

Datum uitspraak: 20 december 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1],
2. [appellant sub 2A], [appellante sub 2B] en [appellant sub 2C] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), allen wonend te Valkenswaard, appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 2 september 2022 in zaak nr. 21/1711 in het geding tussen:

[appellante sub 1]

en

het college van burgemeester en wethouders van Valkenswaard.

Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2020 heeft het college aan [appellante sub 1] een tijdelijke vergunning verleend voor het bouwen van een opslagloods, hekwerk met een poort, het plaatsen van twee vlaggenmasten, het ophogen van het terrein, de afwijking van het bestemmingsplan en de aanleg van een uitweg op het perceel aan de [locatie 1] te Valkenswaard, kadastraal bekend gemeente Valkenswaard, sectie E, nummer 914 (hierna: het perceel).

Bij besluit van 8 juni 2021 heeft het college de door het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, [appellant sub 2], en [partij A] en [partij B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [partij]) daartegen gemaakte bezwaren gegrond verklaard, het besluit van 18 december 2020 herroepen en de vergunning alsnog geweigerd.

Bij uitspraak van 2 september 2022 heeft de rechtbank het door [appellante sub 1] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 8 juni 2021 vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante sub 1] hoger beroep ingesteld. [appellant sub 2] heeft incidenteel hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante sub 1] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 2 oktober 2023, waar [appellante sub 1], vertegenwoordigd door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, en [gemachtigde A] en [gemachtigde B], [appellant sub 2], in de persoon van [appellante sub 2B] en [appellant sub 2C], en het college, vertegenwoordigd door mr. M.C.L. Walta, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het wettelijke kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

2. [appellante sub 1] exploiteert sinds 1969 een bedrijf dat zich toelegt op de handel, verkoop en aanleg van hout en sierbestrating, aanvankelijk alleen aan de [locatie 2] en sinds 2018 ook aan de [locatie 1] te Valkenswaard. Omdat verhuurder [partij], eigenaar van de gronden aan de [locatie 2], de huurovereenkomst per 31 december 2021 heeft opgezegd, wenst [appellante sub 1] haar bedrijfsactiviteiten daar vandaan te verplaatsen naar het perceel dat direct is gelegen naast [locatie 1]. Om deze verplaatsing mogelijk te maken heeft zij op 23 september 2020 een aanvraag voor een tijdelijke vergunning ingediend voor de bouw van een loods, een hekwerk met een poort, het plaatsen van twee vlaggenmasten, het uitvoeren van een werk, de afwijking van het bestemmingsplan en de aanleg van een uitweg. Op termijn wenst [appellante sub 1] haar bedrijfsactiviteiten op basis van een vast te stellen bestemmingsplan dat dit mogelijk maakt permanent te verplaatsen naar het perceel.

3. Op 18 december 2020 heeft het college, met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in samenhang met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), de vergunning verleend als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo. Het college heeft de vergunning tevens verleend voor de activiteiten als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en b, en artikel 2.2, eerste lid, onder e, van de Wabo. Op 8 juni 2021 heeft het college naar aanleiding van daartegen gemaakte bezwaren het besluit tot verlening van de vergunning herroepen en alsnog geweigerd. De rechtbank heeft het daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en dat besluit vernietigd, maar de rechtsgevolgen ervan in stand gelaten, omdat de rechtbank zich kon vinden in het besluit van het college om de vergunning te weigeren. [appellante sub 1] is het oneens met het in stand blijven van de rechtsgevolgen.

4. Ten tijde van het besluit van 8 juni 2021 gold ter plaatse het bestemmingsplan "Buitengebied", vastgesteld op 27 juni 2013. Op grond hiervan rustten op het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden" en de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie 4", "Waarde - Cultuurhistorie" en "Waarde - Geomorfologie". Het bouwen van de loods en het beoogde gebruik als showtuin en buitenopslag is in strijd met het bestemmingsplan.

Aangevallen uitspraak

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college het primaire besluit tot verlening van de vergunning ten onrechte heeft herroepen met alleen een verwijzing naar het advies van de bezwaarschriftencommissie. Volgens de rechtbank is daarmee een deugdelijke motivering en belangenafweging geheel achterwege gebleven. Hierdoor heeft het college het besluit tot verlening van de vergunning in strijd met artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) niet op grond van de bezwaren volledig heroverwogen. Alleen al om deze reden heeft de rechtbank het beroep gegrond verklaard en het besluit van 8 juni 2021 vernietigd.

De rechtbank heeft vervolgens op grond van de volgende motivering, aan de hand van een weigeringsgrond die het college in het verweerschrift in beroep naar voren heeft gebracht, de rechtsgevolgen van het besluit in stand gelaten.

De rechtbank acht niet aannemelijk dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. De aanvraag heeft tevens betrekking op het bouwen van bouwwerken,

waaronder een loods. Volgens de rechtbank is het daardoor niet eenvoudig mogelijk - en daarmee niet aannemelijk - om de activiteiten zonder onomkeerbare gevolgen na 10 jaar te staken. Het college heeft zich naar het oordeel van de rechtbank daarom terecht op het standpunt gesteld dat de activiteiten zich niet lenen voor een tijdelijke vergunning als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor en de vergunning daarom mogen weigeren. De rechtbank heeft tot slot overwogen dat zij daardoor niet toekomt aan de vraag of de verlening van de omgevingsvergunning al dan niet in strijd is met de Structuurvisie Valkenswaard, het Landschapsontwikkelingsplan en het provinciaal beleid in de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant.

Het hoger beroep

In stand laten van de rechtsgevolgen door de rechtbank

6. [appellante sub 1] kan zich er niet mee verenigen dat de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 8 juni 2021 in stand heeft gelaten. Volgens haar heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de situatie zich niet leent voor een tijdelijke vergunning als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor. De activiteiten op grond van de vergunning kunnen volgens [appellante sub 1] wel degelijk zonder onomkeerbare gevolgen worden beëindigd. Het ontmantelen en verwijderen van de bebouwing op het perceel en het vervolgens in oorspronkelijke staat brengen van het perceel leidt ertoe dat deze activiteiten zonder onomkeerbare gevolgen kunnen worden beëindigd, aldus [appellante sub 1]. In dat verband brengt zij naar voren dat de opslagloods een eenvoudig bouwpakket is dat niet in de bodem zal worden aangebracht en niet belet dat de situatie na ommekomst van de termijn op eenvoudige wijze hersteld wordt in de oorspronkelijke staat. Ook tasten de beoogde activiteiten volgens [appellante sub 1] de archeologische, cultuurhistorische en aardkundige waarden op het perceel niet aan. Volgens [appellante sub 1] kon de vergunning dan ook worden verleend met toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor.

6.1. Het college heeft zich in het verweerschrift in beroep onder meer op het standpunt gesteld dat de facto sprake is van een permanente ontwikkeling, waarvoor het instrument van een tijdelijke omgevingsvergunning zich niet leent.

6.2. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is het ook voor een activiteit die voorziet in een permanente behoefte mogelijk om met toepassing van artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor een vergunning te verlenen. Het is voor de toepasbaarheid van artikel 4, aanhef en onderdeel 11, van bijlage II van het Bor uitsluitend vereist dat het feitelijk mogelijk en aannemelijk is dat de vergunde activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Niet van belang is of het aannemelijk is dat de vergunde activiteit ook daadwerkelijk na 10 jaar zal worden beëindigd (vergelijk de uitspraken van 29 november 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3276](#) en 4 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1112](#)).

Anders dan de rechtbank heeft overwogen, kan de omstandigheid dat het college het initiatief van [appellante sub 1] als een permanente ontwikkeling heeft aangemerkt, in het licht van deze rechtspraak dan ook niet dienen als onderbouwing dat de situatie zich niet leent voor een vergunning als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II bij het Bor.

De Afdeling volgt de rechtbank evenmin in haar oordeel dat niet aannemelijk is dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen na 10 jaar kan worden gestaakt. [appellante sub 1] heeft toegelicht dat zij de tijdelijke bebouwing op haar perceel kan ontmantelen en verwijderen en het perceel vervolgens eenvoudig in oorspronkelijke staat kan terugbrengen. Op de zitting heeft [appellante sub 1] nader toegelicht dat de poeren ten behoeve van de fundering van de loods niet in de oorspronkelijke grond op het perceel worden gezet, maar in daarvoor opgehoogde grond. Anders dan het college en de rechtbank acht de Afdeling het op grond hiervan aannemelijk gemaakt dat de vergunde activiteit zonder onomkeerbare gevolgen na 10 jaar kan worden beëindigd.

De rechtbank heeft gelet hierop ten onrechte geoordeeld dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de situatie zich niet leent voor een tijdelijke vergunning als bedoeld in artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor en de vergunning daarom mocht weigeren. Dat betekent dat de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit van 8 juni 2021 niet om die reden in stand heeft kunnen laten.

Het betoog slaagt.

In stand laten van de rechtsgevolgen door de Afdeling?

7. Met het oog op finale geschilbeslechting ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of zij de rechtsgevolgen van het besluit van 8 juni 2021 in stand kan laten om andere redenen dan de rechtbank aan haar uitspraak ten grondslag heeft gelegd.

7.1. Het college heeft zich in het verweerschrift in beroep tevens op het standpunt gesteld dat de beoogde activiteiten in strijd zijn met het behoud van een groen landschap en de ontwikkeling van natuur als bedoeld in de gemeentelijke Structuurvisie Valkenswaard, het gemeentelijke Landschapsontwikkelingsplan en het provinciale beleid in de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant.

7.2. Zoals hiervoor, onder 5, is overwogen is de rechtbank niet toegekomen aan de vraag of de verlening van de vergunning al dan niet in strijd is met de Structuurvisie Valkenswaard, het Landschapsontwikkelingsplan en de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant. De rechtbank heeft zich daarom geen inhoudelijk oordeel gevormd over de vraag of de beoogde activiteiten daarmee in strijd zijn en de rechtsgevolgen van het besluit van 8 juni 2021 om die reden in stand kunnen blijven.

7.3. Omdat het college deze weigeringsgrond pas in het verweerschrift in beroep aan het besluit van 8 juni 2021 ten grondslag heeft gelegd, de rechtbank aan een beoordeling hiervan niet is toegekomen en het standpunt van het college niet zodanig geconcretiseerd is dat de andere partijen zich daarover in voldoende mate hebben kunnen uitlaten, ziet de Afdeling in deze zaak geen grond om de rechtsgevolgen van het besluit van 8 juni 2021 op deze weigeringsgrond in stand te laten. Daarvoor acht zij in dit geval nadere besluitvorming van het college van belang, waar de andere partijen dan desgewenst gericht op kunnen reageren.

Het incidenteel hoger beroep

8. [appellant sub 2] betoogt dat het besluit van 8 juni 2021 in strijd is met de goede ruimtelijke ordening. Hiertoe voert hij onder meer aan dat uit dit besluit geen kenbare

belangenafweging blijkt, en een zorgvuldige toetsing aan het gemeentelijke en provinciale ruimtelijke beleid niet heeft plaatsgevonden.

8.1. [appellante sub 1] betoogt dat [appellant sub 2] geen belanghebbende is, omdat hij op ruime afstand van het perceel woont, geen zicht op de beoogde loods zal hebben door de voorziene landschappelijke inpassing, en, voor zover er wel zicht op het perceel zou bestaan, dit bestaande uitzicht niet verandert doordat de loods in lijn wordt gebouwd met de bestaande bebouwing. Ook onderscheidt het belang van [appellant sub 2] zich volgens [appellante sub 1] niet van dat van de andere bewoners aan de Minister Aalbersestraat te Valkenswaard.

Daarnaast betoogt [appellante sub 1] dat [appellant sub 2] niet gerechtigd is incidenteel hoger beroep in te stellen, omdat hij derde-partij was bij de rechtbankprocedure.

Bovendien zet [appellant sub 2] in zijn incidenteel hogerberoepschrift niet uiteen op welke gronden de rechtbank tot een onjuist oordeel is gekomen, aldus [appellante sub 1].

8.2. Artikel 8:110, eerste lid, van de Awb luidt: "Indien hoger beroep is ingesteld, kan degene die ook hoger beroep had kunnen instellen, incidenteel hoger beroep instellen (...)".

Artikel 8:104, eerste lid, onder a, luidt: "Een belanghebbende en het bestuursorgaan kunnen hoger beroep instellen tegen: een uitspraak als bedoeld in artikel 8:66, eerste lid, (...) van de rechtbank".

8.3. Over het betoog van [appellante sub 1] dat [appellant sub 2] niet gerechtigd is tot het instellen van incidenteel hoger beroep, overweegt de Afdeling dat het zijn van derde-partij in een beroepsprocedure bij de rechtbank op zichzelf niet betekent deze partij geen incidenteel hoger beroep kan instellen.

8.4. Over het betoog van [appellante sub 1] dat [appellant sub 2] geen belanghebbende is, overweegt de Afdeling als volgt. Wie rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, is in beginsel belanghebbende bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' van de activiteit is een correctie op dit uitgangspunt. Zonder gevolgen van enige betekenis heeft iemand geen persoonlijk belang bij het besluit. Hij onderscheidt zich dan onvoldoende van anderen. Om te bepalen of er gevolgen van enige betekenis voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van iemand zijn, kijkt de Afdeling naar de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (onder andere geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat. Zij bekijkt die factoren zo nodig in onderlinge samenhang.

Hoewel het perceel op een afstand van ongeveer 190 m van de woningen van [appellant sub 2] is gelegen, staat vast dat [appellant sub 2] hier zicht op heeft. Dat de beoogde loods op het perceel landschappelijk zal worden ingepast, maakt niet dat [appellant sub 2] geen zicht zal hebben op deze loods dan wel de inpassing daarvan door middel van bomen en (ander) groen. Ook de omstandigheid dat de loods in lijn met de bestaande bebouwing in de omgeving van het perceel wordt gebouwd, laat onverlet dat [appellant sub 2] zicht op de loods zal hebben. [appellant sub 2] is daarom belanghebbende bij het besluit van 8 juni 2021.

8.5. De Afdeling stelt vast dat het incidenteel hoger beroep zich niet richt tegen dragende overwegingen van de aangevallen uitspraak. Zoals ook op de zitting bij de Afdeling is besproken, streeft [appellant sub 2] met het incidenteel hoger beroep na waar de uitspraak van de rechtbank al toe strekt, namelijk de weigering van de vergunning. Het incidenteel hoger beroep kan daarom niet leiden tot vernietiging daarvan (vergelijk de uitspraak van 8 oktober 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:3626](#)).

Conclusie en judiciële lus

9. Het hoger beroep is gegrond. Het incidenteel hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd, voor zover daarbij is bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit van 8 juni 2021 in stand blijven. De Afdeling bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige. Dit betekent dat het college een nieuw besluit moet nemen op de bezwaren van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, [appellant sub 2], en [partij], met inachtneming van deze uitspraak.

10. 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 op bezwaar alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

11. Het college moet de proceskosten van [appellante sub 1] vergoeden. Het college hoeft de proceskosten van [appellant sub 2] niet te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep ongegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 2 september 2022 in zaak nr. 21/1711, voor zover daarbij is bepaald dat de rechtsgevolgen van het besluit van 8 juni 2021 in stand blijven;

IV. bevestigt de uitspraak voor het overige;

V. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Valkenswaard te nemen nieuwe besluit op het bezwaar van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, [appellant sub 2A], [appellante sub 2B] en [appellant sub 2C], en [partij A] en [partij B], alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Valkenswaard tot vergoeding van bij [appellante sub 1] in verband met de behandeling van hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.511,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Valkenswaard aan [appellante sub 1] het door haar voor de behandeling van het hoger beroep betaalde

griffierecht ten bedrage van € 548,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H.J.M. Baldinger, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Baldinger
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Kuipers
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 december 2023

271-1075

BIJLAGE - Wettelijk kader

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1, eerste lid, luidt:

"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. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald,
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

[...]"

Artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, luidt:

"Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om:

- e. een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen, [...] geldt een zodanige bepaling als een verbod om een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, uit te voeren zonder omgevingsvergunning."

Artikel 2.12, eerste lid, luidt:

"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:

[...],

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

[...]."

Besluit omgevingsrecht

Artikel 4, bijlage II, luidt:

"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:

[...]

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."