

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:46

Datum uitspraak

10 januari 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 12 augustus 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad geweigerd aan [appellant] een vergunning te verlenen voor het bouwen van een berging op het perceel naast de [locatie 2] te Assendelft. [appellant] is eigenaar van het perceel aan de [locatie 1] in Assendelft, kadastraal bekend als P 976. Op dit perceel staat zijn woning. Verder is hij eigenaar van de percelen kadastraal bekend als P 975 en P 1281. Het perceel P 1281 vormt een smalle verbindingstrook tussen zijn woning en het perceel P 975. Aan de [locatie 2], tussen zijn woning en het perceel P 975, is een andere woning gelegen op het perceel P 1280. De vier percelen vormden tot 1955 één geheel, waarop zich een stolpboerderij bevond. Na afbraak van die boerderij zijn de percelen gesplitst en zijn ter plaatse twee woningen gebouwd. Toezichthouders van de gemeente Zaanstad hebben op 17 januari 2020 geconstateerd dat [appellant] aan het bouwen was op het perceel P 975, zonder de daarvoor benodigde vergunning. Het college heeft hem daarop een last onder dwangsom opgelegd strekkend tot het staken en gestaakt houden van de bouwwerkzaamheden.

Volledige tekst

202206294/1/R1.

Datum uitspraak: 10 januari 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Assendelft, gemeente Zaanstad,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 22 september 2022 in zaak nr. 21/4172 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zaanstad.

Procesverloop

Bij besluit van 12 augustus 2021 heeft het college geweigerd aan [appellant] een vergunning te verlenen voor het bouwen van een berging op het perceel naast de [locatie 2] te Assendelft.

Bij uitspraak van 22 september 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 oktober 2023, waar [appellant], bijgestaan door mr. K. Hollenberg, advocaat te Alkmaar, en het college, vertegenwoordigd door mr. C.J. Loggen-ten Hoopen, advocaat te Hoofddorp, L. Schouten, F. Oussouma, A. Espersen en M. den Hertog Bsc, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 7 mei 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van het perceel aan de [locatie 1] in Assendelft, kadastraal bekend als P 976. Op dit perceel staat zijn woning. Verder is hij eigenaar van de percelen kadastraal bekend als P 975 en P 1281. Het perceel P 1281 vormt een smalle verbindingsstrook tussen zijn woning en het perceel P 975. Aan de [locatie 2], tussen zijn woning en het perceel P 975, is een andere woning gelegen op het perceel P 1280. De vier percelen vormden tot 1955 één geheel, waarop zich een stolpboerderij bevond. Na afbraak van die boerderij zijn de percelen gesplitst en zijn ter plaatse twee woningen gebouwd.

Toezichthouders van de gemeente Zaanstad hebben op 17 januari 2020 geconstateerd dat [appellant] aan het bouwen was op het perceel P 975, zonder de daarvoor benodigde vergunning. Het college heeft hem daarop een last onder dwangsom opgelegd strekkend tot het staken en gestaakt houden van de bouwwerkzaamheden. [appellant] heeft op 7 mei 2020 een aanvraag gedaan voor een omgevingsvergunning om het bouwwerk te legaliseren. Het

college heeft de aanvraag bij brief van 8 september 2020 aangemerkt als een aanvraag om omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht toegepast. Het ontwerpbesluit heeft ter inzage gelegen voor een periode van 6 weken vanaf 4 maart 2021.

Bij besluit van 12 augustus 2021 heeft het college geweigerd de vergunning te verlenen. Hieraan heeft het college ten grondslag gelegd dat er geen sprake is van een bijbehorend bouwwerk, omdat de betrokken berging niet behoort tot het hoofdgebouw en daarom een afwijkingsvergunning nodig is. Het college heeft aangegeven niet mee te willen werken aan afwijking van het bestemmingsplan. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat de berging de doorzichten naar het achterland vertroebelt. Gelet op de ligging aan de hoogwatersloot met doorzichten naar het achterliggende landschap is verdichting daar volgens het college niet wenselijk. Daarbij is het bouwplan volgens het college ook vanuit stedenbouwkundig oogpunt niet conform de Nota woonbebouwing Zaanstad 2019 (hierna: de Nota), omdat de berging in oppervlakte en hoogte wordt vergroot ten opzichte van de vorige berging.

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat de berging niet aangemerkt kan worden als bijbehorend bouwwerk in de zin van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Volgens de rechtbank vormen de kadastrale percelen die in eigendom zijn van [appellant] niet één perceel, omdat het kadastrale perceel waarop de woning staat en het kadastrale perceel waarop de berging is voorzien, niet aan elkaar grenzen en er een woning tussen staat. Daarbij is de historische indeling niet van belang volgens de rechtbank, omdat gekeken moet worden naar de feitelijke actuele situatie.

Verder is de berging volgens de rechtbank in strijd met het bestemmingsplan, omdat de berging niet op hetzelfde erf staat als de woning en er gelet daarop geen sprake is van één erf in de zin van het bestemmingsplan. Daarbij is er volgens de rechtbank ook geen sprake van een zogenoemde "trendsetter-situatie", omdat er geen gelijksoortige architectuur in de omgeving is en de oorspronkelijke berging op deze locatie niet aangemerkt kan worden als trendsetter, omdat de berging er ten tijde van de aanvraag niet was.

Ten slotte oordeelde de rechtbank dat het college voldoende heeft gemotiveerd, waarom het niet bereid is mee te werken aan afwijking van het bestemmingsplan.

Kon de berging vergunningvrij worden opgericht?

4. [appellant] voert aan dat de rechtbank ten onrechte niet is toegekomen aan de vraag of sprake is van een vergunningvrij bouwwerk als bedoeld in artikel 2, aanhef en onderdeel 3, onder b dan wel artikel 3, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Bor. Volgens hem moeten de kadastrale percelen P 976 en P 975 samen als één perceel in de zin van het Bor worden aangemerkt en kon de berging daarom vergunningvrij worden opgericht. [appellant] voert daarbij aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de berging niet kan worden aangemerkt als een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1, aanhef en eerste lid, van bijlage II van het Bor. Daartoe voert hij aan dat het geen vereiste is dat het kadastrale perceel waarop het hoofdgebouw is gelegen, grenst aan het kadastrale perceel waarop het bijbehorende bouwwerk is voorzien. Volgens hem zorgt de tussenliggende woning niet voor een feitelijke scheiding tussen zijn woning en de berging. De berging is namelijk op geringe afstand gelegen en rechtstreeks bereikbaar via de verbindingsstrook. Daarbij is hij eigenaar van de beide gebouwen en kadastrale percelen. De woning en de berging worden als één geheel door hem gebruikt. Zo gebruikt hij de berging om zijn spullen in te bewaren. De

eigenaar van het perceel aan de [locatie 2] heeft daar geen toegang toe. Ook de rest van het perceel P 975 wordt door [appellant] gebruikt, onder andere als tuin en parkeerterrein. Ook heeft het college eerder wel een omgevingsvergunning verleend voor een bijgebouw op dezelfde plek, zo betoogt [appellant].

4.1. Artikel 2 van bijlage II van het Bor en artikel 3, onderdeel 1, van die bijlage wijzen categorieën van bouwwerken aan die vergunningvrij kunnen worden gebouwd.

Daarvoor dient in de eerste plaats sprake te zijn van een bijbehorend bouwwerk als bedoeld in artikel 1, aanhef en eerste lid, van bijlage II. Onder een bijbehorend bouwwerk wordt ingevolge artikel 1, aanhef en eerste lid, van bijlage II van het Bor verstaan: "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 het Bor en de daarbij behorende bijlagen ontbreekt een definitie van wat onder het begrip perceel moet worden verstaan. De Afdeling heeft eerder overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:677, dat voor de vraag of een bouwwerk op hetzelfde perceel staat de feitelijke actuele situatie, waaronder de inrichting en wijze van gebruik van de gronden van belang is. Niet doorslaggevend is of het bouwwerk op hetzelfde kadastrale perceel staat als het hoofdgebouw en of de kadastrale percelen in eigendom zijn van dezelfde persoon. Evenmin is bepalend of op de gronden dezelfde bestemming rust.

Vast staat dat in dit geval de woning van [appellant] aan de [locatie 1] het hoofdgebouw is. De Afdeling stelt verder vast dat deze woning op een ander kadastraal perceel is gelegen dan de locatie waarop de berging is voorzien. Die locatie is vanaf de woning van [appellant] bereikbaar via een smalle verbindingsstrook, die eveneens in eigendom is van [appellant].

De Afdeling is van oordeel dat de percelen niet kunnen worden aangemerkt als aaneengesloten stukken grond die visueel onderdeel van elkaar uitmaken. De Afdeling acht de smalle verbindingsstrook tussen de percelen daarvoor, gelet op de ligging en geringe omvang van die strook, onvoldoende. Verder blijkt ook uit luchtfoto's van de locatie dat de percelen optisch niet één geheel vormen. De Afdeling acht hierbij van belang dat er een ander gebouw, de woning aan de [locatie 2], tussen de percelen is gelegen. Verder staat naast de voorziene berging een garage die behoort bij de woning aan de [locatie 2] en is een deel van het kadastrale perceel P 975 nodig om met een voertuig die garage te bereiken. Gelet op de feitelijke actuele situatie heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de berging zich niet op hetzelfde perceel bevindt als het perceel waar het hoofdgebouw is gelegen en de berging dus geen bijbehorend bouwwerk is als bedoeld in artikel 1, aanhef en eerste lid, van bijlage II van het Bor. In verband daarmee is voor het realiseren van de berging op het perceel P 975 een omgevingsvergunning vereist.

Het betoog slaagt niet.

Is er strijd met het bestemmingsplan?

5. [appellant] voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat er strijd is met het bestemmingsplan, omdat de berging niet is voorzien op hetzelfde perceel als de woning. Het perceel is volgens hem direct bij de woning gelegen en feitelijk ingericht ten behoeve van de woning. Verder heeft de locatie, waarop de berging is voorzien evenals het perceel, waarop zijn woning staat de bestemming "Wonen".

5.1. Het gedeelte van het perceel P 975 waarop de berging is voorzien in het bouwplan, heeft op basis van het bestemmingsplan "Landelijk gebied Assendelft" de bestemming "Wonen". In

artikel 23.2.3 van de bouwregels bij deze bestemming is opgenomen dat binnen de bouwvlakken en op de bij de woning behorende erven die liggen binnen deze bestemming bijbehorende bouwwerken mogen worden gebouwd. In artikel 1.30 is een begripsbepaling opgenomen van het begrip "bijbehorend bouwwerk". De definitie in het bestemmingsplan volgt de definitie daarvan in het Bor. Gelet op wat onder 4.1. is overwogen kan de berging niet aangemerkt worden als bijbehorend bouwwerk. De rechtbank is terecht tot de conclusie gekomen dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. Het betoog slaagt niet.

Is er sprake van een zogenoemde "trendsetter-situatie"?

6. [appellant] voert aan dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het beroep op artikel 23.2.5 van de planregels niet slaagt. Volgens hem is er in de nabije omgeving gelijksoortige architectuur aanwezig, waardoor wel wordt voldaan aan de voorwaarden van dit artikel. De berging sluit volgens hem aan bij de verschijningsvorm van het bijgebouw aan de [locatie 2]. Hij heeft ter onderbouwing daarvan foto's overgelegd.

6.1. Artikel 23.2.5, aanhef en onder a, van de planregels luidt: "De bouwregels genoemd in lid 23.2.3 zijn niet van toepassing voor het bouwen van bijbehorende bouwwerken als: ten tijde van de aanvraag een (vergunde) trendsetter in hetzelfde bouwvlak of bij gelijke architectuur in de nabije omgeving aanwezig is. In dat geval wordt aangesloten bij de trendsetter voor zover deze meer mogelijkheden biedt;"

6.2. De Afdeling stelt vast dat de in dit artikel opgenomen uitzonderingsmogelijkheid van de bouwregels alleen van toepassing is op bijbehorende bouwwerken. Alleen al omdat de voorziene berging geen bijbehorend bouwwerk is, kan [appellant] geen beroep doen op dit artikel.

Het betoog slaagt niet.

Afwijken van het bestemmingsplan

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college heeft kunnen besluiten om in dit geval geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan en dat ook afdoende heeft gemotiveerd. Het beleid dat gericht is op het tegengaan van "vertroebeling" wordt vooral toegepast bij oude agrarische opstallen. De berging is niet waarneembaar vanaf de weg, dus kan niet gezegd worden dat het zicht op het achterland wordt vertroebeld. Aan het voorkomen van verkrotting wordt volgens [appellant] juist een bijdrage geleverd, omdat hij de oude berging heeft gesloopt en de nieuwe berging aansluit bij de garage van de burens. Daarbij wordt door de aansluiting met het bijgebouw op het belendende perceel de karakteristiek van het ensemble van het oorspronkelijke agrarische perceel versterkt. Verder voert [appellant] aan dat het besluit in strijd met het evenredigheidsbeginsel is. Het algemeen belang volgt uit de doelstellingen van de Nota. In dit geval gaat het om een kleine opstal, waardoor er geen strijd is met het doel van de Nota, en zijn er geen belangen van derden die zich verzetten tegen vergunningverlening. Daarbij kan het perceel door het weigeren van de vergunning alleen gebruikt worden als tuin en parkeerterrein, terwijl [appellant] het perceel juist heeft gekocht met het oog op het gebruik als berging. Daarbij heeft hij op het kadastrale perceel waarop zijn woning staat, niet voldoende ruimte voor het realiseren van een berging die met de auto bereikbaar is. Verder heeft hij al kosten gemaakt voor de sloop en de bouw van de berging en moet hij door de weigering wederom kosten maken voor de sloop van de berging.

7.1. 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 oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. 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 de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen.

7.2. De Afdeling is van oordeel dat het college deugdelijk heeft gemotiveerd waarom het geen medewerking verleent aan de afwijking van het bestemmingsplan. Het college heeft, onder verwijzing naar de Nota, uiteengezet dat vertroebeling van het zicht op het achterland ongewenst is om het open karakter van het lint te behouden. Daarbij heeft het college toegelicht dat met het vernieuwen van de berging geen ruimtelijke winst wordt behaald, omdat met het bouwplan de totale oppervlakte van de bebouwing toeneemt. In de omstandigheid dat de weigering voor [appellant] financiële gevolgen heeft, heeft het college geen aanleiding hoeven zien de omgevingsvergunning te verlenen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat [appellant] er zelf voor heeft gekozen de bestaande berging te slopen en te vervangen door een grotere berging zonder tevoren de vereiste vergunning aan te vragen. Hiermee heeft hij een risico genomen dat voor zijn rekening moet blijven. [appellant] heeft ook overigens geen bijzondere omstandigheden naar voren gebracht die aanleiding voor het college hadden moeten zijn om van dit beleid af te wijken. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat in dit geval de weigering onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Het college heeft een zwaarder gewicht mogen toekennen aan het in het gemeentelijk beleid vervatte algemeen belang, dan aan het belang van [appellant] om een berging te realiseren. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college heeft kunnen besluiten om in dit geval geen gebruik te maken van de bevoegdheid om af te wijken van het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. J.M.L. Niederer en mr. J.F. de Groot, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Uylenburg
voorzitter

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 januari 2024

195-1036