

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:1045

Datum uitspraak

13 maart 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 16 augustus 2019 heeft het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen van de bebouwing op het perceel aan de [locatie] te Amsterdam. [appellant] is eigenaar van de bebouwing op het perceel die hij gebruikt als woning. De bebouwing grenst aan de achterzijde van het historische grachtenpand "De Dolphijn" aan de Singel 140 en 142 te Amsterdam. De bebouwing bestaat uit twee te onderscheiden delen: een hoger deel en een daaraan grenzend lager deel. Dat lagere deel wordt door partijen aangeduid als de zijaanbouw. Beide delen bestaan uit een kelderverdieping en een daarboven gelegen verdieping. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de aanvraag had moeten toetsen aan de regels, behorend bij de bestemming "Tuin-3". Volgens [appellant] is bij de vaststelling van het bestemmingsplan een verkeerde bestemming aan de gronden toegekend. De aanvraag had daarom beoordeeld moeten worden als ware de zijaanbouw gelegen op gronden met de bestemming "Gemengd-1", die wonen toestaat.

Volledige tekst

202204464/1/R1.

Datum uitspraak: 13 maart 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Amsterdam,
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 10 juni 2022 in zaak nr. 20/4421 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam.

Procesverloop

Bij besluit van 16 augustus 2019 heeft het college geweigerd aan [appellant] een omgevingsvergunning te verlenen voor het verbouwen van de bebouwing op het perceel aan de [locatie 1] te Amsterdam (hierna: het perceel).

Bij besluit van 7 juli 2020 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 16 augustus 2019, onder aanvulling van de motivering daarvan, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 10 juni 2022 heeft de rechtbank het door [appellant] ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 23 januari 2024, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. M.H.J. van Riessen, advocaat te Amsterdam, en het college, vertegenwoordigd door mr. H.J. van der Wal, 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, dan 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 25 juni 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant] is eigenaar van de bebouwing op het perceel die hij gebruikt als woning. De bebouwing grenst aan de achterzijde van het historische [grachtenpand] aan de [locatie 2] en [locatie 3] te Amsterdam. De bebouwing bestaat uit twee te onderscheiden delen: een hoger deel en een daaraan grenzend lager deel. Dat lagere deel wordt door partijen aangeduid als de zijaanbouw (hierna: de zijaanbouw). Beide delen bestaan uit een kelderverdieping en een daarboven gelegen verdieping.

Met de aanvraag van 25 juni 2019 heeft [appellant] een omgevingsvergunning gevraagd voor het gedeeltelijk verhogen van het dak van de zijaanbouw en het plaatsen van daklichten daarin. Hierdoor wordt de stahoogte in de als keuken gebruikte ruimte verhoogd. Ook

worden de bestaande kozijnen aan de achterzijde van het gebouw vernieuwd, waarbij de gevelopeningen worden vergroot.

De aanvraag heeft betrekking op de activiteiten bouwen en gebruik in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo. Op grond van het bestemmingsplan "Westelijke Binnenstad" geldt ter plaatse de bestemming "Tuin-3".

Bij het besluit van 16 augustus 2019 is het college onder meer ervan uitgegaan dat het bouwplan in strijd is met artikel 19.2.2, onder b, van het bestemmingsplan, omdat de bestaande bouwhoogte van de zijaanbouw wordt vergroot. Volgens het college was het bevoegd om op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder 2°, in verbinding met artikel 4, aanhef en onderdeel 1, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), een omgevingsvergunning te verlenen. Maar het college was daartoe niet bereid onder meer, omdat met de realisering van het bouwplan de openheid van het binnenterrein onaanvaardbaar wordt verstoord.

Bij besluit van 7 juli 2020 heeft het college het bezwaar van [appellant] ongegrond verklaard en het weigeringsbesluit van 16 augustus 2019 in stand gelaten en nader gemotiveerd onder verwijzing naar het advies van de bezwaarschriftcommissie. Het college heeft aan het besluit, in afwijking van het besluit van 16 augustus 2019, niet ten grondslag niet gelegd dat het woongebruik van de zijaanbouw in strijd is met de bestemming. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat het bevoegd was op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1o, van de Wabo, in verbinding met artikel 29.4 van de planregels omgevingsvergunning te verlenen. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat bij realisering van het bouwplan aan de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied in onevenredige mate afbreuk wordt gedaan. Aan de in artikel 29 opgenomen voorwaarde om gebruik te mogen maken van die bevoegdheid, werd naar zijn opvatting dan ook niet voldaan.

De rechtbank heeft het beroep van [appellant] ongegrond verklaard. [appellant] is het hiermee niet eens en heeft daarom hoger beroep ingesteld.

Relevante wettelijke bepalingen

3. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Bestemming "Tuin-3" van toepassing?

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de aanvraag had moeten toetsen aan de regels, behorend bij de bestemming "Tuin-3". Volgens [appellant] is bij de vaststelling van het bestemmingsplan een verkeerde bestemming aan de gronden toegekend. De aanvraag had daarom beoordeeld moeten worden als ware de zijaanbouw gelegen op gronden met de bestemming "Gemengd-1", die wonen toestaat.

4.1. De Afdeling stelt aan de hand van de verbeelding vast dat aan de gronden waarop het bouwplan gelegen is, de bestemming "Tuin-3" is toegekend. Dit heeft tot gevolg dat de regels behorende tot die bestemming van toepassing zijn. Dit vormt ook het toetsingskader voor de beoordeling van de aanvraag door het college. De door [appellant] gewenste beoordeling van de aanvraag verhoudt zich niet tot het van toepassing zijnde toetsingskader. Het college was daarom niet bevoegd aan een andere bestemming dan "Tuin-3" te toetsen. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog slaagt niet.

Motivering weigering?

5. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college bij een afweging van de betrokken belangen tot zijn besluit mocht komen. Volgens [appellant] leidt het bouwplan namelijk niet tot een onevenredige afbreuk van de ruimtelijke kwaliteit. Zo is de ruimtelijke invloed van het bouwplan kleiner dan waarvan de rechtbank is uitgegaan. Weliswaar voorziet het bouwplan in een verhoging van het dak, maar ook in het verwijderen van de lichtkoepel. Hierdoor zal de hoogte van de bebouwing feitelijk afnemen, zo voert [appellant] aan. De rechtbank is hier ten onrechte aan voorbij gegaan. Ook betoogt [appellant] dat het bouwplan geen onevenredige gevolgen heeft voor de openheid of het groene karakter van de binnentuinen. Er is namelijk geen sprake van een verdere verstening van de omgeving, nu uitsluitend het dak van de zijaanbouw wordt verhoogd.

[appellant] voert verder aan dat hij met het bouwplan het voornemen heeft om het dak van de zijaanbouw te verduurzamen door dit te isoleren. Hij wijst erop dat volgens een op 15 juni 2020 opgestelde memo van de afdeling Ruimte en Duurzaamheid van de gemeente Amsterdam in zulke gevallen wijzigingen van daken worden toegestaan. Ook wijst hij erop dat het college de plaatsing van zonnepanelen aanmoedigt, waarvan de plaatsing ook leidt tot vermeerdering van het bouwvolume. Hij is van opvatting dat de weigering van de omgevingsvergunning hiermee niet in lijn is.

Volgens [appellant] is de rechtbank eraan voorbij gegaan dat het college te weinig gewicht heeft toegekend aan zijn belang bij het realiseren van het bouwplan, namelijk het vergroten van zijn woongenot.

5.1. De Afdeling ziet aanleiding eerst te beoordelen of het college bij het besluit op bezwaar terecht ervan is uitgegaan dat voor het bouwplan van het bestemmingsplan kon worden afgeweken met toepassing van het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1o, van de Wabo, in verbinding met artikel 29.4 van de planregels en dat daarmee op grond van de voorwaarden van artikel 29 van de planregels getoetst moet worden of het bereid is van die bevoegdheid gebruik te maken.

Op de zitting is door de Afdeling vastgesteld dat voor het bouwplan niet met toepassing van de genoemde artikelen een omgevingsvergunning kan worden verleend. De bouwhoogte wordt op grond van artikel 2.2 van de planregels bepaald ten opzichte van het peil. Op de bouwtekeningen is het peil vermeld. De bouwhoogte van de zijaanbouw is 2,01 meter en wordt volgens het bouwplan verhoogd tot 2.43 meter. Het bouwplan voorziet daarmee in een toename van de bouwhoogte van de zijaanbouw met meer dan 10%. Dat betekent het college niet bevoegd is bestaat om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1o, van de Wabo, in verbinding met artikel 29.4 van de planregels, voor het bouwplan een omgevingsvergunning te verlenen. De in artikel 29 opgenomen voorwaarden waren daarom niet van betekenis voor de vraag of kon worden afgeweken van het bestemmingsplan. De weigering omgevingsvergunning te verlenen is dan ook ondeugdelijk gemotiveerd.

De rechtbank en het college hebben dit niet onderkend. Het betoog slaagt in zoverre. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende dat wat de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 7 juli 2020 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 7:12 van de Awb voor vernietiging in aanmerking.

Instandlating rechtsgevolgen?

6. De Afdeling stelt vast dat het college op grond van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, van de Wabo, in verbinding met artikel 4, onderdeel 1, onder a, van bijlage II van het Bor, wel bevoegd is omgevingsvergunning te verlenen.

6.1. In het besluit van 16 augustus 2019 heeft het college toepassing gegeven aan die artikelen. Het college heeft zich wat betreft de verhoging van de bouwhoogte van de zijaanbouw op het standpunt gesteld dat dit leidt tot een onaanvaardbare verstoring van de openheid van de binnentuin en niet bijdraagt aan de leefbaarheid van de binnentuin. Het college heeft op de zitting te kennen heeft gegeven dat het bij toepassing van de bevoegdheid van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, van de Wabo dezelfde toetsingsmaatstaf hanteert als is neergelegd in artikel 29 van de planregels. De Afdeling stelt vast dat, hoewel de openheid van de binnentuinen kan worden beschouwd als onderdeel van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied, de in dat artikel opgenomen voorwaarden niet expliciet zijn gehanteerd in het besluit van 16 augustus 2019. Daarom ziet de Afdeling onvoldoende aanleiding om aan de hand van de in het besluit op bezwaar gegeven motivering te oordelen dat de rechtsgevolgen van het besluit in stand kunnen blijven.

Slotoverwegingen en proceskosten

7. Het college moet opnieuw op het bezwaar van [appellant] beslissen.

8. Met het oog op 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 alleen bij haar beroep kan worden ingesteld.

9. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Amsterdam van 20 juni 2022 in zaak nr. 20/4421;

III. verklaart het beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam van 7 juli 2020, met kenmerk JB.19.013994.001;

V. bepaalt dat tegen het te nemen nieuwe besluit alleen bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.500,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Amsterdam aan [appellant] het door hem voor de behandeling van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 274,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J. Gundelach, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, griffier.

w.g. Gundelach

lid van de enkelvoudige kamer
w.g. Van Heusden
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2024

163-1049

BIJLAGE

Wet algemene bepaling omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...]

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

Artikel 2.12

1. 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:

1o. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

[...];.

Bijlage II van het Besluit Omgevingsrecht

Artikel 4

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:

1. een bijbehorend bouwwerk of uitbreiding daarvan, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. niet hoger dan 5 m, tenzij sprake is van een kas of bedrijfsgebouw van lichte constructie ten dienste van een agrarisch bedrijf,

[...].

Bestemmingsplan "Westelijke Binnenstad"

Artikel 19.1

De voor 'Tuin - 3' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. tuinen en erven;
- b. keurtuinen, ter plaatse waar de aanduiding 'specifieke vorm van tuin - keurtuin' op de verbeelding voorkomt, met inachtneming van het bepaalde in 19.2.1;
- c. tuinhuisen, ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van tuin - keurtuin' op de plankaart is aangegeven, met inachtneming van het bepaalde in 19.2.1;
- d. gebouwen, met inachtneming van het bepaalde in 19.2.2;
- e. buitenruimte ten behoeve van kinderopvang en/of schoolplein, uitsluitend daar waar bebouwing op hetzelfde perceel als kinderopvang en/of school in gebruik is;
- f. ondergrondse parkeervoorzieningen, uitsluitend voor zover zij aanwezig zijn ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan en waarvoor tevens een onherroepelijke garagevergunning is verleend en met inachtneming van het bepaalde in artikel 19.5.1;
- g. voorzieningen ten behoeve van ondergrondse warmte- en koudeopslag.

Artikel 19.2.2

- a. Gebouwen die aanwezig zijn ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan mogen worden gehandhaafd en in zijn geheel worden vernieuwd, maar mogen niet worden vergroot. Dit betekent ook dat bebouwing niet ondergronds mag worden uitgebreid;
- b. De bouw- en goothoogte van gebouwen als bedoeld in 19.2.2, onder a, bedragen ten hoogste de bouw- en goothoogte, zoals aanwezig ten tijde van de terinzagelegging van het ontwerp van het plan;

[...].

Artikel 29

Toepassing van een bevoegdheid om bij omgevingsvergunning af te wijken mag niet tot gevolg hebben dat de karakteristiek van het stadsgezicht in onevenredige mate wordt aangetast en/of aan de ruimtelijke kwaliteit van het plangebied in onevenredige mate afbreuk wordt gedaan.

Indien niet op grond van een andere bepaling van deze regels bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken, is het dagelijks bestuur bevoegd bij omgevingsvergunning af te wijken van regels van dit plan, voor:

Artikel 29.4

Het overschrijden van minimale en maximale hoogte-, breedte-, diepte- en oppervlaktematen voor bebouwing als aangegeven op de verbeelding, dan wel zoals omschreven in de regels, mits de afwijking van enige maat niet meer dan 10 % bedraagt, met dien verstande dat geen extra bouwlaag mag worden gerealiseerd en de bestemmingsgrenzen op de verbeelding niet worden overschreden.