

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:2416

Datum uitspraak

12 juni 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 27 mei 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Boxmeer aan stichting B.I.E.B. Holthees een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van vier half vrijstaande woningen en het aanleggen van vier uitwegen op de locatie Horstenweg 12a, 14, 16 en 16a te Holthees. Het college heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd en het ontwerpbesluit ter inzage gelegd. [appellanten sub 1] hebben naar aanleiding van het ontwerpbesluit een zienswijze naar voren gebracht. Bij besluit van 27 mei 2020 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo. [appellanten sub 1] wonen aan de [locatie] in Holthees, vlakbij de percelen. Zij kunnen zich niet verenigen met het bouwplan. De rechtbank heeft geoordeeld dat, doordat de ruimtelijke onderbouwing niet gelijktijdig met het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen, niet is voldaan aan artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht.

Volledige tekst

202202743/1/R2.

Datum uitspraak: 12 juni 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellanten sub 1], beiden wonend te Holthees, gemeente Land van Cuijk,
 2. het college van burgemeester en wethouders van Land van Cuijk,
- appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 10 maart 2022 in zaak nr. 20/1834 in het geding tussen:

[appellanten sub 1]

en

het college van burgemeester en wethouders van Boxmeer, nu

Land van Cuijk

Procesverloop

Bij besluit van 27 mei 2020 heeft het college aan stichting B.I.E.B. Holthees een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van vier half vrijstaande woningen en het aanleggen van vier uitwegen op de locatie Horstenweg 12a, 14, 16 en 16a te Holthees (hierna: de percelen).

Bij uitspraak van 10 maart 2022 heeft de rechtbank het door [appellanten sub 1] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten sub 1] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft incidenteel hoger beroep ingesteld en een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellanten sub 1] hebben een zienswijze naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 13 februari 2024, waar [appellanten sub 1], bijgestaan door mr. G.T. van de Weerdt, rechtsbijstandsverlener in Leusden, en het college, vertegenwoordigd door mr. J. van der Velden, zijn verschenen. Verder is op de zitting stichting B.I.E.B. Holthees, vertegenwoordigd door [gemachtigden], als partij gehoord.

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 6 mei 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Op 6 mei 2019 heeft stichting B.I.E.B. Holthees een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het bouwen van vier half vrijstaande woningen en het aanleggen van vier uitwegen op de percelen. Ten tijde van de aanvraag en het besluit van 27 mei 2020 gold ter plaatse het bestemmingsplan "Horstenweg". Ingevolge artikel 5.2 van de planregels zijn ter plaatse maximaal twee vrijstaande woningen toegestaan. Het bouwplan is in strijd met dit bestemmingsplan. Het college heeft op 27 augustus 2019 het voornemen kenbaar gemaakt om de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen met toepassing van

artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo, om vier half vrijstaande woningen op de percelen te kunnen realiseren. Het college heeft de uniforme openbare voorbereidingsprocedure gevolgd en het ontwerpbesluit ter inzage gelegd. [appellanten sub 1] hebben naar aanleiding van het ontwerpbesluit een zienswijze naar voren gebracht. Bij besluit van 27 mei 2020 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3°, van de Wabo.

3. [appellanten sub 1] wonen aan de [locatie] in Holthees, vlakbij de percelen. Zij kunnen zich niet verenigen met het bouwplan.

4. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader

5. 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.

Uitspraak van de rechtbank

6. De rechtbank heeft geoordeeld dat, doordat de ruimtelijke onderbouwing niet gelijktijdig met het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen, niet is voldaan aan artikel 3:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De rechtbank heeft het besluit van 27 mei 2020, ondanks schending van deze rechtsregel, in stand gelaten met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, omdat het college de voor de beoordeling van het ontwerpbesluit redelijkerwijs noodzakelijke stukken aan [appellanten sub 1] heeft toegezonden en hun de gelegenheid heeft geboden om daarop te reageren. Bovendien is niet aannemelijk geworden dat andere belanghebbenden hebben afgezien van het naar voren brengen van zienswijzen vanwege de omstandigheid dat de ruimtelijke onderbouwing niet tezamen met het ontwerpbesluit ter inzage lag.

Daarnaast heeft de rechtbank geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bouwplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke onderbouwing. Volgens de rechtbank is voldoende duidelijk door wie de aanvraag is gedaan. Van verhaal van kosten van grondexploitatie was volgens de rechtbank op het moment van het nemen van het besluit van 27 mei 2020 nog geen sprake, omdat het gemeentelijke kavels betreft die nog niet aan stichting B.I.E.B. Holthees waren verkocht. Tot slot heeft het college volgens de rechtbank voldoende gemotiveerd waarom er, voor wat betreft de uitweg van kavel 4, is afgeweken van de "Beleidsregels aanvragen uitwegvergunningen gemeente Boxmeer" (hierna: de beleidsregels).

Incidenteel hoger beroep

7. De Afdeling zal het incidenteel hoger beroep van het college eerst bespreken, omdat dat gaat over de ontvankelijkheid van het beroep van [appellanten sub 1].

Uitweg

8. Het college betoogt dat de rechtbank [appellanten sub 1] ten onrechte ontvankelijk heeft verklaard in hun beroep, voor zover dat ziet op de afwijking van de beleidsregel voor de uitweg van kavel 4. Volgens het college is deze uitweg gesitueerd aan de Horstenweg,

terwijl de woning van [appellanten sub 1] is gelegen aan de Eikhofweg. Zij ondervinden daarom geen rechtstreeks feitelijke gevolgen van deze uitweg, aldus het college.

8.1. Op de zitting heeft het college erkend dat de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), onder 4.3 tot en met 4.8, aan dit betoog in de weg staat. In die uitspraak oordeelde de Afdeling, tegen de achtergrond van het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 14 januari 2021, Stichting Varkens in Nood, [ECLI:EU:C2021:7](#), dat aan degene die geen belanghebbende is bij een besluit waartegen door een ieder een zienswijze kan worden ingediend, maar die wel een zienswijze heeft ingediend tegen het ontwerpbesluit, in beroep niet kan worden tegengeworpen dat hij geen belanghebbende is. De Afdeling laat het incidenteel hoger beroep van het college op dit punt daarom verder onbesproken.

Het betoog slaagt niet.

Kostenverhaal

9. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot het oordeel is gekomen dat [appellanten sub 1] een beroep kunnen doen op het ontbreken van een exploitatieplan.

9.1. De Afdeling begrijpt het betoog van het college zo dat de rechtbank ten onrechte een inhoudelijk oordeel heeft gegeven over het beroep van [appellanten sub 1] dat is gericht tegen het niet vaststellen van het financiële deel van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

9.2. Op grond van artikel 8.2, vierde lid, van de Wro wordt als belanghebbende bij een besluit tot vaststelling van een exploitatieplan in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten over de in het besluit opgenomen gronden, of degene die eigenaar is van die gronden.

9.3. Als het college in dit geval een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, zouden [appellanten sub 1] niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt bij dit onderdeel van het exploitatieplan. Daarbij is van belang dat zij geen eigenaars zijn van gronden in het exploitatiegebied en ook niet een grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vierde lid, van de Wro hebben gesloten over de gronden in het exploitatiegebied. Gelet hierop en nu ook anders niet is gebleken van belangen van [appellanten sub 1] die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van dit onderdeel van een exploitatieplan, kunnen zij ook niet worden aangemerkt als belanghebbenden bij het niet vaststellen van dit onderdeel van een exploitatieplan.

9.4. Het beroep van [appellanten sub 1] is daarom op dit punt niet-ontvankelijk. De rechtbank heeft dat niet onderkend. Daarbij merkt de Afdeling op dat in dit geval de uitspraak van de Afdeling van 4 mei 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:953](#), niet aan een niet-ontvankelijkverklaring in de weg staat. Tegen een besluit tot het niet vaststellen van een exploitatieplan kan namelijk alleen door belanghebbenden een zienswijze worden ingediend. Omdat [appellanten sub 1] geen belanghebbenden zijn bij het niet vaststellen van een exploitatieplan, konden zij hiertegen ook geen zienswijze indienen en kan hen worden tegengeworpen dat zij geen belanghebbenden zijn.

Het betoog slaagt.

9.5. Dit betekent dat de Afdeling niet toekomt aan een inhoudelijke bespreking van het betoog van [appellanten sub 1] in hoger beroep over het ontbreken van verhaal van kosten van grondexploitatie.

Hoger beroep

Ontwerpbesluit

10. [appellanten sub 1] betogen dat de rechtbank ten onrechte het besluit van 27 mei 2020 in stand heeft gelaten met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. Zij voeren hierover aan dat, ondanks dat zijzelf alsnog in de gelegenheid zijn gesteld om te reageren op de ruimtelijke onderbouwing, dat niet wil zeggen dat daarmee aannemelijk is dat andere belanghebbenden door het gebrek niet in hun belangen zijn geschaad.

10.1. Niet in geschil is dat de ruimtelijke onderbouwing niet met het ontwerpbesluit ter inzage heeft gelegen. [appellanten sub 1] hebben dit gebrek in hun zienswijze naar voren gebracht. Daarna hebben zij alsnog de ruimtelijke onderbouwing toegezonden gekregen en zijn zij in de gelegenheid gesteld om daarop te reageren. Nu [appellanten sub 1] dit gebrek hebben geconstateerd, hadden ook andere belanghebbenden dit gebrek kunnen constateren en het college daarop in een zienswijze kunnen wijzen. Nu dat niet is gebeurd, heeft de rechtbank terecht overwogen dat niet aannemelijk is geworden dat door het gebrek andere belanghebbenden zijn benadeeld. De rechtbank heeft het gebrek daarom met toepassing van artikel 6:22 van de Awb kunnen passeren.

Het betoog slaagt niet.

Ruimtelijke onderbouwing

11. [appellanten sub 1] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat aan het besluit van 27 mei 2020 geen goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag is gelegd. Zij voeren hierover aan dat uit de ruimtelijke onderbouwing niet blijkt wie de aanvrager is, zodat niet kan worden nagegaan wie belanghebbende is bij het besluit van 27 mei 2020.

11.1. Op grond van artikel 4:2, eerste lid, van de Awb moet een aanvraag de naam van de aanvrager bevatten. Uit het aanvraagformulier blijkt dat de aanvraag is gedaan door Stichting B.I.E.B. Holthees. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat niet kan worden nagegaan wie belanghebbende is bij het besluit van 27 mei 2020. Dat uit de ruimtelijke onderbouwing blijkt dat ook de dorpsraad een verzoek heeft gedaan om de percelen te herverkavelen, doet daar, anders dan [appellanten sub 1] betogen, niet aan af. De rechtbank heeft daarom terecht geoordeeld dat voldoende duidelijk is door wie de aanvraag is gedaan.

Het betoog slaagt niet.

Uitweg

12. [appellanten sub 1] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom er, voor de uitweg van kavel 4, wordt afgeweken van de beleidsregels.

12.1. Artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van de beleidsregels luidt: "Als het veilig en doelmatig gebruik van de weg in het geding komt wanneer een uitweg wordt aangelegd of veranderd, kan men overgaan tot het weigeren van een uitwegvergunning indien de uitweg komt te liggen op of bij een kruising of splitsing van wegen."

12.2. Niet in geschil is dat de uitweg van kavel 4 bij een kruispunt komt te liggen. In het besluit van 27 mei 2020 heeft het college gemotiveerd waarom voor de uitweg van kavel 4 toch een vergunning is verleend. Volgens het college is het niet mogelijk om de uitweg op

kavel 4 op een andere locatie te situeren. Ook stelt het college dat het kruispunt in een woonwijk ligt, tussen twee erftoegangswegen, zodat er geen sprake is van een onveilige situatie en een veilig en doelmatig gebruik van het kruispunt niet in het geding komt. Op de zitting is bevestigd dat het om een kruispunt van twee 30 km-wegen gaat. Een weigering van de vergunning op dit punt zou volgens het college een onevenredige uitkomst zijn.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college voldoende heeft gemotiveerd waarom, ondanks dat de uitweg van kavel 4 bij een kruispunt komt te liggen, de gevraagde vergunning voor deze uitweg is verleend.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

13. Het hoger beroep van [appellanten sub 1] is ongegrond. Het incidenteel hoger beroep van het college is gegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank had behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van [appellanten sub 1], voor zover dat is gericht tegen het niet vaststellen van het financiële deel van een exploitatieplan, niet-ontvankelijk verklaren en het beroep voor het overige ongegrond verklaren.

14. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep van [appellanten sub 1] ongegrond;

II. verklaart het incidenteel hoger beroep van het college van burgemeester en wethouders van Land van Cuijk gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 10 maart 2022 in zaak nr. 20/1834;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep niet-ontvankelijk voor zover dat is gericht tegen het niet vaststellen van het financiële deel van een exploitatieplan;

V. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Breda, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M.A. Graaff-Haasnoot, griffier.

w.g. Van Breda

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Graaff-Haasnoot

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 12 juni 2024

531-1092

Bijlage

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. 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, 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 2.12

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:

[...]

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

[...]

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 6.12

1. De gemeenteraad stelt een exploitatieplan vast voor gronden waarop een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen bouwplan is voorgenomen.

2. In afwijking van het eerste lid kan de gemeenteraad bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan, een wijziging als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, of naar aanleiding van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, in bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gevallen of indien:

a. het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of de vergunning begrepen gronden anderszins verzekerd is;

[...]

Artikel 6.13

1. Een exploitatieplan bevat:

a. een kaart van het exploitatiegebied;

b. een omschrijving van de werken en werkzaamheden voor het bouwrijp maken van het exploitatiegebied, de aanleg van nutsvoorzieningen, en het inrichten van de openbare ruimte in het exploitatiegebied;

c. een exploitatieopzet, bestaande uit:

- 1°. voor zover nodig een raming van de inbrengwaarden van de gronden, welke inbrengwaarden voor de toepassing van deze afdeling worden beschouwd als kosten in verband met de exploitatie van die gronden;
- 2°. een raming van de andere kosten in verband met de exploitatie, waaronder een raming van de schade die op grond van artikel 6.1 voor vergoeding in aanmerking zou komen;
- 3°. een raming van de opbrengsten van de exploitatie, alsmede de peildatum van de onder 1° tot en met 3° bedoelde ramingen;
- 4°. een tijdvak waarbinnen de exploitatie van de gronden zal plaatsvinden;
- 5°. voor zover nodig een fasering van de uitvoering van werken, werkzaamheden, maatregelen en bouwplannen, en zo nodig koppelingen hiertussen;
- 6°. de wijze van toerekening van de te verhalen kosten aan de uit te geven gronden.

[...]

Artikel 6.18

1. Ten behoeve van het bepalen van de exploitatiebijdrage, bedoeld in artikel 6.17, eerste lid, worden in het exploitatieplan uitgiftecategorieën vastgesteld. Zo nodig wordt daarbinnen een verder onderscheid aangebracht.
2. Per onderscheiden categorie wordt een basiseenheid vastgesteld in een hoeveelheid vierkante meters grondoppervlakte, een hoeveelheid vierkante meters vloeroppervlakte, of een andere hiermee vergelijkbare maatstaf.
3. Door elke basiseenheid te vermenigvuldigen met een per categorie vastgestelde gewichtsfactor worden gewogen eenheden vastgesteld.
4. De gewogen eenheden in het exploitatiegebied worden bij elkaar opgeteld.
5. Het verhaalbare bedrag per gewogen eenheid is het ten hoogste verhaalbare bedrag, bedoeld in artikel 6.16, gedeeld door het overeenkomstig het vierde lid berekende aantal.

Artikel 8.2

[...]

4. Als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in de artikelen 6.12, eerste en tweede lid, en 6.15, eerste lid, wordt in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.

Beleidsregels aanvragen uitwegvergunningen gemeente Boxmeer

Artikel 3 Criteria voor weigering van uitwegvergunningen

[...]

2. Als het veilig en doelmatig gebruik van de weg in het geding komt wanneer een uitweg wordt aangelegd of veranderd, kan men overgaan tot het weigeren van een uitwegvergunning indien de uitweg komt te liggen:

- a. op of bij een kruising of splitsing van wegen;

[...]