

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3817

Datum uitspraak

25 september 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 3 januari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Delft geweigerd om aan Duin Vastgoed een omgevingsvergunning te verlenen voor het transformeren van het kantoorgebouw aan de Motorenweg 5 in Delft naar tijdelijke studentenwoningen. Duin Vastgoed wil het bestaande kantoorgebouw op de locatie transformeren naar 79 tijdelijke studentenwoningen, voor de duur van tien jaar. Hiervoor is een omgevingsvergunning nodig voor de activiteiten bouwen en handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening, omdat de locatie op grond van het bestemmingsplan "Zuidwest 3 Tanthof" de bestemming "Kantoor" heeft. Volgens het college moest de aanvraag om omgevingsvergunning worden beoordeeld op grondslag van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3o, van de Wabo. Het college heeft het besluit op de aanvraag daarom voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in paragraaf 3.3 van de Wabo, en de aanvraag voorgelegd aan de raad. De raad heeft bij besluit van 19 december 2019 geweigerd om een verklaring van geen bedenkingen af te geven.

Volledige tekst

202201971/1/R3.

Datum uitspraak: 25 september 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Delft,

appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 21 februari 2022 in zaak nr. 20/1989 in het geding tussen:

Duin Vastgoed B.V., gevestigd in Den Haag,

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 3 januari 2020 heeft het college geweigerd om aan Duin Vastgoed een omgevingsvergunning te verlenen voor het transformeren van het kantoorgebouw aan de Motorenweg 5 in Delft (hierna: de locatie) naar tijdelijke studentenwoningen.

Bij uitspraak van 21 februari 2022 heeft de rechtbank het door Duin Vastgoed daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 3 januari 2020 vernietigd en het college opgedragen om binnen twee weken na verzending van de uitspraak bekend te maken dat de aangevraagde omgevingsvergunning van rechtswege is verleend aan Duin Vastgoed.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Duin Vastgoed heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Duin Vastgoed heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 20 augustus 2024, waar het college, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. de Jager, advocaat in Rotterdam, vergezeld door mr. M. de Lange en R. Pijl MSc en Duin Vastgoed B.V., vertegenwoordigd door mr. N.J. Loekemeijer, advocaat in Haarlem, vergezeld door [gemachtigde, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht

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 27 oktober 2017. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Duin Vastgoed wil het bestaande kantoorgebouw op de locatie transformeren naar 79 tijdelijke studentenwoningen, voor de duur van tien jaar. Hiervoor is een omgevingsvergunning nodig voor de activiteiten bouwen en handelen in strijd met regels ruimtelijke ordening, omdat de locatie op grond van het bestemmingsplan "Zuidwest 3 Tanthof" de bestemming "Kantoor" heeft.

Volgens het college moest de aanvraag om omgevingsvergunning worden beoordeeld op grondslag van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3o, van de Wabo. Het college heeft het besluit op de aanvraag daarom voorbereid met toepassing van de uitgebreide

voorbereidingsprocedure als bedoeld in paragraaf 3.3 van de Wabo, en de aanvraag voorgelegd aan de raad. De raad heeft bij besluit van 19 december 2019 geweigerd om een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) af te geven. De raad acht het onwenselijk om met het toestaan van de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw vooruit te lopen op een nog uit te werken integrale gebiedsontwikkeling. Het college heeft daarop besloten om de gevraagde vergunning wegens het ontbreken van de vereiste vvgb te weigeren.

3. De rechtbank heeft het hiertegen door Duin Vastgoed ingestelde beroep gegrond verklaard. Volgens de rechtbank heeft het college de aanvraag om omgevingsvergunning ten onrechte beoordeeld op grondslag van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3o, van de Wabo. Volgens de rechtbank is de gevraagde transformatie geen stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van categorie 11.2 van onderdeel D in de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer), en daarmee geen activiteit als bedoeld in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor). Daarom had het college het besluit op de aanvraag moeten voorbereiden met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, van de Wabo. Daarvoor is geen vvgb van de raad vereist, en had het college de reguliere voorbereidingsprocedure moeten volgen. Het college heeft niet binnen de voor die reguliere voorbereidingsprocedure geldende beslistermijn op de aanvraag beslist. Dat betekent dat de gevraagde vergunning op grond van artikel 4.20b van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) van rechtswege is verleend, aldus de rechtbank.

Het hoger beroep

Ontvankelijkheid aanvraag

4. Het college betoogt dat de rechtbank tot de conclusie had moeten komen dat de aanvraag om omgevingsvergunning van Duin Vastgoed niet-ontvankelijk was, omdat Duin Vastgoed geen belanghebbende bij de aanvraag is. Duin Vastgoed is erfpachter van het perceel, maar niet de eigenaar. De eigenaar is de gemeente Delft, en zij wil geen medewerking verlenen aan de transformatie van het gebouw. Dit betekent volgens het college bovendien dat er sprake is van een evidente privaatrechtelijke belemmering die in de weg staat aan verlening van de gevraagde vergunning.

4.1. Iemand die een verzoek om omgevingsvergunning indient bij het college, is in beginsel belanghebbende bij een beslissing op dat verzoek. Dit kan anders zijn als het verzoek betrekking heeft op gronden die eigendom van een ander zijn of waarop een ander zakelijke rechten heeft. De verzoeker is geen belanghebbende als (a) aannemelijk is gemaakt dat de voorgenomen activiteit niet kan worden uitgevoerd, omdat de rechthebbende daarvoor geen toestemming wil geven en (b) er geen mogelijkheid bestaat om de activiteit uit te voeren tegen de wens van de rechthebbende in (bijvoorbeeld via onteigening of het opleggen van een gedoogplicht). Alleen als een belanghebbende een bestuursorgaan verzoekt om een besluit te nemen, dan is dat verzoek een 'aanvraag' als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Als de verzoeker geen belanghebbende is, dan is zijn verzoek dus geen aanvraag.

4.2. De Afdeling stelt vast dat het college pas in hoger beroep voor het eerst het standpunt inneemt dat de gemeente in haar gestelde hoedanigheid van eigenaar en erfverpachter van het perceel geen medewerking aan de transformatie wenst te verlenen. Het college, dan wel de gemeente, heeft dit niet naar voren gebracht bij het in behandeling nemen van de aanvraag, in het besluit zelf, of in de beroepsprocedure. In beroep was dan ook geen sprake van een aannemelijk gemaakte situatie als bedoeld onder 4.1. Nu juist het college bij uitstek geacht moet worden bekend te zijn geweest met de gestelde privaatrechtelijke situatie, had

het op zijn weg gelegen om dit punt naar voren te brengen en aannemelijk te maken als het dat van belang achtte voor de uitkomst van het beroep. Anders dan het college kennelijk meent, was het niet aan de rechtbank om uit eigen beweging nader onderzoek naar de privaatrechtelijke situatie te doen.

Voor zover het college zich beroept op een evidente privaatrechtelijke belemmering, die aanleiding had moeten vormen om de vergunning te weigeren, geldt hetzelfde, nog daargelaten dat bij een vergunning van rechtswege geen betekenis toekomt aan een evidente privaatrechtelijke belemmering.

Het betoog slaagt niet.

Beoordeling door rechtbank, vergunning van rechtswege

5. Het college betoogt dat de rechtbank in strijd met artikel 8:69 van de Awb buiten de grenzen van het geschil is getreden door te concluderen dat een vergunning van rechtswege is ontstaan doordat geen sprake was van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor, zodat het college de reguliere voorbereidingsprocedure had moeten volgen. Volgens hem is dit door Duin Vastgoed in beroep niet aangevoerd. Het college betwist ook inhoudelijk dat de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw geen stedelijk ontwikkelingsproject is.

5.1. Artikel 8:69 van de Awb luidt:

"1 De bestuursrechter doet uitspraak op de grondslag van het beroepschrift, de overgelegde stukken, het verhandelde tijdens het vooronderzoek en het onderzoek ter zitting.

2. De bestuursrechter vult ambtshalve de rechtsgronden aan.

3. De bestuursrechter kan ambtshalve de feiten aanvullen."

5.2. Artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, van de Wabo gelezen in samenhang met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor, biedt het college de bevoegdheid om, met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, omgevingsvergunning te verlenen voor een gebruik van gronden of bouwwerken in afwijking van het bestemmingsplan voor een termijn van ten hoogste tien jaar. Op grond van artikel 5, zesde lid, geldt dit echter niet voor een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit mer.

Categorie 11.2 van onderdeel D van deze bijlage bij het Besluit mer gaat over de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject. In geval van een aanvraag voor een dergelijk stedelijk ontwikkelingsproject in afwijking van het bestemmingsplan, biedt alleen artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 3o, van de Wabo het college de bevoegdheid om de omgevingsvergunning te verlenen. In dat geval is daarvoor een vvgb van de raad vereist, en moet het besluit worden voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure als bedoeld in paragraaf 3.3 van de Wabo.

5.3. De Afdeling stelt vast dat Duin Vastgoed in beroep niet heeft aangevoerd dat het college de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw ten onrechte als stedelijk ontwikkelingsproject heeft aangemerkt. Ook heeft Duin Vastgoed niet aangevoerd dat de aanvraag ten onrechte is voorbereid met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure, en dat een vergunning van rechtswege is ontstaan omdat het college niet binnen de termijn die geldt voor de reguliere procedure op de aanvraag heeft beslist. Duin Vastgoed heeft in haar schriftelijke reactie gewezen op een passage uit haar beroepschrift, waarin staat dat de gevraagde transformatie eenvoudig en via een reguliere procedure (binnen 8 weken) zou kunnen worden bewerkstelligd. De Afdeling stelt echter vast

dat de bewuste passage onderdeel uitmaakt van een betoog dat was gericht tegen de motivering van het weigeringsbesluit, en niet tegen de gevolgde procedure.

5.4. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 22 februari 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:487), onder 2.1, betreft de vraag of artikel 5, zesde lid, van bijlage II van het Bor in de weg staat aan de verlening van de omgevingsvergunning op grond van artikel 4, elfde lid, van bijlage II van het Bor geen kwestie van openbare orde over de bevoegdheid van het college de omgevingsvergunning te verlenen, maar een beweerdelijk gebrek in de toepassing van die bevoegdheid. Daarom kan dit punt niet ambtshalve worden getoetst. Duin Vastgoed heeft in dit verband tevergeefs gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 4 september 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3031). In die zaak was wel een bevoegdheidsgebrek aan de orde, omdat een omgevingsvergunning was verleend zonder dat een daarvoor vereiste vvgb was afgegeven.

Dit betekent dat de rechtbank buiten de grenzen van het geschil is getreden door te beoordelen of het college kon worden gevolgd in zijn aanname dat de gevraagde transformatie van het kantoorgebouw een stedelijk ontwikkelingsproject is en dat het besluit op de aanvraag daarom met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure moest worden voorbereid.

Het betoog slaagt.

Conclusie hoger beroep

6. Gelet op het voorgaande is het hoger beroep gegrond en moet de uitspraak van de rechtbank worden vernietigd. De Afdeling zal in de plaats van de rechtbank de beroepsgronden die Duin Vastgoed tegen het besluit van 3 januari 2020 naar voren heeft gebracht, beoordelen.

Het beroep tegen het besluit van 3 januari 2020

Toetsingskader

7. Gelet op artikel 2.20a van de Wabo moet het college een omgevingsvergunning voor een activiteit weigeren, als de raad weigert een voor die activiteit benodigde vvgb af te geven. Op grond van artikel 6.5, tweede lid, van het Bor kan een vvgb alleen worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening. De rechtmatigheid van het besluit van de raad over de vvgb wordt getoetst in het kader van het beroep tegen het besluit van het college over de omgevingsvergunning. De raad komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om een vvgb te geven, beleidsruimte toe en 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.

Vertrouwensbeginsel

8. Duin Vastgoed betoogt dat het college het vertrouwensbeginsel heeft geschonden door de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren. Volgens haar heeft over de voorgenomen transformatie van het gebouw vooroverleg plaatsgevonden, en is zij juist door het college uitgenodigd om de aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen. De omgevingsvergunning is volgens haar alleen geweigerd omdat het college van gedachten is veranderd en de raad heeft voorgesteld de vvgb te weigeren. Volgens Duin Vastgoed had zij ten minste schadeloos gesteld moeten worden voor de kosten die zij in dit verband heeft

gemaakt.

8.1. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe. Vereist is dat de toezegging, andere uitlating of gedraging afkomstig is van het bevoegde bestuursorgaan of aan het bevoegde bestuursorgaan moet worden toegerekend. Om te voorkomen dat afbreuk wordt gedaan aan de ruimte van de (democratisch gekozen) gemeenteraad om een eigen belangenafweging te maken, kunnen handelingen van het college van burgemeester en wethouders de raad alleen binden als hij daarmee instemt.

Dat sprake is van gerechtvaardigde verwachtingen betekent niet dat daaraan altijd moet worden voldaan. Andere belangen, zoals het algemeen belang of de belangen van derden, kunnen zwaarder wegen. Bij deze belangenafweging kan ook een rol spelen of betrokkene op basis van de gewekte verwachtingen handelingen heeft verricht of nagelaten als gevolg waarvan hij/zij schade heeft geleden of nadeel heeft ondervonden. Wanneer er andere belangen in de weg staan aan honorering van het gewekte vertrouwen kan voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de geleden schade te vergoeden als onderdeel van de besluitvorming.

8.2. Duin Vastgoed heeft niet aannemelijk gemaakt dat er sprake is geweest van toezeggingen, uitlatingen of gedragingen van de kant van het college waaruit zij redelijkerwijs kon en mocht afleiden dat de gevraagde omgevingsvergunning zou worden verleend. De enkele omstandigheid dat Duin Vastgoed over de beoogde transformatie van het kantoorgebouw vooroverleg heeft gevoerd, is daarvoor onvoldoende. Nog daargelaten dat zij voor medewerking mede afhankelijk was van de raad, die de vereiste vvgb heeft geweigerd, heeft zij geen stukken overgelegd waaruit blijkt dat zij is uitgenodigd om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen of dat het college ondubbelzinnig te kennen heeft gegeven medewerking aan de voorgenomen transformatie te willen verlenen. Voor zover Duin Vastgoed op de zitting heeft gewezen op het aangenomen raadsvoorstel tot weigering van de vvgb, is ook dat onvoldoende. Daarin staat onder "Wat mag het kosten? (Financiële paragraaf)" slechts dat de gemeente met Duin Vastgoed in gesprek gaat over compensatie van eerder gemaakte kosten voor de uitgewerkte vergunningsaanvraag, dat verrekening zal plaatsvinden met de door Duin Vastgoed nog te betalen leges en dat nog niet bekend is om welk compensatiebedrag het gaat. Dit duidt op zichzelf nog niet op een erkenning van schending van het vertrouwensbeginsel.

Het betoog slaagt niet.

Motivering, zorgvuldige voorbereiding

9. Duin Vastgoed betoogt dat de raad de vvgb niet mocht weigeren vanwege de beoogde herontwikkeling van het gehele gebied. De voorgenomen tijdelijke transformatie belemmert die ontwikkeling niet, maar past daar volgens haar juist binnen. De bedoeling van de herontwikkeling is onder meer om binnen het gebied studentenwoningen mogelijk te gaan maken.

9.1. De locatie ligt in het gebied Schieoevers Noord, en ligt vlak bij het stationsgebied van het station Delft Campus. Zoals onder meer in het raadsvoorstel is vermeld, en door het college in het verweerschrift in beroep is toegelicht, wordt er gewerkt aan een integrale gebiedsontwikkeling van deze gebieden. Daarvoor is een ontwikkelplan opgesteld en een m.e.r.-procedure doorlopen. Gestreefd wordt om hier een levendig gebied van te maken met

een optimale mix van wonen en werken (functiemenging). Voor zover binnen het gebied ook studentenhuisvesting wordt voorzien, betekent dat nog niet dat zonder meer kan worden aangenomen dat studentenhuisvesting op de locatie past binnen de voorgenomen gebiedsontwikkeling. Zoals het college naar voren heeft gebracht, is het voor een goede invulling van de gebiedsontwikkeling nodig om het gehele gebied en de daarin voorziene functies in samenhang te beschouwen. De Afdeling acht het aannemelijk dat het voor tien jaar toestaan van studentenwoningen op de locatie de ontwikkelmogelijkheden van het gebied en de keuze welke functies aan welke gronden worden toebedeeld, kunnen beperken. De raad mocht het dan ook uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening ongewenst achten om dit, vooruitlopend op de nadere uitwerking van de gebiedsontwikkeling, toe te staan.
Het betoog slaagt niet.

Conclusie beroep

10. Doende wat de rechtbank zou moeten doen, zal de Afdeling het beroep van Duin Vastgoed ongegrond verklaren.

Proceskosten

11. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 21 februari 2022 in zaak nr. 20/1989;

III. verklaart het beroep van Duin Vastgoed B.V. tegen het besluit van burgemeester en wethouders van Delft van 3 januari 2020 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. N.H. van den Biggelaar, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. J.N. Witsen, griffier.

w.g. Van den Biggelaar
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Witsen
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 25 september 2024

727