

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:412

Datum uitspraak

5 februari 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 februari 2021 heeft het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een bedrijfspand ten behoeve van een dierenartsenpraktijk op het perceel [locatie 1] in Workum. [vergunninghouder] heeft op het perceel [locatie 1] in Workum een bedrijfspand ten behoeve van een dierenartsenpraktijk gebouwd. Het realiseren van een dierenartsenpraktijk is in strijd met het bestemmingsplan "Workum Bedrijventerrein Horsa en Burevaart", dat aan de gronden van het perceel de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" met de klasseaanduiding "I" en de functieaanduiding "uitsluitend watersportgebonden bedrijven toegestaan" toekent. Het college heeft echter gebruik gemaakt van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid en de omgevingsvergunning verleend. [appellante], eigenaar van twee bedrijfverzamelgebouwen op [locatie 2] en [locatie 3], kan zich niet verenigen met het besluit om de omgevingsvergunning te verlenen en heeft daarom beroep ingesteld tegen dit besluit.

Volledige tekst

202205172/1/R3.

Datum uitspraak: 5 februari 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], gevestigd in Koudum, gemeente Súdwest-Fryslân,
appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 19 juli 2022 in zaak nrs. 21/1792 en 21/3569 in het geding tussen:

[appellante]

en

het college van burgemeester en wethouders van Súdwest-Fryslân.

Procesverloop

Bij besluit van 15 februari 2021 heeft het college aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een bedrijfspand ten behoeve van een dierenartsenpraktijk op het perceel [locatie 1] in Workum.

Bij besluit van 6 april 2021 heeft het college het verzoek van [appellante] om handhavend op te treden tegen de bouw van de dierenartsenpraktijk op het perceel afgewezen.

Bij besluit van 27 mei 2021 heeft het college het door [appellante] tegen het besluit van 15 februari 2021 gemaakte bezwaar en bij besluit van 21 september 2021 het door haar tegen het besluit van 6 april 2021 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 19 juli 2022 heeft de rechtbank het door [appellante] tegen die besluiten ingestelde beroepen ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 december 2024, waar [appellante], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.S. Leenstra, rechtsbijstandsverlener in Koudum, en het college, vertegenwoordigd door mr. M.R. van der Velde en E.E. van der Pal, 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 21 januari 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [vergunninghouder] heeft op het perceel [locatie 1] in Workum een bedrijfspand ten behoeve van een dierenartsenpraktijk gebouwd. Het realiseren van een dierenartsenpraktijk is in strijd met het bestemmingsplan "Workum Bedrijventerrein Horsa en Burevaart", dat aan de gronden van het perceel de bestemming "Bedrijfsdoeleinden" met de klasseaanduiding "I" en de functieaanduiding "uitsluitend watersportgebonden bedrijven toegestaan" toekent. Het college heeft echter gebruik gemaakt van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid en de

omgevingsvergunning verleend. [appellante], eigenaar van twee bedrijfverzamelgebouwen op [locatie 2] en [locatie 3], kan zich niet verenigen met het besluit om de omgevingsvergunning te verlenen en heeft daarom beroep ingesteld tegen dit besluit. Daarnaast heeft [appellante] een verzoek tot handhaving ingediend omdat de bouw van de dierenartsenpraktijk volgens haar gestopt moest worden. Het college heeft besloten om dit verzoek af te wijzen. Ook tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De rechtbank heeft beide beroepen ongegrond verklaard. [appellante] kan zich hier niet mee verenigen en heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank.

3. De relevante voorschriften van het bestemmingsplan zijn opgenomen in de bijlage. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.

Hoger beroep

Afwijkingsbevoegdheid in strijd met de wet

4. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college geen gebruik mocht maken van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid neergelegd in artikel 3, lid E, van de planvoorschriften, omdat deze in strijd is met artikel 3.6 van de Wet op de ruimtelijke ordening. Hiertoe voert [appellante] aan dat de afwijkingsbevoegdheid een wijziging van bestemming van de gronden mogelijk maakt en dat met de afwijkingsbevoegdheid wordt afgeweken van een algemeen gebruiksverbod.

[appellante] heeft dit niet eerder aangevoerd. In het omgevingsrecht kunnen beroepsgronden niet voor het eerst in hoger beroep worden aangevoerd. Een uitzondering wordt gemaakt als uitgesloten is dat andere belanghebbenden daardoor worden benadeeld. Die uitzondering doet zich bij deze beroepsgrond niet voor. De Afdeling zal deze beroepsgrond dus niet inhoudelijk bespreken.

Geen mogelijkheid tot ontheffing wegens foutieve verwijzing

5. [appellante] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college geen toepassing heeft kunnen geven aan de afwijkingsbevoegdheid in artikel 3, lid E, van de planvoorschriften. Hiertoe voert [appellante] aan dat deze afwijkingsbevoegdheid onbegrijpelijk is, omdat de bepaling een foutieve verwijzing bevat.

5.1. De Afdeling stelt vast dat niet in geschil is dat artikel 3, lid E, van de planvoorschriften een foutieve verwijzing bevat.

Het college heeft toegelicht dat aan de bepaling onder het kopje "Strijdig gebruik" eigenlijk de letter E toegekend had moeten worden. Aan de bepaling onder het kopje "Ontheffing van de gebruiksbepaling", die daarop volgt, had volgens het college de letter F toegekend moeten worden.

5.2. De Afdeling is van oordeel dat er geen enkele twijfel kan bestaan dat de verwijzingen in artikel 3, lid E, aanhef en onder 1 en 3, verwijzen naar wat is bepaald in het tweede lid D, onder 1 en 2. Duidelijk is dat het tweede lid D de letter E en lid E de letter F had moeten krijgen. Immers, in lid E wordt in meerdere bepalingen verwezen naar dezelfde bepaling, lid E, als waarin de verwijzing staat. Ook gelet op de inhoud van het tweede lid D, dat gaat over strijdig gebruik, is duidelijk dat de verwijzing in lid E op dit tweede lid D betrekking heeft. Het biedt immers de mogelijkheid om bepaald gebruik wel toe te staan.

De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank had moeten onderkennen dat de foutieve verwijzing ertoe leidt dat het college om die reden geen

toepassing mocht geven aan de in artikel 3, lid E, neergelegde afwijkingsbevoegdheid. Het betoog slaagt niet.

De aard van de dierenartsenpraktijk

6. Verder betoogt [appellante] dat de rechtbank heeft miskend dat een dierenartsenpraktijk niet naar de aard is gelijk te stellen met de bedrijven uit de categorieën genoemd in artikel 3, lid E, onder 3, van de planvoorschriften. De motivering van het college dat de dierenartsenpraktijk geen negatieve invloed zal hebben op de omliggende percelen kan volgens haar niet tot de conclusie leiden dat de dierenartsenpraktijk naar de aard gelijk is aan de bedrijven bedoeld in artikel 3, lid E, onder 3.

6.1. Wat [appellante] in hoger beroep ter onderbouwing van deze beroepsgrond heeft aangevoerd, is een herhaling van wat zij in beroep heeft aangevoerd. De rechtbank is gemotiveerd op die beroepsgrond ingegaan. [appellante] heeft geen redenen aangevoerd waarom de gemotiveerde beoordeling van die grond in de aangevallen uitspraak onjuist of onvolledig zou zijn. De Afdeling kan zich vinden in het oordeel van de rechtbank over deze beroepsgrond en de in de onder 4.1 van de aangevallen uitspraak opgenomen overwegingen, waarop dat oordeel is gebaseerd.

Het betoog slaagt niet.

Instemming van de raad

7. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de omgevingsvergunning niet zonder de instemming van de raad heeft mogen verlenen. Hiertoe voert [appellante] aan dat de omgevingsvergunning met de uitgebreide voorbereidingsprocedure had moeten worden voorbereid, omdat het bestemmingsplan volgens haar niet voorziet in een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid.

7.1. Zoals de Afdeling hiervoor heeft overwogen, biedt artikel 3, lid E, van de planvoorschriften het college de bevoegdheid om in dit geval af te wijken van het onder het tweede lid D, onder 2, vermelde gebruiksverbod, een zogenoemde binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. De rechtbank heeft terecht overwogen dat dan geen instemming van de raad nodig is.

Het betoog slaagt niet.

8. Dat de Afdeling oordeelt dat er sprake is van een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid, betekent echter niet zonder meer dat het college ook gebruik kon maken van deze afwijkingsbevoegdheid. De Afdeling zal daarom aan de hand van de overige gronden van het hoger beroep van [appellante] beoordelen of de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college de omgevingsvergunning voor de dierenartsenpraktijk met de toepassing van de afwijkingsbevoegdheid in artikel 3, lid E, onder 3, van de planvoorschriften heeft kunnen verlenen.

Belangen onvoldoende meegewogen

9. [appellante] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college haar belangen niet heeft meegewogen met de toepassing van de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid. Zij wijst op haar belang bij de spin-off van een watergebonden bedrijf. In dat verband wijst zij erop dat de functieaanduiding laat zien dat het perceel bedoeld is voor de watersport. Volgens [appellante] heeft het college onvoldoende belang toegekend aan het feit dat de vestiging van de dierenartsenpraktijk haar bedrijfsunits minder interessant maakt voor

kandidaathuurders.

9.1. Zoals de Afdeling eerder in de uitspraak van 20 september 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:2560](#), onder 5.3, heeft overwogen, ziet de norm van een goede ruimtelijke ordening onder meer op het behouden en herstellen van een uit ruimtelijk oogpunt goed ondernemersklimaat. Daarbij heeft de Afdeling in de uitspraak van 18 april 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1297](#), onder 5.1, overwogen dat het college in het kader van de goede ruimtelijke ordening dient te toetsen of de verlening van de omgevingsvergunning een onaanvaardbare structurele leegstand in het verzorgingsgebied tot gevolg heeft.

De Afdeling ziet in dit geval geen aanleiding voor het oordeel dat het verlenen van de omgevingsvergunning zal leiden tot een vanuit ruimtelijk oogpunt onaanvaardbare leegstand. [appellante] heeft volstaan met de stelling dat een dierenartsenpraktijk minder spin-off met zich brengt dan een watersportgebonden bedrijf, waardoor zijn bedrijfsunits minder interessant zijn voor kandidaathuurders. [appellante] heeft deze stelling echter niet nader onderbouwd, waardoor de Afdeling het niet aannemelijk acht dat de vestiging van de dierenartsenpraktijk daadwerkelijk zal leiden tot een onaanvaardbare mate van leegstand in het verzorgingsgebied.

Het betoog slaagt niet.

Strijd met het Didam-arrest

10. [appellante] betoogt dat de gemeente bij de verkoop van het perceel [locatie 1] in strijd met het Didam-arrest van de Hoge Raad van 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#), heeft gehandeld. Hiertoe voert [appellante] aan dat de gemeente [vergunninghouder] bevoordeeld heeft, omdat [vergunninghouder] het perceel van de gemeente gekocht heeft, zonder dat gemeente andere potentiële kopers, zoals [appellante], hiertoe de mogelijkheid heeft geboden. Volgens [appellante] is dit in strijd met het gelijkheidsbeginsel, het fair play-beginsel en het verbod op vooringenomenheid van artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

10.1. In het arrest van 26 november 2021, [ECLI:NL:HR:2021:1778](#), heeft de Hoge Raad overwogen dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit dat "een overheidslichaam dat het voornemen heeft een aan hem toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal het overheidslichaam met inachtneming van de hem toekomende beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Deze criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn. Het gelijkheidsbeginsel brengt ook mee dat het overheidslichaam, teneinde gelijke kansen te realiseren, een passende mate van openbaarheid moet verzekeren met betrekking tot de beschikbaarheid van de onroerende zaak, de selectieprocedure, het tijdschema en de toe te passen selectiecriteria. Het overheidslichaam moet hierover tijdig voorafgaand aan de selectieprocedure duidelijkheid scheppen door informatie over deze aspecten bekend te maken op zodanige wijze dat (potentiële) gegadigden daarvan kennis kunnen nemen."

10.2. De Afdeling stelt voorop dat de verkoop van het perceel door de gemeente in deze procedure bij de bestuursrechter niet ter beoordeling staat. Eventuele gebreken in de wijze van verkoop, of in de criteria die bij verkoop van het perceel worden gehanteerd, leiden in dit geval niet tot het oordeel dat het college in strijd met het gelijkheidsbeginsel heeft gehandeld door de omgevingsvergunning voor de dierenartsenpraktijk te verlenen. Daartoe overweegt

de Afdeling dat een omgevingsvergunning een zaaksgebonden karakter heeft en daarmee overdraagbaar is. Hierdoor hoeft degene die het vergunde plan uiteindelijk uitvoert niet degene te zijn aan wie het college de omgevingsvergunning oorspronkelijk heeft verleend. Bovendien is de enkele omstandigheid dat de gemeente als grondeigenaar een optie tot koop aan [vergunninghouder] heeft aangeboden naar het oordeel van de Afdeling onvoldoende voor de conclusie dat het college bij de verlening van de omgevingsvergunning in strijd met het fair play-beginsel of het verbod op vooringenomenheid van artikel 2:4 van de Awb heeft gehandeld.

Het betoog slaagt niet.

Gronden met betrekking tot het besluit op bezwaar

11. Tot slot betoogt [appellante] dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij het nemen van de beslissing op bezwaar in strijd met het motiveringsbeginsel heeft gehandeld. Hiertoe voert [appellante] aan dat het college de motivering van haar besluit tijdens de hoorzitting in bezwaar heeft gewijzigd. Volgens [appellante] staat een besluit vast, nadat het genomen is.

Verder betoogt [appellante] dat de rechtbank heeft miskend dat het college haar aanvullende gronden in de bezwaarfase niet heeft meegenomen in de heroverweging van het primaire besluit. Volgens [appellante] is het college niet ingegaan op haar brief van 10 maart 2021.

11.1. Op grond van artikel 7:11, eerste lid, van de Awb is het college naar aanleiding van een tegen een besluit gemaakt bezwaar gehouden tot een volledige heroverweging van dat besluit. Deze heroverweging geeft het college de gelegenheid om eventuele gebreken in het besluit te herstellen, de motivering van het besluit te verbeteren, aan te vullen of alsnog te geven. De Afdeling is daarom van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat artikel 7:11, eerste lid, van de Awb het college ertoe verplicht om het primaire besluit op grondslag van het bezwaar te heroverwegen. Van strijd met het motiveringbeginsel is dan ook geen sprake.

Verder overweegt de Afdeling dat, alhoewel de brief van 10 maart 2021 niet wordt vermeld in het advies van de bezwaarschriftencommissie dat het college in het besluit op bezwaar van 27 mei 2021 heeft overgenomen, uit de inhoud van het advies van de bezwaarschriftencommissie blijkt dat de aanvullende gronden van [appellante] wel degelijk betrokken zijn in dit advies.

Het betoog slaagt niet.

Verzoek om handhaving

12. [appellante] heeft zich voor het verzoek om handhaving beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van haar bezwaarschrift en haar beroepschrift. In het besluit op bezwaar respectievelijk de overwegingen van de aangevallen uitspraak is ingegaan op dit bezwaarschrift respectievelijk het beroepschrift. [appellante] heeft in het hogerberoepschrift of op de zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van het bezwaarschrift en de beoordeling van de beroepsgronden over dat verzoek in de aangevallen uitspraak onjuist zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

13. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden bevestigd.

Proceskosten

14. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Breda, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, griffier.

w.g. Van Breda
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Soede
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 februari 2025

270-1117

BIJLAGE

Bestemmingsplan "Workum Bedrijventerrein Horsa en Burevaart"

2. Bestemmingsbepalingen

Artikel 3: Bedrijfsdoeleinden

Bestemmingsomschrijving

A. De voor bedrijfsdoeleinden aangewezen gronden zijn bestemd voor:

1. gebouwen ten behoeve van:

a. bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1,2 en 3, met uitzondering van risicovolle inrichtingen en vuurwerkbedrijven, ter plaatse van de klasse-aanduiding "I";

b. bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1, 2, 3 en 4.1, met uitzondering van risicovolle inrichtingen en vuurwerkbedrijven, ter plaatse van de klasse-aanduiding "II"; waarbij, ter plaatse van de aanduiding "uitsluitend watersportgebonden bedrijven toegestaan", uitsluitend watersportgebonden bedrijven al dan niet in combinatie met ondergeschikte daghoreca zijn toegestaan;

[...]

Ontheffing van de bebouwingsbepalingen

D. Burgemeester en Wethouders kunnen, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan het straat- en bebouwingsbeeld, de milieusituatie, de woonsituatie, de brandveiligheid, de sociale veiligheid, de verkeersveiligheid en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, ontheffing verlenen van:

[...]

Strijdig gebruik

D. Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, zoals bedoeld in artikel 7.10 van de Wet ruimtelijke ordening, wordt in ieder geval gerekend:

1. het gebruik van gronden en bouwwerken voor bedrijven anders dan genoemd in lid A sub 1 onder a;
2. het gebruik van gronden en bouwwerken in voor bedrijven anders dan genoemd in lid A sub 1 onder b;

[...]

Ontheffing van de gebruiksbepaling

E. Burgemeester en Wethouders kunnen, mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de brandveiligheid, de milieusituatie en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden, ontheffing verlenen van:

1. het bepaalde in lid E sub 1 en toestaan dat tevens bedrijven worden gevestigd die naar de aard en de invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn met bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1, 2 en 3, met uitzondering van risicovolle inrichtingen en/of vuurwerkbedrijven;

[...]

3. het bepaalde in lid E sub 2 en toestaan dat tevens bedrijven worden gevestigd die naar de aard en de invloed op de omgeving gelijk te stellen zijn met bedrijven die zijn genoemd in bijlage 1 onder de categorieën 1, 2, 3 en 4.1, met uitzondering van risicovolle inrichtingen en/of vuurwerkbedrijven;