

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:5861

Datum uitspraak

3 december 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 15 februari 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Borsele de aanvraag van [appellant B] voor een omgevingsvergunning voor het verbouwen van het bedrijfspand naar een bedrijfswoning aan de [locatie] in Kwadendamme buiten behandeling gesteld. [appellant A] en [appellant B] exploiteren op perceel [locatie] in Kwadendamme samen een kwekerij. Op 11 november 2021 heeft [appellant B] een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de verbouw van hun bedrijfspand tot bedrijfswoning. Bij brief van 30 december 2021 heeft het college [appellant B] verzocht aanvullende gegevens aan te leveren en de beslistermijn opgeschort, totdat de gegevens zouden zijn ontvangen. De gevraagde gegevens zijn niet aangeleverd, waarop het college de aanvraag buiten behandeling heeft gesteld. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de aanvraag buiten behandeling mocht stellen. [appellant A] en [appellant B] zijn het daarmee niet eens. Volgens [appellant A] en [appellant B] waren de opgevraagde gegevens niet nodig voor de beoordeling van de aanvraag en bovendien waren die gegevens al in het bezit van het college.

Volledige tekst

202304470/1/R1.

Datum uitspraak: 3 december 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A] en [appellant B], beiden wonend in Kwadendamme, gemeente Borsele,

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 12 juli 2023 in zaak nr. 22/4317 in het geding tussen:

[appellant A] en [appellant B]

en

het college van burgemeester en wethouders van Borsele.

Procesverloop

Bij besluit van 15 februari 2022 heeft het college de aanvraag van [appellant B] voor een omgevingsvergunning voor het verbouwen van het bedrijfspand naar een bedrijfswoning aan de [locatie] in Kwadendamme buiten behandeling gesteld.

Bij besluit van 2 augustus 2022 heeft het college het door [appellant A] en [appellant B] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Op 9 augustus 2022 heeft het college dat besluit opnieuw verstuurd onder aanhechting van het advies en het verslag van de commissie bezwaarschriften.

Bij uitspraak van 12 juli 2023 heeft de rechtbank het door [appellant A] en [appellant B] tegen het besluit van 2 augustus 2022 ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard en het beroep tegen het besluit van 9 augustus 2022 ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en [appellant B] hoger beroep ingesteld.

Het college en [appellant A] en [appellant B] hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

[appellant A] en [appellant B] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 5 november 2025, waar [appellant A], en het college, vertegenwoordigd door J.P. Buijze, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding omgevingsrecht

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 11 november 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellant A] en [appellant B] exploiteren op perceel [locatie] in Kwadendamme samen een kwekerij. Op 11 november 2021 heeft [appellant B] een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor de verbouw van hun bedrijfspand tot bedrijfswoning. Bij brief van 30 december 2021 heeft het college [appellant B] verzocht aanvullende gegevens aan te leveren en de beslistermijn opgeschort, totdat de gegevens zouden zijn ontvangen. De

gevraagde gegevens zijn niet aangeleverd, waarop het college de aanvraag buiten behandeling heeft gesteld.

De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de aanvraag buiten behandeling mocht stellen. [appellant A] en [appellant B] zijn het daarmee niet eens. Volgens [appellant A] en [appellant B] waren de opgevraagde gegevens niet nodig voor de beoordeling van de aanvraag en bovendien waren die gegevens al in het bezit van het college.

Was de gedeeltelijke niet-ontvankelijkverklaring van het beroep terecht?

3. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank hun beroep gericht tegen het besluit van 2 augustus 2022 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

3.1. De rechtbank heeft het beroep van [appellant A] en [appellant B] tegen het besluit van 2 augustus 2022 niet-ontvankelijk verklaard, omdat zij naar het oordeel van de rechtbank geen belang hebben bij een inhoudelijke behandeling van dat besluit. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat er maar één besluit op bezwaar is. Dat is het besluit van 2 augustus 2022. De brief van 9 augustus 2022 is alleen een aanvulling waarbij het advies en het verslag van de commissie bezwaarschriften is nagestuurd. Bij beantwoording van de vraag of de mededeling van het bestuursorgaan een besluit is, is bepalend of de beslissing gericht is op een rechtsgevolg. Dat is het geval als een bestuursorgaan een verandering beoogt in een bevoegdheid, recht, verplichting of status van een persoon of zaak. Van een op rechtsgevolg gerichte mededeling is verder sprake als een bestuursorgaan beoogt een bevoegdheid, recht, verplichting of status van een persoon of zaak bindend vast te stellen. Dat is hier niet het geval. De brief van 9 augustus 2022 is niet gericht op een rechtsgevolg. Dat betekent dat de rechtbank het beroep tegen het besluit van 2 augustus 2022 ten onrechte niet-ontvankelijk heeft verklaard.

Het betoog van [appellant A] en [appellant B] slaagt dus, hoewel op andere gronden dan zij hebben aangevoerd.

Mocht het college de aanvraag buiten behandeling stellen?

4. [appellant A] en [appellant B] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college hun aanvraag buiten behandeling mocht stellen. Uit het bestemmingsplan blijkt namelijk niet dat de opgevraagde gegevens nodig zijn voor een omgevingsvergunning. Ook voeren zij aan dat de opgevraagde aanvullende gegevens al bekend waren bij het college en dus al in het dossier zaten. Deze gegevens staan in de brief van [appellant A] van 15 januari 2020, die als bijlage is gevoegd bij een e-mail van [appellant A] van 13 oktober 2021. Voor zover het college om aanvulling mocht vragen, had het college [appellant A] en [appellant B] daarvoor langer de gelegenheid moeten bieden. Zij waren namelijk niet in staat om te reageren op het verzoek vanwege het overlijden van hun zoon. Volgens [appellant A] en [appellant B] traineert het college de behandeling van hun aanvraag.

4.1. Op grond van artikel 4:5, eerste lid, aanhef en onder c, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan het bestuursorgaan besluiten de aanvraag niet te behandelen, indien de verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag voor de voorbereiding van de beschikking, mits de aanvrager de gelegenheid heeft gehad de aanvraag binnen een door het bestuursorgaan gestelde termijn aan te vullen. Het ontbreken van gegevens of bescheiden kan alleen leiden tot het niet in behandeling nemen van de aanvraag, indien het niet mogelijk is zonder die gegevens of bescheiden op de aanvraag te beslissen.

Uit artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo volgt dat een aanvraag voor een

omgevingsvergunning onder meer getoetst moet worden aan het bestemmingsplan. Uit artikel 2.3 van de Regeling omgevingsrecht (hierna: de Mor) volgen de gegevens die ter toetsing voor een bouwactiviteit aan het bestemmingsplan moeten overgelegd door de aanvrager.

Het perceel van [appellant A] en [appellant B] mag volgens het geldende bestemmingsplan "Omgevingsplan Buitengebied Borsele 2018" worden gebruikt voor een grondgebonden agrarisch bedrijf. Het perceel heeft de aanduiding "grondgebonden". In artikel 3.1, aanhef en onder f, van de planregels is bepaald dat gronden met de aanduiding "grondgebonden" mogen worden gebruikt voor wonen als dit noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering.

4.2. Het college heeft op 30 december 2021 aan [appellant B] kenbaar gemaakt dat op grond van de Mor de bij de vergunningsaanvraag verstrekte gegevens en bescheiden onvoldoende zijn voor de beoordeling van de aanvraag en haar in de gelegenheid gesteld om de aanvraag aan te vullen. Het ging daarbij om gegevens over de aard en omvang van het grondgebonden agrarische bedrijf en de noodzaak voor een bedrijfswoning voor dat agrarisch bedrijf. Genoemde stukken zijn gelet op artikel 3.1, aanhef en onder f, van de planregels nodig om op de aanvraag te beslissen. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat het college zich met juistheid op het standpunt heeft gesteld dat de gevraagde gegevens nodig zijn om tot een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag te komen.

4.3. Volgens [appellant A] en [appellant B] waren de gevraagde gegevens al bij het college bekend. Zij hebben namelijk een conceptaanvraag bij het college gedaan. In dat kader heeft [appellant A] op 13 oktober 2021 een document van 15 januari 2020 bij het college ingediend. Het document van 15 januari 2020 bevat informatie over de kwekerij en een onderbouwing van de noodzaak voor een bedrijfswoning.

Volgens de rechtbank blijkt niet uit het dossier dat [appellant A] en [appellant B] kort voorafgaand aan de aanvraag meer stukken hebben ingediend. De rechtbank heeft daarmee niet onderkend dat uit het dossier blijkt dat [appellant A] op 13 oktober 2021 - voorafgaand aan het verzoek van het college om de aanvraag aan te vullen - de informatie van 15 januari 2020 opnieuw heeft aangeleverd. In het chronologisch overzicht dat door het college in de bezwaarfase is opgesteld, staat namelijk dat het college op 13 oktober 2021 een document van [appellant A] van 15 januari 2020 heeft ontvangen. Dit maakt dat de Afdeling op dit punt tot een ander oordeel komt dan de rechtbank.

Voor het college had het duidelijk moeten zijn dat [appellant A] en [appellant B] de bedrijfssituatie zoals omschreven in de brief van 15 januari 2020, nog steeds actueel achtten. Naar het oordeel van de Afdeling had het college die informatie bij de beoordeling van de aanvraag moeten betrekken. Die stukken waren namelijk kort voor de aanvraag bij het college ingediend in het kader van een conceptaanvraag voor een omgevingsvergunning.

Het college heeft zich in reactie hierop op het standpunt gesteld dat de omstandigheden en werkzaamheden zoals in de brief van 15 januari 2020 beschreven, niet maken dat het wonen noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering van de kwekerij. Maar dat is een inhoudelijke beoordeling van de aanvraag, terwijl het college bij brief van 30 december 2021 nog stelde dat die inhoudelijke beoordeling niet mogelijk was, omdat de daarvoor vereiste gegevens en bescheiden ontbraken. De door [appellant A] en [appellant B] aangeleverde informatie was op zichzelf voldoende om een beslissing op de aanvraag te nemen.

De conclusie van de Afdeling is dat het college [appellant B] op 30 december 2021 op verkeerde gronden om aanvulling van de aanvraag heeft gevraagd. Dat betekent dat het

college de aanvraag niet om die reden buiten behandeling had mogen stellen.

4.4. Het voorgaande betekent dat het betoog slaagt. De Afdeling komt daarom niet meer toe aan een bespreking van de overige argumenten.

Hoe nu verder? Een toelichting over de beslissing

5. Omdat het college de aanvraag ten onrechte buiten behandeling heeft gelaten, had de rechtbank het beroep tegen het besluit van 2 augustus 2022 gegrond moeten verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Als de Afdeling het besluit op bezwaar alleen zou vernietigen, dan brengt dat met zich dat het college een nieuw besluit op het gemaakte bezwaar zou moeten nemen. Dat zou er in dit geval op neerkomen dat het college het besluit van 15 februari 2022 zou herroepen en alsnog een inhoudelijke beslissing op de aanvraag zou nemen.

Nu is het zo dat het college inmiddels al een inhoudelijk besluit heeft genomen over de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het verbouwen van het bedrijfspand naar een bedrijfswoning. Het college heeft op de zitting van de Afdeling gewezen op het besluit van 22 oktober 2025, zoals op 27 oktober 2025 gepubliceerd in het Gemeenteblad 2025 met nr. 463631. Bij dat besluit is de gevraagde omgevingsvergunning geweigerd. Op de zitting van de Afdeling heeft [appellant A] bevestigd dat daartegen beroep wordt ingesteld. Dat besluit wordt dus nog door de bestuursrechter getoetst. De geweigerde omgevingsvergunning gaat over een aanvraag van [appellant A] van 17 juli 2022. Die aanvraag is dezelfde als de aanvraag van [appellant B] van 11 november 2021. De Afdeling heeft dat kunnen vaststellen, omdat zij op 11 november 2024 in zaak nr. 202301226/1/R2, [ECLI:NL:RVS:2024:4658](#), een uitspraak heeft gedaan over die aanvraag en daarom over de aanvraag beschikt.

De Afdeling vindt het daarom niet doelmatig dat het college alsnog op de aanvraag van [appellant B] zou moeten beslissen. Dat zou neerkomen op een herhaling van zetten. In de (hoger)beroepsprocedure over het besluit van 22 oktober 2025 kunnen [appellant A] en [appellant B] inhoudelijke duidelijkheid krijgen over hun aanvraag. Gelet hierop en omdat niet is gebleken dat de aanvraag van 11 november 2021 zal worden ingetrokken, zal de Afdeling om redenen van definitieve geschilbeslechting een beslissing nemen over het gemaakte bezwaar. In het licht van artikel 4:6 van de Awb zal de Afdeling de aanvraag van [appellant B] afwijzen en de omgevingsvergunning weigeren. Dat betekent dat het college geen nieuw besluit op de aanvraag hoeft te nemen en dat deze procedure is afgerond.

Ten overvloede merkt de Afdeling nog op dat hier geen situatie aan de orde is waarin een omgevingsvergunning van rechtswege had kunnen ontstaan. De Afdeling wijst in dat verband op haar uitspraak van 11 november 2024 in zaak nr. 202301226/1/R2, [ECLI:NL:RVS:2024:4658](#), over dezelfde aanvraag als die van [appellant B].

Conclusie en proceskosten

6. Het hoger beroep is gegrond. De uitspraak van de rechtbank wordt vernietigd. Er zijn geen beroepsgronden waarover de rechtbank nog geen oordeel heeft gegeven of beroepsgronden waarop na de overwegingen in hoger beroep nog moet worden beslist. Het beroep is gegrond en het besluit van 2 augustus 2022 wordt vernietigd. De Afdeling zal op na te melden wijze in de zaak voorzien. Het besluit van 15 februari 2022 zal worden herroepen en de door [appellant B] gevraagde omgevingsvergunning zal worden geweigerd. De redenen hiervoor heeft de Afdeling onder 5 uiteengezet. De Afdeling zal bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

7. 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 Zeeland–West–Brabant van 12 juli 2023 in zaak nr. 22/4317;

III. verklaart het beroep tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Borsele van 2 augustus 2022 gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Borsele van 2 augustus 2022, kenmerk D22.601370;

V. herroept het besluit van het college van burgemeester van burgemeester en wethouders van Borsele van 15 februari 2022, kenmerk D22.587178;

VI. weigert de op 11 november 2021 door [appellant B] gevraagde omgevingsvergunning;

VII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Borsele tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 647,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij de betaling van genoemd bedrag aan één van hen, het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Borsele tot vergoeding van bij [appellant A] en [appellant B] in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.925,02, waarvan € 2.721,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatige verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij de betaling van genoemd bedrag aan één van hen, het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Borsele aan [appellant A] en [appellant B] het door hen voor de behandeling van het beroep en hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrag van € 458,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. J. Gundelach, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. L.C.M. Wijgerde, griffier.

w.g. Gundelach

lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Wijgerde

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 december 2025

672-1168

