

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:1528
Datum uitspraak	13 mei 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 februari 2013 heeft het college [appellant sub 2] omgevingsvergunning verleend voor de inpandige verbouwing van een gebouw tot woning op het perceel [locatie 1] te Breda (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201404829/1/A1.

Datum uitspraak: 13 mei 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van burgemeester en wethouders van Breda,
2. [appellant sub 2], wonend te Breda,

tegen de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 1 mei 2014 in zaak nr. 13/4005 in het geding tussen:

[wederpartij A] en [wederpartij B], beiden wonend te Breda

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 1 februari 2013 heeft het college [appellant sub 2] omgevingsvergunning verleend voor de inpandige verbouwing van een gebouw tot woning op het perceel [locatie 1] te Breda (hierna: het perceel).

Bij besluit van 29 mei 2013 heeft het college het door [wederpartijen] daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 1 februari 2013 herroepen en de aanvraag van [appellant sub 2] buiten behandeling gesteld.

Bij uitspraak van 1 mei 2014 heeft de rechtbank het door [wederpartijen] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 29 mei 2013 vernietigd, het besluit van 1 februari 2013 herroepen en het college opgedragen een nieuw besluit op de aanvraag van 17 december 2012 te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben het college en [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld.

[wederpartijen] hebben een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 4 november 2014 heeft het college, naar aanleiding van de aangevallen uitspraak, opnieuw op de aanvraag beslist en besloten dat voor het bouwplan geen omgevingsvergunning is vereist.

Bij brief van 2 december 2014 hebben [wederpartijen] gronden aangevoerd tegen dit besluit.

Bij brief van 4 december 2014 heeft [appellant sub 2] op dit besluit gereageerd.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 januari 2015, waar het college, vertegenwoordigd door mr. T.I. van Term en S.A.L. van der Sleen, beiden werkzaam bij de gemeente, en [appellant sub 2], vergezeld van [gemachtigde] en bijgestaan door mr. J.W. Verhoeven, advocaat te Breda, zijn verschenen. Voorts is daar [wederpartij A], bijgestaan door [gemachtigde], gehoord.

Overwegingen

1. Het perceel met de kadastrale aanduiding D 9057 is blijkens een daartoe opgesteld notariële akte op 19 april 1978 afgesplitst van het perceel [locatie 2] en een zelfstandig perceel geworden. Ten behoeve van het gebouw op het perceel heeft het college bij besluit van 9 november 1995 bouwvergunning verleend voor het verbouwen van een garage tot berging/hobbyruimte. [appellant sub 2] is in juni 2008 eigenaar geworden van het perceel. Zijn rechtsvoorganger heeft een begin gemaakt met een inpandige verbouwing om het bouwwerk voor bewoning geschikt te maken. [appellant sub 2] heeft deze verbouwing voltooid. Sinds augustus 2008 verhuurt [appellant sub 2] het bouwwerk ten behoeve van bewoning.

2. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), voor zover thans van belang, is het 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.

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, kan, indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan:

(...)

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3° indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Ingevolge artikel 2.7, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), worden als categorieën gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, 2o, van de Wabo, aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II.

Ingevolge artikel 2.3, eerste lid, van het Bor is in afwijking van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo geen omgevingsvergunning vereist voor de categorieën gevallen in artikel 3 in samenhang met artikel 5 van bijlage II.

Ingevolge artikel 3, aanhef en onder 8, van bijlage II bij het Bor is een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op een verandering van een bouwwerk, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. geen verandering van de draagconstructie,
- b. geen verandering van de brandcompartimentering of subbrandcompartimentering,
- c. geen uitbreiding van de bebouwde oppervlakte, en
- d. geen uitbreiding van het bouwvolume.

Ingevolge artikel 5, eerste lid, blijft bij de toepassing van de artikelen 2, 3 en 4 het aantal woningen gelijk.

3. Bij het besluit van 29 mei 2013 heeft het college zich op het standpunt gesteld dat voor het bouwplan geen omgevingsvergunning is vereist omdat aan de vereisten van artikel 3, aanhef en onder 8, van bijlage II bij het Bor is voldaan en het bouwplan niet in strijd is met het bestemmingsplan "Breda-Zuid". In dat verband heeft het overwogen dat op het perceel een woonbestemming rust en dat realisering van het bouwplan niet leidt tot vermeerdering van het aantal woningen als bedoeld in artikel 6, onder I, onder 1b, van de voorschriften van het bestemmingsplan, zoals dat is gewijzigd bij artikel 2, onder I, aanhef en onder a, van het bij besluit van 26 oktober 2006 door de raad van de gemeente Breda vastgestelde bestemmingsplan "Breda-Zuid, Partiële Herziening 2005".

4. De rechtbank heeft het besluit van 29 mei 2013 vernietigd, omdat het college de aanvraag om omgevingsvergunning buiten behandeling heeft gelaten terwijl niet aan de voorwaarden als bedoeld in artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) werd voldaan. De rechtbank heeft voorts onderzocht of zij het geschil definitief zou kunnen beslechten. Daartoe heeft zij nader bezien of het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat voor het bouwplan geen omgevingsvergunning is vereist. In dat kader is zij tot het oordeel gekomen dat het bouwplan leidt tot vermeerdering van het aantal woningen in het plangebied, zodat het in strijd is met de gewijzigde tekst van artikel 6, onder I, onder 1b, van de planvoorschriften van het bestemmingsplan "Breda-Zuid". De rechtbank is voorts tot het oordeel gekomen dat, nu gelet op artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor, toepassing van de artikelen 3 en 4 niet mogelijk is, een omgevingsvergunning slechts kan worden verleend met gebruikmaking van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, 3o, van de Wabo, zodat de verleningsprocedure dient te beginnen met het ter inzage leggen van een ontwerpbesluit en de daarop betrekking hebbende stukken. Gelet hierop heeft zij overwogen geen ruimte te zien het geschil definitief te beslechten, en heeft zij het besluit van 1 februari 2013 herroepen.

5. Het college en [appellant sub 2] betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het bouwplan niet in strijd is met het inmiddels geldende bestemmingsplan "Zandberg". Zij voeren hiertoe aan dat ook ingevolge dit bestemmingsplan op het perceel een woonbestemming rust. Voorts is volgens hen woningvermeerdering niet aan de orde. Zij wijzen er in dat verband op dat het perceel D 9057 op 19 april 1978 een zelfstandig perceel is geworden, zodat, mede gelet op de bestemming, daarop één woning mag worden gerealiseerd. Het college wijst

verder op de in het bestemmingsplan "Zandberg" opgenomen definitie van 'hoofdgebouw', ingevolge waarvan het gebouw volgens hem het hoofdgebouw is op het afgesplitste perceel, en voert voorts aan dat het gebouw sedert enige tijd als woning dient te worden aangemerkt. [appellant sub 2] voert tevens aan dat, nu vermeerdering van het aantal woningen niet aan de orde is, ook geen strijd bestaat met artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor.

5.1. In het kader van het onderzoek naar de mogelijkheid om, na vernietiging van het bestreden besluit, het geschil definitief te beslechten, diende de rechtbank rekening te houden met de op het moment van de uitspraak geldende feiten en omstandigheden en het toen geldende recht. Vast staat dat de raad van de gemeente Breda bij besluit van 20 juni 2013 het bestemmingsplan "Zandberg" heeft vastgesteld dat van toepassing is op onder meer het perceel, en dat dat bestemmingsplan op 19 september 2013 in werking is getreden. Ten tijde van de aangevallen uitspraak was dit plan daarom het geldende bestemmingsplan. De rechtbank heeft ten onrechte niet aan dat bestemmingsplan getoetst. De Afdeling zal onderzoeken of de rechtbank niettemin terecht geen aanleiding heeft gevonden het geschil finaal te beslechten. Daartoe zal zij, ter beantwoording van de vraag of het college terecht met toepassing van artikel 3, aanhef en onder 8, van Bijlage II bij het Bor tot de conclusie is gekomen dat voor het bouwplan geen omgevingsvergunning is vereist, nagaan of het bouwplan met het bestemmingsplan "Zandberg" in overeenstemming is. De Afdeling zal dit doen in het licht van hetgeen in hoger beroep is aangevoerd, en daarbij tevens het door [wederpartijen] bij de rechtbank aangevoerde betrekken voor zover dit voor het beantwoorden van de voormelde vraag relevant is en de rechtbank aan de behandeling daarvan niet is toegekomen.

5.2. Ingevolge het bestemmingsplan "Zandberg" rust op het perceel de bestemming "Wonen".

Ingevolge artikel 17.1, aanhef en onder a, van de planregels, zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor wonen.

Ingevolge onder b mag het aantal woningen niet worden vermeerderd.

5.3. Uit de hiervoor onder 5.2. weergegeven planregels van het bestemmingsplan "Zandberg" volgt dat in het desbetreffende plangebied, waarin het perceel is gelegen, het aantal woningen op gronden die bestemd zijn voor "Wonen" niet mag worden vermeerderd. De planregels noch de toelichting op het bestemmingsplan bieden aanknopingspunten voor het standpunt dat op het perceel een extra woning mag worden gerealiseerd. Dat de planwetgever volgens het college slechts heeft beoogd te voorkomen dat op een bouwperceel meer wooneenheden worden gerealiseerd om zo appartementencomplexen te weren blijkt bovendien niet uit de plantoelichting. Met het bouwplan wordt het gebouw, waarvoor laatstelijk bij besluit van 9 november 1995 bouwvergunning is verleend voor het verbouwen van een garage tot berging/hobbyruimte, een woning. Het bouwplan leidt derhalve tot een vermeerdering van het aantal woningen in het plangebied als bedoeld in artikel 17.1, aanhef en onder b, van de planregels. Dat het perceel in het verleden is afgesplitst van het perceel met de woning [locatie 2] en het gebouw sinds enige tijd wordt gebruikt ten behoeve van wonen, welk gebruik op zich is toegestaan, maakt niet dat in het desbetreffende plangebied een extra woning mag worden gerealiseerd. Gelet op het voorgaande, is het bouwplan in strijd met het bestemmingsplan "Zandberg".

Zoals de Afdeling in haar uitspraak van 27 maart 2013 in zaak nr. 201205601/1/A1 met betrekking tot artikel 5, eerste lid, van bijlage II bij het Bor heeft geoordeeld, moet ter bepaling of het aantal woningen gelijk blijft geen aansluiting worden gezocht bij de feitelijke situatie, maar bij de bebouwingsmogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Nu het

bestemmingsplan vermeerdering van het aantal woningen in het plangebied niet toestaat, voldoet het bouwplan evenmin aan de voormelde bepaling en is een omgevingsvergunning voor het bouwplan vereist. De rechtbank is, zij het op andere gronden, terecht tot hetzelfde oordeel gekomen.

Nu een omgevingsvergunning slechts kan worden verleend met gebruikmaking van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, 3o, van de Wabo, heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gevonden het geschil definitief te beslechten.

Het betoog van het college en [appellant sub 2] faalt.

6. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd met verbetering van de gronden waarop deze rust.

7. Het besluit van 4 november 2014, waarbij het college opnieuw heeft besloten dat voor het bouwplan geen omgevingsvergunning is vereist, wordt, gelet op artikel 6:24, gelezen in verbinding met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, ten aanzien van [wederpartijen], van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding. Ten aanzien van [appellant sub 2] is dit besluit, gelet op de voormelde bepalingen, geen onderwerp van dit geding, nu hij daarbij onvoldoende belang heeft.

8. De gronden die [wederpartijen] tegen het besluit van 4 november 2014 hebben ingebracht, komen erop neer dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan en dat voor het bouwplan een omgevingsvergunning is vereist. Gelet op hetgeen hiervoor onder 5.3 is overwogen, slaagt dit betoog.

9. Het beroep van [wederpartijen] tegen het besluit van 4 november 2014 is gegrond. Dit besluit dient te worden vernietigd.

10. Het vorenstaande betekent dat het college met inachtneming van hetgeen in de uitspraak van de rechtbank van 1 mei 2014 en in deze uitspraak is overwogen, opnieuw een besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning van [appellant sub 2] van 17 december 2012 dient te nemen.

11. Voor een proceskostenveroordeling ten aanzien van [appellant sub 2] bestaat geen aanleiding. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van [wederpartijen] te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. verklaart het beroep van [wederpartijen] tegen het besluit van 4 november 2014 gegrond;

III. vernietigt het besluit van 4 november 2014, kenmerk 2012/2538;

IV. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Breda tot vergoeding van bij [wederpartijen] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 981,46 (zegge: negenhonderdeenentachtig euro en zesenvierde cent), waarvan € 735,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

V. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Breda een griffierecht

van € 493,00 (zegge: vierhonderddrieënnegentig euro) wordt geheven.
Aldus vastgesteld door mr. J. Kramer, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid
van mr. V. van Dorst, griffier.

w.g. Kramer w.g. Van Dorst
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 mei 2015

374-619.