ECLI:NL:RBZWB:2022:1618

Instantie	Rechtbank Zeeland-West-Brabant
Datum uitspraak	30-03-2022
Datum publicatie	05-04-2022
Zaaknummer	AWB- 21_579
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	WABOA
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK ZEELAND-WEST-BRABANT

Bestuursrecht

zaaknummer: BRE 21/579 WABOA

tussenuitspraak van 30 maart 2022 van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

[naam eiseres] , te [plaatsnaam 1] , eiseres,

gemachtigde: [naam gemachtigde] ,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Drimmelen, verweerder.

Als derde partij heeft aan het geding deelgenomen:

[naam derde-partij] , te [plaatsnaam 2] (derde-partij).

Procesverloop

In het besluit van 9 juni 2020 (primair besluit) heeft het college de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het oprichten van een stal en africhtings- en trainingsruimte voor paarden op een perceel aan de [adres] 11a te [plaatsnaam 3] afgewezen. Tegen dit besluit heeft eiseres bezwaar gemaakt.

In het besluit van 5 januari 2021 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden in Breda op 16 februari 2022. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door de derde-partij. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door mr. S.A. Keij. De derde-partij is verschenen.

Overwegingen

Feiten

1.1. Eiseres heeft een paardenfokkerij die zich ook bezig houdt met het africhten en trainen van paarden. Eiseres huurt het perceel aan de [adres] te [plaatsnaam 3] . Op het perceel is ook een kinderdagverblijf gevestigd.

Op 13 maart 2020 heeft eiseres een omgevingsvergunning aangevraagd voor het oprichten van een stal en een africhtings- en trainingsruimte op het perceel aan de [adres] 11a te [plaatsnaam 3] ingediend.

1.2. In het (primaire) besluit van 9 juni 2020 heeft het college de aanvraag voor een omgevingsvergunning afgewezen, omdat het bouwplan in strijd is met het geldende bestemmingsplan.

1.3. Eiseres heeft op 24 juli 2020 bezwaar gemaakt tegen dit besluit. Op 10 november 2020 heeft er een hoorzitting bij de Commissie voor de bezwaarschriften (hierna: de bezwaarschriftencommissie) plaatsgevonden. De bezwaarschriftencommissie heeft het college geadviseerd om het bezwaar ontvankelijk en ongegrond te verklaren, omdat het bouwplan niet voldoet aan het geldende bestemmingsplan.

1.4. Bij besluit van 5 januari 2021 (bestreden besluit) heeft het college het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Het geschil

2. Aan de orde is de vraag of het college op goede gronden de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het oprichten van een stal en een africhtings- en trainingsruimte op het perceel aan de [adres] 11a te [plaatsnaam 3] heeft afgewezen.

Standpunt van eiseres

3.1. Eiseres stelt zich op het standpunt dat het bouwplan past binnen de regels van het bestemmingsplan. Een productiegerichte paardenhouderij valt onder de definitie van 'agrarisch bedrijf' en daarmee binnen het bestemmingsplan.

3.2. Daarnaast stelt eiseres dat er op dit moment geen agrarisch bedrijf is gevestigd op het bouwvlak. Het is volgens eiseres niet mogelijk dat het agrarisch bedrijf dat er gevestigd was, weer actief zal worden, gelet op de bestemmingsplanprocedure die is gestart.

3.3. Eiseres stelt voorts dat bij het besluit om een omgevingsvergunning te verlenen niet de juiste procedure is gevolgd. Naar de mening van eiseres is de gemeenteraad ten onrechte niet betrokken bij de besluitvorming.

Wettelijk kader

4. De van toepassing zijnde wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage behorende bij deze tussenuitspraak.

Is er sprake van strijd met het bestemmingsplan?

5.1. Het perceel aan de [adres] 11a te [plaatsnaam 3] heeft in het bestemmingsplan "Buitengebied, Veegplan 1" (hierna: het bestemmingsplan) de bestemming 'Agrarisch 2'. In artikel 4.2.1, sub a, onder 1 van het bestemmingsplan is bepaald dat ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' één agrarisch bedrijf is toegestaan. Gelet op artikel 4.2.1., sub c, van het bestemmingsplan mag er ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' een grondgebonden agrarisch bedrijf, niet zijnde een veehouderij en niet zijnde een paardenhouderij worden uitgeoefend.

Een paardenhouderij wordt in artikel 1.111 van het bestemmingsplan aangemerkt als een agrarisch bedrijf.

5.2. Het college stelt zich op het standpunt dat de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het oprichten van een stalruimte en een africhtings- en trainingsruimte op het perceel aan de [adres] te [plaatsnaam 3] in strijd is met de regels van het bestemmingsplan. Een afwijking van het bestemmingsplan acht het college niet wenselijk. In dit kader verwijst het college naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS) van 11 maart 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:718), dat gaat over hetzelfde perceel aan de [adres] 11a te [plaatsnaam 3] . In deze uitspraak heeft de ABRvS geoordeeld dat binnen het bouwvlak slechts een agrarisch bedrijf is toegestaan. Nu er feitelijk reeds een agrarisch bedrijf is opgericht en deze ook weer in gebruik kan worden genomen, voldoet het bouwplan niet aan de planregels.

5.3. Eiseres stelt zich daarentegen op het standpunt dat het bouwplan past binnen de regels van het bestemmingsplan. Er is op dit moment geen agrarisch bedrijf gevestigd. Na de uitspraak van de ABRvS zijn er nieuwe feiten ontstaan en zijn de omstandigheden gewijzigd. Vanwege een bestemmingsplanprocedure die is opgestart, is het volgens eiseres niet meer mogelijk dat het agrarisch bedrijf weer actief wordt. De eigenaar van het bedrijf heeft de werkzaamheden neergelegd en het bedrijf uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel. De bedrijfsgebouwen zijn nu ook ingericht voor een kinderdagverblijf. De landbouwgronden zijn verkocht aan de huidige eigenaren. De redenering dat er sprake zou zijn van een tweede bedrijf kan volgens eiseres dan ook geen standhouden.

5.4. De rechtbank stelt vast dat de ABRvS in haar uitspraak van 11 maart 2020 heeft geoordeeld dat *"op het bouwvlak feitelijk reeds een agrarisch bedrijf is opgericht, inclusief de bebouwing die daar bij hoort. De omstandigheid dat dit bedrijf thans niet actief is, sluit niet uit dat dit weer in gebruik kan worden genomen."*[1]

De rechtbank is, net als de ABRvS, van oordeel dat er feitelijk reeds een agrarisch bedrijf op het

bouwvlak is opgericht. De omstandigheid dat het gevestigde agrarisch bedrijf thans niet actief is, sluit niet uit dat het op enig moment weer in gebruik kan worden genomen. Het feit dat het bedrijf nu is uitgeschreven bij de Kamer van Koophandel doet daar naar oordeel van de rechtbank niet aan af. De rechtbank is dan ook van oordeel dat het college zich op goede gronden op het standpunt heeft gesteld dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan.

Omdat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan, komt de rechtbank niet meer toe aan beantwoording van de vraag of een paardenhouderij ter plaatse is toegestaan.

Is de juiste procedure gevolgd?

6.1. Gelet op artikel 2.10, tweede lid van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) had het college de aanvraag mede moeten aanmerken als een verzoek om af te wijken van het bestemmingsplan. De aanvraag had dan alleen gehonoreerd kunnen worden door toepassing van de bevoegdheid in artikel 2.12, eerste lid, onder aanhef en sub a, onder 3 van de Wabo. Deze afwijkingsbevoegdheid dient te worden voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Deze procedure is niet gevolgd, maar eiseres is daardoor niet in haar belangen geschaad. Eiseres heeft immers tijdens de bezwaarprocedure haar bezwaren naar voren kunnen brengen. Er is echter wel nagelaten om op grond van artikel 2.27 van de Wabo en artikel 6.5 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) een verklaring van geen bedenkingen te vragen aan de gemeenteraad.

6.2. Het college stelt zich op het standpunt dat hier inderdaad de verkeerde procedure is gevolgd en ten onrechte geen verklaring van geen bedenkingen is gevraagd, maar dat de gemeenteraad zich in 2017 over een gelijksoortige situatie heeft uitgesproken en toen geen verklaring van geen bedenkingen wilde verlenen. Het college ziet geen reden om te veronderstellen dat de gemeenteraad daar thans anders over zou denken, zodat dit gebrek kan worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht. Daar komt nog bij dat bij de vaststelling van het nieuwe bestemmingsplan de gemeenteraad zich nog onlangs opnieuw in gelijke zin over de wenselijkheid van een paardenhouderij op het perceel heeft uitgesproken.

6.3. De ABRvS heeft in haar uitspraak van 6 april 2016, onder verwijzing naar de Memorie van Toelichting, geoordeeld dat het wenselijk is dat in enkele gevallen de beslissing omtrent een of meer specifieke aspecten aan een ander bestuursorgaan wordt overgelaten. Dat is bijvoorbeeld het geval bij afwijking van het vastgestelde bestemmingsplan.[2]

De ABRvS heeft in de eerder genoemde uitspraak geoordeeld dat uit het stelsel van de Wabo volgt dat een verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad moet worden gevraagd als het college van oordeel is dat de omgevingsvergunning niet zou moeten worden verleend. Naar oordeel van de ABRvS volgt uit artikel 2.20a van de Wabo dat de omgevingsvergunning alleen kan worden geweigerd vanwege strijd met het bestemmingsplan, als de verklaring van geen bedenkingen is geweigerd. Dit artikel laat geen ruimte voor een uitleg dat een omgevingsvergunning ook kan worden geweigerd in het geval er geen verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad is gevraagd. Gelet op het stelsel van de Wabo is het college verplicht een verklaring van geen bedenkingen te vragen, nu de aanvraag ook ziet op afwijking van het bestemmingsplan met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a en onder 3º van de Wabo.[3]

6.4. Gelet op het bovenstaande is de rechtbank van oordeel dat het college een verklaring van geen bedenkingen had moeten vragen aan de gemeenteraad. De rechtbank is met de ABRvS van oordeel dat het niet zo kan zijn dat het college zelf bepaalt dat zij geen verklaring van geen bedenkingen vraagt aan de gemeenteraad. Nu het college geen verklaring van geen bedenkingen heeft gevraagd, onttrekt het college feitelijk de inhoudelijke beslissing over de aanvraag aan de gemeenteraad.

Het feit dat de gemeenteraad in een eerdere, gelijksoortige, situatie geen verklaring heeft verleend, wil niet zeggen dat er nu weer geen verklaring zou worden verleend. De rechtbank is van oordeel dat er sprake is van een gebrek dat niet kan worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb. De rechtbank kan eiseres dan ook volgen in het standpunt dat de gemeenteraad ten onrechte niet is betrokken in de procedure.

Bestuurlijke lus

8. Het voorgaande leidt de rechtbank tot de conclusie dat het bestreden besluit een gebrek kent, nu het college geen verklaring van geen bedenkingen aan de gemeenteraad heeft gevraagd. Het beroep is om die reden gegrond en het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

9. Op grond van artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb kan de rechtbank het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen, de zogeheten 'bestuurlijke lus'. De rechtbank ziet aanleiding om van deze mogelijkheid gebruik te maken en zal het college in de gelegenheid stellen om alsnog een verklaring van geen bedenkingen te vragen aan de gemeenteraad.

De rechtbank zal daarna beoordelen of de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit in stand kunnen blijven.

10. De rechtbank zal de termijn waarbinnen het college het gebrek kan laten herstellen bepalen op twaalf weken, na de dag van verzending van deze uitspraak. Als het college hiervan geen gebruik wil maken, dan dient het college dit binnen twee weken aan de rechtbank mee te delen. Als het college wel gebruik maakt van die gelegenheid, zal de rechtbank eisers in de gelegenheid stellen binnen vier weken te reageren op de herstelpoging van het college. Daarna zal de rechtbank in beginsel zonder tweede zitting einduitspraak doen.

11. De rechtbank houdt iedere verdere beslissing aan tot de einduitspraak. Dat betekent ook dat zij over de vergoeding van het griffierecht en de proceskosten nu nog geen beslissing neemt.

Beslissing

De rechtbank:

- stelt het college in de gelegenheid om het gebrek in het bestreden besluit te herstellen binnen twaalf weken na verzending van deze tussenuitspraak, met inachtneming van hetgeen in de overwegingen 6.4 en 9 deze tussenuitspraak is overwogen;

- draagt het college op om, als geen gebruik wordt gemaakt van de gelegenheid het gebrek te herstellen, dat binnen twee weken na verzending van deze tussenuitspraak aan de rechtbank mee te delen;

- houdt iedere verdere beslissing aan.

Deze uitspraak is gedaan door mr. T. Peters, rechter, in aanwezigheid van mr. S.A. de Roo, griffier, op 30 maart 2022 en openbaar gemaakt door middel van geanonimiseerde publicatie op www.rechtspraak.nl.

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze tussenuitspraak staat nog geen hoger beroep open. Dat kan worden ingesteld tegelijkertijd met hoger beroep tegen de einduitspraak in deze zaak.

Bijlage

Wettelijk kader

Algemene wet bestuursrecht:

Op grond van artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, ondanks de schending van een geschreven of ongeschreven regel of een algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist ins tand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld.

Op grond van artikel 8:51a, eerste lid, van de Awb kan de bestuursrechter het bestuursorgaan in de gelegenheid stellen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen. De vorige volzin vindt geen toepassing, indien belanghebbenden die niet als partij aan het geding deelnemen daarvoor onevenredig kunnen worden benadeeld.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht:

Op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Awb wordt in gevallen als bedoeld in het eerste lid onder c de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, als bedoeld in het eerste lid onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet

mogelijk is.

Op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, van de Wabo kan voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoel in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1º met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2º in de algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

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

Op grond van artikel 2.20a van de Wabo wordt voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit waarvoor het verlenen van de omgevingsvergunning een verklaring vereist is als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, de omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd indien de verklaring is geweigerd.

Op grond van artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo wordt in bij wet of algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën gevalleen een omgevingsvergunning niet verleend dan nadat een daarbij aangewezen bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Bij een maatregel als bedoeld in de eerste volzin worden slechts categorieën gevallen aangewezen waarin voor het verrichten van de betrokken activiteit een afzonderlijke toestemming van het aangewezen bestuursorgaan wenselijk is gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit of de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de betrokken categorie activiteiten. Bij die maatregel kan worden bepaald dat het aangewezen bestuursorgaan categorieën gevallen kan aanwijzen waarin de verklaring niet is vereist.

Artikel 3.10, eerste lid, onder aanhef en sub a, van de Wabo is afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing op de voorbereiding van de beschikking oop de aanvraag om een omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor zover er strijd is met het bestemmingsplan of een beheersverordening en slechts vergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3º.

<u>Besluit omgevingsrecht:</u>

Op grond van artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht wordt voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3º, van de wet wordt afgeweken van het bestemmingsplan of de beheersverordening, niet verleend nadat de gemeenteraad van de gemeente waarbij het project geheel of in hoofdzaak zal worden uitgevoerd, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft, tenzij artikel 3.2, aanhef en onder b, van dit besluit of artikel 3.36 van de Wet ruimtelijke ordening van toepassing is.

<u>Bestemmingsplan Buitengebied, Veegplan 1:</u>

Op grond van artikel 1.66 van het Bestemmingsplan Buitengebied, Veegplan 1 (het Bestemmingsplan) is een grond gebonden agrarisch bedrijf een agrarisch bedrijf die:

a. voorzover het niet een veehouderij betreft: geheel of in overwegende mate niet in gebouwen plaatsvindt;
b. voorzover het een veehouderij betreft: gelijk is aan het bepaalde in artikel 1.67;

Grondgebonden bedrijven zijn in ieder geval: grondgebonden veeteelt, akkerbouw-, fruitteelt- en vollegrondstuinbouwbedrijven en boomteeltbedrijven, waarvan de bomen rechtstreeks in de grond zijn geplant.

Op grond van artikel 1.67 van het Bestemmingsplan is grondgebonden veehouderij een veehouderij waarvan het voer en de mest voor het overgrote deel gewonnen respectievelijk aangewend worden op gronden die in gebruik zijn van de veehouderij en die in de directe omgeving liggen van de bedrijfslocatie.

Op grond van artikel 1.111 van het Bestemmingsplan is een paardenhouderij een uit bedrijfseconomisch oogmerk opgezet agrarisch bedrijf in de vorm van een houderij voor paarden die uitsluitend of in hoofdzaak is gericht op het fokken, trainen, africhten en verhandelen van paarden, waarbij tevens als ondergeschikte nevenactiviteit is toegestaan het geven van instructie aan ruiter en paard; hierbij zijn publieks- en/of verkeersaantrekkende activiteiten niet toegestaan.

Op grond van artikel 4.1.2, sub a onder 1, van het Bestemmingsplan gelden ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' de volgende bepalingen: Uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' is één agrarisch bedrijf toegestaan.

Op grond van artikel 4.1.2, sub c van het Bestemmingsplan mag ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' een grondgebonden agrarisch bedrijf, niet zijnde een veehouderij en niet zijnde een paardenhouderij, worden uitgeoefend. Voorts is -al dan niet in combinatie met het voorgaande- het volgende type bedrijf toegestaan overeenkomstig de onderstaande aanduidingen:

- ter plaatse van de aanduiding 'grond gebonden veehouderij' een grondgebonden veehouderij alsmede een melkrundveehouderij en een schapenhouderij, niet zijnde een paardenhouderij;
- ter plaatse van de aanduiding 'glastuinbouw' een glastuinbouwbedrijf;
- ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij' een intensieve veehouderij, niet zijnde een geitenhouderij, alsmede een grondgebonden veehouderij;
- ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch- geitenhouderij' een geitenhouderij;
- ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch- niet-grondgebonden' een overige niet-grondgebonden agrarisch bedijf;
- ter plaatse van de aanduiding 'paardenhouderij' een paardenhouderij.

---

[1] ABRvS 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:718, r.o. 3.1.

[2] ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:921.

[3] ABRvS 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:921, r.o. 5.2 en 5.3.