

AANTEKENEN | PER POST | EMAIL

Caland Advocaten

Rechtbank Rotterdam
Bestuursrecht

bezoekadres
Wilhelminaplein 100/125

correspondentieadres
Postbus 50951, 3007 BM
Rotterdam

t 088-36 26000

Voor veilig e-mailen kijk op:
www.rechtspraak.nl/contact/rdam

www.rechtspraak.nl

datum 15 mei 2023
onderdeel bestuur 3
contactpersoon
doorkiesnummer
ons kenmerk zaaknummer ROT 20 / 1916 WABOA TA01
uw kenmerk RZ/2018014
bijlage(n)
onderwerp het beroep van Rotterdam

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

Geachte heer,

Over het beroep met zaaknummer ROT 20 / 1916 WABOA TA01 deel ik u het volgende mee.

De rechtbank heeft uitspraak gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op www.rechtspraak.nl.

Tegen deze uitspraak staat voor een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep open. Dit dient te worden ingesteld **binnen zes weken** na de datum van verzending van deze uitspraak door een beroepschrift en een kopie van deze uitspraak te zenden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. In uw beroepschrift moet u vermelden waarom u het niet eens bent met de uitspraak. U kunt ook digitaal hoger beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Kijk op www.raadvanstate.nl voor meer informatie over het indienen van digitaal beroep.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

[| AANTEKENEN | | PER POST | | EMAIL

Caland Advocaten

Rechtbank Rotterdam
Bestuursrecht

bezoekadres
Wilhelminaplein 100/125

correspondentieadres
Postbus 50951, 3007 BM
Rotterdam

t 088-36 26000

Voor veilig e-mailen kijk op:
www.rechtspraak.nl/contact/rdam

www.rechtspraak.nl

datum 15 mei 2023
onderdeel bestuur 3
contactpersoon
doorkiesnummer
ons kenmerk zaaknummer ROT 20 / 1916 WABOA TA01
uw kenmerk RZ/2018014
bijlage(n)
onderwerp Rotterdam

Bij beantwoording de datum en
ons kenmerk vermelden. Wilt u
slechts één zaak in uw brief
behandelen.

Geachte heer,

De rechtbank heeft naar aanleiding van uw verzoek om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn, zaaknummer ROT 20 / 1916 WABOA TA01, uitspraak gedaan.

Ik verzoek u binnen een week na verzending van deze brief, schriftelijk, het IBAN rekeningnummer met de juiste tenaamstelling van het rekeningnummer aan de rechtbank door te geven zodat het LDCR over kan gaan tot uitbetaling van de schadevergoeding.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

de griffier

uitspraak

RECHTBANK ROTTERDAM

Zittingsplaats Rotterdam

Bestuursrecht

zaaknummer: ROT 20/1916

uitspraak van de meervoudige kamer van 15 mei 2023 in de zaak tussen

[redacted] en v.o.f. **Stalling 010**, uit Rotterdam, eisers
(gemachtigde: mr. R.Th.J. van 't Zelfde),

en

het college van burgemeester en wethouders van Rotterdam, verweerder
(gemachtigde: mr. A.J.J. van der Vlist)

en

de Staat der Nederlanden (namens deze de minister van Justitie en Veiligheid, hierna: de Staat).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eisers tegen de afwijzing van de aanvraag van [redacted] om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een tuinbouwkas van 2.000 m² (gedeeltelijk) voor het stallen van caravans op hun perceel aan de Wildersekade 90 in Rotterdam. Met het besluit van 3 april 2020 (bestreden besluit) heeft het college de omgevingsvergunning geweigerd.

1.1. Het college heeft op het beroep gereageerd met een verweerschrift.

1.2. De rechtbank heeft het beroep op 8 december 2022 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: de gemachtigde van eisers [redacted] en de gemachtigde van het college.

1.3. Verweerder en eisers hebben na de zitting nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partij toegezonden. Met instemming van partijen heeft de rechtbank afgezien van het houden van een nadere zitting. Vervolgens heeft de rechtbank het onderzoek gesloten.

Totstandkoming van het besluit

2. Het college heeft de omgevingsvergunning voor het eerst geweigerd met zijn besluit van 24 september 2018. Daaraan heeft het college ten grondslag gelegd dat het bouwplan in strijd was met het Bouwbesluit 2012 en met de Verordening Ruimte 2014 van de provincie Zuid-Holland. Tijdens de bezwaarprocedure is het bouwplan aangepast om

alsnog te voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit 2012. Dit heeft geleid tot een nieuw besluit, namelijk het bestreden besluit van 3 april 2020.

2.1. Het bouwplan is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan “Vlinderstrik” (het bestemmingsplan). Het perceel van eisers heeft de bestemming “Agrarisch – tuinbouw”. Op grond van de artikelen 5.1 en 5.2 van de planregels mag hier alleen een nieuwe kas worden gebouwd voor glastuinbouw en niet voor het stallen van caravans. Op het perceel van eisers staat al een kas van 6.000 m². Die mag op grond van het bestemmingsplan wel als caravanstalling worden gebruikt. Tussen partijen is niet in geschil dat het bouwplan niet met een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan of met toepassing van de kruimelgevallenregeling kan worden vergund. Het college heeft daarom beoordeeld of een buitenplanse afwijking mogelijk is. Bij de voorbereiding van het bestreden besluit is daarom alsnog de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd.

2.2. Met het bestreden besluit heeft het college geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor de activiteiten bouwen en gebruik in strijd met het geldende bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Het college heeft aan de weigering van de omgevingsvergunning ten grondslag gelegd dat het bouwen en gebruiken van een tuinbouwkas voor een caravanstalling in strijd is met provinciaal beleid. Het college baseert zich op een brief van de provincie Zuid-Holland van 5 augustus 2019. Daarin heeft de provincie een negatief advies gegeven, omdat het bouwplan leidt tot een verdere aantasting van de ruimtelijke kwaliteit van het gebied en in strijd is met provinciaal beleid (het negatief advies). Dit betekent volgens het college dat de afwijking van het bestemmingsplan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat daarom geen omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan kan worden verleend.

Beoordeling door de rechtbank

3. De rechtbank beoordeelt de weigering van een omgevingsvergunning voor de tuinbouwkas voor het stallen van caravans. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eisers.

4. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is het bezwaar van eisers tegen het besluit van 24 september 2018 van rechtswege mede gericht tegen het besluit van 3 april 2020. Omdat dat besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb, staat daartegen op grond van artikel 7:1, eerste lid, van de Awb rechtstreeks beroep open. Het college heeft het bezwaarschrift daarom, voor zover het is gericht tegen het besluit van 3 april 2020, doorgezonden aan de rechtbank ter behandeling als beroepschrift. Vervolgens heeft het college het bezwaar, voor zover het is gericht tegen het besluit van 24 september 2018, met het besluit van 7 april 2020 niet-ontvankelijk verklaard.

Het beroep richt zich alleen tegen het bestreden besluit van 3 april 2020. Ter zitting heeft het college het betoog dat [] en v.o.f. Stalling 010 in het beroep daartegen niet ontvankelijk moeten worden verklaard, ingetrokken.

-
5. Eisers hebben geen beroep ingesteld tegen het besluit op bezwaar van 7 april 2020. De rechtbank zal dat besluit dan ook niet beoordelen.
6. De rechtbank komt tot het oordeel dat het beroep gegrond is en dat het bestreden besluit moet worden vernietigd. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.
7. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wet- en regelgeving is te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Toetsingskader

8. In artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo is bepaald op welke gronden een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen kan worden geweigerd. Een daarvan is dat de activiteit in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Uit het tweede lid volgt dat in zulke gevallen de aanvraag mede wordt aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en dat de vergunning alleen kan worden geweigerd als vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is. Het college heeft in dit geval beoordeeld of op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, sub 3°, een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan kan worden verleend. Daarvoor is vereist dat de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. Het college heeft bij zijn besluitvorming over een aanvraag als hier aan de orde beleidsruimte. De rechtbank toetst of het college in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

Is de weigering van de omgevingsvergunning in strijd met het gelijkheidsbeginsel?

9. Eisers betogen dat het bestreden besluit in strijd is met het gelijkheidsbeginsel. Het college heeft op het perceel Wildersekade 60 wel toestemming gegeven voor een nieuwe caravanstalling in een kas. Volgens eisers had het college daarom ook aan hen een omgevingsvergunning moeten verlenen voor een tuinbouwkas voor het stallen van caravans. Voor Wildersekade 60 is bij besluit van 7 maart 2019 een omgevingsvergunning verleend voor het in afwijking van het bestemmingsplan gebruiken van 10.800 m² tuinbouwkas als caravanstalling. Het college heeft toen overwogen dat er vanuit ruimtelijk oogpunt geen bezwaar bestaat tegen afwijking van het bestemmingsplan en dat de gebruiksverandering zich verdraagt met provinciaal beleid. Dat de provinciale Omgevingsverordening op 7 maart 2019 nog niet in werking was getreden, betekent volgens eisers niet dat geen sprake is van gelijke gevallen. Verder zijn eisers van mening dat het feit dat het bij Wildersekade 60 om het gebruik van een bestaande kas ging en op hun eigen perceel om nieuwbouw geen reden is om het gelijkheidsbeginsel niet toe te passen. De omgevingsvergunning van 7 maart 2019 heeft volgens het dictum van het besluit namelijk ook betrekking op de activiteit bouwen. Bovendien is de inbreuk op het bestemmingsplan daar veel groter, omdat 10.800 m² caravanstalling is vergund. Eisers stellen verder dat bij besluit van 26 juni 2020 voor Wildersekade 60 ook nog een omgevingsvergunning voor bouwen is verleend vanwege het wijzigen van de brandcompartimentering.

9.1. Volgens het college is geen sprake van gelijke gevallen, alleen al omdat bij Wildersekade 60 wijziging van het gebruik van een bestaande kas aan de orde was en geen nieuwbouw. Het dictum van de omgevingsvergunning van 7 maart 2019 vermeldt ten onrechte de activiteit bouwen. Tegen de omgevingsvergunning van 7 maart 2019 is geen bezwaar gemaakt, zodat het besluit onherroepelijk is geworden. Voor zover bij de verlening van die omgevingsvergunning een fout is gemaakt bij de toetsing aan het provinciale beleid, stelt het college dat die fout volgens vaste jurisprudentie niet herhaald hoeft te worden.

9.2. De rechtbank volgt het college in zijn standpunt dat geen sprake is van gelijke gevallen, omdat het bij Wildersekade 60 om een gebruik als caravanstalling in een bestaande kas ging en bij het perceel van eisers ten behoeve van dat gebruik een nieuwe kas wordt gebouwd. Uit het besluit van 7 maart 2019 blijkt dat de vermelding van de activiteit bouwen in het dictum een kennelijke verschrijving is. Er is geen omgevingsvergunning voor bouwen verleend, maar alleen voor gebruik van een bestaande kas dat afwijkt van het bestemmingsplan. Met het besluit van 26 juni 2020 is wel alsnog een omgevingsvergunning voor bouwen verleend, maar alleen voor bouwkundige wijzigingen aan de al bestaande kas. Wat daar van zij, de situatie aan Wildersekade 60 verschilt daarom wezenlijk van de situatie op het perceel van eisers, waar een nieuwe kas van 2.000 m² is aangevraagd. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college niet gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel. De beroepsgrond slaagt niet.

Mocht het college de omgevingsvergunning weigeren wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening?

10. Eisers voeren aan dat het college de omgevingsvergunning voor bouwen en een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan ten onrechte heeft geweigerd wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening.

11. In de eerste plaats betogen eisers dat de ladder voor duurzame verstedelijking niet in de weg staat aan vergunningverlening. Zij stellen dat het project op dit punt voldoende rekening houdt met de provinciale ruimtelijke belangen en dat geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

11.1. De ladder voor duurzame verstedelijking is behalve in artikel 3.1.6 van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) ook opgenomen in artikel 6.10 van de Omgevingsverordening Zuid-Holland (de Omgevingsverordening) zoals die bepaling destijds luidde. De provincie heeft in haar brief van 5 augustus 2019 het standpunt ingenomen dat de uitbreiding van de caravanstalling een nieuwe stedelijke ontwikkeling is waarvoor gemotiveerd moet worden dat er behoefte is aan de uitbreiding en waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien. Uit de reactie op de zienswijze van eisers over het ontwerpbesluit blijkt echter dat het college de omgevingsvergunning niet om deze reden heeft geweigerd. De vraag of het bouwplan in strijd is met de ladder voor duurzame verstedelijking kan daarom onbesproken blijven. De beroepsgrond slaagt niet.

12. Eisers betogen daarnaast dat het college ten onrechte het standpunt van de provincie heeft overgenomen dat het bouwplan leidt tot een verdere aantasting van de ruimtelijke kwaliteit.

12.1. In het bestreden besluit heeft het college de weigering van de omgevingsvergunning gebaseerd op strijd met het provinciale beleid. De buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan is volgens het college daarom in strijd met een goede ruimtelijke ordening, zodat de omgevingsvergunning gelet op artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, sub 3°, van de Wabo moet worden geweigerd.

Het college moet bij de beoordeling of de ontwikkeling in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening rekening houden met provinciaal beleid. Voor zover het alleen om provinciaal beleid gaat, en niet om algemene regels uit een provinciale verordening, is het college daar echter niet aan gebonden. Het college kan gemotiveerd van het provinciale beleid afwijken. Uit het bestreden besluit en de daarbij gevoegde zienswijzennota blijkt niet dat het college die mogelijkheid heeft overwogen, terwijl het college in het bestreden besluit heeft gesteld zelf geen ruimtelijke bezwaren te hebben tegen verlening van de omgevingsvergunning. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college het bestreden besluit in zoverre niet deugdelijk gemotiveerd. Het bestreden besluit is op dit punt in strijd met artikel 3:46 van de Awb en moet daarom worden vernietigd.

13. Het college heeft in zijn reactie van 22 december 2022 een nieuwe motivering gegeven voor zijn weigering om de omgevingsvergunning te verlenen. De rechtbank beoordeelt hierna of de nieuwe motivering aanleiding geeft om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

14. Het college heeft alsnog strijd met artikel 6.9 van de Omgevingsverordening aan de weigering van de omgevingsvergunning ten grondslag gelegd. Anders dan eisers hebben betoogd, is het wijzigen van de motivering op deze manier niet in strijd met de goede procesorde. Eisers hebben de gelegenheid gekregen om schriftelijk op het standpunt van het college te reageren en hebben daar ook gebruik van gemaakt. Zij hebben er vervolgens mee ingestemd dat geen nadere zitting wordt gehouden.

15. Het college stelt zich in zijn reactie van 22 december 2022 op het standpunt dat uit het negatief advies van de provincie blijkt dat volgens de provincie niet is voldaan aan artikel 6.9 van de Omgevingsverordening waarin is bepaald dat een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, mits is voldaan aan de voorwaarde dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft. Daarom moet de omgevingsvergunning volgens het college worden geweigerd.

15.1. Eisers betogen dat het bouwplan niet in strijd is met artikel 6.9, eerste lid, aanhef en onder b, van de Omgevingsverordening. In de eerste plaats betogen zij dat geen sprake is van aanpassen, maar van inpassen als bedoeld in artikel 6.9, eerste lid, onder a, van de Omgevingsverordening. Volgens eisers is er geen wijziging op structuurniveau. De aangevraagde nieuwe caravanstalling van 2.000 m² zal namelijk worden gerealiseerd op een gedeelte van een bestaande kavel en valt in het niet ten opzichte van de omringende veel grotere kassen met vergunde en positief bestemde caravanstallingen. De ruimtelijke impact op de directe omgeving is zo goed als nihil. Voor zover wel sprake is van aanpassen als bedoeld in artikel 6.9, eerste lid, onder b, van de Omgevingsverordening, stellen eisers dat het bouwplan vanwege de ingebouwde ligging zorgvuldig wordt ingebed in de omgeving, waar al meerdere caravanstallingen aanwezig zijn. Bovendien betogen eisers dat het richtpunt voor verspreide kassen niet van toepassing is op de projectlocatie. De Omgevingsvisie en de Omgevingsverordening bepalen dit volgens hen niet. Uit de digitaal te raadplegen kaarten van de vier lagen bij de

kwaliteitskaart blijkt volgens eisers niet dat voor de projectlocatie het richtpunt voor verspreide kassen geldt. Volgens eisers heeft het college in zijn reactie van 22 december 2022 erkend dat het provinciale beleid voor solitaire glastuinbouw op de projectlocatie voor de gemeente niet te achterhalen is via www.ruimtelijkeplannen.nl en de digitale kaart van de provincie Zuid-Holland. Het richtpunt voor verspreide kassen staat volgens eisers dan ook niet in de weg aan verlening van de omgevingsvergunning. Voor zover het richtpunt toch van toepassing zou zijn, stellen eisers dat sanering alleen betrekking kan hebben op al bestaande tuinbouwkassen.

15.2. De rechtbank stelt vast dat artikel 6.9 van de Omgevingsverordening anders luidde ten tijde van het bestreden besluit dan ten tijde van de reactie van het college van 22 december 2022. Het college baseert zich kennelijk op artikel 6.9, eerste lid, van de Omgevingsverordening zoals dit luidde op 22 december 2022 (versie 2022) terwijl eisers zich baseren op artikel 6.9, eerste lid, zoals dit luidde ten tijde van het bestreden besluit (versie 2020). Op grond van het eerste lid gelezen in samenhang met het derde lid van de versie 2022 geldt zowel voor ‘inpassen’ als voor ‘aanpassen’ het vereiste dat moet worden aangetoond dat de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit. Op grond van het eerste lid, aanhef en onder a, van de versie 2020 geldt het vereiste dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo gelijk blijft niet voor ‘inpassen’ maar op grond van het daarin bepaalde onder b wel voor ‘aanpassen’. Voorts verwijst zowel het tweede lid van dit artikel van versie 2022 als het eerste lid, onder a en b, van versie 2020 naar de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart. Omdat op grond van artikel 6.9, eerste lid, onder a, van versie 2020 het vereiste dat is aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit ten minste gelijk blijft ten tijde van het bestreden besluit niet gold, zal de rechtbank toetsen aan deze versie. De rechtbank begrijpt het standpunt van het college aldus dat het ervan uitgaat dat het bouwplan in strijd is met artikel 6.9, eerste lid, onder b, van versie 2020.

15.3. Op grond van artikel 1.1 in samenhang met bijlage I, onder 1, bij de Omgevingsverordening is de kwaliteitskaart gedefinieerd als: “kaart van de Omgevingsvisie en die is opgebouwd uit vier lagen: de laag van de ondergrond, de laag van de cultuur- en natuurlandschappen, de laag van de stedelijke occupatie en de laag van de beleving”. De kwaliteitskaart maakt deel uit van de Omgevingsvisie Zuid-Holland, zoals die ten tijde van het nemen van het bestreden besluit gold. In Bijlage I (Ruimtelijke Kwaliteit) bij de Omgevingsvisie zijn de richtpunten die bij de kwaliteitskaart horen uitgewerkt. Een van die richtpunten is het richtpunt voor verspreide kassen buiten de glastuinbouwgebieden. De rechtbank stelt vast dat uit de kwaliteitskaart blijkt dat het perceel van eisers niet in een glastuinbouwgebied ligt. Dit is te zien op de kaart “Laag van de stedelijke occupatie”, waarop onder meer de glastuinbouwgebieden zijn weergegeven. Uit het feit dat de locatie niet in een aangewezen glastuinbouwgebied ligt, volgt dat hier sprake is van verspreide kassen buiten de glastuinbouwgebieden. Dat betekent dat het richtpunt voor verspreide kassen van toepassing is op deze locatie.

15.4. In het richtpunt voor verspreide kassen staat het volgende: “Kassen buiten de glastuinbouwgebieden, die geen tuinbouwfunctie meer hebben (en een grote invloed hebben op het omliggende landschap), worden gesaneerd. Hergebruik voor andere functies is uitgesloten. In kassen op locaties, waar sanering geen verbetering van de ruimtelijke kwaliteit oplevert, is passend hergebruik of herontwikkeling mogelijk.” Het college heeft uit het uitgangspunt van sanering terecht afgeleid dat nieuwbouw van tuinbouwkassen voor een

andere functie dan tuinbouw niet is toegestaan.

15.5. In de brief van 5 augustus 2019 heeft de provincie in verband met het richtpunt voor verspreide kassen het standpunt ingenomen dat de bestaande, in het bestemmingsplan toegestane caravanstalling in een kas van 6.000 m² al in strijd is met de doelstellingen van het ruimtelijk kwaliteitsbeleid van de provincie. De uitbreiding met een extra kas van 2.000 m² is een verdere aantasting van de ruimtelijke kwaliteit. Sanering van de kassen zou prioriteit moeten krijgen, zeker gezien het feit dat dit gebied ook een beschermingscategorie 2 betreft. Daarmee wordt volgens het verweerschrift beschermingscategorie 2 (recreatie) bedoeld zoals weergegeven op kaart 14 van bijlage II van de Omgevingsverordening. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college uit de brief van 5 augustus 2019 kunnen afleiden dat volgens de provincie de bouw van een nieuwe kas van 2.000 m² voor een caravanstalling op het perceel van eisers voorziet in een wijziging op structuurniveau waarbij de ruimtelijke kwaliteit per saldo niet ten minste gelijk blijft en dus in strijd is met artikel 6.9, eerste lid, onder b, van versie 2020.

15.6. De rechtbank overweegt ambtshalve het volgende. Indien het bouwplan in strijd is met de Omgevingsverordening moet het college in beginsel een als verklaring van geen bedenkingen aan te merken ontheffing als bedoeld in artikel 6.29 van de Omgevingsverordening aan het college van gedeputeerde staten vragen, tenzij het college een andere grond heeft om de gevraagde vergunning te weigeren, bijvoorbeeld omdat het bouwplan niet past binnen het gemeentelijk ruimtelijk beleid (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 19 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2632 en van 22 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:732). In dit geval heeft het college niet gesteld dat er een andere grond was om de omgevingsvergunning te weigeren. Het college heeft in het bestreden besluit juist gesteld geen ruimtelijke bezwaren te hebben tegen verlening van de omgevingsvergunning. Verder blijkt uit de stukken dat het college naar aanleiding van de brief van 5 augustus 2019 overleg met de provincie heeft gevoerd. Het college heeft zich er echter niet over uitgelaten waarom daarin geen aanleiding werd gezien een als verklaring van geen bedenkingen aan te merken ontheffing, als bedoeld in artikel 6.29 van de Omgevingsverordening, aan het college van gedeputeerde staten te vragen.

15.7. Gelet op het voorgaande ziet de rechtbank geen aanleiding om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

Schadevergoeding

16. Ter zitting hebben eisers verzocht om schadevergoeding wegens overschrijding van de redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).

16.1. De vraag of de zaak binnen een redelijke termijn als bedoeld in artikel 6, eerste lid, van het EVRM is behandeld, moet worden beantwoord in het licht van de omstandigheden van het geval. Daarbij zijn van betekenis de ingewikkeldheid van de zaak, de wijze waarop de zaak door het bestuursorgaan en de rechter is behandeld, het processuele gedrag van de betrokkene gedurende de hele procesgang en de aard van de maatregel en het daardoor getroffen belang van betrokkene.

In een zaak waarbij het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb begint de redelijke termijn te lopen op het moment dat beroep is ingesteld tegen het besluit. Het uitgangspunt is dat door de rechtbank binnen een termijn van twee jaar uitspraak op het beroep moet zijn gedaan. Naar het oordeel van de rechtbank zijn er in dit geval geen redenen om van een langere termijn uit te gaan.

16.2. Anders dan eisers hebben betoogd, is de redelijke termijn niet begonnen op 1 november 2018 met het indienen van een bezwaarschrift tegen het besluit van 24 september 2018, waarmee het college de omgevingsvergunning voor het eerst heeft geweigerd. Eisers hebben naar aanleiding van die weigering het bouwplan gewijzigd om de strijdigheid met het Bouwbesluit 2012 weg te nemen. Vervolgens is de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb gevolgd en heeft het college op 3 april 2020 het bestreden besluit genomen. De redelijke termijn is naar het oordeel van de rechtbank begonnen met het instellen van beroep tegen dat besluit.

Zoals onder 4 is vermeld, heeft het college het bezwaarschrift van eisers voor zover het van rechtswege mede is gericht tegen het bestreden besluit van 3 april 2020 doorgezonden aan de rechtbank ter behandeling als beroepschrift. De rechtbank beschouwt de datum van doorzending door het college, 6 april 2020, als de datum waarop beroep is ingesteld.

16.3. Er zijn meer dan twee jaren verstreken sinds het moment dat eisers beroep hebben ingesteld. De redelijke termijn als bedoeld in artikel 6 van het EVRM is met een jaar en ruim vijf weken overschreden. Het verzoek om schadevergoeding moet daarom worden toegewezen. De overschrijding is geheel toe te rekenen aan de rechtbank.

Bij de bepaling van de schadevergoeding geldt als uitgangspunt een tarief van € 500,- per half jaar waarmee de termijn is overschreden, waarbij het totaal van de overschrijding naar boven wordt afgerond. Het bedrag van de schadevergoeding bedraagt daarom € 1.500,-. Dit bedrag moet door de Staat worden vergoed.

Conclusie en gevolgen

17. Het beroep is gegrond, omdat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:46 van de Awb. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit.

De rechtbank ziet, gelet op wat onder 15 tot en met 15.7 is overwogen, geen reden om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten. De rechtbank ziet ook geen reden om zelf een beslissing over de gevraagde omgevingsvergunning te nemen, onder meer omdat uit het bestreden besluit blijkt dat het college de aanvraag nog niet op een juiste wijze aan alle criteria uit artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo heeft getoetst. Ook draagt de rechtbank niet aan het college op om het gebrek te herstellen met een betere motivering of een ander besluit (een zogenoemde bestuurlijke lus). Dit omdat te verwachten is dat het onderzoek dat nodig is om het gebrek te herstellen, inclusief een eventueel verzoek aan gedeputeerde staten om een verklaring van geen bedenkingen, lang kan duren en te onzeker is wanneer dat kan worden afgerond.

17.1. Omdat het beroep gegrond is, moet het college het griffierecht aan eisers vergoeden en krijgen eisers ook een vergoeding van hun proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt € 1.674,- omdat de gemachtigde van eisers een beroepschrift heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen.

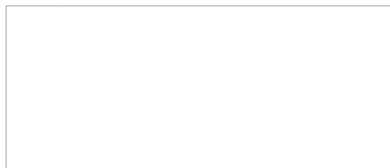
17.2. Eisers krijgen ook een vergoeding voor de proceskosten die zij hebben gemaakt voor het verzoek om schadevergoeding vanwege overschrijding van de redelijke termijn. De Staat moet die vergoeding betalen, omdat de overschrijding van de redelijke termijn geheel aan de rechtbank is toe te rekenen. De vergoeding wordt met toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht als volgt berekend. De bijstand door een gemachtigde levert 1 punt op voor het verschijnen op de zitting met een waarde per punt van € 837,- bij een wegingsfactor 0,5 (licht). Toegekend wordt € 418,50.

Beslissing

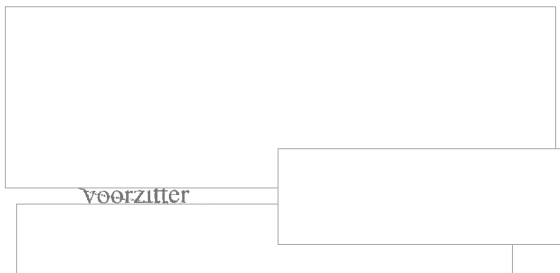
De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit van 3 april 2020;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 354,- aan eisers moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van € 1.674,- aan proceskosten aan eisers;
- veroordeelt de Staat tot het betalen van € 1.500,- aan schadevergoeding aan eisers;
- veroordeelt de Staat tot betaling van € 418,50 aan proceskosten aan eisers.

Deze uitspraak is gedaan door mr. L.E.M. Wilbers-Taselaar, voorzitter, en mr. V. van Dorst en mr. C.M. van Hoorn, leden, in aanwezigheid van mr. R. Teuben, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 15 mei 2023.



griffier



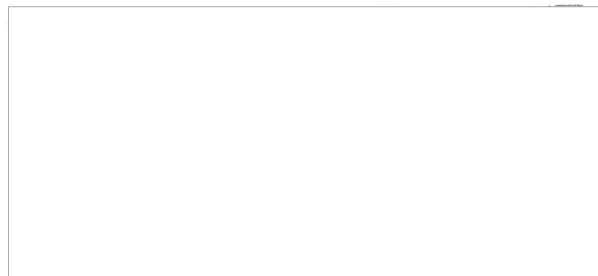
voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

15 MEI 2023

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.



Bijlage: voor deze uitspraak belangrijke wet- en regelgeving

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 6:15

1. Indien het bezwaar- of beroepschrift wordt ingediend bij een onbevoegd bestuursorgaan of bij een onbevoegde bestuursrechter, wordt het, onder vermelding van de datum van ontvangst, zo spoedig mogelijk doorgezonden aan het bevoegde orgaan, onder gelijktijdige mededeling hiervan aan de afzender.
 2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing indien in plaats van een bezwaarschrift een beroepschrift is ingediend of omgekeerd.
- (...)

Artikel 6:19

1. Het bezwaar of beroep heeft van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.
2. Het eerste lid geldt ook indien het bezwaar is gemaakt of het beroep is ingesteld nadat het bestuursorgaan het bestreden besluit heeft ingetrokken, gewijzigd of vervangen.
3. Het bestuursorgaan stelt het nieuwe besluit onverwijld ter beschikking aan het orgaan waarbij het beroep aanhangig is.
4. Indien een ander orgaan een bezwaar- of beroepschrift tegen het nieuwe besluit ontvangt, zendt het dit met toepassing van artikel 6:15, eerste en tweede lid, door.
5. De bestuursrechter kan het beroep tegen het nieuwe besluit echter verwijzen naar een ander orgaan, indien behandeling door dit orgaan gewenst is.
6. Intrekking of vervanging van het bestreden besluit staat niet in de weg aan vernietiging van dat besluit indien de indiener van het bezwaar- of beroepschrift daarbij belang heeft.

Artikel 7:1

1. Degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, dient alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij:
(...)
d. het besluit is voorbereid met toepassing van afdeling 3.4,
(...)

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 4.1a

1. Bij de verordening, bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, kan worden bepaald dat gedeputeerde staten op aanvraag van burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van krachtens dat lid vast te stellen regels, voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

2. Voor zover de ontheffing wordt aangevraagd met het oog op een voorgenomen besluit tot verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt deze ontheffing aangemerkt als een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is 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, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

(...)

Artikel 2.10

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

a. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 2 of 120 van de Woningwet;

b. de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden het naar het oordeel van het bevoegd gezag niet aannemelijk maken dat het bouwen van een bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld bij de bouwverordening of, zolang de bouwverordening daarmee nog niet in overeenstemming is gebracht, met de voorschriften die zijn gesteld bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8, achtste lid, van de Woningwet dan wel bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 120 van die wet;

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan, de beheersverordening of het exploitatieplan, of de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12;

d. het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, met uitzondering van een tijdelijk bouwwerk dat geen seizoensgebonden bouwwerk is, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, beoordeeld naar de criteria, bedoeld in artikel 12a, eerste lid, onder a, van de Woningwet, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend;

e. de activiteit een wegtunnel als bedoeld in de Wet aanvullende regels veiligheid wegtunnels betreft en uit de aanvraag en de daarbij verstrekte gegevens en bescheiden blijkt dat niet wordt voldaan aan de in artikel 6, eerste lid, van die wet gestelde norm.

2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt 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, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

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

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

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

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

(...)

2. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 3°.

Besluit omgevingsrecht

Artikel 3.1.6

(...)

2. De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien..

3. Indien in een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid toepassing is gegeven aan artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, van de wet kan bij dat bestemmingsplan worden bepaald dat de beschrijving van de behoefte aan een nieuwe stedelijke ontwikkeling en een motivering als bedoeld in het tweede lid eerst wordt opgenomen in de toelichting bij het wijzigings- of het uitwerkingsplan als bedoeld in dat artikel.

4. Een onderzoek naar de behoefte als bedoeld in het tweede lid, heeft, in het geval dat een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid ziet op de vestiging van een dienst als bedoeld in artikel 1 van de Dienstenwet en dit onderzoek betrekking heeft op de economische behoefte, de marktvrage of de beoordeling van de mogelijke of actuele economische gevolgen van die vestiging, slechts tot doel na te gaan of de vestiging van een dienst in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.

(...)

Omgevingsverordening Zuid-Holland, zoals geldend op 3 april 2020

Artikel 6.9 Ruimtelijke kwaliteit

1. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, onder de volgende voorwaarden ten aanzien van ruimtelijke kwaliteit:

-
- a. de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, voorziet geen wijziging op structuurniveau, past bij de aard en schaal van het gebied en voldoet aan de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart (inpassen);
- b. als de ruimtelijke ontwikkeling past binnen de bestaande gebiedsidentiteit, maar wijziging op structuurniveau voorziet (aanpassen), wordt deze uitsluitend toegestaan mits de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft door:
- 1°. zorgvuldige inbedding van de ontwikkeling in de omgeving, rekening houdend met de relevante richtpunten van de kwaliteitskaart; en
 - 2°. het zo nodig treffen van aanvullende ruimtelijke maatregelen als bedoeld in het derde lid;
- (...)

Artikel 6.29 Indieningsvereisten ontheffing

Een verzoek om een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a Wet ruimtelijke ordening, wordt ingediend met gebruikmaking van het daartoe door gedeputeerde staten vastgestelde e-formulier en gaat vergezeld van de daarin aangegeven bescheiden en bevat een motivering dat het verzoek is gedaan in overeenstemming met de raad.

Artikel 6.40 Beoordelingsregels omgevingsvergunningen gemeentebestuur

Afdeling 6.2 is van overeenkomstige toepassing op besluiten op een aanvraag om een:

(...)

- b. omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van het bestemmingsplan of van de beheersverordening wordt afgeweken.

Omgevingsverordening Zuid-Holland, zoals geldend op 22 december 2022

Artikel 6.9 Ruimtelijke kwaliteit

1. Een bestemmingsplan kan voorzien in een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling, mits is aangetoond dat de ruimtelijke kwaliteit per saldo ten minste gelijk blijft.
 2. Om de ruimtelijke kwaliteit te waarborgen wordt in het bestemmingsplan rekening gehouden met de beschermingscategorie, het gebiedstype en de relevante richtpunten voor ruimtelijke kwaliteit, zoals vermeld op kaart 14 in bijlage II en beschreven in de omgevingsvisie beleidskeuze landschap.
 3. Bij het beantwoorden van de vraag of bij een beoogde ruimtelijke ontwikkeling de ruimtelijke kwaliteit gewaarborgd kan blijven, wordt de schaalverdeling inpassen, aanpassen en transformeren gehanteerd als bedoeld in het vijfde lid.
- (...)

Artikel 6.29 Ontheffing

1. Gedeputeerde staten zijn bevoegd ontheffing, als bedoeld in artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening, te verlenen van de bepalingen in Afdeling 6.2 van deze verordening.
2. Een verzoek om een ontheffing wordt ingediend met gebruikmaking van het daartoe door gedeputeerde staten vastgestelde e-formulier en gaat vergezeld van de daarin aangegeven bescheiden en bevat een motivering dat het verzoek is gedaan in overeenstemming met de raad.

Artikel 6.40 Beoordelingsregels omgevingsvergunningen gemeentebestuur

Afdeling 6.2 is van overeenkomstige toepassing op besluiten op een aanvraag om een:

(...)

b. omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van het bestemmingsplan of van de beheersverordening wordt afgeweken.

Planregels van het bestemmingsplan “Vlinderstrik”

Artikel 5 – Agrarisch – Tuinbouw

Bestemmingsomschrijving

5.1 De voor “agrarisch – tuinbouw” aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. glastuinbouw, waterbassins en voorzieningen ten behoeve van glastuinbouw.
- b. ter plaatse van de op de plankaart aangegeven aanduiding op de adressen:
 - Wildersekade 102
 - Wildersekade 98
 - Wildersekade 90
 - Wildersekade 70

is tevens één bedrijfswoning toegestaan.

c. ter plekke van de op de plankaart aangegeven aanduiding “C” is het stallen van caravans in de kassen toegestaan, met dien verstande dat op het perceel Wildersekade 102 en het perceel Wildersekade 110 tevens het stallen van caravans in bedrijfsgebouwen (anders dan kassen) is toegestaan;

d. “waarde – archeologie” en “waterstaat – waterkering”, voor zover de gronden mede als zodanig zijn bestemd.

Bouwregels

5.2 Op de in het eerste lid bedoelde gronden mogen uitsluitend in de bestemming passende bouwwerken worden gebouwd, zoals kassen en overige bedrijfsgebouwen alsmede – uitsluitend waar deze op de plankaart zijn aangegeven – bedrijfswoningen met bijbehorende bijgebouwen.