

ECLI:NL:RBOVE:2024:4018

Instantie	Rechtbank Overijssel
Datum uitspraak	26-07-2024
Datum publicatie	01-08-2024
Zaaknummer	ak_23_2166_2387
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Omgevingsvergunning aangevraagd en verleend voor het plaatsen van een woonark met twee meerpalen, en het aanleggen van een terras en een toegangsweg met twee parkeerplaatsen. Uit de aanvraag bleek niet dat er tevens grondwerkzaamheden op het perceel zouden worden uitgevoerd. Nadien is gebleken dat die werkzaamheden wel zijn uitgevoerd. Als hiervoor een omgevingsvergunning nodig is, kan deze afzonderlijk worden aangevraagd en de besluitvorming op die eventuele aanvraag staat los van de verleende omgevingsvergunning. De reden hiervoor is dat de grondwerkzaamheden niet onlosmakelijk zijn verbonden met wat is vergund. De verleende omgevingsvergunning heeft een motiveringsgebrek maar dat is in de beroepsfase hersteld. De omgevingsvergunning kan daarom in stand blijven.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OVERIJSEL

Zittingsplaats Zwolle

Bestuursrecht

zaaknummers: ZWO 23/2116 en ZWO 23/2387

uitspraak van de enkelvoudige kamer in de zaak tussen

1. **[eisers 1]** , uit [woonplaats 1] , eisers in ZWO 23/2116,
 2. **[eisers 2]** , uit [woonplaats 2] , eisers in ZWO 23/2387,
- (gemachtigde: mr. A.M. van Dorst)

en

het college van burgemeester en wethouders van Kampen.

Als derde-partij neemt aan de zaken deel: [derde belanghebbende] , uit [woonplaats 3]

(gemachtigde: mr. J.H. Hermesen)

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank de beroepen van eisers [eisers 1] [eisers 1] (hierna: [eisers 1] ; enkelvoud) en eisers [eisers 2] (hierna: [eisers 2] ; enkelvoud) tegen de met het besluit van 3 oktober 2023 aan [derde belanghebbende] (hierna: [derde belanghebbende]) verleende omgevingsvergunning voor het plaatsen van een woonark met twee meerpalen, en het aanleggen van een terras, een toegangsweg en twee parkeerplaatsen, op het perceel [perceel] ongenummerd (achter [adres 1]) in [plaats] , kadastrale aanduiding [perceel] , nrs. [nummer 1] en [nummer 2] (hierna: [perceel]).

1.1. Het college heeft op de beroepen gereageerd met een verweerschrift.

1.2. De rechtbank heeft de beroepen op 20 juni 2024 op zitting behandeld. Namens [eisers 1] zijn [eisers 1] verschenen. Namens [eisers 2] zijn [eisers 2] [eisers 2] verschenen, bijgestaan door hun gemachtigde voornoemd. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door [naam 1] . [derde belanghebbende] is verschenen, bijgestaan door zijn gemachtigde voornoemd.

Beoordeling door de rechtbank

Wettelijk kader

2. 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 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: Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 16 december 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

3. In artikel 2.1, eerste lid, van de Wabo staat, voor zover hier van belang en samengevat weergegeven, dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- a. het bouwen van een bouwwerk,
- b. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan is bepaald,
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Feiten

4. [derde belanghebbende] is eigenaar van [perceel] , dat bestaat uit percelen [nummer 1] en [nummer 2] . Perceel [nummer 2] is gelegen aan de linkeroever van de [locatie] . Perceel [nummer 1] grenst aan perceel [nummer 2] en ligt achter en naast perceel [adres 1] . Perceel [nummer 1] komt uit op de openbare weg [perceel] . Deze aansluiting op [perceel] ligt tussen de woningen [adres 1] en [adres 3] .

A. [eisers 1] woont op het perceel [adres 1] . [eiser 1] woont op het perceel [adres 4] . Dit perceel ligt aan de [locatie] , op relatief korte afstand van perceel [nummer 2] .
[eisers 2] wonen op het perceel [adres 5] . Dat betreft een woonark op korte afstand van perceel [nummer 2] .

5. Op 8 december 2008 heeft Rijkswaterstaat (hierna: RWS) aan [naam 2] (en aan diens rechtverkrijgenden) een vergunning als bedoeld in artikel 2, eerste lid, van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken verleend voor het innemen van een ligplaats met een woonark ter vervanging en vergroting van de oude woonark op perceel [nummer 2] . De vergroting is 25 m² ten opzichte van de eerdere woonark en de vergunde ligplaats ziet op een woonark met een oppervlakte van 70 m² (lengte 14 meter en breedte 5 meter).

[derde belanghebbende] is rechtsopvolger van [naam 2] en daarmee overeenkomstig de tekst in de vergunning gerechtigd gebruik te maken van deze vergunning.

6. [derde belanghebbende] is voornemens gebruik te maken van deze door RWS verleende vergunning en een ligplaats met een woonark op perceel [nummer 2] in te nemen. Voor het plaatsen van de woonark is een omgevingsvergunning nodig en [derde belanghebbende] heeft een aanvraag hiervoor bij het college ingediend. De besluitvorming op die aanvraag ligt in deze uitspraak voor.

Planologische situatie op [perceel]

7. Aan perceel [nummer 2] is in het ter plaatse geldende bestemmingsplan [plaats] 2012 (hierna: het bestemmingsplan) de enkelbestemming Water met deels (oppervlakte 55 m²) de functieaanduiding woonschepenligplaats toegekend. Verder is aan dit perceel de dubbelbestemming Waterstaat - Waterstaatkundige functie toegekend. De bijbehorende voorschriften zijn neergelegd in artikel 13 respectievelijk artikel 20 van de planregels.

Aan perceel [nummer 1] is in het bestemmingsplan grotendeels de enkelbestemming Agrarisch en de dubbelbestemming Waterstaat - Waterstaatkundige functie toegekend. De bijbehorende voorschriften zijn neergelegd in artikel 3 respectievelijk artikel 20 van de planregels. Aan een klein deel van dit perceel (naast [adres 1]) is de enkelbestemming Tuin en de dubbelbestemming Waterstaat - Waterkering toegekend. De bijbehorende voorschriften zijn neergelegd in artikel 9 respectievelijk artikel 19 van de planvoorschriften.

Besluitvorming

8. Met de aanvraag van 16 december 2020 heeft [derde belanghebbende] het college verzocht hem een omgevingsvergunning te verlenen voor het plaatsen van een woonark (oppervlakte 70 m²) op perceel [nummer 2] en het inrichten van het terrein op de wal (perceel [nummer 1]). Dat laatste betreft het aanleggen van een terras en een toegangsweg (ter ontsluiting op de openbare weg [perceel]) en twee

parkeerplaatsen. Ook ziet de aanvraag op het legaliseren van twee reeds geplaatste meerpalen. Deze aanvraag ziet op de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo.

9. Op grond van het bepaalde in artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo is de aanvraag voor de activiteit bouwen mede aangemerkt als een aanvraag voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.

Met het besluit van 20 april 2021 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning verleend. Deze omgevingsvergunning ziet op de activiteiten bouwen en afwijken van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo. Bij het vergunnen van de laatstgenoemde activiteit is toepassing gegeven aan de zogenaamde kruimelafwijking, neergelegd in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2, van de Wabo in samenhang met artikel 4 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor).

Hangende het hiertegen gerichte bezwaar heeft het college onderkend dat niet kon worden volstaan met een kruimelafwijking, maar dat een projectafwijkingsbesluit als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder 3, van de Wabo is vereist. Het besluit van 20 april 2021 is ingetrokken en het college heeft opnieuw op de aanvraag van 16 december 2020 beslist.

10. Het college heeft zich hierbij op de navolgende standpunten gesteld.

10.1. De aanvraag is op enkele onderdelen in strijd met het bestemmingsplan. Dit betreft de navolgende strijdigheden:

- Op gronden met de bestemming Water mag ter plaatse van de functieaanduiding woonschepenligplaats een woonschip liggen met een oppervlakte van ten hoogste 145 m² en een hoogte van niet meer dan 4 meter boven de waterlijn. Dit staat in artikel 13.2.1 van de planregels. De oppervlakte van de functieaanduiding op de plankaart is echter 55 m², zodat een woonschip een oppervlakte van ten hoogste 55 m² mag hebben. De aangevraagde woonark heeft een oppervlakte van 70 m² en een hoogte van 4,8 meter boven de waterlijn. De aanvraag is daarom in strijd met artikel 13.2.1 van de planregels.
- Het terras bij de woonark en de ontsluitingsweg worden gerealiseerd op gronden met de bestemming Agrarisch. Dit gebruik staat niet ten dienste van een agrarisch bedrijf, en is daarom in strijd met artikel 3.1 van de planregels.

10.2. Om medewerking te kunnen verlenen moet worden afgeweken van het bestemmingsplan en hiervoor is een projectafwijkingsbesluit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo vereist. Een dergelijk besluit kan pas worden verleend nadat de raad van de gemeente Kampen (hierna: de raad) een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) heeft afgegeven. Zie artikel 2.27 van de Wabo in samenhang met artikel 6.5 van het Bor.

11. De ontwerp-omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en afwijken van het bestemmingsplan en de ontwerp-vvgb hebben vanaf 15 februari 2023 voor een periode van zes weken voor eenieder ter inzage gelegen. Er zijn drie zienswijzen ingediend, onder meer door [eisers 1] en [eisers 2]. De zienswijzen hebben geleid tot een aanpassing in de ontwerpbeschikking en de ruimtelijke onderbouwing. Dit betreft de navolgende aanpassingen.

11.1. De overwegingen in de QuickScan met betrekking tot het aspect stikstofdepositie zijn niet juist. Er is namelijk vanuit gegaan dat sprake is van bestaand gebruik omdat op perceel [nummer 2] al geruime tijd een woonboot zou liggen en de aanvraag een vervanging betreft met een gelijkblijvend aantal woningen en verkeersbewegingen. Dit klopt niet, want er is momenteel geen woonboot aanwezig. De

ruimtelijke onderbouwing is aangepast en aan de ecologische QuickScan is een Aerius-berekening toegevoegd, met als feitelijk uitgangspunt dat ter plaatse geen woonark aanwezig is. Daaruit zijn geen complicaties gebleken.

11.2. Aan de ruimtelijke onderbouwing is een tekstblok toegevoegd waarin wordt verwezen naar de in de Provinciale Omgevingsverordening opgenomen regels ter bescherming van de grondwaterkwaliteit en de drinkwatervoorziening.

11.3. In de ontwerpvergunning staat dat vanuit Natuur & Landschap is geadviseerd om een haag te planten in plaats van bakken met bloemen te plaatsen. Dit advies is overgenomen. De ruimtelijke onderbouwing is hierop aangepast en dit wordt als vergunningsvoorschrift opgenomen.

12. In het bestreden besluit van 3 oktober 2023 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en afwijken van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, en c, van de Wabo verleend. Bij het vergunnen van de activiteit afwijken van het bestemmingsplan is toepassing gegeven aan het bepaalde in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo en is gebruik gemaakt van de definitieve vvgb die de raad op 28 september 2023 heeft afgegeven.

Beoordeling van de beroepsgronden

Afbakening van het voorliggende geschil

13. [eisers 1] heeft onder de kopjes onzorgvuldig handelen, rechtsongelijkheid en rechtszekerheid meerdere aspecten aangevoerd die betrekking hebben op gebeurtenissen en besluitvorming vanaf 2003 tot heden. Dat betreft, onder meer, het al dan niet handhavend optreden tegen activiteiten/handelingen van [derde belanghebbende] op [perceel] (zoals onder andere het plaatsen van twee meerpalen zonder te beschikken over een vergunning), het in 2004 illegaal plaatsen/heien van een damwand door [derde belanghebbende], en het door RWS (volgens [eisers 1] ten onrechte) verlenen van een vergunning voor het innemen van een ligplaats met een woonark van 70 m² op perceel [nummer 2] in 2008, terwijl de door [eiser 1] gevraagde vergunning voor uitbreiding van bebouwing op het perceel [adres 4] is geweigerd. Ook is verwezen naar de weigering van RWS om aan [naam 3] een vergunning te verlenen voor het innemen van een ligplaats met een woonark.

14. De rechtbank overweegt hierover het volgende.

14.1. De door [derde belanghebbende] zonder vergunning geplaatste meerpalen zijn in deze procedure meegenomen en deze zijn alsnog vergund. Voor de damwand is op 22 december 2005 een bouwvergunning verleend. Dit besluit is door de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 5 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9435, in rechte onaanastbaar geworden. De door RWS op 8 december 2008 verleende vergunning voor het innemen van een ligplaats met een woonark met een oppervlakte van 70 m² op perceel [nummer 2] is eveneens in rechte onaanastbaar. Dat de aan [eiser 1] en [naam 3] gerichte besluitvorming volgens [eisers 1] zich niet verdraagt met laatstgenoemde vergunning, laat onverlet dat die vergunning onherroepelijk is. De rechtmatigheid van de in 2008 door RWS verleende vergunning kan niet meer aan de orde worden gesteld.

Ook de overige aspecten/besluitvorming van de afgelopen 20 jaren die [eisers 1] in zijn beroepschrift heeft aangevoerd en die de rechtbank niet expliciet heeft genoemd, liggen nu niet voor.

14.2. De rechtbank volstaat hier met deze constatering. De rechtbank gaat verder niet in op deze aspecten.

15. Het bestreden besluit betreft een omgevingsvergunning voor de activiteiten bouwen en afwijken van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wabo. De rechtbank stelt vast dat [eisers 1] en [eisers 2] enkel de vergunde activiteit afwijken van het bestemmingsplan bestrijden; de vergunde activiteit bouwen is door hen niet bestreden. De rechtbank zal daarom niet beoordelen of de weigeringsgronden voor de activiteit bouwen, neergelegd in artikel 2.10, eerste lid, onder a, b en d, van de Wabo, aan de orde zijn.

16. Uit de beroepsgronden van [eisers 2], onder het kopje Werkzaamheden binnen de bestemming Agrarisch (pagina 2 en bovenaan pagina 3), kan worden afgeleid dat [eisers 2] betoogt dat er tevens een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo is vereist en dat deze ten onrechte niet is verleend.

17. De beroepsgronden zien dus op het ontbreken van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo en op de verleende omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo.

De rechtbank zal deze twee omgevingsvergunningen hierna beoordelen.

Is een omgevingsvergunning ex artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo vereist?

18. In artikel 19.4.1, aanhef en onder c, van de planregels staat dat het verboden is op of in de gronden met de bestemming Waterstaat - Waterkering zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning van burgemeester en wethouders de volgende werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren: het ontgronden, afgraven, egaliseren of ophogen van gronden.

Voor gronden met de bestemming Waterstaat - Waterstaatkundige functie is een soortgelijk verbod opgenomen in artikel 20.4.1, aanhef en onder c, van de planregels.

Dit betekent dat een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo is vereist als de gronden met de hiervoor genoemde dubbelbestemmingen worden ontgrond en/of afgegraven en/of geëgaliseerd en/of opgehoogd.

19. Het college heeft ter zitting desgevraagd meegedeeld dat de aanvraag niet ziet op dergelijke grondwerkzaamheden. Uit de aanvraag blijkt verder dat er grastegels worden neergelegd op gronden met voornoemde dubbelbestemmingen, zonder bijkomende werkzaamheden zoals egaliseren en/of ophogen. Voor het enkel neerleggen van de grastegels is geen omgevingsvergunning vereist. Gelet hierop en gelet op het feit dat er geen onlosmakelijke samenhang als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo is tussen eventuele grondwerkzaamheden en het aanleggen van het terras/toegangsweg c.q. het neerleggen van de grastegels, was er voor hem ook geen aanleiding om [derde belanghebbende] in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag aan te vullen voor een omgevingsvergunning ex artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo, aldus het college.

Verder heeft het college ter zitting meegedeeld dat ondertussen is gebleken dat er toch grondwerkzaamheden zijn uitgevoerd. Welke grondwerkzaamheden dit precies zijn, is het college niet duidelijk. Als blijkt dat dit grondwerkzaamheden zijn waarvoor een omgevingsvergunning nodig is, zal [derde belanghebbende] deze alsnog moeten aanvragen. Dit aanvragen kan los van de reeds verleende omgevingsvergunning.

20. De rechtbank onderschrijft deze standpunten van het college.

20.1. Grondwerkzaamheden zijn niet aangevraagd, volgen niet impliciet uit wat wel is aangevraagd en het college was ook niet gehouden om [derde belanghebbende] in de gelegenheid te stellen zijn aanvraag aan te vullen. Er is immers pas sprake van onlosmakelijke activiteiten (die gelijktijdig aangevraagd moeten worden) als één feitelijke handeling juridisch gezien uit meerdere activiteiten bestaat waarvoor

op grond van artikel 2.1 van de Wabo een omgevingsvergunning is vereist. Het realiseren van het terras/toegangsweg bestaat niet uit één, maar uit twee feitelijke handelingen. Dit betreft (eventuele) grondwerkzaamheden en het neerleggen/plaatsen van grastegels.

Het is mogelijk dat de reeds uitgevoerde grondwerkzaamheden vergunningplichtig zijn, maar deze omgevingsvergunning kan los van de thans voorliggende omgevingsvergunning worden aangevraagd en verleend.

20.2. Ter informatie van partijen merkt de rechtbank op dat, mocht blijken dat een alsnog ingediende aanvraag voor deze omgevingsvergunning in strijd is met het bestemmingsplan en er daarom van het bestemmingsplan moet worden afgeweken, gebruik kan worden gemaakt van de reeds verleende (en thans voorliggende) omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan. Dit staat in artikel 2.7, eerste lid, tweede zin, van de Wabo. Deze omgevingsvergunning ziet mede op het aanleggen van het terras, de toegangsweg en de twee parkeerplaatsen.

20.3. De rechtbank oordeelt daarom dat een eventueel vereiste omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo los staat van de rechtmatigheid van de thans voorliggende omgevingsvergunning.

Verleende omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan

De bevoegdheid

21. [eisers 1] heeft de bevoegdheid van het college - om op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, in samenhang met artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo af te wijken van het bestemmingsplan - bestreden. In dat kader heeft hij, onder het kopje beginsel van fair play ten eerste aangevoerd dat een en ander pas vergund kan worden nadat het bestemmingsplan is herzien. Door dit niet te doen, is hem het spreekrecht bij de commissie Ruimte onthouden. Ten tweede heeft [eisers 1] onder het kopje concluderend aangevoerd dat de vvgb ten onrechte is afgegeven vanwege een ruimtelijke onderbouwing die onwaarheden bevat en bovendien manipulatief is.

22. De rechtbank overweegt hierover het volgende.

22.1. Er bestaat geen rangorde tussen een projectafwijgingsbesluit en een besluit tot herziening van het bestemmingsplan. In beide situaties is overigens de raad (mede) aan zet. Het herzien van het bestemmingsplan is een bevoegdheid van de raad. Het verlenen van een projectafwijgingsbesluit is weliswaar een bevoegdheid van het college, maar de raad moet hier wel mee akkoord gaan door het afgeven van een vvgb. Van het omzeilen van de raad c.q. de commissie Ruimte is dan ook geen sprake.

22.2. Het bestemmingsplan voorziet niet in een planregel om binnenplannen te kunnen afwijken. Ook een zogenaamde kruimelafwijking volstaat niet. Dit is tussen partijen ook niet in geschil. Hierdoor moet de strijd met het bestemmingsplan worden weggenomen door het verlenen van een projectafwijgingsbesluit als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo. Verder is de vereiste vvgb door de raad verleend. Dit is tussen partijen ook niet in geschil. Dat de vvgb zou zijn afgegeven onder een verkeerde voorstelling van zaken (omdat de ruimtelijke onderbouwing niet juist is), zoals [eisers 1] stelt, doet er niet aan af dat er een vvgb is verleend.

Het college heeft zich dan ook terecht bevoegd geacht om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo een omgevingsvergunning voor de activiteit afwijken van het bestemmingsplan te verlenen.

22.3. Of het college in redelijkheid van deze bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken, zal de rechtbank hierna bespreken.

Toetsingskader

23. Van de hiervoor vermelde bevoegdheid kan op grond van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo slechts gebruik worden gemaakt indien de vergunde activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en hij moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter oordeelt niet zelf of verlening van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met de verlening van de omgevingsvergunning te dienen doelen. Dit is vaste rechtspraak. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1633, overweging 4.

Verder volgt uit vaste rechtspraak dat bij de beoordeling van de vraag of het college in redelijkheid van een bestemmingsplan heeft kunnen afwijken, niet voorbij kan worden gegaan aan de mogelijkheden waarin het bestemmingsplan reeds voorziet. In het kader van de vaststelling van het bestemmingsplan heeft namelijk al een belangenafweging plaatsgevonden over de vraag of sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Zodra een bestemmingsplan onherroepelijk is geworden, is ten aanzien van activiteiten die in overeenstemming zijn met dat bestemmingsplan geen ruimte voor een belangenafweging. Ten aanzien van deze activiteiten staat vast dat deze in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. Daarom gaat het in dit geval bij de belangenafweging om de ruimtelijke effecten die optreden als gevolg van de vergunde afwijking van het bestemmingsplan, afgezet tegen de met de afwijking gediende belangen. De ruimtelijke effecten van wat al op grond van het bestemmingsplan is toegestaan, blijven daarbij buiten beschouwing. Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:492, overweging 6.2.

24. Gelet op de beroepschriften en het verhandelde ter zitting stellen [eisers 1] en [eisers 2] dat de vergunde activiteit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat aan het besluit geen goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag ligt.

[eisers 1] en [eisers 2] hebben beiden in dit kader verschillende beroepsgronden aangevoerd. De rechtbank zal eerst de gronden van [eisers 1] bespreken en daarna de gronden van [eisers 2] .

Beroepsgronden van [eisers 1]

25. [eisers 1] voert aan dat de strijd met het bestemmingsplan groter is dan wordt gesteld in de ruimtelijke onderbouwing. Achter [adres 1] (perceel [nummer 2]) is geen woonboot ingetekend. Er is dan ook sprake van het toevoegen van een wooneenheid/woonschip in plaats van het vervangen van een woonschip. Ook heeft hier, in ieder geval sinds 1986, niemand gewoond.

26. De rechtbank overweegt hierover het volgende.

- 26.1. In het bestemmingsplan is op perceel [nummer 2] de functieaanduiding woonschepenligplaats toegekend. Binnen deze functieaanduiding (oppervlakte 55 m²) mag op grond van artikel 13.2.1 van het bestemmingsplan een woonschip worden gebouwd. Dit betekent dat het bouwen van een woonark met een oppervlakte van 55 m² op perceel [nummer 2] planologisch is toegestaan. Dat er momenteel geen woonschip ligt, dat er niemand op dit perceel woont en dat dit sinds 1986 het geval is, is daarbij niet relevant. Terzijde stelt de rechtbank vast dat het college in de zienswijzenreactienota (bijlage 5

van de gedingstukken, pagina 6 onderaan en pagina 7 bovenaan) heeft toegelicht dat en waarom het toekennen van deze functieaanduiding aan perceel [nummer 2] in het bestemmingsplan een bewuste keuze is geweest en dat RWS hiermee desgevraagd heeft ingestemd.

Uit de stukken blijkt dat de woonark een grotere oppervlakte heeft dan vaker genoemde functieaanduiding (70 m² versus 55 m²) en verder (meer buiten de functieaanduiding) is opgeschoven om de afstand tot woonboot [adres 5] te vergroten.

- 26.2. Gelet hierop ziet de verleende omgevingsvergunning dan ook niet in het planologisch toevoegen van een wooneenheid/woonschip op perceel [nummer 2], maar ziet deze vergunning op het vergroten en opschuiven van een planologisch reeds toegestane wooneenheid/woonschip. Dat er op perceel [nummer 2] (al geruime tijd) geen woonschip ligt en daardoor sprake is van het feitelijk toevoegen van een woonschip aan dit perceel, is hierbij niet relevant. Bepalend is immers wat planologisch mogelijk is, oftewel wat het bestemmingsplan toestaat.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

27. [eisers 1] voert aan dat de stikstofberekening is aangepast naar aanleiding van zijn zienswijze. [eisers 1] verbindt hieraan de conclusie dat het college nu erkent dat perceel [nummer 2] niet wordt bewoond en dat dit al (zeer) geruime tijd het geval is. Verder voert [eisers 1] aan dat de QuickScan met betrekking tot de soortenbescherming onvolledig is. Immers, uit de habitatinventarisatie van de provincie Overijssel blijkt dat er veel meer soorten (water)vogels in het Natura 2000-gebied voorkomen. Omdat de vergunde woonark in het water komt te liggen, had in de QuickScan expliciet aandacht moeten worden besteed aan watervogels. Dat is niet gedaan.

28. De rechtbank overweegt hierover het volgende.

- 28.1. Zoals de rechtbank hiervoor reeds heeft aangegeven, heeft het college naar aanleiding van de zienswijze van [eisers 1] onderkend dat de aanvankelijke QuickScan met betrekking tot de gebiedsbescherming niet juist is. Bij de Aeries-berekeningen moet immers worden uitgegaan van de feitelijke situatie en niet van de planologische situatie. Er zijn alsnog de juiste Aeries-berekeningen uitgevoerd. Deze berekeningen, en de hieraan verbonden conclusie, zijn door [eisers 1] niet bestreden.

De door [eisers 1] gestelde erkenning dat op perceel [nummer 2] geen woonschip ligt en dat dit al geruime tijd zo is, levert hem niets op. Zoals de rechtbank hiervoor reeds heeft aangegeven, is bij het verlenen van de gevraagde omgevingsvergunning de planologische situatie bepalend, en niet de feitelijke situatie.

- 28.2. In de QuickScan met betrekking tot soortenbescherming is ingegaan op de gevolgen van het vergunde project (woonark + meerpalen + terreininrichting) voor soorten. Hierbij wordt beoordeeld of realisatie van het project kan/zal resulteren in het overtreden van verbodsbepalingen, opgenomen in hoofdstuk 3 van de (toenmalige) Wet natuurbescherming (hierna: Wnb), waardoor een ontheffing op grond van die wet is vereist. Het enkele feit dat de vergunde woonark in het water ligt, betekent nog niet dat de verbodsbepalingen uit hoofdstuk 3 van de Wnb met betrekking tot watervogels kunnen of zullen worden overtreden. Dit heeft [eisers 1] overigens ook niet aangevoerd en onderbouwd.

- 28.3. Deze beroepsgrond slaagt niet.

29. [eisers 1] voert aan dat onduidelijk is wat nu precies de oppervlakte is van de vergunde woonark. In de ruimtelijke onderbouwing staat ongeveer 70 m². [eisers 1] acht het voorzienbaar dat de uiteindelijke woonark veel groter wordt, gelet op de afstand tussen de twee meerpalen.

30. De rechtbank overweegt hierover dat de vergunde oppervlakte blijkt uit de bij het bestreden besluit behorende bouwtekeningen, te weten 70 m². Als er een woonark met een grotere oppervlakte wordt gebouwd, is dit een handhavingskwestie. Dit ligt nu niet voor.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

31. [eisers 1] stelt dat het vergunde project in strijd is met de beleidslijn Grote Rivieren die onderdeel uitmaakt van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Die regels schrijven voor dat bestaande bebouwing of nieuwbouw met maximaal 10% mag worden uitgebreid.

32. Het college heeft in het verweerschrift verwezen naar de door RWS in 2008 verleende vergunning voor het innemen van een ligplaats met een woonark van 70 m². Verder heeft het college verwezen naar de reactie van RWS van 12 oktober 2020, die als bijlage 19 in het geding is gebracht. Daarin staat dat RWS geen bezwaar heeft tegen het bouwplan van [derde belanghebbende] .

De rechtbank onderschrijft het standpunt van het college dat hieruit volgt dat het project niet in strijd is met de genoemde beleidslijn.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

33. Gelet op vorenstaande is het beroep van [eisers 1] ongegrond.

Beroepsgronden van [eisers 2]

34. [eisers 2] voert aan dat zijn zienswijze over de landschappelijke inpassing gegrond is verklaard en dat er een haag moet worden geplant. Een en ander zou worden geborgd door dit als voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden. De redactie van dit voorschrift luidt als volgt:

4. Haag. Het plaatsen van bloembakken langs het terras is niet toegestaan. Er mag alleen een haag met gebiedseigen beplanting worden geplant.

Volgens [eisers 2] is dit voorschrift in strijd met de rechtszekerheid. Zo is dit voorschrift niet geformuleerd als een verplichting; [derde belanghebbende] mag zelf bepalen of en wanneer de haag wordt aangeplant. Ook is de te planten haag niet nader ingevuld wat betreft dikte, hoogte en type beplanting. Ook ontbreekt een instandhoudingsverplichting.

Ter zitting heeft [eisers 2] hieraan toegevoegd dat het niet verplicht moeten aanleggen van een haag in strijd is met een goede ruimtelijke ordening vanwege het zicht vanuit zijn woonboot op het terras van [derde belanghebbende] .

35. Het college heeft in het verweerschrift aangegeven dat er geen sprake is van een verplichting om een haag aan te planten. Deze beroepsgrond berust op een onjuiste interpretatie van wat onder meer in de zienswijzenreactienota is opgemerkt. De juiste interpretatie is dat als [derde belanghebbende] het terras wil afbakenen, dat dan door middel van een haag moet gebeuren, aldus het college. Het bewuste voorschrift komt hiermee overeen.

Ter zitting heeft het college gereageerd op de hiervoor aangehaalde toevoeging van [eisers 2] . Het college heeft aan de hand van kaartmateriaal, opgenomen in het dossier, opgemerkt dat de haag niet is gesitueerd tussen de woonark van [eisers 2] en het terras. Een eventuele haag neemt het zicht vanaf de woonark van [eisers 2] op het vergunde terras niet weg. Het al dan niet plaatsen van de haag heeft dan ook niets van doen met een goede ruimtelijke ordening jegens [eisers 2] , aldus het college.

36. De rechtbank overweegt hierover het volgende.

In de zienswijzenreactienota wordt op pagina 10, onderaan, verwezen naar een ambtelijk advies vanuit Natuur & Landschap. Dit advies is gehecht aan het verweerschrift. Hierin staat het volgende:

Het terras dient een ondergeschikt rol te vervullen op het perceel door een beperkte omvang en een gebiedseigen invulling. Gebiedseigen beplanting in de vorm van hagen passen in dat beeld. (). Hagen rondom het terras is zijn toegestaan, bomen en bloembakken niet. Het gaat om gebiedseigen hagen.

De rechtbank onderschrijft het standpunt van het college dat in dit ambtelijk advies geen verplichting tot het aanplanten van een haag is te lezen. Een haag bestaande uit gebiedseigen beplanting is toegestaan, maar het plaatsen van (bloem)bakken niet. Het bewuste voorschrift ziet op het niet toestaan van het plaatsen van (bloem)bakken en het mogen plaatsen van een haag, en komt dus overeen met dit advies.

36.2. Uit de door het college gegeven toelichting ter zitting blijkt inderdaad dat een eventuele haag niet resulteert in het wegnemen van het zicht vanaf de woonark van [eisers 2] . [eisers 2] kan dan ook bezwaarlijk staande houden dat door het niet moeten aanleggen van de haag zijn uitzicht/woongenot wordt aangetast en dat hierdoor niet wordt voldaan aan het vereiste van een goede ruimtelijke ordening.

36.3. De in dit kader aangevoerde beroepsgronden slagen niet.

37. [eisers 2] voert aan dat de twee parkeerplaatsen worden gerealiseerd op gronden met de bestemming Tuin. Uit de redactie van artikel 9.1, onder a en c, van de planregels volgt dat parkeren ten behoeve van woonschepen (anders dan parkeren ten behoeve van hoofdgebouwen) niet is toegestaan. Dit betekent dat het aanleggen van de twee parkeerplaatsen ten behoeve van de woonark in strijd is met het bestemmingsplan. In de ruimtelijke onderbouwing had daarom moeten worden gemotiveerd waarom deze parkeerplaatsen toch worden toegestaan. Dat is niet gedaan en dit is een motiveringsgebrek.

38. De rechtbank overweegt hierover het volgende.

38.1. In artikel 9.1 van de planregels staat dat de voor 'Tuin' aangewezen gronden bestemd zijn voor:

- a. tuin behorende bij de op de aangrenzende gronden gelegen hoofdgebouwen of woonschepen;
- b. erf;
- c. parkeervoorzieningen behorende bij de op de aangrenzende gronden gelegen hoofdgebouwen;
- d. water en watervoorzieningen.

Onder hoofdgebouw wordt verstaan: gebouw, of gedeelte daarvan, dat noodzakelijk is voor de verwezenlijking van de geldende of toekomstige bestemming van een perceel en, indien meer gebouwen op het perceel aanwezig zijn, gelet op die bestemming, het belangrijkste is (artikel 1.37 van de planregels).

Onder woonschip wordt verstaan: een schip dat uitsluitend of in hoofdzaak gebedigd wordt of bestemd is voor bewoning (artikel 1.74 van de planregels).

38.2. Het college heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat, anders dan wat in de ruimtelijke onderbouwing staat, de parkeerplaatsen wel in overstemming zijn met het bestemmingsplan. De reden hiervoor is dat de vergunde woonark het hoofdgebouw binnen de aanduiding vormt.

Ter zitting heeft het college hieraan toegevoegd dat artikel 9.1, onderdeel a, van de planregels ziet op woonschepen die geen hoofdgebouw zijn. Daarvan kan sprake zijn als op een perceel zowel een

woning als een woonschip aanwezig is. Onderdeel c van deze planregel ziet op de situatie dat het woonschip het hoofdgebouw op een perceel is. Het college stelt zich primair op het standpunt dat de twee parkeerplaatsen niet in strijd zijn met het bestemmingsplan. Subsidiair stelt het college dat als de twee parkeerplaatsen wel in strijd zijn met het bestemmingsplan, hiervoor is afgeweken van het bestemmingsplan. In zowel de ruimtelijke onderbouwing als het ambtelijk advies dat als bijlage 2 aan het verweerschrift is gehecht, is nader ingegaan op deze parkeerplaatsen en deze zijn ruimtelijk akkoord bevonden.

38.3. De rechtbank overweegt hierover het volgende.

38.3.1. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2896, rechtsoverweging 3.3) zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming en de daarbij behorende regels bepalend voor het antwoord op de vraag of een bouwplan - of zoals hier het gebruik - in strijd is met het bestemmingsplan. Zoals volgt uit de uitspraak van 23 oktober 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:3579, rechtsoverweging 15.2) dienen planregels omwille van de rechtszekerheid letterlijk te worden uitgelegd. De rechtszekerheid vereist immers dat van wat in het bestemmingsplan is bepaald, in beginsel dient te worden uitgegaan.

38.3.2. Uit een letterlijke lezing van de planregels volgt dat parkeren ten behoeve van woonschepen binnen de bestemming Tuin niet is toegestaan. De planwetgever heeft niet voor niets de term woonschepen wel gebruikt in artikel 9.1, sub a, van de planregels en niet in artikel 9.1, sub c. De rechtbank onderschrijft dan ook het standpunt van [eisers 2] dat de twee aan te leggen parkeerplaatsen in strijd zijn met het bestemmingsplan.

38.3.3. Op pagina 17 van de ruimtelijke onderbouwing is opgemerkt dat de parkeerplaatsen dusdanig op het perceel worden ingepast, dat deze geen negatieve invloed hebben op het woongenot van omwonenden, het landschap en het straatbeeld. Ook in het ambtelijk advies van team Ontwerp en Inrichting, dat als bijlage 2 bij het verweerschrift is gevoegd, is aangegeven dat door de situering van de parkeerplaatsen deze geen negatieve invloed hebben op het straatbeeld en het landschap. Het college kan zich vinden in deze motivering, zo staat in het verweerschrift en is ter zitting nogmaals meegedeeld.

De rechtbank is van oordeel dat deze motivering toereikend is. De rechtbank onderschrijft dan ook het subsidiaire standpunt van het college.

38.4. Deze beroepsgrond slaagt niet.

39. [eisers 2] voert aan dat de waterabsorptie wordt belemmerd door de parkeerplaatsen.

40. De rechtbank stelt vast, gelijk het college heeft gedaan in het verweerschrift, dat deze stelling/beroepsgrond haaks staat op de stelling van [eisers 2], opgenomen in dezelfde alinea, dat de parkeerplaatsen met grastegels worden aangelegd en dat deze half-verharding water goed doorlaat.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

41. [eisers 2] voert aan dat de ruimtelijke onderbouwing, wat betreft het toestaan dat de woonark groter mag zijn dan de maximaal toegestane 55 m² en de grotere hoogte boven de waterlijn (4,8 in plaats van 4 meter), ontoereikend is. Ook wordt enkel gesteld dat het toegangspad, het terras en de parkeerplaatsen dusdanig worden ingepast dat deze geen negatieve invloed hebben op het woongenot van omwonenden, het landschap en het straatbeeld, en er wordt volstaan met het verwijzen naar een kaartje.

Ter zitting heeft [eisers 2] desgevraagd meegedeeld dat een situatie conform het bestemmingsplan (woonark met een oppervlakte van 55 m², hoogte van 4 m, gelegen pal tegen de woonboot van [eisers 2]) voor hem minder gunstig is dan wat er is vergund (woonark van 70 m², hoogte 4,8 m, verderop gelegen). Wat betreft de grootte, de hoogte en de situering van de vergunde woonark is er dan ook geen strijd met een goede ruimtelijke ordening.

[eisers 2] heeft ter zitting meegedeeld problemen te hebben met de inrichting van het terrein, en dan met name het feit dat [derde belanghebbende] telkenmale maar van alles doet op [perceel] , niet de moeite neemt om vooraf na te gaan of hiervoor een vergunning nodig is (en of deze wel kan worden verleend) en niet communiceert met zijn bureu.

42. De rechtbank stelt vast dat sprake is van een zeer uitgebreide ruimtelijke onderbouwing, waarbij uitvoerig is ingegaan op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk beleid. De ruimtelijke afweging op de locatie sec is neergelegd in een alinea op pagina 17 van de ruimtelijke onderbouwing. De rechtbank is het met [eisers 2] eens dat de op de locatie toegespitste ruimtelijke afweging minimaal is. De ruimtelijke onderbouwing in het bestreden besluit is weliswaar iets uitgebreider, maar naar het oordeel van de rechtbank nog steeds minimaal. Dit is een motiveringsgebrek.

Deze beroepsgrond slaagt. De rechtbank zal het bestreden besluit in zoverre vernietigen.

Aan het verweerschrift is als bijlage 2 een ambtelijk advies van team Ontwerp en Inrichting gehecht. In dit advies is uitvoerig ingegaan op de situering van de woonark, de grotere oppervlakte, de grotere bouwhoogte en de inrichting van het terrein, en waarom dit ruimtelijk aanvaardbaar is. De rechtbank acht deze motivering toereikend en deze motivering kan de besluitvorming dragen.

De rechtsgevolgen van het in zoverre vernietigde besluit kunnen daarom in stand worden gelaten.

Samenvattend

43. De rechtbank oordeelt dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van grondwerkzaamheden (ex artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Wabo) niet is aangevraagd, uit de aanvraag ook niet blijkt dat dit wel is beoogd en dat, indien deze omgevingsvergunning toch is vereist, deze afzonderlijk kan worden aangevraagd en vergund, omdat geen sprake is van een onlosmakelijke samenhang als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo.

De rechtbank oordeelt verder dat het college zich terecht bevoegd heeft geacht om af te wijken van het ter plaatse geldende bestemmingsplan voor het plaatsen van een woonark met twee meerpalen en het aanleggen van een terras en een toegangsweg met twee parkeerplaatsen op [perceel] . Wat betreft het gebruik maken van deze bevoegdheid bevat het bestreden besluit een motiveringsgebrek. Dit gebrek is hangende beroep hersteld en de alsnog gegeven motivering kan de besluitvorming dragen. Het college heeft zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat deze vergunde activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Ook heeft het college daarom zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing. De belangenafweging is naar het oordeel van de rechtbank toereikend.

Conclusie en gevolgen

44. Het beroep van [eisers 1] is ongegrond.

[eisers 1] krijgt daarom het griffierecht niet terug. Hij krijgt ook geen vergoeding van zijn proceskosten.

45. Het beroep van [eisers 2] is gegrond omdat aan het bestreden besluit een motiveringsgebrek kleeft. Het bestreden besluit is daarom in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. De rechtbank laat met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand. Dit omdat hangende beroep alsnog een toereikende motivering is gegeven. Dat betekent dat [derde belanghebbende] kan handelen als dat hij de beschikking heeft over een verleende omgevingsvergunning voor het plaatsen van een woonark, twee meerpalen, en het inrichten van het terrein op [perceel] .

Omdat het beroep van [eisers 2] gegrond is moet het college het griffierecht aan [eisers 2] vergoeden en krijgt hij ook een vergoeding van zijn proceskosten. Het college moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt 1.750,- omdat de gemachtigde van [eisers 2] een beroepschrift heeft ingediend en aan de zitting heeft deelgenomen. Verder zijn er geen kosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep van [eisers 1] , zaaknummer ZWO 23/2116, ongegrond;
- verklaart het beroep van [eisers 2] , zaaknummer ZWO 23/2387, gegrond;
- vernietigt het besluit van 3 oktober 2023;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit geheel in stand blijven;
- bepaalt dat het college het griffierecht van 184,- aan [eisers 2] moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van 1.750,- aan proceskosten aan [eisers 2] .

Deze uitspraak is gedaan door mr. E. Hoekstra, rechter, in aanwezigheid van mr. A.E.M. Lever, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op

griffier rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

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.