

De Afdeling komt niet toe aan de vraag of het college in redelijkheid de omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen voor afwijking van het bestemmingsplan, omdat ze concludeert dat de voorgenomen gebruikswijziging van de woning niet in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Op het perceel rust de bestemming 'Wonen'. Art. 1.62 (woning) van de planregels luidt: 'een gebouw of een gedeelte van een gebouw, krachtens aard en indeling geschikt en bestemd voor de huisvesting van één huishouden'; Art. 17.1 (Bestemmingsomschrijving) luidt: 'De voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor: a. wonen; (...) g. gebouwen en bijbehorende bouwwerken; h. bouwwerken, geen gebouwen zijnde; (...) l. parkeervoorzieningen'. De Afdeling stelt vast dat de betekenis van het begrip 'wonen' in het bestemmingsplan niet nader is gedefinieerd en dat in de planregels geen relatie is gelegd tussen art. 17.1 en de in art. 1.62 opgenomen omschrijving van het begrip 'woning'. Dit betekent dat de omschrijving van het begrip 'woning' niet van betekenis is voor de uitleg van het begrip 'wonen' in art. 17.1 van de planregels. Daarom moet aansluiting worden gezocht bij het algemeen spraakgebruik. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder andere in de uitspraak van 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1882, moeten in het algemeen spraakgebruik onder 'wonen' diverse uiteenlopende vormen van huisvesting worden verstaan. Daaronder valt ook de huisvesting van buitenlandse werknemers die niet tot het huishouden van de verhuurder behoren. Daarom is het gebruik van de woning voor de huisvesting van zes arbeidsmigranten niet in strijd met het bestemmingsplan. Dat betekent dat voor het voorgenomen gebruik van de woning geen omgevingsvergunning is vereist. Het college was daarom niet bevoegd om deze vergunning te verlenen. De aangevallen uitspraak wordt vernietigd en de Afdeling komt om deze reden niet toe aan bespreking van de door appellant aangevoerde beroepsgronden. Het hoger beroep is gegrond.

NOOT

Zoals opgemerkt in de noot bij de uitspraak «JG» 2016/47 is er een grote behoefte aan goedkope huurwoningen, waaronder voor arbeidsmigranten. Daarom worden bestaande mogelijkheden

benut, zoals het permanent wonen op recreatie-terreinen en kamergewijze verhuur van woningen, zoals ook in deze casus. In de noot bij de uitspraak «JG» 2018/6 is al aangegeven dat de vraag of kamergewijze verhuur is toegestaan, afhangt van de bepalingen in het bestemmingsplan. Als daarin een algemene woonbepaling is opgenomen, is kamergewijze verhuur toegestaan. Als in het bestemmingsplan echter is bepaald dat de desbetreffende woningen zijn bedoeld voor de huisvesting van één huishouden, is kamergewijze verhuur niet toegestaan. In deze casus heeft de gemeente in het begrip 'woning' bepaald dat het gebouw geschikt en bestemd is voor één huishouden. De gemeente heeft echter verzuimd om in de bepalingen van de bestemming 'Wonen' een koppeling te leggen met die definitie van het begrip 'woning'. Het gevolg hiervan is dat appellant in het gelijk wordt gesteld en de omgevingsvergunning wordt vernietigd. Maar hij is daardoor slechter af dan wanneer de vergunning nog had gegolden. Want nu gelden er geen voorwaarden over parkeren en het voorkomen van geluidsoverlast.

ing. W. Vos

eigenaar van Wim Vos Advies.

30

Openingstijden terras als voorschrift bij omgevingsvergunning?

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

5 augustus 2020, 201906440/1/R1,

ECLI:NL:RVS:2020:1871

(mr. Schueller)

Noot mr. M.W. Holtkamp

Omgevingsvergunning. Kruimelvergunning. Voorschrift. Openingstijden.

[Wabo art. 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 1 en onder 2, Bor bijlage II art. 4 aanhef en lid 9]

De openingstijden van een terras bij een horecafunctie zijn niet opgenomen in een apart voor-

schrift in de omgevingsvergunning. Volgens de Afdeling was dat in dit geval niet nodig omdat de openingstijden zijn opgenomen in de ruimtelijke onderbouwing en de ruimtelijke onderbouwing vervolgens deel uitmaakt van de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning wordt daarmee geacht te zijn verleend voor deze openingstijden.

*[appellant A] en [appellant B]
tegen*

het college van burgemeester en wethouders van Waterland.

Samenvatting uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 14 augustus 2018 heeft het college aan Stichting Broekerkerk een omgevingsvergunning verleend om een deel van het pand en de omliggende gronden te gebruiken ten behoeve van lichte horeca op het adres Kerkplein 13 in Broek in Waterland (hierna: het perceel).

Bij besluit van 12 februari 2019 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar onder aanvulling van de motivering ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 juli 2019 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college en Stichting Broekerkerk hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 mei 2020, waar [appellant A], in persoon en bijgestaan door mr. M.C. Jonkman, advocaat te Zaandam, en het college, vertegenwoordigd door mr. R. Ayoub, zijn verschenen. Voorts is ter zitting Stichting Broekerkerk, vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Stichting Broekerkerk is eigenaar van het perceel en heeft op 26 juni 2018 een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) aangevraagd voor het in gebruik hebben van een deel van het perceel en omliggende gronden als lichte horeca. De aan-

vraag ziet op het gebruik van een deel van het kerkgebouw van 50 m² ten behoeve van lichte horeca-activiteiten, het gebruik van aan het kerkgebouw grenzende gronden ten behoeve van een terras en het gebruik van de aan de overzijde van de weg gelegen gronden ten behoeve van een eilandterras.

2. Ter plaatse van het perceel geldt het bestemmingsplan 'Broek in Waterland 2018' en op dit perceel rusten de bestemmingen 'Maatschappelijk' en 'Verkeer-Verblijf'. De gevraagde omgevingsvergunning is hiermee in strijd, omdat het bestemmingsplan het gebruik van de gronden voor horeca-activiteiten, dat niet ten dienste staat van maatschappelijke voorzieningen, niet toestaat. Ook staat de bestemming 'Verkeer-Verblijf' het gebruik van de gronden voor een eilandterras niet toe. Bij besluit van 14 augustus 2018 heeft het college met toepassing van art. 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 1, in samenhang bezien met art. 32.3 van het bestemmingsplan, alsmede met toepassing van art. 2.12 lid 1 aanhef en onder a onder 2 Wabo, in samenhang gelezen met art. 4, aanhef en lid 9 van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), de gevraagde omgevingsvergunning verleend in afwijking van het bestemmingsplan. In het besluit op bezwaar van 12 februari 2019 heeft het college het besluit van 14 augustus 2018 gehandhaafd. Onder verwijzing naar de bij de besluiten behorende ruimtelijke onderbouwing 'Horecafunctie Broekerkerk, Kerkplein 12, Broek in Waterland' (hierna: de ruimtelijke onderbouwing), in het bijzonder het daarvan deel uitmakende 'Akoestisch onderzoek horecalawaai Kerkplein 13 Broek in Waterland' van Tritium Advies B.V., door het college ontvangen op 9 mei 2018 (hierna: het akoestisch rapport van Tritium), heeft het college zich op het standpunt gesteld dat het aangevraagde gebruik niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

3. Het geschil beperkt zich tot het gebruik van het perceel als eilandterras. De woning en bed-en-breakfast van [appellant] grenzen aan de gronden waarop het eilandterras is gesitueerd. Het eilandterras komt op een afstand van 5,5 meter van zijn woning. [Appellant] kan zich niet met de omgevingsvergunning verenigen, omdat hij vreest dat het eilandterras tot een onaanvaardbare inbreuk op zijn woon- en leefklimaat zal leiden.

[...]

Voorschriften omgevingsvergunning

6. [Appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het nodig is voorschriften aan de vergunning te verbinden ter bescherming van zijn woon- en leefklimaat. Hij stelt dat de omvang en de locatie van het eilandterras onvoldoende duidelijk uit de omgevingsvergunning blijken, zodat een redelijke afstand tussen het terras en zijn perceel niet gegarandeerd kan worden. Ook had volgens [appellant] in de omgevingsvergunning een voorschrift met de openingstijden en een seizoensbeperking moeten worden opgenomen, zodat een overtreding van de openingstijden kan worden gehandhaafd.

6.1. Het college heeft aangegeven dat bij de vergunningverlening is uitgegaan van de openingstijden die in de ruimtelijke onderbouwing staan vermeld. De ruimtelijke onderbouwing maakt volgens het besluit van 14 augustus 2018 deel uit van de verleende omgevingsvergunning. De terrassen, waaronder het eilandterras, zijn volgens de bij de omgevingsvergunning behorende ruimtelijke onderbouwing open van 15 april tot 15 oktober en van maandag tot en met zaterdag van 10.00 uur tot 17.00 uur en op zondag van 12.00 uur tot 17.00 uur. Weliswaar is in deze omgevingsvergunning alleen in algemene zin bepaald dat de ruimtelijke onderbouwing deel uitmaakt van de vergunning, maar de in de ruimtelijke onderbouwing genoemde openingstijden zijn concreet en niet voor meerdere uitleg vatbaar. Omdat in de omgevingsvergunning is bepaald dat de ruimtelijke onderbouwing daarvan deel uitmaakt en uit die onderbouwing duidelijk volgt wanneer de terrassen, waaronder het eilandterras, open mogen zijn, is de Afdeling van oordeel dat in dit geval de genoemde openingstijden voldoende rechtszeker zijn. De omgevingsvergunning wordt daarmee geacht te zijn verleend voor deze openingstijden. Eventuele overtreding van die openingstijden moet daarom worden aangemerkt als handelen buiten hetgeen is vergund en dus in strijd met het verbod dat is neergelegd in art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo. Dat verbod is handhaafbaar. De rechtbank heeft verder in de aanvankelijk bestaande discrepantie tussen de openingstijden in de verleende omgevingsvergunning en exploitatievergunning terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de vergunde situatie onvoldoende bepaald is, alleen al omdat deze discrepantie, zoals de rechtbank heeft vastgesteld, berustte op een vergissing die zou

worden hersteld. Het college heeft ter zitting in hoger beroep toegelicht dat de seizoenbeperking ten onrechte niet in de voorschriften van de exploitatievergunning was opgenomen, maar heeft aangegeven dat dit in het besluit op bezwaar inmiddels is hersteld en dat deze beperking nu deel uitmaakt van de exploitatievergunning, hetgeen ter zitting door [appellant] niet is betwist.

[...]

Het betoog faalt.

[...]

Conclusie

10. Het beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

NOOT

Van de uitspraak van 5 augustus 2020 over het horecaterras bij de Broekerkerk in Broek in Waterland zijn hierboven alleen de delen afgedrukt die zien op beroepsgronden over de voorschriften van de omgevingsvergunning.

Wat was er aan de hand? Via een kruimelvergunning was toestemming verleend voor ‘lichte horeca-activiteiten’ met terras. De burens konden zich niet verenigen met (een deel van) dat terras en brachten in hoger beroep onder andere naar voren dat in de kruimelvergunning ten onrechte geen voorschrift was opgenomen over de openingstijden, zodat een overtreding van de openingstijden niet zou kunnen worden gehandhaafd.

De Afdeling ziet dat anders. Omdat in de ruimtelijke onderbouwing – die deel uitmaakt van de vergunning – de aangevraagde openingstijden zijn opgenomen, wordt daarmee de vergunning geacht te zijn verleend voor (alleen) deze openingstijden. Als het terras open is buiten deze tijden, dan wordt in afwijking van de vergunning gehandeld en dat is in strijd met art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo. Op die grondslag kan dan worden opgetreden door het gemeentebestuur.

Aan appellant kan worden meegegeven dat de grondslag voor het handhavend optreden in dat geval niet zal berusten op art. 2.3 onder b Wabo (verbod om te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning), maar op

het algemene verbod om in strijd met het bestemmingsplan te handelen van art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo.

De ruimtelijke onderbouwing kan daarmee (ook) de reikwijdte van een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan bepalen. Dit is op zich geen nieuw inzicht, zie ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3117.

Tegelijkertijd biedt de jurisprudentie voorbeelden van omgevingsvergunningen voor afwijken van het bestemmingsplan waar wel degelijk voor een expliciet voorschrift over openingstijden was gekozen, zie bijvoorbeeld ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2288 en ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4052.

Vanuit pragmatisch oogpunt kan ik mij ook voorstellen dat het de voorkeur heeft om – wanneer van het bestemmingsplan wordt afgeweken en specifieke openingstijden van belang zijn – de openingstijden als voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden. Mijn ervaring is namelijk dat de meeste mensen vooral de *vergunning* goed bewaren en minder alle bijlagen bij de vergunning. De kans dat de precieze reikwijdte van de vergunning ‘vergeten’ wordt, lijkt mij dan ook aanwezig en als de openingstijden ook als voorschrift zijn vastgelegd, is dat risico wellicht kleiner.

mr. M.W. Holtkamp
advocaat bestuursrecht en omgevingsrecht bij
Van Benthem & Keulen.