

RVR 2011/33: Vrijstelling. Als met vrijstelling een bouwvergunning is verleend voor een bouwplan, kan dan op basis van dezelfde vrijstelling nadien...

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

| | | | |
|---------------------|---|------------------|------------------|
| Instantie: | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State | Datum: | 22 december 2010 |
| Magistraten: | Mrs. H. Troostwijk, J. Hoekstra, J.A.W. Scholten-Hinlopen | Zaaknr: | 201003259/1/H1. |
| Conclusie: | - | LJN: | BO8326 |
| Noot: | - | Roepnaam: | gemeente Leudal |

Wetgeving: WRO art. 19

Essentie

Vrijstelling. Bouwvergunning.

Als met vrijstelling een bouwvergunning is verleend voor een bouwplan, kan dan op basis van dezelfde vrijstelling nadien voor een ander, nieuw bouwplan bouwvergunning worden verleend?

Samenvatting

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leudal (hierna: het college) heeft bij besluit van 16 november 2004 aan Lidl Nederland GmbH (hierna: Lidl) vrijstelling (ex art. 19 WRO) en bouwvergunning verleend voor de bouw van een vestiging van de discountsupermarkt (Lidl). Bij besluit van 28 september 2009 heeft het college de bouwvergunning en de vrijstelling ingetrokken.

Bij uitspraak van 22 februari 2010 heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Tegen deze uitspraak heeft appellant hoger beroep ingediend bij de Afdeling bestuursrechtspraak.

Appellant is eigenaar van het betrokken perceel en heeft op 19 maart 2004 met Lidl een overeenkomst gesloten tot verkoop van het perceel aan Lidl met als ontbindende voorwaarde dat Lidl over een onherroepelijke bouwvergunning beschikt voor de realisering van een supermarkt op het perceel. Deze overeenkomst is door Lidl ontbonden, waarna Lidl het college heeft verzocht om intrekking van de op 16 november 2004 aan haar verleende vrijstelling en bouwvergunning voor de oprichting van de supermarkt.

Appellant betoogt allereerst dat de rechtbank hem ten onrechte niet als belanghebbende heeft aangemerkt bij het besluit van 28 september 2009. Hij voert daartoe aan dat hij als eigenaar van het perceel een economisch en civielrechtelijk belang heeft bij het in stand laten van de ten behoeve van Lidl verleende besluiten tot verlening van vrijstelling en bouwvergunning. Daarbij wijst hij op een aanhangige procedure bij de civiele rechter betreffende de ontbonden koopovereenkomst, van welke overeenkomst deel uitmaakt het verkrijgen van een onherroepelijke bouwvergunning door Lidl.

ABRvS: Vooropgesteld zij dat de omstandigheid dat appellant door de rechtbank bij de verlening van de vrijstelling en bouwvergunning aan Lidl wel belanghebbend is geacht, niet met zich brengt dat hij om die reden reeds belanghebbend geacht moet worden bij de intrekking daarvan. Bij de verlening en intrekking zijn niet dezelfde belangen gemoeid.

De rechtbank heeft terecht overwogen dat de bouwvergunning en vrijstelling niet aan appellant zijn verleend en dat appellant derhalve niet kan bewerkstelligen dat de vergunde supermarkt ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.

Ter zitting heeft appellant betoogd dat zijn economisch belang erin kan zijn gelegen dat bij de instandlating van de vrijstelling alsnog op basis van die vrijstelling bouwvergunning voor de realisering van een supermarkt kan worden verleend, zonder dat daarvoor opnieuw een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraken van 15 juli 2009, nr. 200805354/1 en 200900135/1) kan niet als eenmaal met

vrijstelling een bouwvergunning is verleend, op basis van dezelfde vrijstelling nadien voor een nieuw bouwplan bouwvergunning worden verleend. De op 16 november 2004 verleende vrijstelling heeft betrekking op het destijds ingediende bouwplan en heeft voor een later bouwplan, ook al zou dat passen binnen de bij de vrijstelling geboden mogelijkheden, geen gelding meer. Het door appellant gestelde betreft derhalve geen bij het besluit tot intrekking van de vrijstelling en bouwvergunning betrokken belang.

Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat de omstandigheid dat appellant eigenaar van het perceel is waarop de bij het besluit ingetrokken vrijstelling en bouwvergunning betrekking hebben, onvoldoende is om hem als belanghebbende bij dat besluit aan te merken. Nu ook overigens niet is gebleken van een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang, heeft de rechtbank het beroep terecht niet-ontvankelijk verklaard. Aan de inhoudelijke gronden die appellant heeft aangevoerd, wordt niet toegekomen.

De Afdeling verklaart het hoger beroep ongegrond en bevestigt de aangevallen uitspraak.

Zie ook

Zie ook:

- HR 16 april 2010, 09/01091, *LJN* BM1239;
- Rb. Zutphen 1 juli 2008, *LJN* BD6343;
- ABRvS 10 maart 2010, nr. 200904533/1/H1;
- ABRvS 7 oktober 2009, nr. 200805355/1/H1;
- ABRvS 15 juli 2009, nr. 200805354/1;
- ABRvS 15 juli 2009, nr. 200900135/1/H1;
- ABRvS 1 augustus 2007, nr. 200608681/1;
- ABRvS 13 juni 2007, nr. 200605457/1;
- ABRvS 15 juni 2005, nr. 200408334/1;
- ABRvS 16 maart 1999, *AB* 1999, 400;
- ABRvS 4 december 1997, *Gst.* 1998, 7085, 9.

Wenk

Wenk:

Een vrijstelling van het bestemmingsplan ex art. 15, 17 of 19 WRO (oud) kan slechts ten behoeve van een concreet en vastomlijnd project of bouwplan en/of gebruiksactiviteit verleend worden (ABRvS 2 mei 2007, nr. 200605868/1; ABRvS 11 maart 2009, nr. 200804078/1). Dit geldt ook voor een verklaring van geen bezwaar van GS ex art. 19 WRO (oud) (ARRvS 3 juni 1987, *AB* 1988, 293; ARRvS (vzr.) 15 oktober 1987, *AB* 1988, 294; ABRvS 14 november 2007, nr. 200702309/1). Hetzelfde heeft te gelden voor een ontheffing van het bestemmingsplan ex art. 3.22 of 3.23 Wro, een projectbesluit ex art. 3.10 Wro en voor een omgevingsvergunning ex art. 2.1 lid 1 sub c Wabo. Omwille van de leesbaarheid wordt hierna steeds gesproken van een vrijstelling.

Een vrijstelling heeft enkel tot gevolg dat voor het desbetreffende project het geldende bestemmingsplan opzij wordt gezet (ABRvS 1 september 2010, nr. 201004647/1/H1; ABRvS 15 juli 2009, nr. 200900135/1/H1). Door het verlenen van een vrijstelling wordt het bestemmingsplan niet gewijzigd (ABRvS 8 augustus 2007, nr. 200700065/1; ARRvS 22 januari 1990, *BR* 1990/686). Het bestemmingsplan blijft voor de bij de vrijstelling betrokken gronden dus gelden, met dien verstande dat op grond van de vrijstelling mag worden afgeweken van het bestemmingsplan, doch alleen ten behoeve van het project waarvoor vrijstelling is verleend.

Een vrijstelling kan dus uitsluitend betrekking hebben op een bepaald bouwplan en kan zich dus niet mede uitstrekken tot eventuele toekomstige bouwaanvragen voor andere bouwplannen. Als met vrijstelling een bouwvergunning is verleend voor een bouwplan, kan niet op basis van dezelfde vrijstelling nadien voor een ander, nieuw bouwplan bouwvergunning worden verleend (ABRvS 15 juli 2009, nr. 200900135/1/H1; ABRvS 15 juli 2009, nr. 200805354/1). Een vrijstelling heeft slechts een eenmalige werking. Dit betekent dat een bouwaanvraag voor een nieuw bouwplan getoetst dient te worden aan het geldende bestemmingsplan, los van eventuele vrijstellingen die in het verleden zijn verleend (ABRvS 15 juli 2009, nr. 200900135/1/H1; ABRvS 23 december 2009, nr.

200901509/1/H1).

Dit geldt ook als dat nieuwe bouwplan past binnen de bij de eerdere vrijstelling geboden bebouwings- en gebruiksmogelijkheden (ABRvS 15 juli 2009, nr. 200805354/1; ABRvS 22 december 2010, nr. 201003259/1/H1; ABRvS 16 maart 1999, AB 1999, 400). Zo kan een vrijstelling die is verleend voor het bouwen van drie afzonderlijke winkelruimtes op de begane grond van een woon/winkelgebouw niet nogmaals worden gebruikt voor het bouwkundig wijzigen van die drie winkelruimtes tot twee met elkaar in verbinding staande winkelruimtes ten behoeve van een supermarkt met slijterij. Deze wijziging, die binnen de grenzen of bebouwings- en gebruiksmogelijkheden van de vrijstelling blijft, wordt door de Afdeling aangemerkt als een ander nieuw bouwplan, zodat daarvoor toch een nieuwe vrijstelling is vereist (ABRvS 10 maart 2010, nr. 200904533/1/H1). Evenmin kan een vrijstelling voor de nieuwbouw van een ijzerwarenwinkel worden gebruikt voor de vestiging daarin van een supermarkt. Ook daarvoor is een nieuwe vrijstelling vereist (ABRvS 4 december 1997, Gst. 1998, 7085, 9). In de rechtspraak wordt een uitzondering op de 'leer van de eenmalige werking van een vrijstelling' aangenomen, waar het *ondergeschikte* wijzigingen ten opzichte van het eerder met vrijstelling vergunde bouwplan betreft. In dat geval is er geen sprake van een ander nieuw bouwplan, maar kan nog steeds gesproken worden van *hetzelfde* bouwplan (ABRvS 13 juni 2007, nr. 200605457/1). Een vrijstelling, die voor een concreet bouwplan is verleend, wordt dus geacht mede betrekking te hebben op latere ondergeschikte wijzigingen van datzelfde bouwplan. Zijn deze wijzigingen echter niet ondergeschikt of ingrijpend van aard, dan is er sprake van een ander, nieuw bouwplan, waarvoor een nieuwe vrijstelling is vereist.

Het antwoord op de vraag of een nieuwe vrijstelling is vereist voor een wijziging van een met vrijstelling vergund bouwplan, zal in de praktijk dus steeds afhangen van de vraag of deze wijziging ondergeschikt of ingrijpend van aard is. Dit zal door de bestuursrechter per geval beoordeeld moeten worden. Bij deze beoordeling zal de rechter onder andere rekening houden met de planologische relevantie van de wijziging en met de omvang van de wijziging in verhouding tot de omvang van het al vergunde bouwplan.

Partij(en)

Appellant,
tegen
Het college van burgemeester en wethouders van Leudal.

Uitspraak

AB RvS:

1. Procesverloop

Bij besluit van 28 september 2009 heeft het college de op 16 november 2004 aan Lidl Nederland GmbH, gevestigd te Huizen (hierna: Lidl) verleende vrijstelling en bouwvergunning voor de bouw van een vestiging van de discountsupermarkt Lidl aan de locatie te Roggel (hierna: het perceel) ingetrokken.

Bij uitspraak van 22 februari 2010, verzonden op diezelfde dag, heeft de rechtbank het door appellant daartegen ingestelde beroep niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 6 april 2010, hoger beroep ingesteld. De gronden van het hoger beroep zijn aangevuld bij brief van 3 mei 2010.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 oktober 2010, waar appellant, in persoon en bijgestaan door mr. I.L. van Geel, advocaat te Deurne, en het college, vertegenwoordigd door mr. W. Stark, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting Lidl, bijgestaan door mr. D.H. Nas, advocaat te Nijmegen, als partij gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Appellant is eigenaar van het perceel en heeft op 19 maart 2004 met Lidl een overeenkomst gesloten

tot verkoop van het perceel aan Lidl met als ontbindende voorwaarde dat Lidl over een onherroepelijke bouwvergunning beschikt voor de realisering van een supermarkt op het perceel. Deze overeenkomst is door Lidl ontbonden, waarna Lidl het college heeft verzocht om intrekking van de aan haar bij besluit van 16 november 2004 verleende vrijstelling en bouwvergunning voor de oprichting van de supermarkt.

- 2.2.** Appellant betoogt allereerst dat de rechtbank hem ten onrechte niet als belanghebbende heeft aangemerkt bij het besluit van 28 september 2009. Hij voert daartoe aan dat hij als eigenaar van het perceel een economisch en civielrechtelijk belang heeft bij het in stand laten van de ten behoeve van Lidl verleende besluiten tot verlening van vrijstelling en bouwvergunning. Daarbij wijst hij op een aanhangige procedure bij de civiele rechter betreffende de ontbonden koopovereenkomst, van welke overeenkomst deel uitmaakt het verkrijgen van een onherroepelijke bouwvergunning door Lidl.
- 2.3.** Ingevolge artikel 8:1, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan een belanghebbende beroep instellen tegen een besluit.
Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
- 2.4.** Het betoog faalt. Vooropgesteld zij dat de omstandigheid dat appellant, naar hij ter zitting heeft gesteld, door de rechtbank bij de verlening van de vrijstelling en bouwvergunning aan Lidl wel belanghebbend is geacht, niet met zich brengt dat hij om die reden reeds belanghebbend geacht moet worden bij de intrekking daarvan. Bij de verlening en intrekking zijn niet dezelfde belangen gemoeid.
De rechtbank heeft terecht overwogen dat de bouwvergunning en vrijstelling niet aan appellant zijn verleend en dat appellant derhalve niet kan bewerkstelligen dat de vergunde supermarkt ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd. Ter zitting heeft appellant betoogd dat zijn economisch belang erin kan zijn gelegen dat bij de instandlating van de vrijstelling alsnog op basis van die vrijstelling bouwvergunning voor de realisering van een supermarkt kan worden verleend, zonder dat daarvoor opnieuw een vrijstelling van het bestemmingsplan nodig is. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraken van 15 juli 2009 in zaken nrs. 200805354/1 en 200900135/1; www.raadvanstate.nl) kan niet als eenmaal met vrijstelling een bouwvergunning is verleend, op basis van dezelfde vrijstelling nadien voor een nieuw bouwplan bouwvergunning worden verleend. De op 16 november 2004 verleende vrijstelling heeft betrekking op het destijds ingediende bouwplan en heeft voor een later bouwplan, ook al zou dat passen binnen de bij de vrijstelling geboden mogelijkheden, geen gelding meer. Het door appellant gestelde betreft derhalve geen bij het besluit tot intrekking van de vrijstelling en bouwvergunning betrokken belang.
Voor zover de intrekking van de vrijstelling en bouwvergunning al van betekenis zou zijn voor de procedure bij de civiele rechter met betrekking tot de koopovereenkomst, heeft de rechtbank terecht overwogen dat hierin geen rechtstreeks belang is gelegen.
Gelet op het vorenstaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat de omstandigheid dat appellant eigenaar van het perceel is waarop de bij het besluit ingetrokken vrijstelling en bouwvergunning betrekking hebben, onvoldoende is om hem als belanghebbende bij dat besluit aan te merken. Nu ook overigens niet is gebleken van een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang, heeft de rechtbank het beroep terecht niet-ontvankelijk verklaard.
- 2.5.** Aan de inhoudelijke gronden die appellant heeft aangevoerd, wordt niet toegekomen. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.
- 2.6.** Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Recht doende in naam der Koningin:
bevestigt de aangevallen uitspraak.