

9. Dan rest bij mij nog de vraag of het evenredigheidsvereiste nóg breder kan worden ingezet, bijvoorbeeld bij de (ambtshalve) toetsing door de bestuursrechter aan ontvankelijkheidseisen. Kortmann ziet in ieder geval ruimte voor maatwerk bij de toepassing van artikel 6:11 Awb. Volgens hem zou onder omstandigheden een langere termijn dan twee weken kunnen worden aangehouden, waarbinnen alsnog bezwaar kan worden gemaakt als eenmaal een verschoonbare termijnoverschrijding kan worden aangenomen (NTB 2020/129). Dat sluit aan bij de visie van Damen over het bestuursrecht van de twee gestrengheden: een streng bestuurs(proces)recht bij besluiten over veelsoortige, tegenstrijdige belangen en een soepeler bestuurs(proces)recht – inclusief de toetsing aan bepalingen van openbare orde – als alleen een primair belanghebbende belang bij een besluit heeft, veelal bij financiële beschikkingen (NTB 2020/2). Damen pleit er zelfs voor om in financieel-bestuursrechtelijke zaken ambtshalve toetsing door de bestuursrechter achterwege te laten, als het bestuur een termijnoverschrijding heeft laten passeren. Daar lijkt de praktijk echter nog niet klaar voor (zie bijv. ABRvS 24 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1455, AB 2020/290, m.nt. J. Wieland). Wie weet doet het evenredigheidsvereiste hier in de toekomst nog een duit in het zakje.  
I.M. van der Heijden

## AB 2021/5

### AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

21 oktober 2020, nr. 201908045/1/R2  
(Mr. P.H.A. Knol)  
m.nt. T. Groot\*

Art. 1:2 lid 1 Awb; art. 2:1 lid 1 sub a, art. 2:10 Wabo

ECLI:NL:RVS:2020:2494

#### **Omgevingsvergunning voor bouwen van een schuilgelegenheid voor dieren in Liessel. Belanghebbendheid vergunninghouder bij bouwen op andermans grond.**

*Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, wordt een aanvrager om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk in beginsel verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit is anders*

\* T. Groot is advocaat bij de sectie bestuursrecht van Stijl Advocaten.

*indien aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002).*

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, wonend te Liessel, gemeente Deurne, tegen de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 25 september 2019 in zaak nr. 19/926 in het geding tussen:

Appellante,  
en

Het college van burgemeester en wethouders van Deurne.

#### **Procesverloop**

Bij besluit van 5 september 2018 heeft het college aan vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een schuilgelegenheid voor dieren op het perceel aan en bij de locatie in Liessel (hierna: het perceel).

Bij besluit van 14 februari 2018 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 25 september 2019 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak heeft appellante hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 10 september 2020, waar appellante, bijgestaan door mr. A.S. van der Sluys, advocaat te Rotterdam, en het college, vertegenwoordigd door S. Abdoel, zijn verschenen.

Voorts is vergunninghouder als partij gehoord.

#### **Overwegingen**

##### *Inleiding*

1. Het bouwplan voorziet in de bouw van een schuilgelegenheid voor dieren met een bouwhoogte van 2,5 m2 en een oppervlakte van 49 m2. Het college heeft de gevraagde omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) verleend.

Appellante woont op het aangrenzende perceel aan de locatie 2 en kan zich niet met het bouwplan verenigen.

2. De wettelijke bepalingen die ten grondslag liggen aan de hierna volgende rechtsoverwe-

gingen, zijn opgenomen in de bijlage. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

*Is vergunninghouder belanghebbende?*

3. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat vergunninghouder geen belanghebbende is bij een beslissing op haar aanvraag. Zij voert aan dat vergunninghouder geen recht of titel heeft op het perceel. Dat door de eigenaar van het perceel, aan vergunninghouder een machtiging is verleend voor het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een schuilgelegenheid, welke machtiging zij in twijfel trekt, maakt dat volgens haar niet anders.

3.1. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, wordt een aanvrager om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk in beginsel verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag. Dit is anders indien aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002).

3.2. Vergunninghouder is weliswaar niet de eigenaar van het perceel, maar uit de stukken blijkt dat de eigenaar van het perceel door middel van een verklaring van 12 mei 2018 heeft ingestemd met het aanvragen van een omgevingsvergunning voor het bouwen van een schuilplaats voor zijn hobbypaarden. In het door appellante gestelde dat niet duidelijk is op welk specifiek perceel deze verklaring betrekking heeft en dat eigenaar ook twee andere aangrenzende percelen in eigendom heeft, heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat eigenaar bezwaren heeft tegen het realiseren van een schuilgelegenheid op zijn perceel en dat daardoor aannemelijk is dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat het college vergunninghouder terecht heeft aangemerkt als belanghebbende bij een beslissing op haar aanvraag.

Het betoog faalt.

*Aanvraag*

4. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij het verlenen van de omgevingsvergunning buiten de aanvraag is getreden. Zij stelt dat de aanvraag is ingediend voor het bouwen van een schuilgelegenheid voor dieren op het perceel kadastraal bekend gemeente Deurne, sectie R, nr. 395 en plaatselijk bekend locatie 1 te Lissel. In de bij de aanvraag behorende situatietekening staat echter dat het dierenverblijf zal worden gebouwd op het aangrenzende perceel, kadastraal bekend gemeente Deurne, sectie R, nr. 396. De omgevingsvergunning is ver-

leend voor eerstgenoemd perceel. Uit het besluit op bezwaar blijkt ook dat is uitgegaan van het op het aanvraagformulier vermelde perceel nr. 395 en niet van het op de situatietekening vermelde perceel nr. 396, aldus appellante.

Verder heeft de rechtbank volgens appellante miskend dat de aanvraag in strijd is met de in artikel 1.3 van de Regeling omgevingsrecht (hierna: de Mor) opgenomen indieningsvereisten, omdat in de aanvraag een juiste aanduiding van de locatie ontbreekt. De rechtbank heeft ten onrechte overwogen dat de vermelding in de verleende omgevingsvergunning van het perceel nr. 395 een kennelijke verschrijving betreft en dat geen onduidelijkheid kan bestaan over de locatie waarop het bouwplan betrekking heeft, aldus appellante.

4.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 8 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2665), is in het stelsel van de Wabo geen plaats voor een beslissing omtrent een omgevingsvergunning, anders dan op grond van een daartoe strekkende aanvraag.

In de aanvraag is vermeld dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd voor bouwen op locatie 1. Verder is over de locatie in de aanvraag toegelicht dat op de verbeelding van het bestemmingsplan twee gebouwen zijn ingetekend die niet meer aanwezig zijn. Uit de bij de aanvraag behorende situatietekening en plattegrond volgt dat het bouwplan betrekking heeft op het naast locatie 1 gelegen perceel, kadastraal bekend gemeente Deurne, sectie R, nr. 396. De locatieaanduiding op het aanvraagformulier is dan ook strijdig met de informatie uit de bijlagen. In het aanvraagformulier is de oppervlakte van het gebouwde terrein vermeld en is verder vermeld dat twee ingetekende gebouwen op de verbeelding van het bestemmingsplan niet meer aanwezig zijn. Gelet op deze omschrijving van het perceel in het aanvraagformulier, heeft de rechtbank terecht overwogen dat uit de aanvraag en de daarbij behorende situatietekening en plattegrond duidelijk blijkt op welk perceel de schuilgelegenheid zal worden opgericht. De stelling van appellante dat de verklaring van 12 mei 2018 geen exacte locatieaanduiding bevat, geeft geen aanleiding voor een ander oordeel, omdat de verklaring geen onderdeel uitmaakt van de aanvraag. Voor het oordeel dat het college is afgeweken van de aanvraag, heeft de rechtbank dan ook terecht geen aanleiding gezien.

Over de stelling dat het college in het besluit van 5 september 2018 is uitgegaan van perceel nr. 395 en de vermelding van dat perceel geen kennelijke verschrijving betreft, overweegt de Afdeling dat in het besluit op bezwaar staat dat de omgevingsvergunning is verleend voor het hou-

den van een schuilgelegenheid voor dieren "op het perceel aan en bij het adres aan de locatie 1 te Liesseel". In het advies van de bezwaarschriftencommissie van de gemeente Deurne van 14 januari 2019, dat aan het besluit op bezwaar ten grondslag is gelegd, wordt geconcludeerd dat het noemen van perceel nr. 395 in het besluit van 5 september 2018, gelet op de situatietekening, een kennelijke verschrijving betreft. De rechtbank heeft daarom terecht overwogen dat in het besluit van 5 september 2018 sprake is van een kennelijke verschrijving die in het besluit op bezwaar gecorrigeerd is.

Zoals de rechtbank verder terecht heeft overwogen, is het aan het college om te beoordelen of er voldoende gegevens en stukken bij de aanvraag zijn ingediend om een besluit op de aanvraag te nemen. De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college de aanvraag niet in behandeling had mogen nemen vanwege de omstandigheid dat in de aanvraag een andere locatie is genoemd dan op de situatietekening. Zoals hiervoor is overwogen, blijkt uit de aanvraag en de daarbij behorende situatietekening en plattegrond duidelijk op welk perceel de schuilgelegenheid zal worden opgericht. De vraag of appellante een rechtstreeks beroep op artikel 1.3 van de Mor toekomt, kan daarmee onbesproken worden gelaten.

Het betoog faalt.

#### *Bouwplan in strijd met het bestemmingsplan?*

5. Appellante betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het bouwplan in strijd is met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Derde herziening bestemmingsplan Buitengebied" (hierna: het bestemmingsplan). Volgens appellante is het bouwplan in strijd met artikel 3, leden 3.2.4, aanhef en onder a, en 3.5.9, van de planregels, omdat voorzien is in een verharding buiten het bouwvlak en sprake is van een gebouw. De zijgevels van de schuilgelegenheid zijn volgens haar doorgetrokken. Daarnaast heeft de schuilgelegenheid een vloer en een dak. Van een bouwwerk, geen gebouw zijnde, is derhalve geen sprake, aldus appellante.

Voorts stelt appellante dat het hobbymatig houden van paarden, waarvoor de schuilgelegenheid zal worden gebruikt, in strijd is met de op het perceel rustende bestemming "Agrarisch". Het hobbymatig houden van paarden is geen agrarische activiteit en in zoverre ook geen agrarisch bedrijf.

Verder voert appellante aan dat het college het bouwplan ten onrechte niet heeft getoetst aan de aan het perceel toegekende gebiedsaanduiding "wetgevingszone - omgevingsvergunning bosovergangsgebied". Gronden ter plaatse

van deze aanduiding zijn bestemd voor het behoud van de bescherming van de kleinschaligheid en beslotenheid. In het besluit op bezwaar zijn deze waarden ten onrechte niet betrokken, aldus appellante.

5.1. Het college stelt in zijn schriftelijke uiteenzetting dat appellante voor het eerst in hoger beroep aanvoert dat het hobbymatig houden van paarden in strijd is met de bestemming "Agrarisch" en het bouwplan ten onrechte niet is getoetst aan de gebiedsaanduiding "wetgevingszone - omgevingsvergunning bosovergangsgebied".

De Afdeling overweegt dat appellante in beroep heeft aangevoerd dat het bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan. De stellingen dat het bouwplan in strijd is met de bestemming "Agrarisch" en niet is getoetst aan de gebiedsaanduiding "wetgevingszone - omgevingsvergunning bosovergangsgebied" zijn nadere argumenten ter onderbouwing van het betoog dat het bouwplan in strijd is met bestemmingsplan en mogen in hoger beroep dus worden aangevoerd.

5.2. Volgens artikel 1 van de planregels is een gebouw elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. Hieruit volgt dat een bouwwerk alleen een gebouw is als het met tenminste twee wanden is omsloten. Op de situatietekening is te zien dat de constructie van de schuilplaats bestaat uit één gesloten gevel, bekleed met zwart rabat, aan de zuidzijde, en drie open gevels aan de overige zijden. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, is de stelling van appellante dat een bouwwerk is vergund met gesloten zijgevels, feitelijk onjuist. De rechtbank heeft dan ook terecht geoordeeld dat sprake is van een bouwwerk, geen gebouw zijnde. Nu verder niet in geschil is dat de schuilgelegenheid niet hoger is dan 2,5 m, is van strijd met artikel 3, lid 3.2.4, aanhef en onder a, onder 3, van de planregels geen sprake. De rechtbank is verder terecht tot de conclusie gekomen dat niet is gebleken van vergunde verhardingen die in strijd zijn met het bestemmingsplan.

Het betoog faalt in zoverre.

5.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld de uitspraak van 22 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2779), dient bij toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan niet slechts te worden bezien of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kan worden gebruikt, maar dient mede te worden beoordeeld of het bouwwerk ook met het oog op zodanig gebruik wordt gebouwd. Dit houdt in dat een bouwwerk in strijd met de bestemming moet worden geoordeeld indien redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede

zal worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorziet.

5.4. In de aanvraag is vermeld dat wordt beoogd een schuilgelegenheid te realiseren voor dieren die het perceel begrazen ten behoeve van agrarisch gebruik. Vast staat dat op het perceel geen agrarisch bedrijf aanwezig is. Gelet op de schriftelijke verklaring van eigenaar van 12 mei 2018 en de toelichting van vergunninghouder ter zitting bij de rechtbank dat de schuilstal wordt gebruikt voor de paarden van eigenaar, is aannemelijk dat de schuilgelegenheid is bedoeld voor het hobbymatig houden van paarden.

In artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, van de planregels is door middel van aanduidingen bepaald welke agrarische bedrijven op de voor "Agrarisch" aangewezen gronden zijn toegestaan. Niet in geschil is dat geen van de in dit artikel genoemde aanduidingen aan het perceel is toegekend. Verder is niet in geschil dat geen sprake is van een van de overige in artikel 3, lid 3.1, van de planregels genoemde aanduidingen. De in artikel 3, lid 3.1, onder n, van de planregels genoemde aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - veldschuur 2" voor het hobbymatig en/of agrarisch gebruik bij een woning rust niet op perceel nr. 396, maar op perceel nr. 395. Anders dan het college ter zitting heeft gesteld, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat onder agrarisch gebruik als bedoeld in het bestemmingsplan, niet zijnde het gebruik bij een agrarisch bedrijf, ook hobbymatig agrarisch gebruik wordt verstaan. Een dergelijk ruime uitleg van het begrip agrarisch gebruik strookt niet met het bepaalde in artikel 3, lid 3.1, onder n, van de planregels. Het beroep van het college op de uitspraken van de Afdeling van 27 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7426, en 18 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU5399, leidt niet tot een ander oordeel, nu in die uitspraken geen sprake was van een met artikel 3, lid 3.1, van de planregels vergelijkbare planregel.

Gelet op het voorgaande overweegt de Afdeling dat het beoogde gebruik van de schuilgelegenheid in strijd is met de bestemming "Agrarisch". De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt in zoverre.

5.5. Ingevolge artikel 31, lid 31.1.1, onder c, van de planregels zijn gronden met de gebiedsaanduiding "wetgevingszone - omgevingsvergunning bosovergangsgebied" bestemd voor het behoud en bescherming van de kleinschaligheid en beslotenheid. Uit het besluit op bezwaar kan niet worden opgemaakt of en in hoeverre met deze belangen rekening is gehouden. Ter zitting heeft het college toegelicht dat met deze belangen geen rekening is gehouden, omdat artikel 31, lid 31.1.1, onder c, van de planregels niet van toe-

passing is. De Afdeling volgt het college niet in zijn stelling dat dit artikel alleen een rol speelt bij de aanvraag van een aanlegvergunning voor de in lid 31.1.1.2, onder d, genoemde vergunningsplichtige werken en werkzaamheden. Dat in de planregels een aanlegvergunningstelsel is opgenomen, neemt niet weg dat op het perceel een gebiedsaanduiding van toepassing is die specifieke waarden beoogt te beschermen waarmee rekening moet worden gehouden. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college ten onrechte niet kenbaar getoetst of het bouwplan in overeenstemming is met artikel 31, lid 31.1.1, onder c, van de planregels. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt ook in zoverre.

#### *Overige beroepsgronden*

6. Appellante verwijst in haar hogerberoepschrift voor het overige naar haar eerder in beroep aangevoerde gronden en verzoekt deze als herhaald en ingelast te beschouwen. Op deze gronden is de rechtbank in de aangevallen uitspraak ingegaan. Appellante heeft in haar hogerberoepschrift, behoudens hetgeen hiervoor is besproken, geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die gronden en argumenten onjuist, dan wel onvolledig is. In hetgeen appellante in zoverre heeft aangevoerd, bestaat dan ook geen aanleiding voor vernietiging van de aangevallen uitspraak.

#### *Conclusie*

7. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient daarom te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 14 februari 2018 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt wegens strijd met artikel 2.10, eerste lid, onder c, van de Wabo voor vernietiging in aanmerking. Het college dient een nieuw besluit op bezwaar te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen, waarbij het aan het college is om te beoordelen of en op welke wijze het een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan wil verlenen.

8. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

#### **Beslissing**

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 25 september 2019 in zaak nr. 19/926;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit op bezwaar van het college van burgemeester en wethouders van Deurne van 14 februari 2018, kenmerk 00647749/1066256;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Deurne tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.050 (zegge: duizendvijftig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Deurne aan appellante het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 433 (zegge: vierhonderddrieëndertig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

## Bijlage

### 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:

[...]

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;

[...]

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.

### Regeling omgevingsrecht

#### Artikel 1.3

1. In de aanvraag vermeldt de aanvrager:

a. de naam, het adres en de woonplaats van de aanvrager, alsmede het elektronisch adres van de aanvrager, indien de aanvraag met een elektronisch formulier wordt ingediend;

b. het adres, de kadastrale aanduiding dan wel de ligging van het project;

c. een omschrijving van de aard en omvang van het project;

d. indien de aanvraag wordt ingediend door een gemachtigde: zijn naam, adres en woonplaats, alsmede het elektronisch adres van de gemachtigde, indien de aanvraag met een elektronisch formulier wordt ingediend;

e. indien het project wordt uitgevoerd door een ander dan de aanvrager: zijn naam, adres en woonplaats.

2. De aanvrager voorziet de aanvraag van een aanduiding van de locatie van de aangevraagde activiteit of activiteiten. Deze aanduiding geschiedt met behulp van een situatietekening, kaart, foto's of andere geschikte middelen.

3. De aanvrager doet bij de aanvraag een opgave van de kosten van de te verrichten werkzaamheden.

#### Bestemmingsplan "Derde herziening bestemmingsplan Buitengebied"

#### Artikel 1 (Begrippen)

[...]

38. bouwwerk, geen gebouw zijnde: elke constructie, niet zijnde een gebouw, van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct, hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.

[...]

49. gebouw: elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt.

[...].

*Artikel 3 (Agrarisch), lid 3.1**(Bestemmingsomschrijving)*

De voor "Agrarisch" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van het agrarisch bedrijf, met dien verstande dat:

1. binnen ieder bouwvlak een (vollegronds) teeltbedrijf is toegestaan;
2. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "glastuinbouw" een glastuinbouwbedrijf is toegestaan;
3. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "intensieve veehouderij" een intensieve veehouderij, niet zijnde een geiten- en/of schapenhouderij, een pelsdierhouderij of een overige veehouderij, is toegestaan;
4. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - overige veehouderij" een veehouderij, niet zijnde een intensieve veehouderij, een geiten- en/of schapenhouderij of een pelsdierhouderij, is toegestaan;
5. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - pelsdierhouderij" een pelsdierhouderij is toegestaan;
6. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - geiten- / schapenhouderij" een geiten- en/of schapenhouderij is toegestaan;
7. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - geitenhouderij" een geitenhouderij is toegestaan;
8. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - schapenhouderij" een schapenhouderij is toegestaan;
9. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - overig agrarisch bedrijf" een overig agrarisch bedrijf is toegestaan waarbij geldt dat uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "paardenhouderij" tevens een paardenhouderij is toegestaan;
10. uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - minipaardenhouderij" een houderij in minipaarden is toegestaan;
- b. agrarische kenniscentra;
- c. buitengebied gebonden en niet-agrarische nevenactiviteiten ter plaatse van de aanduidingen zoals opgenomen in de tabel in 3.5.4;
- d. statische opslag ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - voormalig agrarisch bedrijfsgebouw";
- e. agrarisch grondgebruik;
- f. bedrijfswoningen;
- g. aan-huis-verbonden beroepen;
- h. ondergeschikte detailhandel in agrarische producten;
- i. behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke waarden;

j. waterhuishoudkundige doeleinden;

k. extensief recreatief medegebruik;

i. nutsvoorzieningen;

m. een antennemast voor mobiele telefonie ter plaatse van de aanduiding "zend-/ontvangstinstallatie";

n. hobbymatig en/of agrarisch gebruik bij een woning ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - veldschuur" en "specifieke vorm van agrarisch - veldschuur 2";

o. mestbewerking is alleen toegestaan ten behoeve van ter plaatse geproduceerde mest; met daarbij behorende:

p. perceelsontsluitingen;

q. tuinen, erven en verhardingen;

alsmede voor:

r. het behoud en de bescherming van rijksmonumenten en gemeentelijke monumenten ter plaatse van de aanduidingen "specifieke bouwaanduiding - rijksmonument" en "specifieke bouwaanduiding - gemeentelijk monument".

*Artikel 3 (Agrarisch), lid 3.2.4 (Bouwvinger buiten het bouwvlak)*

Buiten de aanduiding "bouwvlak" mogen worden gebouwd:

a. bouwwerken, geen gebouwen zijnde, met inbegrip van tijdelijke en overige teeltondersteunende voorzieningen, met dien verstande dat:

1. tijdelijke en overige teeltondersteunende voorzieningen zijn niet toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - Natuur Netwerk Brabant';

2. ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingzone - wijzigingsgebied zoekgebied ecologische verbindingzone / watersystemen' mag het realiseren en toekomstig functioneren van de geprojecteerde ecologische verbindingzone, alsmede het toekomstig herstel van het natuurlijk watersysteem, niet worden geschaad;

3. de bouwhoogte niet meer mag bedragen dan 2,5 m;

4. het oprichten van perceelsafscheidings niet is toegestaan, met uitzondering van open afrasteringen;

5. silo's niet zijn toegestaan;

6. permanente teeltondersteunende voorzieningen niet zijn toegestaan. Bestaande permanente teeltondersteunende voorzieningen mogen worden gehandhaafd;

7. er geen sprake mag zijn van wezenlijke hydrologische effecten op natuurwaarden.

[...].

*Artikel 3 (Agrarisch), lid 3.5.9 (Verhardingen)*

Verhardingen zijn uitsluitend toegestaan:

a. binnen het bouwvlak;

b. als perceelontsluiting, gelegen tussen de voorzijde van het bouwvlak en de openbare weg.

*Artikel 31 (Algemene aanduidingsregels),  
lid 31.11.1 (Wetgevingszone waarden)*

[...]

c. Ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingzone - omgevingsvergunning bosovergangsgebied' zijn de gronden mede bestemd voor het behoud en bescherming van de kleinschaligheid en beslotenheid.

[...].

*Artikel 31 (Algemene aanduidingsregels),  
lid 31.11.2 (Wetgevingszone omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden)*

*Omgevingsvergunningplicht*

a. Het is verboden op de in 31.11.1 bedoelde gronden zonder of in afwijking van een schriftelijke vergunning van het bevoegd gezag de in het schema onder d opgenomen omgevingsvergunningplichtige werken en werkzaamheden uit te (doen) voeren.

*Schema omgevingsvergunning werken en werkzaamheden*

[...]

(Zie het figuur onderaan deze pagina)

#### Noot

1. Uit eerdere rechtspraak van de Afdeling valt op te maken dat zij als uitgangspunt hanteert dat de aanvrager van een bouwvergunning/omgevingsvergunning voor bouwen belanghebbende is bij een beslissing op die aanvraag. Op dit uitgangspunt wordt een uitzondering gemaakt als het aangevraagde bouwplan nimmer – thans: *niet* (zie punt 2) – kan worden verwezenlijkt. Het *enkele* ontbreken van de eigendom van de gronden waarop het bouwplan is voorzien, geeft op zichzelf geen reden een uitzondering aan te nemen (zie ABRvS 28 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK1349, ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:375 en ABRvS 18 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2014:2193). Daarvoor is “meer” nodig. Zo blijkt bijvoorbeeld uit ABRvS 29 juni 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AT8437, AB 2005/280, waarin

de Afdeling oordeelt dat de aanvrager van een bouwvergunning voor een bergruimte geen belanghebbende is vanwege het ontbreken van eigendom én bijkomende omstandigheden. In ABRvS 14 november 2012,

ECLI:NL:RVS:2012:BY3028, AB 2013/88, was evenmin sprake van eigendom en gaf die omstandigheid in combinatie met enkele bijkomende omstandigheden, aanleiding tot het oordeel dat de aanvrager niet als belanghebbende kon worden aangemerkt. Die bijkomende omstandigheden waren dat naast de door de aanvrager gewenste omgevingsvergunning voor een aanlegvoorziening al een aanlegvergunning was verleend aan een ander én dat aan de aanvrager geen toestemming was verleend door de eigenaar om de aanlegvoorziening te realiseren.

2. In de hier geannoteerde uitspraak is de vergunninghouder ook geen eigenaar van het perceel waarop de aanvraag voor een schuilgelegenheid voor dieren ziet. Echter voor dit ‘bouwen op andermans grond’ heeft de vergunninghouder toestemming gekregen van de eigenaar van het perceel, hetgeen blijkt uit een machtiging/verklaring van de eigenaar. Volgens de Afdeling is om die reden de ‘hoofdregel’ uit de uitspraak van 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2002, AB 2017/297 van toepassing. Die luidt als volgt:

“een aanvrager om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk (wordt) in beginsel verondersteld belanghebbende te zijn bij een beslissing op de door hem ingediende aanvraag.”

Bij wijze van uitzondering is dit sinds de uitspraak van 26 juli 2017 “*anders indien aannemelijk is gemaakt dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt*”. Vóór 26 juli 2017 werd door de Afdeling het woord “nimmer” in plaats van “niet” gebruikt (zie daarover kortheidshalve de noot van Nijmeijer in AB 2017/297 en ABRvS 15 augustus 2018 ECLI:NL:RVS:2018:2717, AB 2018/352). Appellante heeft in de hier geannoteerde uitspraak niet aannemelijk gemaakt dat de uitzonderings situatie zich voordoet. Appellante stelt weliswaar dat niet duidelijk is op welk specifiek perceel de verklaring van de eigenaar betrekking heeft en dat de eigenaar ook twee andere aangrenzende percelen in eigendom heeft, maar dit kan haar volgens de Afdeling niet baten. De Afdeling is namelijk niet gebleken dat de eigenaar bezwaren heeft tegen het realiseren van een schuil-

3 Uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'wetgevingzone - omgevingsvergunning bosovergangsgebied':

- het aanbrengen van oppervlakteverhardingen en halfverhardingen;
- het aanbrengen van houtopstanden;
- het verwijderen van landschapselementen.

[...].

- er mag geen onevenredige aantasting plaatsvinden van de landschappelijke karakteristiek van beslotenheid en kleinschaligheid.

gelegenheid voor dieren op zijn perceel. Appellante heeft niet aannemelijk gemaakt dat het bouwplan van vergunninghouder niet kan worden verwezenlijkt. De Afdeling oordeelt dan ook dat vergunninghouder wél belanghebbende is bij een beslissing op haar aanvraag voor het bouwen van een schuilgelegenheid voor dieren.

3. Dit oordeel past in de bestaande lijnen van de rechtspraak (zie 1). In de genoemde uitspraak van 29 juni 2005 laat de Afdeling volgens annotator Nijmeijer al uitdrukkelijk ruimte voor de conclusie dat ook niet-eigenaren rechtstreeks in hun belang kunnen worden getroffen door een beslissing op een door hen gevraagde bouwvergunning. Zie ook ABRvS 26 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4322, AB 2007/354. Anders dan in de uitspraak van 14 november 2012, beschikt de aanvrager/vergunninghouder in de hier geannoteerde uitspraak wél over toestemming van de eigenaar waaruit blijkt dat vergunninghouder op het perceel van de eigenaar een bouwwerk mag oprichten. De hier geannoteerde uitspraak strookt daarnaast ook met ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:408 en ABRvS 7 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2715. In de uitspraak van 13 februari 2019 heeft het college van B&W van Meerssen aan vergunninghoudster een omgevingsvergunning verleend voor het verbouwen van een schuur tot drie vakantiewoningen en bijbehorende bouwwerken. Een vereniging die opkomt voor rustig wonen te Bunde en appellante betogen tevergeefs dat vergunninghoudster geen eigenaresse van het perceel is, zodat zij niet als belanghebbende kan worden aangemerkt. Weliswaar heeft de moeder van vergunninghoudster het betreffende perceel in eigendom, maar “vergunninghoudster heeft ter zitting van de Afdeling onweersproken gesteld dat haar moeder *toestemming* heeft gegeven voor het indienen van de aanvraag.” Gelet hierop is niet aannemelijk dat het bouwplan niet kan worden verwezenlijkt, aldus de Afdeling. Een gelijkkluidend oordeel is te vinden in de uitspraak van 7 augustus 2019. Hier heeft vergunninghouder van de eigenaar van de grond – de gemeente Uithoorn – toestemming om ter plaatse een trap te realiseren. Anders dan door appellante betoogt, oordeelt de Afdeling dat vergunninghouder wel belanghebbende is bij zijn verzoek om een omgevingsvergunning. Kortom, een uitspraak die geheel in lijn is met de bestaande rechtspraak over de niet-belanghebbendheid van niet-eigenaren en die over de belanghebbendheid van niet-eigenaren.

T. Groot

AB 2021/6

## AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK VAN DE RAAD VAN STATE

14 oktober 2020, nr. 202001552/1/R4

(Mr. H.C.P. Venema)

m.nt. A.M.L. Jansen

Art. 8:61 lid 2 en 3 Awb

NJB 2020/2654

ABkort 2020/442

ECLI:NL:RVS:2020:2434

### **De Awb schrijft voor dat de griffier aantekeningen bijhoudt van het verhandelde ter zitting, niet dat er een geluidsopname moet worden gemaakt. Het ontbreken van een geluidsopname is niet in strijd met de rechtszekerheid.**

*Appellant betoogt dat de rechtbank ten onrechte geen geluidsopname heeft gemaakt van de zitting. Het ontbreken daarvan is in strijd met de rechtszekerheid. Artikel 8:61, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) schrijft voor dat de griffier aantekeningen bijhoudt van het verhandelde ter zitting. De Awb schrijft niet voor dat er een geluidsopname moet worden gemaakt. In het door appellant aangevoerde wordt geen grond gevonden voor het oordeel dat het ontbreken van een geluidsopname in strijd is met de rechtszekerheid.*

Uitspraak op het hoger beroep van appellante, te Enschede, tegen de uitspraak van de Rechtbank Overijssel van 23 januari 2020 in zaak nr. 19/1297 in het geding tussen:

Appellant,

en

Het college van burgemeester en wethouders van Enschede.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 5 december 2018 heeft het college aan de gemeente Enschede een omgevingsvergunning voor het plaatsen van 13 lichtmasten en 12 vlaggenmasten op het sportpark op het perceel Boekelosestraat 275 te Enschede (hierna: het perceel).

Bij besluit van 29 mei 2019 heeft het college het door appellante daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 januari 2020 heeft de rechtbank het door appellante daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; red.).