

Gst. 2007, 31: 31. ABRvS 4-10-06. Vrijstelling ex art. 19 lid 3 WRO, bouwvergunning, uitbreiding woning en plaatsing carport. Toetsing, beslissing op bezwaar, nieuwe beleidsregels. (Bernheze) m.nt. L.J.M. Timmermans

Gst. 2007, 31: 31. ABRvS 4-10-06. Vrijstelling ex art. 19 lid 3 WRO, bouwvergunning, uitbreiding woning en plaatsing carport. Toetsing, beslissing op bezwaar, nieuwe beleidsregels. (Bernheze) m.nt. L.J.M. Timmermans

Instantie: Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Magistraten: mr. D. Roemers
Conclusie: -
Roepnaam: -
WRO art. 19 lid 3; Awb art. 1:3 lid 4; Awb art. 7:11 lid 1

Datum: 4 oktober 2006
Zaaknr: 200600218/1
LJN: AY9412
Noot: L.J.M. Timmermans

Essentie

|

Samenvatting

|

Snel naar: Partijen

|

Uitspraak

|

Noot

Essentie

Naar boven

Vrijstelling ex art. 19 lid 3 WRO en bouwvergunning voor uitbreiding woning en plaatsing carport. Toetsing bij beslissing op bezwaar aan nieuwe beleidsregels vastgesteld na primair besluit. (Bernheze)

Samenvatting

Naar boven

Appellant betoogt dat het college willekeurig en onrechtvaardig heeft gehandeld door pas een beslissing op bezwaar te nemen nadat het met het oog op het bouwplan nieuwe beleidsregels had vastgesteld, terwijl het bouwplan onder de oude beleidsregels behoorde te worden geweigerd.

Getoetst moet worden aan het recht zoals dat geldt op het moment van de beslissing op bezwaar. Voor het oordeel dat het college desondanks niet met toepassing van de beleidsregels vrijstelling heeft mogen verlenen omdat de beleidsregels eerst tussen het nemen van het besluit in primo en het nemen van de beslissing op bezwaar zijn vastgesteld, is rechtens geen grond.

Partij(en)

Naar boven

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaaknr. AWB 05/694 van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 29 november 2005 in het geding tussen:

appellant

tegen

het college van burgemeester en wethouders van Bernheze.
Uitspraak

Naar boven

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 november 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders van Bernheze (hierna: het college) aan [vergunninghouder] vrijstelling van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19, derde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en bouwvergunning verleend voor het uitbreiden van een woning en berging en het plaatsen van een carport op het perceel [locatie] te [plaats] (hierna: het perceel).

Bij besluit van 1 maart 2005 heeft het college het daartegen door appellant gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 29 november 2005, verzonden op 30 november 2005, heeft de rechtbank 's-Hertogenbosch (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellant ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellant bij brief van 6 januari 2006, bij de Raad van State ingekomen op 9 januari 2006, hoger beroep ingesteld. Deze brief is aangehecht.

Bij brief van 3 februari 2006 heeft [partij] een reactie ingediend.

Bij brief van 13 februari 2006 heeft het college van antwoord gediend.

Na afloop van het vooronderzoek is een nader stuk ontvangen van appellant. Dit is aan de andere partijen toegezonden.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 augustus 2006, waar het college, vertegenwoordigd door mr. R.W. Kranenburg, ambtenaar van de gemeente, is verschenen.

Voorts is [partij], bijgestaan door mr. C.C.J. Aerts, advocaat te Schijndel, daar als partij gehoord. Appellant is, met kennisgeving, niet verschenen.

2. Overwegingen

2.1

Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college hem (bewust) heeft misleid door in de publicatie van het voornemen tot het verlenen van vrijstelling en bouwvergunning slechts te melden dat de aanvraag betrekking heeft op het 'bouwen van een carport', terwijl het 'uitbreiden van een woning en berging en het plaatsen van een carport' is aangevraagd.

2.1.1

Deze grond heeft appellant als zodanig niet in beroep naar voren gebracht. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de aangevallen uitspraak, er geen reden is waarom deze grond niet reeds bij de rechtbank kon worden aangevoerd en appellant zulks uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen en omwille van de rechtszekerheid van de andere partijen omtrent hetgeen in geschil is, had behoren te doen, dient deze grond buiten beschouwing te blijven.

2.2

Appellant betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het college willekeurig en onrechtvaardig heeft gehandeld door pas een beslissing op bezwaar te nemen nadat hij met het oog op het bouwplan nieuwe beleidsregels had vastgesteld, terwijl het bouwplan onder de oude beleidsregels behoorde te worden geweigerd.

2.2.1

Bij besluit van 11 januari 2005 heeft het college de Beleidsregels 'Vrijstelling, artikel 19, lid 3 WRO' (hierna: de beleidsregels) vastgesteld, op grond waarvan met toepassing van dat artikel vrijstelling voor het onderhavige bouwplan kon worden verleend. De beleidsregels, voor zover hier van belang, zijn sinds 11 mei 2004 toegepast bij aanvragen om bouwvergunning.

2.2.2

De rechtbank heeft terecht overwogen dat getoetst moet worden aan het recht zoals dat geldt op het moment van de beslissing op bezwaar. Voor het oordeel dat het college desondanks niet met toepassing van de beleidsregels vrijstelling heeft mogen verlenen omdat de beleidsregels eerst tussen het nemen van het besluit in primo en het nemen van de beslissing op bezwaar zijn vastgesteld, is rechtens geen grond.

Evenmin is gebleken dat het college, heeft getalmd met het nemen van een beslissing op bezwaar. Het college heeft de beslissing op het bezwaar van appellant binnen de in artikel 7:10, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), gelezen in samenhang met artikel 7:13 van de Awb, gestelde termijn genomen.

Het betoog faalt

2.3

Appellant betoogt tevens dat de rechtbank heeft miskend dat de welstandscommissie ‘Welstandszorg Noord-Brabant’ (hierna: de welstandscommissie) niet op juiste wijze heeft beoordeeld of het bouwplan voldoet aan de redelijke eisen van welstand, omdat het geen rekening heeft gehouden met de op 1 juli 2004 in werking getreden Welstandsnota van de gemeente Bernheze (hierna: de welstandsnota).

2.3.1

De welstandscommissie heeft in haar advies van 22 juni 2004 vermeld dat het bouwplan voldoet aan de redelijke eisen van welstand. Daarbij heeft zij, mede gelet op de aan haar opgedragen taak om te adviseren of het uiterlijk of plaatsing van de woning na voltooiing van het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand, terecht geen aanleiding gezien om vanwege de strijdigheid van het bouwplan met het bestemmingsplan een negatief welstandsadvies uit te brengen.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de inwerkingtreding van de welstandsnota er niet toe leidt dat het college zijn oordeel over de welstand van de woning niet heeft mogen baseren op het advies van de welstandscommissie. Niet valt immers in te zien dat de welstandsnota gevolgen heeft voor dat advies. De rechtbank heeft daarbij terecht overwogen dat het feit dat, naar appellant stelt, het bouwplan niet aan de zogenoemde sneltoetscriteria van de welstandsnota voldoet, niet betekent dat het bouwplan in strijd is met redelijke eisen van welstand, doch slechts dat een bouwplan alsnog aan de welstandscommissie wordt voorgelegd. Het bouwplan is — in overeenstemming met deze welstandsnota — aan de welstandscommissie voorgelegd.

Gelet op het voorgaande, heeft de rechtbank terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het college zich niet met verwijzing naar het advies van de welstandscommissie, op het standpunt heeft mogen stellen dat het bouwplan voldoet aan de redelijke eisen van welstand. Het betoog faalt.

2.4

Het betoog van appellant dat het college naar aanleiding van zijn klacht op 14 januari 2004 de bouw van de carport stil had moeten leggen, kan in deze procedure niet aan de orde komen nu dit geding slechts betrekking heeft op het besluit van 26 november 2004, waarbij vrijstelling en bouwvergunning voor het bouwplan is verleend.

2.5

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.

Met noot van L.J.M. Timmermans

Naar boven

Naschrift:

1

Het college van de gemeente Bernheze heeft een bouwvergunning verleend voor de uitbreiding van een woning en een berging alsmede voor het plaatsen van een carport. De bouwvergunning kon alleen worden verleend met vrijstelling ex art. 19 lid 3 WRO. Voor het gebruik van deze vrijstellingsbevoegdheid heeft het college na het primaire besluit, maar voor de beslissing op bezwaar, de Beleidsregels 'vrijstelling, art. 19 lid 3 WRO' vastgesteld. Met toepassing van deze beleidsregels kon vrijstelling worden verleend. Appellant stelt dat deze handelwijze willekeurig is en onrechtvaardig. Hij stelt dat het college zou hebben gewacht met de beslissing op bezwaar totdat de nieuwe beleidsregels waren vastgesteld, terwijl voor het bouwplan onder de oude beleidsregels geen vrijstelling kon worden verleend.

2

De Afdeling stelt vast dat het college niet heeft getalmd met de beslissing op bezwaar totdat de nieuwe beleidsregels zouden zijn vastgesteld die het bouwplan wel mogelijk zouden maken. Dientengevolge kon niet gezegd worden dat er sprake zou kunnen zijn van handelen in strijd met het fair play-beginsel. Unfair play kan zich voordoen indien een bestuursorgaan een beslissing bewust uitstelt om daarmee de rechtspositie van belanghebbende te frustreren. Zie voor een voorbeeld waarin dat zich voordoet ABRvS 30 maart 1999, AB 1999, 310 (m.nt. Jurgens) en verder Van Wijk/Konijnbelt & Van Male, Hoofdstukken van bestuursrecht, 13e druk, Den Haag: 2003, nr. 7.33.

Vervolgens geldt bij de beslissing op bezwaar, zoals bekend, dat het college op grond van art. 7:11 lid 1 Awb een volledige heroverweging moet verrichten. Deze beoordeling vindt plaats ex nunc, rekening houdende met de dan geldende feiten en omstandigheden. De Afdeling stelt in r.o. 2.2.2 dan ook voorop dat getoetst moet worden aan het recht zoals dat geldt op het moment van de beslissing van bezwaar. Dit betekent dat bij de heroverweging ook rekening moet worden gehouden met gewijzigde wetgeving en beleid. Wat betreft de wijziging van wetgeving dient op grond van de hoofdregel van onmiddellijke werking, de nieuwe wetgeving te worden toegepast op bestaande gevallen. Deze regel geldt ook indien hangende de bezwaarschriftprocedure de relevante gemeentelijke verordening gewijzigd wordt (ABRvS 15 april 1997, AB 1997, 305 (m.nt. Minjon)). Als uitzondering op deze hoofdregel wordt in de eerste plaats genoemd het geval dat in de nieuwe wetgeving voorzien is in overgangsrecht waarbij bepaald is dat de nieuwe wet niet ziet op bestaande gevallen. Maar men kan ook stellen dat geen sprake is van een echte uitzondering op de ex nunc-regel (Mon. Awb A11 (Koenraad/Sanders), Besluiten op bezwaar, Deventer: 2006, p. 105). Door toepassing te geven aan het overgangsrecht moet het 'oude' recht nog worden toegepast. Dit betekent feitelijk dat men het overgangsrecht ex nunc toepast met een ex tunc-effect ten aanzien van het oude recht. Wat wel een uitzondering betreft, is de situatie waarin de nieuwe rechtsregel voor betrokkene ongunstiger uitpakt. Een voorbeeld daarvan is de situatie waarin bij een bouwvergunningaanvraag het oude bestemmingsplan gunstiger is dan het bestemmingsplan dat geldt op het moment dat op bezwaar wordt beslist. In dat geval moet de aanvraag voor de vergunning worden getoetst aan het oude bestemmingsplan. Zie ARRvS 29 september 1989, AB 1991, 169 (m.nt. PvB), ABRvS 18 augustus 2000, AB 2000, 447 (West Maas en Waal; m.nt. dG). Overigens geldt dan wel de eis dat het ten tijde van indiening van het in de aanvraag vervatte bouwplan in overeenstemming moet zijn met het toen geldende onherroepelijk goedgekeurde bestemmingsplan. Bovendien mag er dan geen voorbereidingsbesluit van kracht zijn geworden voor een nieuw bestemmingsplan dan wel

een ontwerpbestemmingsplan ter inzage zijn gelegd waarmee het bouwplan in strijd is. Zie over deze voorwaarde ABRvS 2 november 2005, Gst. 2006, 158 (Haaksbergen; m.nt. Teunissen onder punt 3 van die noot). Genoemde voorwaarde wordt eveneens vermeld in ABRvS 3 mei 2006, JB 2006/188. In beide uitspraken deed zich de uitzondering niet voor zodat diende te worden getoetst aan het oude bestemmingsplan.

3

Hetgeen hiervoor is gesteld ten aanzien van gewijzigde wetgeving, geldt in beginsel ook voor nieuw beleid (N. Verheij, Tussen toen en nu, JBplus 2003, p. 45). Ook voor nieuwe beleidsregels geldt dat in de beleidsregel kan zijn voorzien in een soort overgangsregel inhoudende dat het nieuwe beleid niet ziet op reeds bestaande gevallen. In dat geval wordt de regel van ex nunc-toetsing eveneens doorbroken. Ontbreekt expliciet overgangsbeleid, dan kan in de praktijk nadere interpretatie van de beleidsregel noodzakelijk zijn (Mon. Awb A11 (Koenraad/Sanders), a,w, p. 104). Bevat de nieuwe beleidsregel geen overgangsregel en blijkt ook niet anders uit de beleidsregel, dan betekent dit dat het bestuursorgaan bij de beslissing op bezwaar op grond van de ex nunc-regel het nieuwe beleid moet toepassen. Zie reeds eerder ABRvS 24 maart 1998, Gst. 1999, 7098, 5 (Dongeradeel; m.nt. Teunissen). In deze zaak ging het om nieuwe beleidsregels met betrekking tot de vrijstellingsbevoegdheid van art. 19 lid 1 WRO (oud) die 'strenger' waren, met als gevolg dat de gevraagde bouwvergunning voor een windmolen geweigerd moest worden. In ABRvS 15 september 2004, AB 2004, 403 (m.nt. Marseille), werd in bezwaar opnieuw een uitwegvergunning geweigerd op basis van inmiddels door het college vastgestelde beleidsregels. In ABRvS 16 februari 2005, AB 2005, 140 (m.nt. ATM), werd een standplaatsvergunning wederom in bezwaar geweigerd, maar nu op grond van na het primaire besluit vastgestelde beleidsregels (de Nota Standplaatsenbeleid). De Afdeling stelde in laatstgenoemde uitspraak dat het karakter van de bezwaarschriftprocedure er in beginsel niet aan in de weg staat dat voor de uiteindelijke weigering van de uitvergunning bij de beslissing op bezwaar een andere argumentatie wordt gegeven dan is neergelegd in het besluit in primo.

In beide laatst genoemde uitspraken voegt de Afdeling nog een element toe. Het komt erop neer dat het (nieuwe) beleid, zoals vastgelegd in de beleidsregels, niet uit de lucht komt vallen. Het wordt in beide casus aannemelijk geacht dat het beleid voorheen reeds als vaste bestuurspraktijk werd toegepast. Een argument om een beroep op het vertrouwensbeginsel in de zaak van 15 september 2004 van de hand te wijzen, zodat er geen reden was om van de hoofdregel van ex nunc-toetsing af te wijken.

Ook in de hier aan de orde zijnde zaak lijkt het een rol te spelen dat het beleid zoals vastgelegd in de Beleidsregels 'Vrijstelling, art. 19 lid 3 WRO' niet zo nieuw was. In r.o. 2.2.1 wordt gememoreerd dat de beleidsregels sinds 11 mei 2004 zijn toegepast bij aanvragen om een bouwvergunning. Wellicht zijn dat de 'oude' beleidsregels waarop appellant doelt (r.o. 2.2 slot). Merkwaardig is dan wel dat gesteld wordt dat onder die 'oude' beleidsregels de bouwvergunning geweigerd diende te worden, een aspect waarover de Afdeling verder zwijgt.

In casu dateert het primaire besluit, houdende verlening van de bouwvergunning met vrijstelling van het bestemmingsplan, van 26 november 2004. De beleidsregels zijn vervolgens bij besluit van 11 januari 2005 'formeel' vastgesteld en gepubliceerd, zodat voldaan is aan art. 1:3 lid 4 Awb. Op 1 maart 2005 is vervolgens bij beslissing op bezwaar de bouwvergunning gehandhaafd. Het voorgaande is voor de Afdeling voldoende om te oordelen dat er rechtens geen grond is om af te wijken van de hoofdregel dat ex nunc dient te worden getoetst aan het in de Beleidsregels 'Vrijstelling, artikel 19 lid 3 WRO' vastgelegde nieuwe beleid. In hoeverre het feit dat de facto geen sprake is van nieuw beleid daadwerkelijk van betekenis is bij dit oordeel, blijft enigszins in nevelen gehuld.

L.J.M. Timmermans

Copyright © Kluwer 2012
Kluwer Online Research

Dit document is gegenereerd op 26-07-2012

Op dit document zijn de algemene leveringsvoorwaarden van Kluwer van toepassing.