



22.

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum uitspraak: 20 april 2022
Vindplaats: ECLI:NL:RVS:2022:1152 (Veldschuur Liessel)
Rechters: mr. C.H.M. van Altena, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. G.O. van Veldhuizen
Commentator: mr. J.J. Scheltens-Fokke*

Toetsing (voorgenomen) gebruik bij aanvraag omgevingsvergunning bouwen. Gebruiksovergangsrecht (waaronder persoonsgebonden overgangsrecht) mag hierbij niet worden betrokken

Uitspraak op de hoger beroepen van:

het college van burgemeester en wethouders van Deurne,
 appellant,
 tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 6 maart 2020 in zaak nr. 19/2857 in het geding tussen:
 [wederpartij], wonend te Liessel, gemeente Deurne,
 en
 het college.

* Joyce Scheltens-Fokke is senior juridisch medewerker bij RNMW advocaten.

Procesverloop

Bij besluit van 15 augustus 2017 heeft het college aan [vergunninghouder] omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een veldschuur op het perceel aan de [locatie] te Liessel (hierna: het perceel).

Bij besluit van 23 september 2019 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 15 augustus 2017 met verbetering van de motivering gehandhaafd.

Bij uitspraak van 6 maart 2020 heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 23 september 2019 vernietigd en het college opgedragen om opnieuw op het bezwaar van [wederpartij] te beslissen, met inachtneming van de uitspraak.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

Bij besluit van 22 september 2020 heeft het college het bezwaar van [wederpartij] alsnog gegrond verklaard, het besluit van 15 augustus 2017 herroepen en de gevraagde omgevingsvergunning alsnog geweigerd.

Tegen dat besluit heeft [vergunninghouder] beroepsgronden aangevoerd.

[wederpartij] en het college hebben een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college en [vergunninghouder] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 4 januari 2022

(...)

Overwegingen

Waar gaat deze zaak over?

1. Op het perceel staat een veldschuur die in 1956 zonder een vergunning is gebouwd. [vergunninghouder] en zijn echtgenote, die hoogbejaard zijn, wonen sinds 1992 in het gebouw. In het voorheen geldende bestemmingsplan was het gebouw bestemd als een noodwoning. De raad van de gemeente Deurne heeft naderhand het bestemmingsplan 'Tweede herziening bestemmingsplan Buitengebied' vastgesteld. Daarin is voor het gebruik dat [vergunninghouder] en zijn echtgenote van de veldschuur maken persoonsgebonden overgangsrecht opgenomen. Dat betekent dat zij de veldschuur legaal bewonen. Voor de veldschuur is echter nooit een bouwvergunning verleend. Om die reden heeft [wederpartij], die op het perceel daarnaast woont, aan het college om handhaving gevraagd. Handhaving is niet aan de orde wanneer het college alsnog een omgevingsvergunning voor het gebruik zou willen verlenen. Het college en [vergunninghouder] willen dat ook, zodat [vergunninghouder] en zijn echtgenote daar kunnen blijven wonen totdat zij het gebouw verlaten. [wederpartij] vindt dat het illegaal gebouwde bouwwerk niet mag worden gelegaliseerd.

Aan het geschil waarover de Afdeling in deze zaak uitspraak moet doen gaat een lange voorgeschiedenis met de nodige procedures vooraf. Over het bestemmingsplan waarin persoonsgebonden overgangsrecht is opgenomen hebben zowel [vergunninghouder] als [wederpartij] bij de Afdeling geprocedeerd (zie de uitspraak van 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:246). [vergunninghouder] heeft op 24 mei 2017 een aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bou-

wen ingediend voor de legalisatie van de veldschuur. Bij besluit van 15 augustus 2017 heeft het college de omgevingsvergunning verleend voor de veldschuur. Volgens het college is van strijd met het bestemmingsplan geen sprake, omdat de veldschuur op grond van het persoonsgebonden overgangsrecht kan en mag worden bewoond. Bij het besluit van 29 januari 2018 heeft het college het bezwaar van [wederpartij] ongegrond verklaard en het besluit van 15 augustus 2017 gehandhaafd. Dit besluit op bezwaar is vervolgens vernietigd in de uitspraak van de rechtbank van 9 augustus 2018. Deze uitspraak van de rechtbank is door de Afdeling bevestigd in haar uitspraak van 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1494. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat weliswaar een omgevingsvergunning is aangevraagd voor een veldschuur, maar dat uit het aanvraagformulier en de bijbehorende tekeningen blijkt dat het gebouw geschikt zal zijn voor bewoning. Nu het bouwen van een woning ter plaatse niet is toegestaan, heeft het college in strijd met het bestemmingsplan een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een woning, aldus de uitspraak van de Afdeling.

Op 29 augustus 2019 heeft [vergunninghouder] zijn aanvraag en de bijbehorende bouwtekeningen gewijzigd. Zo staat in de gewijzigde aanvraag dat het gebouw gebruikt zal worden als veldschuur en zijn de woonvoorzieningen en de vlizotrap naar de zolder uit de bouwtekeningen verwijderd. Bij het besluit op bezwaar van 23 september 2019 heeft het college het bezwaar van [wederpartij] opnieuw ongegrond verklaard en het besluit van 15 augustus 2017, met inachtneming van de gewijzigde gegevens en een nadere motivering, in stand gelaten.

In de aangevallen uitspraak van 6 maart 2020 heeft de rechtbank overwogen dat het beoogde gebruik van de veldschuur wonen is, zodat het college de omgevingsvergunning wegens strijd met het bestemmingsplan had moeten weigeren.

Hoger beroep

2. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het beoogde gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. Daartoe voert het college aan dat er alleen een veldschuur wordt vergund die binnen de bestemming 'Agrarisch - 3' past. Door de omgevingsvergunning te verlenen voor een veldschuur kunnen de huidige bewoners daar blijven wonen op grond van het persoonsgebonden overgangsrecht van artikel 44.3, onder a, van de planregels. Op het moment dat het persoonsgebonden overgangsrecht eindigt, mag de vergunde veldschuur niet meer gebruikt worden voor wonen. Er is dan ook geen aanleiding om aan te nemen dat de veldschuur in de toekomst in strijd met het bestemmingsplan zal worden gebruikt, aldus het college.

2.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 21 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1591, dient bij de toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan niet slechts te worden gezien 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 opgericht. 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.

2.2. Artikel 5.1.1 van de planregels luidt:

‘De voor ‘Agrarisch - 3’ aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. de ontwikkeling van een in hoofdzaak gemengde plattelandseconomie;
- b. de uitoefening van het agrarisch bedrijf;
- c. agrarisch grondgebruik;
- d. behoud, herstel en ontwikkeling van de landschappelijke waarden;
- e. behoud en bescherming van de aardkundige waarden ter plaatse van de aanduiding ‘wro-zone - omgevingsvergunning aardkundig waardevol gebied’;
- f. ter plaatse van de aanduiding ‘wro-zone - wijzigingsgebied zoekgebied ecologische verbindingszone / watersystemen’ de instandhouding van waarden ten behoeve van de verwezenlijking, behoud en herstel van de ontwikkeling van een natuurlijk watersysteem, alsmede de instandhouding van waarden teneinde de toekomstige, via wijzigingsbevoegdheid te realiseren ecologische verbindingszones, niet onmogelijk te maken;
- g. behoud en bescherming van de archeologische en cultuurhistorische waarden;
- h. waterhuishoudkundige doeleinden;
- i. extensief recreatief medegebruik;
- j. doeleinden van openbaar nut;
- k. biomassavergisting.

Een en ander met bijbehorende voorzieningen, zoals perceelontsluitingen, en overeenkomstig de in 5.1.2 opgenomen Nadere detaillering van de bestemmingsomschrijving.’

Artikel 5.2.1 luidt:

‘Op de binnen deze bestemming gelegen gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de bestemming omschreven in 5.1.’

Artikel 5.5.1 luidt:

‘In ieder geval geldt als strijdig met de bestemming gebruik van gronden en/of opstallen voor:

[...];

d. woondoeleinden, met uitzondering van de toegestane bedrijfswoningen; onder woondoeleinden strijdig met de bestemming wordt ook het bieden van huisvesting aan tijdelijke werknemers verstaan, zowel in de bedrijfswoning als daarbuiten, en het direct daarmee verbandhoudend gebruik van voorzieningen zoals gemeenschappelijke verblijfsruimte (kantine), sanitair (douches, toiletten), kook- en wasgelegenheid;

[...].’

Artikel 44.3 luidt:

‘a. Het gebruik als woning ter plaatse van de aanduiding ‘wro-zone - woning met persoonsgebonden overgangsrecht’ mag worden voortgezet en wel uitsluitend door de persoon/personen die op het moment van het van kracht worden van deze voorschriften volgens de gemeentelijke basisadministratie van de gemeente Deurne als hoofdbewoner en diens partner staan ingeschreven op het betreffende adres. Eventuele inwonende gezinsleden mogen in de woning wonen zolang ze inwonen bij degene, die als hoofdbewoner dan wel als diens partner volgens de gemeentelijke basis-administratie van de gemeente Deurne als hoofdbewoner en diens partner op het betreffende adres staan ingeschreven op het moment van het van kracht worden van deze voorschriften.

[...].'

2.3. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het concrete beoogde gebruik van het gebouw niet het gebruik als veldschuur, maar het gebruik als woning is. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat het gebouw al jaren door [vergunninghouder] wordt bewoond. Bovendien heeft [vergunninghouder] zowel bij de rechtbank als bij de Afdeling ter zitting verklaard dat de veldschuur nog steeds gebruikt zal gaan worden als woning. Dit betekent dat het bouwwerk zal worden gebruikt voor een ander doel dan waarin de bestemming 'Agrarisch' voorziet, waardoor sprake is van strijd met artikel 5.2.1 van de bouwregels. Zoals is overwogen in de hiervoor genoemde uitspraak van 8 mei 2019 kan het persoonsgebonden overgangsrecht, voor het gebruik van de veldschuur als woning overeenkomstig artikel 44.3, van de planregels, de strijd met de bouwvoorschriften in het bestemmingsplan niet wegnemen. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht overwogen dat het beoogde gebruik in strijd is met het bestemmingsplan.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie voor het hoger beroep

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

Het incidenteel hoger beroep van [wederpartij]

4. [wederpartij] heeft hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van het college gegrond is. Deze voorwaarde is niet vervuld, omdat het hoger beroep van het college, gelet op wat hiervoor staat, ongegrond zal worden verklaard. Het incidenteel hoger beroep van [wederpartij] is daarom vervallen. De Afdeling komt niet toe aan een inhoudelijke bespreking daarvan.

Het besluit van 22 september 2020

5. Bij besluit van 22 september 2020 heeft het college opnieuw beslist op het door [wederpartij] gemaakte bezwaar. Het college heeft dat bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 15 augustus 2017 herroepen en de gevraagde omgevingsvergunning alsnog geweigerd.

Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), gelezen in samenhang met de artikelen 6:19, eerste lid, van die wet, geacht eveneens onderwerp te zijn van dit geding.

6. [vergunninghouder] betoogt dat het college ten onrechte heeft nagelaten om zijn aanvraag mede aan te merken als aanvraag voor planologisch strijdig gebruik. Hij voert aan dat het college op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) had moeten afwegen of voor het bouwen van de veldschuur, waarin wordt gewoond, een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan kon worden verleend. Het college betoogt dat het niet bereid is om met afwijking van het bestemmingsplan toch een omgevingsvergunning te verlenen. Het college wijst daarbij onder meer

op het feit dat de Provinciale Verordening de toevoeging van een woning niet toestaat.

6.1. Artikel 2.1 van de Wabo luidt:

‘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 gebouwen 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 luidt:

‘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.’

6.2. Nu het bouwen van de veldschuur, gelet op het beoogde gebruik daarvan, in strijd is met het bestemmingsplan, moet de aanvraag van [vergunninghouder] op grond van artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo mede worden aangemerkt als een aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo. Het college heeft dat ten onrechte niet onderkend. Het besluit van 22 september 2020 is daarom in strijd met artikel 2.10, eerste lid, onder c, en tweede lid, van de Wabo genomen.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. Het beroep van [vergunninghouder] tegen het besluit van 22 september 2020 is gegrond. Dit besluit moet worden vernietigd. Dat betekent dat het college, met inachtneming van de regels van de uitgebreide voorbereidingsprocedure in zoverre alsnog op de aanvraag om een omgevingsvergunning, waarbij van het bestemmingsplan wordt afgeweken, moet beslissen. De Afdeling ziet evenwel in de bijzondere omstandigheden van het geval aanleiding om de rechtsgevolgen van het besluit van 22 september 2020 in stand te laten.

8. Met het oog op de finale beslechting van dit langlopende geschil en gelet op artikel 8:41a van de Awb zal de Afdeling hierna uitleggen wat de gevolgen van deze uitspraak zijn. Zo lang de hoogbejaarde [vergunninghouder] en zijn eveneens hoogbejaarde echtgenote in de veldschuur blijven wonen kan voor de veldschuur geen omgevingsvergunning voor het bouwen van de schuur worden gegeven. Nadat de bewoning door hen is beëindigd kan de veldschuur in beginsel als veldschuur worden vergund en daarmee gelegaliseerd. Gebruik van de veldschuur voor bewoning is dan niet legaal. Tot die tijd is het gebruik van de veldschuur als woning door [vergunninghouder] en zijn echtgenote toegestaan omdat het bestemmingsplan voor hen in persoonsgebonden overgangsrecht voorziet.

Omdat zolang [vergunninghouder] en zijn echtgenote gebruik maken van hun persoonsgebonden overgangsrecht van artikel 44.3 van de planregels en in de veldschuur blijven wonen en geen omgevingsvergunning voor het bouwen van de veldschuur kan worden afgegeven, is de veldschuur juridisch gezien een illegaal bouwwerk. Tegen een illegaal bouwwerk kan handhavend worden opgetreden. Als [wederpartij] als belanghebbende het college zou vragen daartegen op te treden, zal het college daarover een gemotiveerd besluit moeten nemen. Daarbij zal het college moeten bezien of aan de beginselplicht tot handhaving - gelet op de voorgeschiedenis en de bijzondere omstandigheden van het geval - in de weg staat dat handhaving tot zodanig onevenredige gevolgen voor [vergunninghouder] en zijn echtgenote leidt dat van handhaving moet worden afgezien. De Afdeling wijst in dit verband als voorbeeld naar haar uitspraak van 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2350.

9. Naar aanleiding van het verhandelde ter zitting ziet de Afdeling aanleiding om partijen op te roepen om in overleg of via mediation een einde te maken aan hun geschil, waarbij van college mag worden verwacht dat het daarbij een initiërende en regisserende rol op zich neemt. De in dat kader te maken afspraken zouden onder meer in kunnen houden dat het college en [vergunninghouder] aan [wederpartij] zekerheid bieden dat na beëindiging van de bewoning door [vergunninghouder] en zijn echtgenote, de veldschuur niet langer als woning kan worden gebruikt, bijvoorbeeld door verwijdering van alle woonvoorzieningen en een expliciete toezegging van het college dat tegen nieuwe bewoning handhavend zal worden opgetreden.

Proceskosten

10. Het college moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. bevestigt de aangevallen uitspraak;
- II. verklaart het beroep van [vergunninghouder] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Deurne van 22 september 2020, kenmerk HZ-2017-0794/OMG, gegrond;
- III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Deurne van 22 september 2020, kenmerk HZ-2017-0794/OMG;

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het onder III. vernietigde besluit in stand blijven;
(...)

// - //

Commentaar

Inleiding

1. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning bouwen moest op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (onder meer) worden getoetst aan het bestemmingsplan.¹ Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) mocht het gebruiksovergangsrecht niet worden betrokken bij deze toets. De onderhavige uitspraak illustreert hoe toepassing van deze jurisprudentielijn in de aan de orde zijnde situatie leidt tot een zeer onbevredigende uitkomst. Dat de Afdeling zich geroepen voelde in een overweging ten overvloede het een en ander aan de procespartijen mee te geven en op te roepen om in overleg of via mediation een einde te maken aan het geschil, is in dit verband veelzeggend.

2. Het geschil draait om een veldschuur die al ruim 30 jaar wordt bewoond door een (inmiddels) bejaard echtpaar. Het gebruik als woning is weliswaar in strijd met de voor de gronden geldende agrarische bestemming, maar is toegestaan op grond van het persoonsgebonden overgangsrecht. Vaststaat dat nimmer een bouwvergunning is verleend voor de veldschuur, zodat sprake is van een illegaal bouwwerk. De burens zijn het niet eens met de bewoning van de veldschuur en hebben verzocht om handhaving van het zonder vergunning opgerichte bouwwerk. Dit heeft de bewoners ertoe gebracht een omgevingsvergunning voor bouwen aan te vragen. Deze wordt ook door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) verleend. Hierover zijn vervolgens in de loop der jaren verschillende procedures gevoerd. Waar het in de kern steeds op mis loopt is dat het college in het kader van de vergunningverlening dient te toetsen aan het (voorgenomen) gebruik van de veldschuur. Dat is bewoning. Wonen is evenwel in strijd met het bestemmingsplan. Het gebruik als woning is weliswaar toegestaan op grond van het persoonsgebonden overgangsrecht, maar daaraan mag volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling niet worden getoetst. Dit leidt tot de kromme situatie dat de veldschuur door het echtpaar mag worden bewoond, dat voor het bouwwerk op zich - een veldschuur die wordt gebruikt als veldschuur - een omgevingsvergunning bouwen zou moeten worden verleend, maar dat in dit geval geen omgevingsvergunning voor bouwen mag worden verleend omdat het

1 Art. 2.10 lid 1 sub c Wabo. Behalve toetsing aan het bestemmingsplan kon het ingevolge dit artikel ook een toetsing aan de beheersverordening, het exploitatieplan of de regels die waren gesteld krachtens artikel 4.1 lid 3 of 4.3 lid 3 Wro betreffen.

gebruik dat van de veldschuur wordt gemaakt niet als zodanig op grond van het bestemmingsplan is toegestaan, maar onder het persoonsgebonden overgangsrecht valt.

3. In het navolgende worden verschillende aspecten van deze uitspraak toegelicht. In de eerste plaats wordt in algemene zin ingegaan op de betekenis van overgangsrecht in bestemmingsplannen.² Besproken wordt welke vormen van overgangsrecht er onder de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en meer in het bijzonder het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bestonden en wat deze vormen van overgangsrecht inhielden. Vervolgens wordt ingegaan op de toetsing van bouwplannen, zoals deze werd verricht onder vigour van de Wabo en de consequenties van het niet mogen betrekken van gebruiksovergangsrecht hierbij. Ten slotte wordt besproken hoe een en ander onder vigour van de Omgevingswet (Ow) is geregeld en of de uitkomst van een casus als de onderhavige onder de Ow anders zou kunnen zijn.

Bouwovergangsrecht, gebruiksovergangsrecht en persoonsgebonden overgangsrecht

4. In het Bro waren standaardregels voor bouwovergangsrecht (art. 3.2.1 Bro) en gebruiksovergangsrecht (art. 3.2.2 Bro) opgenomen. Deze standaardregels moesten verplicht in een bestemmingsplan worden overgenomen.³ Het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht - zoals in deze casus aan de orde - was geregeld in een facultatieve bepaling (art. 3.2.3 Bro).

5. Op grond van de standaardregels voor bouwovergangsrecht mochten bouwwerken die op de peildatum van het overgangsrecht (datum van inwerkingtreding van het bestemmingsplan) aanwezig waren⁴ en afwijken van het bestemmingsplan, gedeeltelijk worden vernieuwd of veranderd en in het geval van een calamiteit geheel worden vernieuwd of veranderd, mits de bestaande afwijking

² Zie ook het commentaar van H.J. de Vries, pijler 3 in deze bundel.

³ Hoewel deze verplichting onder de Ow niet langer bestaat, zal het tijdelijke deel van het omgevingsplan (waarvan bestemmingsplannen onderdeel uitmaken) deze regels nog vaak bevatten. Ook kunnen deze regels bij het omzetten naar het nieuwe deel van het omgevingsplan in het nieuwe deel worden opgenomen, maar een wettelijke verplichting hiertoe ontbreekt.

⁴ Of in uitvoering waren dan wel konden worden gebouwd krachtens een omgevingsvergunning voor het bouwen.

naar aard en omvang niet werd vergroot.⁵ Op grond van art. 3.2.1 lid 3 Bro waren illegale bouwwerken uitgesloten van het bouwovergangsrecht.⁶

6. De standaardregels voor gebruiksovergangsrecht hielden in dat bestaand gebruik dat op de peildatum van het overgangsrecht (datum van de inwerkingtreding van het bestemmingsplan) aanwezig was en nadien werd voortgezet mocht worden gecontinueerd. Dat betekent dat indien gebruik onder het gebruiksovergangsrecht valt, - hoewel er een bestemming geldt waarmee het gebruik in strijd is - sprake is van gebruik dat in overeenstemming is met het bestemmingsplan, zodat hiertegen niet handhavend kan worden opgetreden.⁷ Wijzigingen in het gebruik waren slechts beperkt mogelijk, namelijk indien de bestaande afwijking naar aard en omvang werd verkleind. Bij een onderbreking van het gebruik van meer dan een jaar was het gebruiksovergangsrecht in beginsel uitgewerkt.⁸ Ook in het geval van gebruiksovergangsrecht gold dat dit niet van toepassing was op bestaand illegaal gebruik (art. 3.2.2 lid 4 Bro).⁹

5 Dat de bestaande afwijking naar aard en omvang niet mocht worden vergroot werd strikt getoetst. Zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS 28 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1694, r.o. 3.4.

6 In oudere bestemmingsplannen (van vóór de verplichting tot het opnemen van standaardregels) ontbreekt een dergelijke uitsluitingsclausule soms. Dat betekent evenwel uitdrukkelijk niet dat het desbetreffende bouwwerk hiermee door het bouwovergangsrecht werd gelegaliseerd. De Afdeling heeft in dit verband meermaals overwogen dat een geslaagd beroep op het bouwovergangsrecht geen vergunning vervangende titel verschaft en dat het bouwwerk daardoor evenmin anderszins wordt gelegaliseerd. Zie in dit verband bijvoorbeeld ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1719, r.o. 6.1. Het is overigens de vraag hoe art. 22.40 van (het tijdelijke deel van) omgevingsplannen in dit verband moet worden beoordeeld. Hierin staat dat een bouwwerk waarop het bouwovergangsrecht in het tijdelijke deel van het omgevingsplan van toepassing is, in stand mag blijven. De vraag kan worden opgeworpen wat deze bepaling betekent voor illegale bouwwerken die onder het bouwovergangsrecht zijn komen te vallen op grond van een bestemmingsplan waarin geen uitsluitingsclausule voor illegale bouwwerken was opgenomen (en geen wraking heeft plaatsgevonden). Het zal geenszins de bedoeling van de wetgever zijn geweest om dergelijke bouwwerken met deze bepaling te legaliseren. Echter gelet op de letterlijke tekst van deze bepaling kan dit gevolg niet worden uitgesloten. Nadere jurisprudentie hierover zal dit moeten uitwijzen.

7 Zie bijvoorbeeld ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4502, r.o. 5.4 ev.

8 Zie art. 3.2.2 lid 3 Bro. Voor een uitzondering op dit uitgangspunt zie: ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2575, r.o. 2.3.

9 Het is van belang erop bedacht te zijn dat oude bestemmingsplannen niet altijd een dergelijke uitsluitingsclausule voor illegaal gebruik bevatten. In dat geval is het illegale gebruik op grond van dat oude bestemmingsplan onder het gebruiksovergangsrecht komen te vallen, tenzij het illegale gebruik tijdig is gewraakt (zie over wraking bijvoorbeeld ABRvS 16 oktober 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE8973). Indien het gebruik vervolgens is voortgezet kan het onder het gebruiksovergangsrecht van opvolgende bestemmingsplannen zijn komen te vallen zodat hiertegen niet handhavend kan worden opgetreden.

7. Persoonsgebonden overgangsrecht kan worden aangemerkt als een bijzondere vorm van gebruiksovergangsrecht. Ook indien gebruik onder het persoonsgebonden overgangsrecht valt kan hiertegen niet handhavend worden opgetreden. Persoonsgebonden overgangsrecht is gebonden aan de persoon van de gebruiker. Indien het gebruik door deze persoon wordt beëindigd, is daarmee het overgangsrecht uitgewerkt. Het geldt derhalve - in tegenstelling tot algemeen overgangsrecht - niet voor eventuele rechtsopvolgers. De mogelijkheid tot het opnemen van persoonsgebonden overgangsrecht in een bestemmingsplan was geregeld in art. 3.2.3 Bro. De raad kon hiertoe overgaan in gevallen waarin het bestaande gebruik, gelet op de uitsluitingsclausule voor illegaal gebruik (art. 3.2.2, lid 4 Bro) niet onder de werking van het algemene overgangsrecht zou vallen en handhavend optreden tot een onbillijkheid van overwegende aard als bedoeld in artikel 3.2.3 Bro zou leiden.¹⁰ De planwetgever moest hierbij gedegen motiveren dat sprake was van een onbillijkheid van overwegende aard.¹¹ Op grond van de jurisprudentie van de Afdeling was het verder mogelijk - hoewel dit niet als zodanig uit de tekst van art. 3.2.3 Bro kan worden afgeleid - om persoonsgebonden overgangsrecht op te nemen voor gebruik dat op grond van het voorgaande bestemmingsplan onder het algemene gebruiksovergangsrecht viel. Hiervoor golden wel strikte voorwaarden.¹²

8. De bewoning van de veldschuur in de voorliggende uitspraak viel onder het persoonsgebonden overgangsrecht. Uit een eerdere uitspraak met betrekking tot dit bouwwerk volgt dat de raad op grond van art. 3.2.3 Bro persoonsgebonden overgangsrecht heeft opgenomen, omdat zij van oordeel was dat het niet langer toestaan van de bewoning van de veldschuur onbillijk zou zijn. De Afdeling achtte dit standpunt niet onredelijk.¹³ Op grond van dit persoonsgebonden overgangsrecht kon tegen het gebruik als woning niet handhavend worden opgetreden. De raad heeft dus destijds een bewuste keuze gemaakt om de huidige bewoners toe te staan de veldschuur te bewonen.

Toetsing van (voorgenomen)gebruik bij omgevingsvergunning bouwen

9. De veldschuur is echter in het verleden gebouwd zonder bouwvergunning, zodat sprake was van een illegaal bouwwerk. Uit de uitspraak volgt dat de burens om

10 Dit is althans de uitleg zoals deze in de jurisprudentie aan deze bepaling wordt gegeven. Zie bijvoorbeeld: ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:576, r.o. 7.3.

11 ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:576, r.o. 7.4. In dit geval was het gebruik van een aantal stacaravans voor permanente bewoning onder het persoonsgebonden overgangsrecht gebracht. De raad had volgens de Afdeling voor alle bewoners afzonderlijk inzichtelijk moeten maken waarom handhavend optreden, gelet op de persoonlijke omstandigheden die in de afzonderlijke situaties aan de orde waren, tot een onbillijkheid van overwegende aard leidde.

12 ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6345.

13 ABRvS 1 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:246, r.o. 3.2.1.

handhaving hebben verzocht. Om die reden hebben de bewoners op grond van art. 2.1 lid 1 sub a Wabo een omgevingsvergunning bouwen aangevraagd.

10. Art. 2.10 Wabo bevatte de toetsingsgronden voor de aanvraag om een omgevingsvergunning bouwen. In dit kader moest onder meer worden beoordeeld of het bouwplan in overeenstemming was met het ter plaatse geldende bestemmingsplan (art. 2.10 lid 1 sub c Wabo). Daarbij vond een toetsing plaats aan de bestemming, de bouwregels en specifieke gebruiksregels van het bestemmingsplan.¹⁴ Hierbij is van belang dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bij de toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan niet alleen moest worden beoordeeld of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kon worden gebruikt, maar ook of het bouwwerk daadwerkelijk met het oog op het toegestane gebruik werd gebouwd. Een bouwwerk werd in strijd met de bestemming geacht als redelijkerwijs viel aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zou worden gebruikt voor andere doeleinden dan de doeleinden die de bestemming toeliet.¹⁵ Bij de beoordeling van een vergunningaanvraag moest ervan worden uitgegaan dat het bouwwerk kon worden gebruikt op de wijze zoals omschreven in de aanvraag, tenzij redelijkerwijs viel aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede voor andere doeleinden zou worden gebruikt.¹⁶

11. Bij deze toetsing of het (voorgenomen) gebruik van het bouwwerk in overeenstemming was met de bestemming, mocht het (gebruiks)overgangsrecht volgens vaste jurisprudentie niet worden betrokken.¹⁷ De Afdeling heeft in dit verband meermaals geoordeeld dat het overgangsrecht niet meebrengt dat ten behoeve van door overgangsrecht beschermd gebruik ook gebouwd mag worden.¹⁸ In dit verband is verder van belang dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling voor de beantwoording van de vraag of voor een bouwplan al dan niet vergunning kan worden verleend wat betreft het mogelijk van toepassing zijn van het overgangsrecht uitsluitend de bepalingen die betrekking hebben op het bouwovergangsrecht van belang zijn.¹⁹ Ook hieruit volgt dat het gebruiksovergangsrecht bij het verlenen van een omgevingsvergunning bouwen geen rol mocht spelen. Achterliggende gedachte hierbij zal zijn dat gebruiksovergangsrecht is bedoeld om een tijdelijke situatie te overbruggen. Het biedt de bestaande gebruiker die gerechtvaardigde rechten en belangen heeft de mogelijkheid het gebruik voort te zetten totdat de gegeven bestemming overeenkomstig de planregels wordt ver-

14 ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1411, r.o. 30.5; ABRvS 12 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1521, r.o. 4.2.

15 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4156 en ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2019.

16 ABRvS 7 maart 2018, ECLI:NL:RVS:2018:761; ABRvS 16 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4156, r.o. 4.1 ev.

17 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:536, r.o. 5.1.

18 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 5 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1867, r.o. 3.1; ABRvS 26 september 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4022.

19 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 5 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1867, r.o. 3.1 en ABRvS 25 augustus 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1916, r.o. 5.3.

wezenlijk.²⁰ Hier past niet goed bij dat ten behoeve van dat gebruik (dat moet verdwijnen) zou mogen worden gebouwd. Voor bouwovergangsrecht ligt dat overigens anders. Dat is juist bedoeld om bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning bouwen een rol te spelen. Indien een bouwwerk onder het bouwovergangsrecht viel en een aanvraag werd ingediend voor het gedeeltelijk veranderen van het bouwwerk, dan moest de omgevingsvergunning bouwen - indien aan alle voorwaarden van de standaardregels voor bouwovergangsrecht was voldaan - worden verleend.²¹

12. Deze jurisprudentie heeft er in de voorliggende casus toe geleid dat het college ondanks verschillende pogingen, er niet in is geslaagd een omgevingsvergunning bouwen voor de veldschuur te verlenen die de rechterlijke toets kon doorstaan. In eerste instantie was een omgevingsvergunning bouwen voor de veldschuur aangevraagd waarbij uit de aanvraag en tekeningen volgde dat de veldschuur zou worden gebruikt als woning. Het college heeft hiervoor een omgevingsvergunning verleend en ter motivering gesteld dat de veldschuur op grond van het persoonsgebonden overgangsrecht mocht worden bewoond, zodat van strijd met het bestemmingsplan geen sprake was. De Afdeling ging hier in een uitspraak - die vooraf is gegaan aan de voorliggende uitspraak - niet in mee.²² Er was volgens de Afdeling sprake van strijd met het bestemmingsplan, zodat de vergunning had moeten worden geweigerd. Dit is geheel in overeenstemming met de jurisprudentielijn dat bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor bouwen niet aan het gebruiksovergangsrecht mag worden getoetst. Ook een nieuwe beslissing op bezwaar waarin een voorschrift was verbonden aan de omgevingsvergunning inhoudende dat het op grond van de vergunning niet was toegestaan de veldschuur als woning te gebruiken en dat het mogen gebruiken als woning van de veldschuur door het bejaarde echtpaar voortvloeide uit de planregels (het persoonsgebonden overgangsrecht), hield geen stand. Volgens de Afdeling neemt dit voorschrift de strijd met het bestemmingsplan ten aanzien van de activiteit bouwen niet weg. Vervolgens heeft vergunninghouder de aanvraag en de bijbehorende bouwtekeningen gewijzigd en aangegeven dat het gebouw zal worden

20 Vz. ABRvS 16 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1566, r.o. 7.2; ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:535, r.o. 7.4.

21 Een lastige kwestie was of in dat kader ook aan het gebruik dat van het bouwwerk zou worden gemaakt moest worden getoetst. De jurisprudentie was op dit vlak niet geheel duidelijk. Illustratief in dit verband is bijvoorbeeld ABRvS 28 december 2005 ECLI:NL:RVS:2005:AU875 waarin de Afdeling ten aanzien van het verlenen van een omgevingsvergunning bouwen met betrekking tot het gedeeltelijk vernieuwen van een bouwwerk waarop het bouwovergangsrecht van toepassing was overwoog dat de vraag of het bouwwerk werd opgericht met het oog op een gebruik overeenkomstig de bestemming niet bij de beslissing omtrent verlening van deze bouwvergunning mocht worden betrokken. Uitsluitend de bepalingen die betrekking hadden op het bouwovergangsrecht waren van belang. In dat kader moest evenwel wel worden gezien of het bouwplan ertoe strekte een relevante wijziging in het gebruik mogelijk te maken.

22 ABRvS 8 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1494.

gebruikt als veldschuur en zijn de woonvoorzieningen en vlizotrap naar zolder uit de bouwtekeningen verwijderd. Het college heeft vervolgens wederom een omgevingsvergunning bouwen verleend en deze bij de beslissing op bezwaar in stand gelaten. De rechtbank heeft de beslissing op bezwaar vernietigd en het college opgedragen een nieuw besluit te nemen. Het college heeft vervolgens hoger beroep tegen deze uitspraak ingesteld. Dat heeft geresulteerd in de voorliggende uitspraak. De Afdeling is in deze uitspraak met de rechtbank van oordeel dat het concrete beoogde gebruik van het gebouw niet het gebruik als veldschuur, maar als woning is. Deze overweging is geheel in lijn met de eerder genoemde jurisprudentie waarin werd geoordeeld dat bij de beoordeling van een aanvraag ervan moet worden uitgegaan dat het bouwwerk kan worden gebruikt op de wijze zoals omschreven in de aanvraag, tenzij redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede voor andere doeleinden zou worden gebruikt. In dit geval was duidelijk dat de veldschuur voor andere doeleinden, namelijk als woning, zou worden gebruikt. Uit de uitspraak volgt dat dit ter zitting ook is bevestigd. De Afdeling oordeelde hierbij opnieuw dat het persoonsgebonden overgangsrecht de strijd met de bouwvoorschriften van het bestemmingsplan niet kon wegemen. Uiteindelijk heeft het college de omgevingsvergunning alsnog geweigerd. Ook deze weigering is in de voorliggende uitspraak aan de orde. De Afdeling oordeelde hieromtrent dat het college ten onrechte heeft nagelaten te beoordelen of een omgevingsvergunning voor afwijken kon worden verleend (art. 2.1 lid 1 sub c Wabo).²³ Om die reden is het beroep uiteindelijk gegrond. De Afdeling ziet evenwel vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval aanleiding om de rechtsgevolgen van de geweigerde omgevingsvergunning in stand te laten.

13. Hoewel de overwegingen in deze uitspraak geheel passen binnen de bestaande jurisprudentielijnen over de toetsing van (voorgenomen) gebruik en het niet mogen betrekken van het gebruiksovergangsrecht hierbij, voelt de uitkomst onbevredigend.

Handhaving onevenredig?

14. De Afdeling lijkt zelf ook niet gelukkig met de uitkomst in deze zaak en geeft met het oog op de finale beslechting van het langlopende geschil en gelet op art. 8.41a Awb, nadere uitleg over de gevolgen van de uitspraak. Overwogen wordt dat zolang het echtpaar in de veldschuur woont, voor de veldschuur geen omgevingsvergunning bouwen kan worden verleend. Nadat de bewoning door hen is beëindigd kan de veldschuur in beginsel als veldschuur worden vergund en daarmee worden gelegaliseerd. Tot die tijd is de veldschuur een illegaal bouwwerk waartegen handhavend kan worden opgetreden.

23 Deze verplichting volgde uit art. 2.10 lid 2 Wabo. Het college heeft echter aangegeven dat niet zal worden meegewerkt aan een dergelijke omgevingsvergunning voor afwijken vanwege strijd met de Provinciale Verordening.

15. De Afdeling geeft ook alvast het een en ander mee voor het geval om handhavend optreden tegen het illegale bouwwerk zou worden verzocht. Overwogen wordt in dit verband dat het college in dat geval zal moeten bezien of aan de beginselplicht tot handhaving in de weg staat - gelet op de voorgeschiedenis en de bijzondere omstandigheden van het geval - dat handhaving tot zodanig onevenredige gevolgen voor het echtpaar zal leiden dat van handhaving moet worden afgezien. Hierbij wordt als voorbeeld verwezen naar een uitspraak van 10 juli 2019 waarin een soortgelijke casus als de onderhavige aan de orde was.²⁴ Het ging in deze uitspraak om het gebruik van een recreatiewoning voor permanente bewoning, hetgeen op grond van persoonsgebonden overgangsrecht in het aldaar geldende bestemmingsplan was toegestaan. Voor de recreatiewoning was geen omgevingsvergunning bouwen verleend, zodat sprake was van een illegaal bouwwerk. Er was verzocht om hiertegen handhavend op te treden. De Afdeling overwoog dat permanente bewoning van de recreatiewoning op grond van het persoonsgebonden overgangsrecht was toegestaan en dat dit alleen mogelijk was indien de recreatiewoning op het perceel stond. Om die reden lag het volgens de Afdeling in de rede om aan te nemen dat zich bijzondere omstandigheden voordeden op grond waarvan het college van handhavend optreden behoorde af te zien. Door in de onderhavige uitspraak expliciet te verwijzen naar deze uitspraak lijkt de Afdeling te willen aangeven dat een verzoek om handhaving in deze situatie niet kansrijk is. De Afdeling roept ten slotte partijen nog op om in overleg of via mediation een einde te maken aan het geschil en doet daarbij enkele concrete suggesties. Zo zou volgens de Afdeling kunnen worden afgesproken dat aan de burens de zekerheid wordt geboden dat na beëindiging van de bewoning door de huidige bewoners de veldschuur niet langer als woning kan worden gebruikt, bijvoorbeeld door de verwijdering van alle woonvoorzieningen en een expliciete toezegging van het college dat tegen nieuwe bewoning handhavend zal worden opgetreden. Hierbij zij overigens opgemerkt dat hetgeen de Afdeling hier voorstelt nu juist de essentie van persoonsgebonden overgangsrecht is, dat immers is gebonden aan de persoon van de gebruiker.

16. Vraag is nu of de uitkomst van de onderhavige uitspraak ook denkbaar is onder vigueur van de Ow.

Overgangsrecht onder de Omgevingswet

17. De hiervoor besproken standaardregels voor overgangsrecht uit het Bro zijn niet teruggekeerd in de Omgevingswet of de daarop gebaseerde AMvB's.²⁵ Er bestaat dus onder de Omgevingswet geen wettelijke verplichting tot het opnemen van deze standaardregels in een omgevingsplan. De planwetgever zal voortaan per situatie moeten afwegen of een regeling voor overgangsrecht in het omge-

²⁴ ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2350.

²⁵ De verplichting om standaardbepalingen van overgangsrecht in bestemmingsplannen op te nemen was voor het eerst opgenomen in het (nieuwe) Bro, zoals dat op 1 juli 2008 tegelijk met de Wro in werking is getreden. Vóór 1 juli 2008 bestond hiertoe geen wettelijke verplichting.

vingsplan moet worden getroffen en zo ja, hoe deze overgangsregeling moet worden geformuleerd.²⁶ Binnen de grenzen van rechtszekerheid, evenredigheid en zorgvuldigheid kunnen op deze wijze locatiespecifieke afwegingen worden gemaakt en maatwerkoplossingen worden geboden. De verwachting is overigens dat de standaardregels van overgangsrecht zoals deze in het Bro waren opgenomen, nu het een beproefde vorm van overgangsrecht betreft, wel van betekenis zullen blijven.²⁷ Het wordt alleen niet meer als standaard voorgeschreven.

Toetsing aan (voorgenomen) gebruik onder de Ow en de rol van gebruiksovergangsrecht

18. Onder de Omgevingswet is ten aanzien van bouwen een knip gemaakt tussen een omgevingsvergunning voor een (technische) bouwactiviteit (art. 5.1 lid 2 onder a Ow) en een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (art. 5.1 lid 1 onder a Ow). De technische bouwactiviteit blijft hier verder buiten beschouwing.²⁸ Een omgevingsplanactiviteit is a) een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die niet in strijd is met het omgevingsplan; b) een activiteit waarvoor in het omgevingsplan is bepaald dat het verboden is deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met het omgevingsplan of c) een andere activiteit die in strijd is met het omgevingsplan.²⁹ Voor een omgevingsplanactiviteit bestaande uit het bouwen van een bouwwerk kan in het omgevingsplan een vergunningstelsel met bijbehorend toetsingskader worden opgenomen. Uit de volgende passage uit de memorie van toelichting bij de Invoeringswet Omgevingswet blijkt dat een vergunningstelsel voor bouwwerken op verschillende manieren kan worden vorm gegeven in een omgevingsplan.

'Een vergunningstelsel voor bouwwerken kan op verschillende manieren worden vormgegeven in het omgevingsplan. Daarbij kan bijvoorbeeld onderscheid gemaakt worden in een vergunning die het bouwen van een bouwwerk reguleert, maar ook het in stand houden daarvan. Bestemmingsplannen reguleren met bebouwingsvoorschriften nu veelal alleen het in stand houden van bouwwerken (het mogen hebben van een bouwwerk op een locatie). In de nieuwe opzet is het denkbaar dat in een omgevingsplan ook regels worden gesteld over het bouwen van een bouwwerk en de staat waaraan het op te richten bouwwerk moet voldoen. In het omgevingsplan

26 Zie hierover uitgebreid: D.G.J. Sanderink en J.J. Scheltens-Fokke, 'Gebodsbepalingen en overgangsrecht in het omgevingsplan. Over rechtszekerheid, evenredigheid en het eigendomsrecht' in: S. Hillegers e.a. (red.), *Vertrouwen in de Omgevingswet*, Deventer: Wolters Kluwer 2021, p. 283-310.

27 Zie hierover de toelichting bij het Omgevingsbesluit. *Stb.* 2018, 290, p. 100.

28 In het kader van de technische bouwactiviteit vindt een toetsing plaats aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en eventuele maatwerkregels (over bouwtechnische aspecten) in het omgevingsplan. Zie hierover bijvoorbeeld: J.H.G. van den Broek, 'Bouwvergunning opgeknipt in omgevingsvergunning voor bouwactiviteit en omgevingsplanactiviteit', *BR* 2023/63 en P.M.J. de Haan, 'De (dubbele) knip bij bouwen onder de Omgevingswet', *PRO* 2024/43.

29 Zie de bijlage bij art. 1.1 van de Omgevingswet.

zullen bij het instellen van een vergunningplicht ook keuzes gemaakt moeten worden over het vaststellen van beoordelingsregels voor de ingestelde vergunningplicht. Een vergunning voor het bouwen en in stand houden van bouwwerken kan bijvoorbeeld getoetst worden aan de regels over de toegelaten plaats en omvang van een bouwwerk, de benodigde hoeveelheid parkeergelegenheid op eigen terrein, de wijze waarop hemelwater wordt afgevoerd en het voorgenomen gebruik in het bouwwerk. Denkbaar is echter ook dat de regels voor bijvoorbeeld het gebruik van bouwwerken niet via een vergunningplicht worden getoetst, maar rechtstreeks (in de vorm van algemene regels) burgerbindend worden gehouden. Dergelijke keuzes zijn aan de gemeente. {onderstreping: JSF}

Uit deze passage volgt dat het mogelijk is om in het omgevingsplan een toetsingskader op te nemen waarin bij het verlenen van een vergunning voor het bouwen van een bouwwerk het voorgenomen gebruik van het bouwwerk moet worden getoetst. Het lijkt gelet op deze passage echter ook denkbaar dat het gebruik van het bouwwerk geen onderdeel uitmaakt van deze toetsing. Het toetsingskader dat via de bruidsschat in (het tijdelijke deel van) omgevingsplannen is opgenomen bevat overigens beoordelingsregels voor bouwactiviteiten, waarbij een toets aan het gebruik van het bouwwerk wel onderdeel uitmaakt van het beoordelingskader.³⁰ In de toelichting bij het Invoeringsbesluit Omgevingswet wordt hierover opgemerkt dat hiermee in overeenstemming met de rechtspraak van vóór de Omgevingswet wordt gecodificeerd dat wordt getoetst of het voorgenomen gebruik van het bouwwerk niet in strijd is met de hiervoor in het omgevingsplan gestelde regels.³¹ Als gezegd gaat het hier om een bepaling die in het tijdelijke deel van omgevingsplannen staat. Bij de omzetting naar het nieuwe deel van het omgevingsplan heeft de planwetgever de keuze hoe het toetsingskader wordt vorm gegeven.

19. Indien een vergunning wordt aangevraagd voor een omgevingsplanactiviteit bouwen moet eerst worden nagegaan of de activiteit met toepassing van binnenplanse beoordelingsregels die zien op het bouwen van een bouwwerk kan worden vergund. Uit art. 8.0 lid 1 Bkl volgt dat wanneer de vergunning op grond van deze beoordelingsregels niet kan worden geweigerd, de vergunning moet wor-

30 De vergunningplicht voor bouwactiviteiten is geregeld in art. 22.26 van (het tijdelijke deel van) omgevingsplannen. Het beoordelingskader staat in art. 22.29 lid 1 van (het tijdelijke deel van) omgevingsplannen. Art. 22.29 lid 1 sub a (van het tijdelijke deel) van omgevingsplannen luidt: 'Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een bouwactiviteit en het in stand houden en gebruiken van het te bouwen bouwwerk, wordt de omgevingsvergunning alleen verleend als: (a) de activiteit niet in strijd is met de in dit omgevingsplan gestelde regels over het bouwen, in stand houden en gebruiken van bouwwerken, met uitzondering van paragraaf 22.2.4.'

31 Stb. 2020, 400, p. 1026.

den verleend.³² Buiten het gelimiteerde stelsel van beoordelingsregels in het omgevingsplan, kunnen geen andere gronden worden aangevoerd om de vergunning te weigeren.³³ Als de vergunning niet verleend kan worden op grond van de binnenplanse beoordelingsregels, wordt de aanvraag verder afgehandeld als een aanvraag voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (bopa).

20. Indien op grond van de in een omgevingsplan opgenomen beoordelingsregels voor het bouwen van een bouwwerk zowel het bouwen als het gebruik van het bouwwerk moet worden getoetst (zoals in bijvoorbeeld art. 22.29 lid 1 sub a van het tijdelijke deel van omgevingsplannen het geval is), is sprake van een gelijksoortig beoordelingskader als in het geval van art. 2.10 lid 1 sub c Wabo. Op grond van dat artikel moest (onder meer) aan het bestemmingsplan³⁴ worden getoetst en vond in dat kader een toetsing plaats aan de bestemming, de bouwregels en specifieke gebruiksregels van het bestemmingsplan. Gelet op dit gelijksoortige toetsingskader valt op voorhand niet in te zien dat de besproken jurisprudentie over de toetsing van het voorgenomen gebruik op dit punt zal wijzigen. Een eerste rechtbankuitspraak wijst ook in deze richting:³⁵

'8. Verzoekers voeren aan dat de bedrijfsactiviteiten van vergunninghouder in een hogere milieucategorie vallen, dan de milieucategorie die op grond van het omgevingsplan is toegestaan. Daarom is het bouwplan volgens verzoekers in strijd is met de in het omgevingsplan gestelde regels over het gebruiken van bouwwerken.5

9. De voorzieningenrechter stelt voorop dat onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht de lijn in de rechtspraak was dat het college bij toetsing van een bouwplan aan een bestemmingsplan niet slechts moest beoordelen of het bouwwerk overeenkomstig de bestemming kon worden gebruikt, maar ook moest beoordelen of het bouwwerk ook met het oog op zodanig gebruik werd gebouwd. Dit hield in dat een bouwwerk in strijd met de bestemming moest worden geoordeeld als redelijkerwijs viel aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede zou worden gebruikt voor andere doeleinden dan die waarin de bestemming voorzag. Het college moest bij de beoordeling van een aanvraag ervan uitgegaan dat het bouwwerk kan worden gebruikt op de wijze zoals omschreven is in de aanvraag, tenzij redelijkerwijs valt aan te nemen dat het bouwwerk uitsluitend of mede voor andere doeleinden zal worden gebruikt.6 De voorzieningenrechter vindt dat deze lijn onder de Ow moet worden voortgezet.' (onderstreping JSF)

21. Indien gebruik onderdeel uitmaakt van de beoordelingsregels voor bouwen in het omgevingsplan, valt op voorhand evenmin in te zien dat de jurisprudentie

32 Hierop zijn wel enkele uitzonderingen. Zie in dit verband bijvoorbeeld art. 5.31 Ow (weigeren vergunning vanwege Wet Bibob) en art. 5.32 Ow (weigeren vergunning vanwege ernstige gezondheidsrisico's). Zie over de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit: A.G.A. Nijmeijer, Beoordelingsregels en bestuurlijke beslisruimte: de eerste uitspraken, *TBR* 2024/152.

33 *Kamerstukken II* 2017/18, 34 986, 3, p. 65 e.v.

34 Of aan de beheersverordening, het exploitatieplan of de regels die waren gesteld krachtens artikel 4.1 lid 3 of 4.3 lid 3 Wro.

35 Rb. Midden-Nederland 29 november 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:6497.

dat gebruiksovergangsrecht niet mag worden betrokken bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor bouwen anders zal luiden onder de Omgevingswet. In dat geval zal de uitkomst van de onderhavige uitspraak dan ook waarschijnlijk gelijklopend zijn.

22. Dat zou wellicht anders zijn indien de beoordelingsregels voor bouwen in het omgevingsplan, geen toetsing aan gebruik omvatten. Gebruik maakt in dat geval geen onderdeel uit van het toetsingskader om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwen te verlenen. Dat betekent dat indien in een dergelijk geval een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwen wordt aangevraagd, deze enkel moet worden getoetst aan de regels die omtrent bouwen zijn opgenomen in het omgevingsplan. Gelet op het limitatief-imperatieve stelsel van beoordelingsgronden bestaat er dan geen ruimte om aan het gebruik te toetsen. Dit zou betekenen dat de omgevingsvergunning voor de omgevingsplanactiviteit bouwen moet worden verleend indien aan de regels omtrent bouwen in het omgevingsplan wordt voldaan. Toetsing van gebruik zou aan de orde kunnen zijn in het kader van een eventuele vergunningplicht voor alleen gebruik of in het kader van algemene regels. Omdat het dan enkel gaat om gebruik kan hierbij gebruiksovergangsrecht - indien dat in het omgevingsplan is opgenomen - worden betrokken. Er bestaat dan immers geen reden om de bestaande jurisprudentie dat in het kader van een omgevingsvergunning bouwen niet aan het gebruiksovergangsrecht mag worden getoetst toe te passen, omdat in dat geval van bouwen geen sprake is. Bouwen en gebruik zijn in dat geval als het ware uit elkaar getrokken. Voor een casus als de onderhavige kan dit betekenen dat deze een andere - en in mijn optiek ook meer wenselijke - uitkomst zou kunnen hebben. Indien immers een dergelijk beoordelingskader (waarin gebruik geen onderdeel uitmaakt van het beoordelingskader om een vergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwen te verlenen) in het omgevingsplan zou zijn opgenomen en er vanuit gaande dat de veldschuur in overeenstemming is met de bouwregels van het omgevingsplan, zou een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit bouwen moeten worden verleend. Hiermee zou de veldschuur zijn gelegaliseerd.

J.J. Scheltens-Fokke