

ECLI	ECLI:NL:RVS:2015:1855
Datum uitspraak	17 juni 2015
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 27 november 2012 heeft het college geweigerd om aan [appellant] een ontheffing te verlenen van het verbod op het strand ter hoogte van de Langevelderslag te Noordwijk met acht paarden met sulky's te rijden.

Volledige tekst

201408062/1/A3.

Datum uitspraak: 17 juni 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant] handelend onder de naam [bedrijf], wonend te [woonplaats], tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 10 september 2014 in zaak nr. 14/4614 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Noordwijk.

Procesverloop

Bij besluit van 27 november 2012 heeft het college geweigerd om aan [appellant] een ontheffing te verlenen van het verbod op het strand ter hoogte van de Langevelderslag te Noordwijk met acht paarden met sulky's te rijden.

Bij besluit van 15 april 2014 heeft het college het daartegen door [appellant] gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 10 september 2014 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

De Vereniging voor Natuur- en Vogelbescherming Noordwijk (hierna: de VNVN) heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 maart 2015, waar [appellant], bijgestaan door mr. N.D. Groenewoud, advocaat te Nieuw-Vennep, en het college, vertegenwoordigd door mr. K. Hobeijn, werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. C.H. Norde, advocaat te Leiden, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting de VNVN, vertegenwoordigd door haar [voorzitter], en H.J.S. Verkade, als deskundige, verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Ingevolge artikel 1.4, eerste lid, van de Algemene Plaatselijke Verordening Noordwijk (hierna: APV) kunnen aan een krachtens deze verordening verleende vergunning of ontheffing voorschriften of beperkingen worden verbonden. Deze voorschriften en beperkingen mogen slechts strekken tot bescherming van het belang of de belangen in verband waarmee de vergunning of ontheffing is vereist.

Ingevolge artikel 1.7 kan de vergunning of ontheffing worden geweigerd:

(...)

b. in het belang van de openbare orde;

c. in het belang van de bescherming van het woon- en leefklimaat;

(...)

e. indien moet worden aangenomen dat weigering wordt gevorderd door het belang of de belangen ter bescherming waarvan de vergunning of ontheffing is vereist;

(...).

Ingevolge artikel 2.11.1, eerste lid, aanhef en onder d, is het verboden op het strand een sully of een andere vorm van aanspanning te hebben of daarmee op het strand te rijden.

Ingevolge het tweede lid kan het college van dit verbod ontheffing verlenen en/of gebieden aanwijzen waar dit verbod niet van toepassing is.

2. Aan de weigering van de ontheffing heeft het college ten grondslag gelegd dat het, gelet op de bescherming van het leefklimaat op het strand en het belang van de openbare orde en veiligheid van de strandbezoekers, niet verantwoord is om bedrijfsmatige activiteiten op het strand toe te staan. Bovendien zullen die activiteiten plaatsvinden op het stranddeel nabij het mogelijk te ontwikkelen natuurreserveaat. Bij het besluit van 23 juli 2013 heeft het college, in afwijking van het advies van de commissie voor de bezwaar- en klagschriften (hierna: de commissie), de weigering gehandhaafd. Daarbij heeft het zich op het standpunt gesteld dat het advies van de commissie geen nieuwe gezichtspunten brengt.

De rechtbank heeft dit besluit vernietigd, omdat in het besluit onvoldoende duidelijk is gemaakt wat de reden voor de afwijking van het advies van de commissie is en het besluit daardoor niet deugdelijk is gemotiveerd.

Bij het besluit van 15 april 2014 heeft het college de weigering van de ontheffing gebaseerd op de in artikel 1.7, aanhef en onder b, c en e, van de APV genoemde belangen.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank de VNVN ten onrechte als belanghebbende heeft aangemerkt, nu zij geen rechtstreeks en eigen belang heeft. Uit de nadere toelichting op haar website volgt dat de VNVN zich inzet voor de belangen van de natuur in en om Noordwijk, zodat eerst de definitie van natuur dient te worden vastgesteld. De in de Van Dale vermelde definitie geeft volgens [appellant] onvoldoende duidelijkheid. Voorts volgt uit de toelichting bij de in de Waterschapswet opgenomen definitie van natuur dat daarvan geen sprake is als de agrarische of recreatieve functie voorop staat. Nu de recreatieve functie van het strand van Noordwijk voorop staat en niet de natuur, is de VNVN geen belanghebbende. Dit brengt met zich dat het college de e-mail van de VNVN van 17 oktober 2011 ten onrechte in zijn beoordeling heeft betrokken, aldus [appellant].

3.1. Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

3.2. Blijkens artikel 2, eerste lid, van de statuten stelt de VNVN zich ten doel het natuurlijk milieu in de gemeente Noordwijk en omgeving te beschermen en in stand te houden, een ieder in de gelegenheid te stellen tot actieve natuurstudie en een milieuvriendelijke instelling bij de bevolking zo veel mogelijk te bevorderen. Onder 'natuurlijk milieu' wordt hier verstaan: de in het wild voorkomende flora en fauna, inclusief houtopstanden of andere begroeiingen, alsmede de gebieden, inclusief lucht, water, ondergrond en grondwater, waar die flora en fauna voorkomen of welke voor het voortbestaan van die flora en fauna dan wel voor het welzijn van mensen van belang kunnen zijn, een en ander ongeacht de aard, inrichting of bestemming van die gebieden, zoals het meer natuurlijke landschap dan wel het historisch gegroeide landschap of landgoederen casu quo het agrarische cultuurlandschap, groenvoorzieningen of andere terreinen dan wel water van welke aard, inrichting of bestemming ook, alles vanuit bedoelde bescherming gezien in de ruimste zin van het woord. Blijkens het tweede lid tracht de VNVN dit doel onder meer te bereiken door:

- a. het doen verrichten van studies en veldonderzoek, alsmede het uitwisselen van gegevens;
- b. het houden van vergaderingen, instructieve bijeenkomsten en excursies;
- c. het geven van voorlichting en het publiceren van gegevens ten behoeve van haar leden en derden;
- d. het belang van een gezond natuurlijk milieu in Noordwijk en omgeving onder de aandacht te brengen van het publiek en van de plaatselijke, regionale en/of landelijke overheid;
- e. alle wettige geoorloofde middelen die de vereniging verder ten dienste staan waaronder het zonodig indienen van bezwaarschriften dan wel het voeren van (andere) procedures.

Met artikel 1:2, derde lid, van de Awb heeft de wetgever blijkens de totstandkomingsgeschiedenis (Kamerstukken II 1988/1989, 21 221, nr. 3, blz. 32-35) veilig willen stellen dat verenigingen of stichtingen als belanghebbende kunnen opkomen, mits een algemeen of collectief belang dat zij zich statutair ten doel stellen te behartigen en waarvoor zij zich daadwerkelijk inzetten, bij het besluit rechtstreeks is betrokken. Het belang dat de VNVN zich blijkens haar statuten stelt te behartigen, is de in het wild voorkomende flora en fauna in de gemeente Noordwijk en omgeving te beschermen en in stand te houden.

Daaronder valt het beschermen van op het Noordwijkse strand voorkomende vogelsoorten. Deze doelstelling is gericht op het behartigen van algemene belangen als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Het gebied waarop de aanvraag voor de ontheffing betrekking heeft, ligt binnen de territoriale begrenzing van de statutaire doelomschrijving. Het betoog dat de Van Dale en de Waterschapswet een andere definitie van natuur vermelden, doet aan het voorgaande niet af.

Teneinde haar statutaire doel te bereiken verricht de VNVN naast het voeren van procedures ook andere feitelijke werkzaamheden. Zo verricht zij studies en veldonderzoek, houdt zij vergaderingen, bijeenkomsten en excursies, geeft zij voorlichting aan leden en niet-leden en brengt zij het belang van een gezond natuurlijk milieu in Noordwijk en omgeving onder de aandacht. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de opgave van de feitelijke werkzaamheden onjuistheden bevat.

Gezien het voorgaande, is de Afdeling van oordeel dat de VNVN, gelet op haar statutaire doelstelling en haar feitelijke werkzaamheden, een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang in het bijzonder behartigt, zodat de rechtbank haar terecht als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb heeft aangemerkt.

Het betoog faalt.

4. Voorts betoogt [appellant] dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de hoorplicht is geschonden. Daartoe voert hij aan dat de weigering bij de besluiten van 27 november 2012 en 23 juli 2013 op de openbare orde is gebaseerd. Bij het besluit van 15 april 2014 heeft het college de weigering eveneens gebaseerd op het voorkomen van overlast op het strand en het beschermen van het woon- en leefklimaat van mens en dier. [appellant] voert aan dat hij ondanks deze nieuwe weigeringsgronden niet in de gelegenheid is gesteld daarop te reageren in een hoorzitting bij de commissie. Bij het besluit van 15 april 2014 is bovendien een verklaring gevoegd waarop hij niet heeft kunnen reageren. De zitting bij de rechtbank herstelt dit gebrek niet, aldus [appellant].

4.1. Aan de hoorplicht als bedoeld in artikel 7:2, eerste lid, van de Awb is voldaan, nu [appellant] voorafgaand aan het nemen van het besluit op bezwaar van 23 juli 2013 is gehoord. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 3 februari 2010 in zaak nr. 200902162/1/H1) is in artikel 7:2, eerste lid, van de Awb geen algemene verplichting opgenomen tot het opnieuw horen bij het nemen van een nieuw besluit op bezwaar, ter voldoening aan een rechterlijke uitspraak, waarbij het eerdere besluit op bezwaar is vernietigd. Dit neemt niet weg dat het onder omstandigheden uit een oogpunt van zorgvuldigheid noodzakelijk kan zijn om een belanghebbende vóór het nemen van een nieuw besluit op bezwaar opnieuw te horen.

In het besluit van 27 november 2012 worden naast het belang om overlast voor de overige strandbezoekers tegen te gaan en om hun veiligheid te waarborgen, het belang van de bescherming van het leefklimaat op het strand en het belang van de openbare orde en dan met name de veiligheid van de strandbezoekers genoemd. Volgens het verslag van de hoorzitting in de bezwaarfase heeft [appellant] op deze gronden gereageerd. Dat in het nieuwe besluit op bezwaar van 15 april 2014 de weigeringsgronden worden vermeld, neemt niet weg dat het voor [appellant] voor dit besluit werd genomen reeds kenbaar was welke gronden aan de weigering ten grondslag waren gelegd. Over de eerst bij het besluit van 15 april 2014 gevoegde verklaring van S. van Leeuwen wordt overwogen dat deze is overgelegd ter ondersteuning van de eerder door het college gestelde overlast en ter weerlegging van het door [appellant] ingenomen standpunt dat geen klachten inzake overlast zijn

binnengekomen. Deze verklaring bevat geen nadere informatie en levert derhalve slechts een bevestiging op van het door het college ingenomen standpunt dat zich overlast voordoet en is niet van zodanig gewicht dat [appellant] daarover gehoord moest worden, alvorens het nieuwe besluit op bezwaar werd genomen.

Gezien het voorgaande, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat zich feiten of omstandigheden voordoen als bedoeld in artikel 7:9 van de Awb op grond waarvan het college [appellant] in de gelegenheid had moeten stellen opnieuw te worden gehoord.

Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank heeft miskend dat het belang van de bescherming van het woon- en leefklimaat niet in het geding is. Zij heeft ten onrechte geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat de activiteiten van [appellant] een grotere verstoring van het leefklimaat op het strand teweegbrengen dan de activiteiten van andere strandgebruikers waaronder manegepaarden. [appellant] voert aan dat hij doorgaans met vier of vijf paarden over het strand rijdt terwijl manegepaarden in grotere groepen en met bijna dezelfde snelheid over het strand rijden. Bovendien traint een gerenommeerde springruiter ook paarden op het strand. Deze worden in volle ren-galop getraind en overtreffen daarmee ruimschoots de snelheid van de dravers van [appellant]. De omstandigheid dat een ruiter op een paard zit, betekent volgens [appellant] niet dat deze situatie beter te beheersen is dan die waarin een pikeur op de sulky achter het paard zit.

[appellant] voert onder verwijzing naar een onderzoek van Verkade uit 2012 aan dat honden in plaats van sulky's de grootste verstoorers op het strand zijn en dat vogels minder worden verstoord indien constant, zoals met een sulky, wordt voortbewogen. Daarnaast volgt uit het onderzoek dat de veranderingen in de vogelbevolking voornamelijk zijn toe te schrijven aan het winterweer en de strandsuppletie en niet aan de recreatiedruk. Voor het teruglopen van het aantal drieteenstrandlopers geldt bovendien dat dit eveneens te wijten is aan een nieuwe voedselbron en onvoldoende mogelijkheid om over te schakelen op de traditionele voedselbron op de Noordzeestranden.

5.1. Anders dan de rechtbank, is de Afdeling van oordeel dat het woon- en leefklimaat als bedoeld in artikel 1.7, aanhef en onder c, van de APV slechts ziet op het woon- en leefklimaat van mensen. Daartoe wordt overwogen dat de Flora- en faunawet verbodsbepalingen bevat inzake in het wild voorkomende beschermde inheemse diersoorten, waaronder vogels, en hun natuurlijke leefomgeving. Deze wet beoogt de instandhouding en het welzijn van in het wild voorkomende beschermde inheemse diersoorten uitputtend te regelen, zodat het leefklimaat van vogels geen bescherming via artikel 1.7, aanhef en onder c, van de APV kan worden geboden. Hetgeen [appellant] inzake het leefklimaat van de op het strand voorkomende vogels heeft aangevoerd, behoeft derhalve geen bespreking. Gelet hierop, is de Afdeling van oordeel dat het horen van Verkade niet kan bijdragen aan een beoordeling van de zaak. Zij ziet daarom geen grond daartoe alsnog de gelegenheid te bieden. Wat betreft het leefklimaat van mensen, wordt overwogen dat het op het strand rijden met sulky's een verstoring effect kan hebben op de activiteiten van mensen op het strand. Dat, naar [appellant] stelt, andere strandgebruikers eveneens een verstoring op het strand veroorzaken, doet daar niet aan af.

De rechtbank heeft met juistheid, zij het op andere gronden, geoordeeld dat het college aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de bescherming van het woon- en leefklimaat in geding is.

Het betoog faalt.

6. Voorts betoogt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte is voorbijgegaan aan de betogen dat het college niet heeft aangetoond dat de sulky's overlast of een onveilige situatie op het strand veroorzaken. De verklaring van S. van Leeuwen, welke eerst bij het besluit van 15 april 2014 is overgelegd, is niet concreet en ziet op een periode ver in het verleden, zodat daaraan volgens [appellant] geen betekenis kan toekomen. Dit geldt tevens voor de vermeende bij de VNVN binnengekomen klachten, nu deze daarbij een belang heeft. Bovendien is het opvallend dat voor 2011 kennelijk geen klacht is binnengekomen en dit na de aanvraag wel het geval is. De rechtbank heeft in dit kader ten onrechte geoordeeld dat uit het feit dat tot 2011 niet handhavend is opgetreden niet kan worden afgeleid dat er geen klachten zijn. Dit staat haaks op de uitspraak van de rechtbank van 12 februari 2014 waarin is overwogen dat niet is gemotiveerd dat de openbare orde en veiligheid in het geding zijn, aldus [appellant].

6.1. Nu de rechtbank met juistheid heeft geoordeeld dat het college aannemelijk heeft gemaakt dat het belang van de bescherming van het woon- en leefklimaat in geding is, mocht zij ervan afzien in te gaan op de betogen van [appellant] inzake de andere weigeringsgronden.

In hoger beroep wordt dienaangaande als volgt overwogen. In het besluit van 15 april 2014 heeft het college onder verwijzing naar de toelichting op de APV te kennen gegeven dat het verbod om met sulky's op het strand te rijden in 2007 in de APV is opgenomen, omdat uit informatie van onder meer de strandpolitie bleek dat daarvan de laatste jaren veel overlast werd ondervonden. Voorts heeft voormalig strandmeester Van Leeuwen desgevraagd verklaard dat in de periode 2005/2006 tijdens het tweewekelijkse overleg met de strandpolitie een aantal klachten is besproken met betrekking tot het rijden op het strand met sulky's. Deze klachten zouden met name betrekking hebben op de snelheid waarmee over het strand werd gereden in relatie tot de veiligheid van andere strandbezoekers zoals kinderen en mensen met honden. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geeft geen aanleiding tot twijfel aan het voorgaande. Dat, naar [appellant] stelt, bij hem geen klachten bekend zijn dan wel niet handhavend is opgetreden, betekent niet dat geen overlast is ondervonden. Voorts is aannemelijk dat het op hoge snelheid rijden met paarden met sulky's op het strand een gevaar oplevert voor de daar aanwezige personen, zodat het college de grenzen van de aan hem toekomende beoordelingsruimte niet heeft overschreden.

De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college niet aannemelijk heeft gemaakt dat de belangen van de openbare orde en veiligheid in geding zijn.

Het betoog faalt.

7. Ten slotte betoogt [appellant] dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college in redelijkheid meer gewicht heeft kunnen toekennen aan het belang van de bescherming van het leefklimaat dan aan zijn belang bij het verkrijgen van de ontheffing. Hij voert aan dat het besluit van 15 april 2014 geen blijk geeft van een belangenafweging. De rechtbank heeft bovendien ten onrechte overwogen dat [appellant] te kennen heeft gegeven dat hij niet is aangewezen op de trainingsactiviteiten op het strand. Doordat hij noodgedwongen moet uitwijken naar het strand bij Wijk aan Zee, rust een te grote belasting op het entrainement. Voorts heeft de rechtbank ten onrechte geoordeeld dat aan de ontheffing geen voorschriften kunnen worden verbonden waardoor het belang van het woon- en leefklimaat wordt gewaarborgd. Indien de rust van de vogels al een rechtens te beschermen belang oplevert, betekent dit niet dat deze rust 24 uur per dag moet worden gegarandeerd, aldus [appellant].

7.1. Ter zitting van de Afdeling heeft [appellant] verklaard dat een ontheffing voor enkele uren per week voldoende is om zijn paarden te trainen. Daarbij heeft hij aangeboden om voor 9.00 uur het strand te verlaten en in de maanden juni tot en met augustus niet op het strand te rijden. Het college heeft reeds in het besluit van 15 april 2014 vermeld en desgevraagd toegelicht dat het een terughoudend beleid voert inzake het verlenen van ontheffingen voor activiteiten op het strand. Dit beleid is gericht op het verlenen van ontheffingen voor incidentele activiteiten. Het verlenen van een ontheffing voor activiteiten met een structureel karakter past volgens het college derhalve niet binnen het ontheffingenbeleid. In het kader van een belangenafweging heeft het college rekening gehouden met de bereidheid van [appellant] om slechts gedurende een bepaalde periode op bepaalde tijden met een beperkt aantal sulky's op een afgebakend gedeelte van het strand te rijden. Dit laat volgens het college evenwel onverlet dat de activiteiten van [appellant] structureel van aard zijn, hetgeen vanuit het oogpunt van de bescherming van het leefklimaat, de openbare orde en veiligheid niet aanvaardbaar wordt geacht. Een dergelijk standpunt acht de Afdeling niet onredelijk. Het college heeft in redelijkheid geen doorslaggevend gewicht kunnen toekennen aan het belang van [appellant] bij de ontheffing. Gelet hierop, heeft de rechtbank met juistheid geoordeeld dat het college in redelijkheid aan de ontheffing niet zodanige voorwaarden kon verbinden dat de negatieve gevolgen voor het leefklimaat, de openbare orde en veiligheid in voldoende mate kunnen worden beperkt.

De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het college niet in redelijkheid de ontheffing heeft kunnen weigeren.

Het betoog faalt.

8. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd, zij het met verbetering van de gronden waarop deze rust.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. J.J. van Eck en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. P. Klein, griffier.

w.g. Vlasblom w.g. Klein
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 17 juni 2015

582-697.