

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AI0282
Datum uitspraak	23 juli 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 6 februari 2001 (RE2000.75693), verzonden op 9 februari 2001, heeft verweerder op grond van artikel 40, achtste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), besloten de vrijstelling ter verwezenlijking van het zandwinproject aan de F3B locatie nabij Maasbommel in de gemeente West Maas en Waal, nader omschreven in paragraaf A "Projectbeschrijving" van het besluit, van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied, Integrale herziening", te weigeren. In het besluit hebben zij tevens op grond van artikel 41, eerste lid, van de WRO, besloten een aantal andere beschikkingen te weigeren.

Volledige tekst

200205805/1.

Datum uitspraak: 23 juli 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te [plaats], en anderen,
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],
appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 6 februari 2001 (RE2000.75693), verzonden op 9 februari 2001, heeft verweerder op grond van artikel 40, achtste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO), besloten de vrijstelling ter verwezenlijking van het zandwinproject aan de F3B locatie nabij Maasbommel in de gemeente West Maas en Waal, nader omschreven in paragraaf A "Projectbeschrijving" van het besluit, van het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied, Integrale herziening", te weigeren. In het besluit hebben zij

tevens op grond van artikel 41, eerste lid, van de WRO, besloten een aantal andere beschikkingen te weigeren.

Bij besluit van 9 oktober 2001 (RE2001.27566), verzonden op 12 oktober 2001, heeft verweerder de hiertegen gemaakte bezwaren gegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten sub 1 bij brief van 19 november 2001, bij de Raad van State ingekomen op 20 november 2001, en appellante sub 2 bij brief van 20 november 2001, bij de Raad van State ingekomen op 21 november 2001, beroep ingesteld.

Bij uitspraak van 17 juli 2002, nos. 200104694/1 en 200105696/1, heeft de Afdeling op - onder meer - deze beroepen beslist en het besluit van verweerder van 9 oktober 2001 (RE2001.27566) vernietigd.

Verweerder heeft bij besluit van 10 september 2002, verzonden op 20 september 2002, opnieuw op de bezwaren beslist en deze ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben appellanten sub 1 bij brief van 31 oktober 2002, bij de Raad van State ingekomen op 31 oktober 2002, en appellante sub 2 bij brief van 1 november 2002, bij de Raad van State ingekomen op 4 november 2002 beroep ingesteld.

Bij brief van 27 februari 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten sub 1 en sub 2 en van verweerder. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 19 juni 2003, waar appellanten sub 1, vertegenwoordigd door mr. M.R.J. Baneke, advocaat te Nijmegen, appellante sub 2, vertegenwoordigd door mr. G.J.M. Cartigny, advocaat te Rotterdam, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. S.W. Knoop, advocaat te Zutphen, zijn verschenen.

Voorts hebben daar namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Maas en Waal mr. E.W.J. de Groot, advocaat te Breda, en namens de Stichting Behoud Leefmilieu en Natuur Maas en Waal [gemachtigde], het woord gevoerd.

2. Overwegingen

2.1. Bij het besluit in primo van 6 februari 2001 heeft verweerder de vrijstelling als bedoeld in artikel 40, achtste lid, van de WRO, en de verzochte andere beschikkingen als bedoeld in artikel 41, eerste lid, van de WRO, geweigerd. Hij heeft daarbij overwogen dat, nu er voldoende alternatieve locaties voor zandwinning zijn om de Gelderse taakstelling te halen, er geen situatie bestaat zoals bedoeld in de artikelen 40 en 41 van de WRO.

Bij het bestreden besluit heeft verweerder overwogen dat de alternatieven voor de F3B locatie reëel zijn en de Gelderse taakstelling voor het winbaar maken van beton- en metselzand haalbaar is. Hij heeft overwogen dat dit inmiddels ook is gebleken bij de uitwerking en implementatie van deze alternatieven in de praktijk. Gelet hierop heeft verweerder besloten zijn besluit van 6 februari 2001 onverkort te handhaven.

2.2. Voor zover appellanten sub 1 (hierna: de ontzanders) aanvoeren dat verweerder de hoorplicht van artikel 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) heeft geschonden, overweegt de Afdeling dat in artikel 4:10 van de Awb is bepaald dat ter uitvoering van artikel 4:8 van de Awb toepassing kan worden gegeven aan de openbare voorbereidingsprocedure, zoals geregeld in afdeling 3.4., of de uitgebreide openbare

voorbereidingsprocedure, zoals in afdeling 3.5. geregeld. Bij de parlementaire behandeling bij afdeling 4.1.2. van de Awb is uiteengezet dat, indien de openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) of de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.5) wordt toegepast, de in afdeling 4.1.2. geregelde hoorplicht niet meer van toepassing is. In artikel 41 van de WRO is afdeling 3.5 van toepassing verklaard, zodat in beschikkingen op grond van dat artikel de hoorplicht ingevolge artikel 4:8 van de Awb achterwege kan blijven. De procedure ingevolge artikel 40 van de WRO bevat kenmerkende onderdelen van de openbare voorbereidingsprocedure. Zo kan een ieder schriftelijk bedenkingen tegen het verlenen van de vrijstelling naar voren brengen. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat ook ten aanzien van beschikkingen op grond van artikel 40 van de WRO artikel 4:8 van de Awb niet hoeft te worden toegepast.

Ten aanzien van het bezwaar van de ontzanders dat zij ten onrechte niet opnieuw zijn gehoord voorafgaande aan het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar, overweegt de Afdeling dat in de Algemene wet bestuursrecht geen algemene verplichting is opgenomen tot het opnieuw horen bij het nemen van een nieuwe beslissing op het bezwaar ter voldoening aan een uitspraak, waarbij de eerdere beslissing op bezwaar is vernietigd. Voor zover appellanten zich in dit kader hebben beroepen op artikel 7:9 van de Awb is de Afdeling van oordeel dat verweerder zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat een situatie als bedoeld in dat artikel zich voorafgaand aan het nemen van de nieuwe beslissing op bezwaar niet heeft voorgedaan.

2.3. De ontzanders hebben bezwaar gemaakt tegen de omstandigheid dat verweerder de door anderen ingediende bedenkingen tegen het voornemen gebruik te maken van de procedure van artikel 40 en artikel 41 van de WRO niet heeft behandeld. Verweerder heeft zich evenwel terecht op het standpunt gesteld dat, gelet op het feit dat in het besluit van 6 februari 2001 ambtshalve aan de strekking van deze bedenkingen geheel is tegemoet gekomen, een bespreking daarvan achterwege kon blijven.

2.4. De ontzanders stellen in beroep dat verweerder in het bestreden besluit ten onrechte de vrijstelling als bedoeld in artikel 40, achtste lid, van de WRO en de beschikkingen als bedoeld in artikel 41 van de WRO heeft geweigerd. Zij voeren aan dat de door verweerder genoemde alternatieven niet de conclusie rechtvaardigen dat de noodzaak om het F3B project in de naaste toekomst te verwezenlijken ontbreekt. Zij betogen dat onduidelijk is of verweerder het rapport van K+V organisatie en adviesbureau b.v. (hierna: K+V), dat ten grondslag ligt aan het besluit in primo, inhoudelijk heeft getoetst. Appellanten stellen dat de in het rapport genoemde alternatieven niet reëel zijn, dat onvoldoende rekening is gehouden met de noodzaak van een evenwichtige spreiding van de zandwinning over de taakstellingsperiode en met de gemaakte taakstellingsafspraken en dat verweerder zijn besluit heeft gebaseerd op onjuist cijfermateriaal. Zij betogen dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de criteria van tijd-, geld- en volumeneutraliteit met betrekking tot alternatieven, zoals vermeld in het door hen in 1996 gesloten convenant. Zij zijn voorts van mening dat verweerder in het bestreden besluit ten onrechte niet is ingegaan op hun voorstel om de gevraagde vrijstelling en vergunningen te verlenen met de gelijktijdige afspraak dat realiseerbare alternatieven in mindering worden gebracht op de uit F3B te winnen volumes. Appellanten voeren verder aan dat het bestreden besluit is genomen in strijd met beginselen van behoorlijk bestuur.

[Appellante sub 2] voert op dit punt aan dat verweerder ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de door haar in het bestuurlijk overleg van 22 september 1993 bedongen "gegarandeerde wederkerigheid".

2.5. Artikel 40, eerste lid, van de WRO luidt – voor zover van belang – als volgt:

"Gedeputeerde Staten kunnen burgemeester en wethouders verzoeken ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling te verlenen van het geldende bestemmingsplan voor zover bovengemeentelijke belangen zulks vorderen, een verwezenlijking van dat project in de naaste toekomst noodzakelijk is en naar het oordeel van Gedeputeerde Staten (...) de besluitvorming omtrent die verwezenlijking is vastgelopen. In dat geval is artikel 19 niet van toepassing. Bij hun verzoek voegen gedeputeerde Staten, onder vermelding van de redenen van het verzoek, een beschrijving van het betrokken project en geven zij aan welke consequenties het project zal hebben voor het betreffende bestemmingsplan. (...) Het verzoek geeft aan voor welk gebied het geldt en wordt vanaf het tijdstip van ontvangst voor dit gebied gelijkgesteld met een voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21. Bij hun verzoek voegen Gedeputeerde Staten het desbetreffende verzoek tot vrijstelling voor het betrokken project met daarbij behorende stukken. Zij doen hiervan gelijktijdig mededeling aan Provinciale Staten en Onze Minister door toezending van een afschrift van hun verzoek. (...)."

Het derde lid luidt als volgt:

"Zo spoedig mogelijk, doch in elk geval binnen zes weken na ontvangst van het verzoek met de bijbehorende aanvraag besluiten burgemeester en wethouders omtrent medewerking aan het verzoek tot het verlenen van vrijstelling."

Het achtste lid luidt als volgt:

"Indien burgemeester en wethouders niet tijdig hebben besloten omtrent medewerking als bedoeld in het derde lid, dan wel hun medewerking weigeren of, indien de termijn voor terinzagelegging wordt overschreden, besluiten Gedeputeerde Staten (...) omtrent het verlenen van vrijstelling. Het vierde tot en met zevende lid zijn van overeenkomstige toepassing."

2.6. Artikel 41, eerste lid, van de WRO luidt - voor zover van belang – als volgt:

"Voor zover bovengemeentelijke belangen zulks vorderen, een verwezenlijking van een project in de naaste toekomst noodzakelijk is en naar het oordeel van Gedeputeerde Staten (...) de besluitvorming omtrent die verwezenlijking is vastgelopen, kunnen Gedeputeerde Staten (...) aan het daartoe bevoegde orgaan van een gemeente, een waterschap, een provincie of enig ander publiekrechtelijk lichaam verzoeken enige andere beschikking dan bedoeld in artikel 40, eerste lid, inzake toestemming ten behoeve van het verwezenlijken van dat project te geven. Artikel 40 is van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat:

a. (...),

b. de in artikel 40 voorgeschreven procedure, met inbegrip van de daarbij aangegeven termijnen, in de plaats treedt van de bij de desbetreffende regeling voorgeschreven procedure voor het tot stand brengen van die beschikking,

c. (...)."

2.7. In de uitspraak van 17 juli 2002 heeft de Afdeling overwogen dat verweerder de zogenoemde Nimby-procedure niet zonder meer heeft kunnen beëindigen met voorbijgaan aan de belangen die een rol spelen bij verwezenlijking van het project waarvoor de procedure in gang is gezet. De Afdeling heeft hierbij in aanmerking genomen dat na de weigering door het college van burgemeester en wethouders om medewerking te verlenen, een nieuwe fase in de procedure ontstaat. In die fase treedt verweerder in de plaats van het college van

burgemeester en wethouders en dient hij - evenals het college van burgemeester en wethouders dat bij een inhoudelijke beslissing omtrent het verlenen van de vrijstelling zou doen – alle belangen af te wegen die een rol spelen bij de beslissing omtrent het verlenen van vrijstelling van het geldende bestemmingsplan en bij de beslissing omtrent het geven van de verzochte andere beschikkingen. Gelet op het voorgaande kan de vrijstelling op grond van artikel 40, achtste lid, van de WRO alleen verleend worden en kunnen de beschikkingen als bedoeld in artikel 41 van de WRO alleen gegeven worden indien is voldaan aan de vereisten zoals vermeld in het eerste lid van deze artikelen en afweging van alle betrokken belangen in deze fase van de Nimby-procedure daartoe aanleiding geven. Verweerder kan in deze fase van de Nimby-procedure niet volstaan met een verklaring omtrent de bevoegdheid die hij ontleent aan artikel 40, eerste lid, en artikel 41, eerste lid, van de WRO.

2.7.1. Ten aanzien van het vereiste dat bovengemeentelijke belangen verlening van de vrijstelling en het geven van de benodigde andere beschikkingen moeten vorderen, overweegt de Afdeling dat verweerder zich op het standpunt heeft gesteld dat dit bovengemeentelijk belang is gelegen in de omstandigheid dat het te winnen beton- en metselzand is bestemd voor de landelijke voorziening. Daartoe zijn landelijke taakstellingsafspraken gemaakt die zijn vastgelegd in het Structuurschema Oppervlaktedelfstoffen. Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting moet er van worden uitgegaan dat aan dit vereiste ten tijde van het bestreden besluit nog steeds werd voldaan.

2.7.2. Blijkens het verzoek van verweerder aan het college van burgemeester en wethouders van 13 juni 2000 vond de omstandigheid dat de verwezenlijking van het F3B project in de naaste toekomst noodzakelijk was volgens verweerder zijn oorzaak in het dreigende landelijke tekort aan beton- en metselzand. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit niet meer aan dit noodzaak-vereiste werd voldaan. Hij heeft zich op het standpunt kunnen stellen dat voldoende reële alternatieven voor het F3B project beschikbaar waren, zodat het in de naaste toekomst verwezenlijken van de zandwinning uit de F3B locatie ten behoeve van het op peil houden van de landelijke voorziening van beton- en metselzand niet langer noodzakelijk was. Verweerder heeft het kunnen voldoen aan de provinciale taakstelling binnen voornoemde periode en het overbruggen van mogelijke tekorten in redelijkheid als uitgangspunt kunnen nemen bij het onderzoek naar het bestaan van reële alternatieven. Verweerder heeft door K+V een alternatievenonderzoek laten verrichten, waarbij centraal stond de vraag of het mogelijk is een tekort van 15 miljoen ton industriezand in de periode 2001 tot en met 2008 te overbruggen. In het rapport "Alternatievenonderzoek zandwinning F3B Maasbommel" van 2 januari 2001 wordt vorenstaande vraag bevestigend beantwoord. Verschillende alternatieven worden genoemd. Uit het rapport is af te leiden dat de provincie Noord-Brabant bereid en in staat is ten behoeve van de landelijke behoefte 8 miljoen ton zand extra te vergunnen en deze hoeveelheid te "lenen" aan Gelderland. Daarnaast kan met uitbreiding en verdieping van Gelderse regionale winningen 6 tot 14 miljoen ton en met het benutten van buitendijkse locaties in de gemeente West Maas en Waal, zoals het project "Over de Maas", 2 tot 8 miljoen ton worden gewonnen. Het rapport maakt voorts melding van de mogelijkheid omput-pilotprojecten te ontwikkelen in het kader van het project Ruimte voor Rijntakken. Met deze pilotprojecten zou 2 tot 5 miljoen ton zand kunnen worden verkregen. De ontzanders hebben niet aannemelijk gemaakt dat het onderzoek van K+V zodanige gebreken of leemten in kennis vertoont dat verweerder zich hierop bij het nemen van het bestreden besluit niet had mogen baseren. De Afdeling neemt hierbij in aanmerking dat uit de stukken blijkt dat het onderzoek van K+V inhoudelijk is getoetst door de dienst REW van de provincie Gelderland. Blijkens de stukken

bevestigen verschillende evaluaties voorts de uitkomsten van het rapport en bevestigen deze dat de genoemde locatie-alternatieven ook in een voorzichtig scenario voldoende zand zullen opleveren om te kunnen voldoen aan de provinciale taakstelling. Gelet hierop heeft verweerder in redelijkheid niet hoeven in te gaan op voorstellen van appellanten om realiseerbare alternatieven in mindering te brengen op uit de F3B locatie te winnen zandvolumes. De Afdeling ziet in het door appellanten overgelegde rapport van Witteveen+Bos van 22 mei 2001 geen aanleiding voor een ander oordeel.

2.7.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich voorts in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat, anders dan ten tijde van het verzoek van verweerder van 13 juni 2000, niet langer sprake was van een vastgelopen besluitvorming omtrent de verwezenlijking van het F3B project. Hij heeft hierbij in aanmerking kunnen nemen dat het college van burgemeester en wethouders van West Maas en Waal inmiddels bereid is gebleken bestuurlijke medewerking te verlenen aan het realiseren van de buitendijkse winlocatie "Over de Maas" als alternatief voor het F3B project en dat ook de Staatssecretarissen van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij onder voorwaarden hiermee konden instemmen. Gelet hierop, alsmede gelet op de andere alternatieven voornoemd, kon verweerder in redelijkheid komen tot een ander inzicht met betrekking tot de verwezenlijking van het F3B project, zodat van een bestuurlijke impasse niet langer sprake was.

2.7.4. Uit vorenstaande overwegingen volgt dat niet aan alle in de wet gestelde criteria voor het verlenen van de Nimby-vrijstelling en het geven van de benodigde beschikkingen is voldaan. De Afdeling is van oordeel dat verweerder zich vervolgens in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat, alle betrokken belangen afwegende, de belangen van de ontzanders niet zodanig zwaar kunnen wegen dat de vrijstelling en de betrokken andere beschikkingen desalniettemin verleend, respectievelijk gegeven zouden moeten worden. Een beroep op het vertrouwensbeginsel, met inachtneming van de voorgeschiedenis van de F3B locatie, kan de ontzanders in dit opzicht niet baten. Voor zover [appellante sub 2] zich beroept op haar specifieke positie in het kader van bestuurlijke afspraken met betrekking tot "gegarandeerde wederkerigheid" overweegt de Afdeling dat verweerder ook hierin terecht geen aanleiding heeft gezien om de vrijstelling en beschikkingen als bedoeld in de Nimby-procedure te verlenen.

2.7.5. Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling in hetgeen appellanten hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

De beroepen zijn ongegrond.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.C.K.W. Bartel, Voorzitter, en mr. R.J. Hoekstra en dr. J.J.C. Voorhoeve, Leden, in tegenwoordigheid van mr. P.J.A.M. Broekman, ambtenaar van Staat.

w.g. Bartel w.g. Broekman
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 juli 2003

12-392.