

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:3756

Datum uitspraak

18 september 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 7 januari 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier aan Stichting MTB-Zuidhorn een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van een mountainbikeroute door het Johan Smitpark en het Waterpark nabij het perceel Sportlaan I in Zuidhorn. Stichting MTB-Zuidhorn wil een mountainbikeroute aanleggen die loopt door het Johan Smitpark en het Waterpark. De route wordt in twee fasen gerealiseerd. De in deze procedure aan de orde zijnde fase bestaat uit een nieuw aan te leggen singletrack met een lengte van ongeveer 4,6 km, zijnde een smal en vaak slingerend pad met een maximale breedte van 60 cm dat in één richting wordt bereden. Een deel van de route zal, vanwege de natte ondergrond, semi-verhard worden uitgevoerd door middel van het aanbrengen van betongranulaat. Er worden twee bruggetjes gebouwd. Het college heeft voor het project een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wabo verleend. De Stichting is het niet eens met de verlening van de vergunning. Zij vreest dat het gebruik van de MTB-route leidt tot aantasting van de gebruiksmogelijkheden en de natuurwaarden van het Johan Smitpark en het Waterpark.

Volledige tekst

202200314/1/R3

Datum uitspraak: 18 september 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) op het hoger beroep van:

Stichting Vrienden van het Johan Smitpark en het Waterpark (hierna: de Stichting), gevestigd in Zuidhorn, gemeente Westerkwartier, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 3 december 2021 in zaak nr. 21/710 in het geding tussen:

de Stichting

en

het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier.

Procesverloop

Bij besluit van 7 januari 2020 heeft het college aan Stichting MTB-Zuidhorn een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van een mountainbikeroute door het Johan Smitpark en het Waterpark nabij het perceel Sportlaan I in Zuidhorn.

Bij besluit van 25 februari 2021 heeft het college het door de Stichting daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 7 januari 2020, onder aanvulling van de grondslag van de vergunningverlening, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 3 december 2021 heeft de rechtbank het door de Stichting daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft de Stichting hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Stichting heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 8 augustus 2024, waar de Stichting, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. Snel, advocaat te Groningen, zijn verschenen. De Stichting MTB-Zuidhorn, vertegenwoordigd door [gemachtigde], heeft via een videoverbinding aan de zitting deelgenomen.

Overwegingen

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning is ingediend op 11 september 2019. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Stichting MTB-Zuidhorn wil een mountainbikeroute (hierna: MTB-route) aanleggen die

loopt door het Johan Smitpark en het Waterpark. De route wordt in twee fasen gerealiseerd. De in deze procedure aan de orde zijnde fase bestaat uit een nieuw aan te leggen singletrack met een lengte van ongeveer 4,6 km, zijnde een smal en vaak slingerend pad met een maximale breedte van 60 cm dat in één richting wordt bereden. Een deel van de route zal, vanwege de natte ondergrond, semi-verhard worden uitgevoerd door middel van het aanbrengen van betongranulaat. Er worden twee bruggetjes gebouwd.

3. Het college heeft voor het project een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wabo verleend. De Stichting is het niet eens met de verlening van de vergunning. Zij vreest dat het gebruik van de MTB-route leidt tot aantasting van de gebruiksmogelijkheden en de natuurwaarden van het Johan Smitpark en het Waterpark.

Relevante regelgeving

4. De mountainbikeroute wordt aangelegd op gronden waarvoor de bestemmingsplannen "Kernen Brilt en Zuidhorn", "Spoorbrug Zuidhorn" en "Buitengebied Zuidhorn" gelden.

4.1. Binnen het bestemmingsplan "Kernen Brilt en Zuidhorn" wordt de MTB-route aangelegd op gronden met de enkelbestemmingen "Groen", "Sport" en "Water" en de dubbelbestemming "Leiding - Riool".

4.2. Binnen het bestemmingsplan "Spoorbrug" wordt de route aangelegd op gronden met de enkelbestemmingen "Sport", "Verkeer" en "Water - 2" en de dubbelbestemmingen "Leiding - Riool" en "Waarde - Archeologie 5".

4.3. Binnen het bestemmingsplan "Buitengebied Zuidhorn" wordt de route aangelegd op gronden met de bestemming "Verkeer - 4".

4.4. De relevante artikelen uit deze bestemmingsplannen en andere regelgeving zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt onderdeel uit van de uitspraak.

Beoordeling van het hoger beroep

Ingetrokken hogerberoepsgronden

5. De Stichting heeft op de zitting enkele hogerberoepsgronden ingetrokken. Het gaat om de hogerberoepsgronden over de bevoegdheid van degene die de aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning heeft ingediend, over de vraag of voor het deel van de route dat loopt over gronden waarop ingevolge het bestemmingsplan "Spoorbrug Zuidhorn" de bestemming "Archeologie - waarde 5" rust een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo nodig is en over de vraag of voor het deel van de route dat loopt over gronden met de aanduiding "overige zone - werkterrein" een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo nodig is. De Afdeling zal deze gronden daarom niet bespreken.

Procedure en inspraak

6. De Stichting betoogt dat de rechtbank bij de bespreking van haar bezwaren tegen het besluitvormingstraject voorbij is gegaan aan wat er in het voortraject is gebeurd. Er was volgens de Stichting geen sprake van een eerlijk en democratisch voortraject. Zij wijst er onder meer op dat het initiatief voor een MTB-route eerder is aangeduid als burgerinitiatief, maar de daarvoor geldende gemeentelijke regels niet zijn gevolgd. Er is daarmee op oneerlijke wijze een proces in gang gezet waarbij, zo men hoopte, geen bezwaar mogelijk

zou zijn. Volgens de Stichting wordt er niet geluisterd naar andere burgers en worden hun belangen niet gediend.

6.1. Uit de stukken blijkt dat binnen de gemeente al sinds 2016 over verschillende versies van een MTB-route is gesproken. Stichting MTB-Zuidhorn heeft in 2019 een aanvraag ingediend voor de route, zoals die is aangeduid op de bij de aanvraag behorende routekaarten. In deze procedure ligt de rechtmatigheid van het op die aanvraag genomen besluit van 7 januari 2020, zoals gehandhaafd in het besluit van 25 februari 2021, ter beoordeling voor. Dat wat zich heeft afgespeeld in de jaren voorafgaand aan het indienen van die aanvraag, zoals het al dan niet terecht bestempelen van het initiatief als burgerinitiatief door de raad, het voldoen aan de daarvoor geldende gemeentelijke regelgeving en de handelwijze van raadsleden, kan in deze procedure daarom niet aan de orde komen.

6.2. Wat betreft het betoog van de Stichting dat het college bij de beoordeling van de aanvraag ten onrechte de relevante belangen niet heeft afgewogen, overweegt de Afdeling als volgt.

6.3. Het college heeft een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wabo verleend. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het project voldoet aan de toetsingsgronden van artikel 2.10, eerste lid, en artikel 2.11, eerste lid, van de Wabo. Dat betekent volgens het college dat de aangevraagde omgevingsvergunning moet worden verleend. De bezwaren van de Stichting over bijvoorbeeld de veiligheid, de aantasting van het woongenot van omwonenden en het ontbreken van draagvlak behoeven daarom volgens de bezwaarschriftcommissie en het college geen bespreking.

6.4. Artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo is het toetsingskader voor een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen van een bouwwerk'. Dat is een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. Toetsen aan artikel 2.10, eerste lid, van de Wabo houdt in dat het college uitsluitend moet beoordelen of zich één van de in dat artikel opgenomen weigeringsgronden voordoet. Als dat niet het geval is, dan moet het de gevraagde vergunning verlenen. Als dat wel zo is, dan moet het de gevraagde vergunning weigeren. Het college heeft daarbij dus geen ruimte om een belangenafweging te maken.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in haar uitspraak van 26 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4290](#), volgt uit de artikelen 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, en 2.11, eerste lid, van de Wabo, dat, indien een omgevingsvergunning voor de aanleg van werken op grond van een bestemmingsplan is vereist, deze wordt geweigerd indien de aanleg in strijd is met de regels van dat bestemmingsplan. Uit dit stelsel vloeit voort dat geen ruimte bestaat om een omgevingsvergunning op andere gronden te weigeren, zo oordeelde de Afdeling. Ook volgt uit die uitspraak dat als geen weigeringsgrond aan de orde is als bedoeld in artikel 2.11, eerste lid, van de Wabo, er geen ruimte bestaat voor het afwegen van andere belangen dan die die met het aanlegvergunningstelsel worden beschermd.

6.5. De Afdeling zal hierna onder 8-16 beoordelen of het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wabo moest worden verleend en er daarom geen ruimte bestond voor de door de Stichting bedoelde afweging van belangen.

Wet Natuurbescherming

7. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zijn

standpunt dat geen ontheffing van de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) nodig is, mocht baseren op de uitgevoerde Quicksan. Zij voert in dit verband aan dat in de 'Quicksan Wnb MTB route Zuidhorn' van Buro Bakker van 18 juli 2019 staat dat nader onderzoek naar de waterspitsmuis nodig is, indien er werkzaamheden aan de oevers van de in de Quicksan genoemde watergangen plaatsvinden. Volgens de Stichting worden deze werkzaamheden verricht, maar is geen nader onderzoek uitgevoerd. De Stichting wijst erop dat pas kan worden bepaald of een ontheffing op grond van de Wnb nodig is, als dat nadere onderzoek is uitgevoerd.

7.1. Als voor een activiteit naast een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wabo ook een vergunning of ontheffing in het kader van de Wnb nodig is, kan de aanvrager kiezen of hij deze trajecten afzonderlijk of gecoördineerd wil doorlopen. Alleen als er op het moment van het besluit over de aanvraag om omgevingsvergunning nog geen vergunning of ontheffing op grond van de Wnb is gevraagd of verleend, bestaat op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo in samenhang met artikel 2.2aa, aanhef en onder a van het Bor de verplichting om tegelijkertijd voor die activiteit een natuurtoestemming als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i van de Wabo aan te vragen.

7.2. In paragraaf 2.2 van de Quicksan staat dat de aanwezigheid van de poelkikker binnen het plangebied niet is uit te sluiten. Het gebied nabij de waterzuiveringsinstallatie biedt geschikte biotoop voor de poelkikker. Met name de delen met waterplanten kunnen door poelkikkers als voortplantingslocatie worden gebruikt. Effecten van de werkzaamheden op de poelkikker kunnen optreden als sloten worden gedempt. Als de sloten binnen het plangebied worden gedempt, dan zijn effecten niet uit te sluiten en zijn vervolgstappen aan de orde. Deze vervolgstappen bestaan in eerste instantie uit een nader onderzoek naar de poelkikker. Met dit nader onderzoek moet in beeld worden gebracht of en waar poelkikkers voorkomen. Wanneer deze sloten niet gedempt worden is een nader onderzoek niet aan de orde.

In paragraaf 2.3 staat dat de aanwezigheid van de waterspitsmuis niet op basis van de quickscan kan worden uitgesloten. De sloot grenzend aan de waterzuiveringsinstallatie heeft voor deze soort de juiste kenmerken zoals voldoende watervegetatie en ruig begroeide oevers. Effecten van de werkzaamheden op de waterspitsmuis kunnen optreden als de sloot wordt gedempt. Ook door het veranderen van de oevers kunnen negatieve effecten optreden. Door het uitvoeren van een vervolgonderzoek naar de waterspitsmuis wordt duidelijk of deze soort aanwezig is.

Hoofdstuk 3 bevat de conclusies van de Quicksan. In paragraaf 3.1 is herhaald dat binnen het plangebied geschikt leefgebied voor de poelkikker en de waterspitsmuis aanwezig is. De volgende paragraaf gaat over de benodigde vervolgstappen. Er staat eerst in het algemeen dat, afhankelijk van de exacte aard van de werkzaamheden, ecologisch onderzoek nodig is naar de in die paragraaf genoemde soorten, waaronder de poelkikker en waterspitsmuis. Over de poelkikker is vervolgens vermeld dat onderzoek alleen nodig is wanneer sloten worden gedempt. Over de waterspitsmuis is vermeld dat onderzoek nodig is als de desbetreffende sloot wordt gedempt en als er werkzaamheden aan de oevers plaatsvinden. De paragraaf eindigt met de opmerking dat uit het nader onderzoek zal blijken of een ontheffing op grond van de Wnb nodig is en of er maatregelen getroffen moeten worden.

7.3. Niet in geschil dat op het moment dat de omgevingsvergunning werd verleend, geen ontheffing op grond van de Wnb was gevraagd of verleend. In geschil is of het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat die ontheffing niet nodig is. De Afdeling overweegt hierover als volgt.

7.4. Uit de bij de aanvraag en het besluit behorende routekaart blijkt dat een deel van de MTB-route komt te liggen in de noordwestelijke hoek van het Waterpark, nabij de waterzuiveringsinstallatie. Voor de duidelijkheid wijst de Afdeling erop dat dit niet het gebied is, waar de twee hierna aan de orde komende bruggetjes worden gebouwd. Op de zitting is toegelicht dat voor de aanleg van de route geen sloten worden gedempt en ook geen werkzaamheden aan de oevers van die sloten zullen plaatsvinden, ook niet aan de door de Stichting op de zitting genoemde 'terrassen'. Dit betekent dat het in de Quicksan genoemde vervolgonderzoek niet nodig is. Over de stelling van de Stichting dat onderzoek naar de aanwezigheid van de poelkikker en de waterspitsmuis toch zou moeten worden uitgevoerd, overweegt de Afdeling, net zoals de rechtbank, dat de enkele aanwezigheid van een (beschermde) soort nog niet betekent dat daarmee een verbodsbepaling uit hoofdstuk 3 van de Wnb wordt overtreden en daarom een ontheffing is vereist. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat het college zijn standpunt dat er geen ontheffing op grond van de Wnb nodig is, heeft mogen baseren op de Quicksan.

Het betoog slaagt niet.

Het aanleggen van het pad

8. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de aanleg van het pad niet in strijd is met de verschillende ter plaatse geldende bestemmingen en dat een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo niet nodig is.

8.1. De Afdeling overweegt in dit verband dat de omstandigheid dat gebruik onder een bepaalde bestemming valt, niet uitsluit dat datzelfde gebruik ook onder een andere bestemming kan vallen. Het is immers mogelijk en ook niet ongewoon dat een bepaalde activiteit onder meerdere bestemmingen valt. Zoals de rechtbank heeft overwogen, moet de vraag of het gebruik ten behoeve van MTB-activiteiten op grond van de ter plaatse geldende bestemmingen is toegestaan, worden beoordeeld aan de hand van de regels van de geldende bestemmingsplannen. De Afdeling gaat hieronder in op de hogerberoepsgronden van de Stichting over deze bestemmingen.

- bestemmingsplan "Buitengebied Zuidhorn"

9. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het fietsen op een mountainbiken niet in strijd is met de bestemming "Verkeer - 4". Zij voert aan dat de rechtbank eraan voorbij is gegaan dat het pad wordt aangelegd in de berm en over een dam en zij niet heeft beoordeeld of het aldaar fietsen op een mountainbike als sportactiviteit dan wel als recreatieactiviteit met de bestemming in strijd is. Zij voert verder aan dat de rechtbank voorbij is gegaan aan de functie van de dam als onderdeel van het watersysteem.

9.1. De MTB-route loopt in het Johan Smitpark langs het hockeyveld naar het noorden en komt daar uit op de openbare weg. De route volgt de openbare weg naar het westen en loopt dan naar het zuiden het Waterpark in. Op die plek kruist de route de parallel aan de weg gelegen berm en sloot met dam. Op de openbare weg, de berm en de sloot rust de bestemming "Verkeer - 4". Deze aldus aangewezen gronden zijn bestemd voor onder meer vervoer over de weg en de daarbij behorende fietspaden.

9.2. De Afdeling ziet met de rechtbank geen grond voor het oordeel dat het fietsen op een mountainbike met deze bestemming in strijd is. Dat de route door de berm en over de dam loopt, is naar het oordeel van de Afdeling niet van belang. Ook op de berm en de dam rust de bestemming "Verkeer - 4". Dat de dam in beheer is bij het Waterschap Noorderzijlvest en

onderdeel is van het watersysteem, leidt niet tot een ander oordeel, want dat doet niet af aan de op de dam rustende bestemming.

Het betoog slaagt niet.

- bestemmingsplan "Kernen Brilt en Zuidhorn"

10. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de MTB-activiteiten kunnen worden geschaard onder fietsen over fietspaden, wat is toegestaan binnen de bestemming "Groen". De Stichting voert in dit verband aan dat de rechtbank voorbij is gegaan dat niet de aanleg van een fietspad is aangevraagd, maar de aanleg van een MTB-route. De MTB-route wordt op een specifieke manier aangelegd met een specifiek gebruik en is alleen te gebruiken met een speciale fiets voor een exclusieve groep gebruikers. Deze invulling van de bestemming kan niet door de planwetgever zijn bedoeld, aldus de Stichting.

10.1. Op gronden met de bestemming "Groen" zijn onder meer fietspaden toegestaan. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de MTB-activiteiten niet in strijd zijn met deze bestemming. Op deze gronden zal worden gefietst op fietspaden. Dat hierbij gebruik wordt gemaakt van een mountainbike en het pad op bepaalde plekken een speciale ondergrond heeft, maakt niet dat geen sprake is van fietspaden.

Het betoog slaagt niet.

- bestemmingsplan "Spoorbrug Zuidhorn"

11. De Stichting betoogt tevergeefs dat de rechtbank niet heeft gemotiveerd dat geen strijd bestaat met de op de gronden rustende bestemming "Sport". De rechtbank heeft onder verwijzing naar wat zij eerder heeft overwogen over een gelijklopende bestemming overwogen dat de MTB-activiteiten daarmee niet in strijd zijn.

12. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de MTB-route niet in strijd is met de bestemming "Verkeer". De Stichting voert aan dat de rechtbank er ten onrechte van uitgaat dat de route over de openbare weg loopt. De route wordt aangelegd in de berm. De rechtbank had moeten beoordelen of het gebruik van de berm voor een recreatiefunctie dan wel een sportfunctie in overeenstemming is met bestemming.

12.1. Zoals hiervoor onder 9.1 staat, loopt de MTB-route in het Johan Smitpark langs het hockeyveld naar het noorden en komt daar uit op de openbare weg. De route kruist daar de berm. Op de openbare weg en de berm rust de bestemming "Verkeer".

12.2. De rechtbank heeft overwogen dat het fietsen met een mountainbike in overeenstemming is met de bestemming "Verkeer". De Afdeling geen grond voor een ander oordeel. Dat de route door de berm loopt, is naar het oordeel van de Afdeling niet van belang. Ook op de berm rust de bestemming "Verkeer".

Het betoog slaagt niet.

Het plaatsen van de fietsbruggen

13. De MTB-route passeert op twee plekken een sloot. Op die plekken worden fietsbruggen geplaatst. Eén brug komt te liggen ten noorden van het hockeyveld. Ingevolge het bestemmingsplan "Spoorburg Zuidhorn" rust op die gronden de enkelbestemming "Water - 2" en de dubbelbestemmingen "Waarde - Archeologie 5" en "Leiding - Riool". De andere brug komt bij de voetbalvelden te liggen. Ingevolge het bestemmingsplan "Kernen Brilt en Zuidhorn" rust op deze gronden de bestemming "Water". Uit de stukken blijkt dat geen sprake

is van reguliere bruggen. De bruggen bestaan uit planken die aan de uiteinden aan een ligger worden bevestigd. De bruggen worden 1 m breed en 3 m lang.

14. De Stichting betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd dat het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Dat het aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit 2012 is volgens de Stichting een onvoldoende motivering. De Stichting voert verder aan dat zij voldoende duidelijk heeft aangegeven dat het bouwplan in strijd is met veiligheidsbepalingen uit het Bouwbesluit 2012. In dat verband wijst zij erop dat de lengte van de brug te kort is om de sloot te overbruggen.

14.1. Het betoog van de Stichting gaat over de toetsing van het bouwplan aan het Bouwbesluit 2012.

Het van toepassing zijnde wettelijke toetsingskader is neergelegd in artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. De toets die het college moet uitvoeren is een aannemelijkheidstoets. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in onder meer de uitspraak van 19 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4197](#), onder 4.1, komt het college bij de beantwoording van de vraag of op basis van de door de aanvrager overgelegde stukken aannemelijk is dat wordt voldaan aan de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 beoordelingsvrijheid (nu: beoordelingsruimte) toe.

Als een derde aanvoert dat een bouwplan in strijd is met het Bouwbesluit 2012 moet deze derde concreet maken met welk artikel uit het Bouwbesluit het bouwplan in strijd zou zijn. De Afdeling wijst in dit verband op haar uitspraak van 16 oktober 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:3504](#), onder 8.1.

14.2. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Gelet op wat hiervoor onder 14.1 is overwogen, heeft het college, anders dan de Stichting aanvoert, de juiste toets verricht. Het betoog slaagt in zoverre niet.

14.3. De Afdeling is verder van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat van de Stichting had mogen worden verlangd dat zij voldoende concreet maakt met welk artikel uit het Bouwbesluit 2012 het bouwplan in strijd is. De enkele stelling dat de brug vanwege de te korte lengte in strijd is met het Bouwbesluit 2012 is daarvoor onvoldoende. Ook de toelichting op de zitting, dat de breedte van de sloten zal kunnen fluctueren al naar gelang de waterstand, zodat de gekozen lengte mogelijk niet volstaat, acht de Afdeling te ongewis als onderbouwing. De Afdeling ziet met de rechtbank daarom geen grond voor het oordeel dat het college zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het aannemelijk is dat het bouwplan voldoet aan het Bouwbesluit 2012. Het betoog slaagt ook in zoverre niet.

15. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat voor het plaatsen van de brug ten noorden het hockeyveld geen omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo nodig is. Volgens de Stichting heeft de rechtbank niet gemotiveerd waarom een brug kan worden aangemerkt als een waterhuishoudkundige voorziening, als bedoeld in artikel 8.1 van de regels van het bestemmingsplan "Spoorbrug Zuidhorn". Zij wijst erop dat niet is aangetoond dat de brug een waterhuishoudkundige functie heeft.

15.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank inderdaad ten onrechte overwogen dat de brug kan worden aangemerkt als een waterhuiskundige voorziening die ingevolge artikel 8.1, aanhef en onder a, van de planregels op gronden met de bestemming "Water - 2" is toegestaan. Een waterhuishoudkundige voorziening is een voorziening die nodig

is ten behoeve van een goede wateraanvoer, waterafvoer, waterberging en waterkwaliteit en een brug is dat niet. Dat laat onverlet dat ingevolge artikel 8.1, aanhef en onder a, van de planregels de als "Water - 2" aangewezen gronden ook bestemd zijn voor watergangen. Naar het oordeel van de Afdeling kan de brug worden aangemerkt als een bij een watergang, waaronder ook oevers en bermen worden verstaan, behorend bouwwerk. Zulke bouwwerken zijn toegestaan op grond van artikel 8.1, aanhef en onder c, van de planregels. Het plaatsen van de brug is daarom niet in strijd met de bestemming. Het betoog slaagt niet.

16. Dat wat de Stichting voor het overige over de bruggen heeft aangevoerd, gaat uit van de veronderstelling dat andere bruggen worden geplaatst dan de aangevraagde bruggen. De Afdeling overweegt hierover dat het college heeft beslist op de aanvraag zoals die is ingediend en heeft voor het plaatsen van de beide bruggen een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo verleend. Als blijkt dat andere bruggen worden geplaatst, zal daarvoor een nieuwe aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning moeten worden ingediend. Het college zal vervolgens moeten beoordelen of voor die bruggen een omgevingsvergunning kan worden verleend. Bij de beoordeling komt ook aan de orde of, zoals de Stichting betwijfelt, die bruggen voldoen aan redelijke eisen van welstand en passen in de op de gronden rustende bestemmingen. Het betoog slaagt niet.

Overige gronden

17. De Stichting betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college terecht de overige in bezwaar aangevoerde (en in beroep herhaalde) gronden niet heeft besproken.

17.1. Uit het voorgaande volgt dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat er geen gronden waren om de omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en b, van de Wabo te weigeren. Dat betekent dat, zoals hiervoor onder 6.3 en 6.4 is overwogen, geen ruimte was voor een afweging de door de Stichting aangevoerde belangen. De rechtbank heeft de beroepsgronden van de Stichting over die belangen daarom terecht niet besproken.

17.2. De rechtbank is er evenwel aan voorbij gegaan dat de Stichting ook heeft aangevoerd dat ten onrechte niet ook een omgevingsvergunning voor het maken van een uitweg en het kappen van bomen en struiken is aangevraagd. De rechtbank is ten onrechte niet op deze gronden ingegaan. De Afdeling zal dit hierna alsnog doen.

18. De Stichting heeft in beroep aangevoerd dat de voor de aanleg van de MTB-route bomen en struiken moeten worden gekapt. Er is volgens haar echter ten onrechte geen omgevingsvergunning voor aangevraagd.

18.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat er geen bomen worden gekapt, maar hooguit hier en daar zal worden gesnoeid. Daarvoor is op grond van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Westerkwartier 2021 (hierna: de Apv) geen omgevingsvergunning nodig. Het heeft er daarnaast op gewezen dat het kappen van bomen geen onderdeel uitmaakt van de besluitvorming.

18.2. Daargelaten de vraag of voor het kappen van bomen en struiken een omgevingsvergunning nodig is, overweegt de Afdeling dat het aanleggen van het pad en het kappen van bomen en struiken geen activiteiten zijn die onlosmakelijk met elkaar samenhangen in de zin van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo. Het kappen gaat namelijk

vooraf aan het aanleggen van het pad. Gelet hierop bestaat daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de aanvraag ingevolge artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo ook betrekking zou moeten hebben op de activiteit als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder g, van die wet.

19. De Stichting heeft in beroep aangevoerd dat de MTB-route op twee plekken zal worden aangesloten op de openbare weg, namelijk het Van Starkenborghkanaal Zuidzijde. Hiermee wordt een uitweg naar de weg gemaakt en daarvoor is geen omgevingsvergunning aangevraagd.

19.1. Uit de stukken blijkt dat het college zich op het standpunt stelt dat de aanvraag niet ziet op het aanleggen van in- en uitritten. Er worden volgens het college geen nieuwe toegangen tot de parken gemaakt.

19.2. De Afdeling stelt voorop dat in artikel 2:12, eerste lid, van de Apv staat dat het verboden is zonder omgevingsvergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg. Als zo'n uitweg wordt gemaakt, moet aldus een aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo worden aangevraagd. Deze activiteit enerzijds en de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo anderzijds kunnen naar hun aard fysiek en volgtijdelijk niet van elkaar worden onderscheiden en hangen onlosmakelijk met elkaar samen in de zin van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo.

19.3. De Afdeling leidt uit de door de Stichting in beroep overgelegde foto's af dat de parken op de door de Stichting bedoelde locaties niet met een pad zijn verbonden met het Van Starkenborghkanaal Zuidzijde. Het aan te leggen pad zorgt er evenwel voor dat die verbinding er wel komt en de parken daar dus toegankelijk worden vanaf de openbare weg. Het college heeft niet gemotiveerd waarom deze toegangen niet zouden kunnen worden aangemerkt als een uitweg in de zin van artikel 2:12, eerste lid, van de Apv en daarvoor geen omgevingsvergunning nodig is. Het besluit is daarom in zoverre in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb.

Het betoog slaagt.

Conclusie

20. Gelet op wat hiervoor onder 19.3 is overwogen, is het besluit van 25 februari 2021 genomen in strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling het college opdragen om binnen twaalf weken na verzending van deze uitspraak het gebrek in het besluit te herstellen. Het college kan dit doen door alsnog toereikend te motiveren dat geen uitweg naar de weg in de zin van artikel 2:12, eerste lid, van de Apv wordt gemaakt. Indien blijkt dat die uitweg wel wordt gemaakt, moet het college de Stichting MTB-Zuidhorn in de gelegenheid stellen de aanvraag aan te vullen dat deze tevens betrekking heeft op de activiteit, als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Het college dient vervolgens in het nieuw te nemen besluit op bezwaar alsnog een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.2, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo te verlenen of, als het dat niet wil, te weigeren de gevraagde vergunning te verlenen. De Afdeling wijst er in dit verband op dat, gelet op de onlosmakelijke samenhang tussen de activiteiten, deze weigering moet inhouden dat wordt geweigerd een omgevingsvergunning te verlenen voor het gehele project. Indien aanvulling van de aanvraag uitblijft, kan het college de aanvraag wegens strijd met artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo buiten behandeling stellen. Het college dient de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen op welke wijze het gebrek in het besluit van 25 februari 2021 is hersteld en

een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

21. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt het college van burgemeester en wethouders van Westerkwartier op om binnen twaalf weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van overweging 19.3 het daar omschreven gebrek in het besluit van 25 februari 2021 te herstellen en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. A. ten Veen, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J.M.L. Niederer, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, griffier.

w.g. Ten Veen
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 18 september 2024

473

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

b. het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald,

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

[...].

Artikel 2.2

Voor zover ingevolge een bepaling in een provinciale of gemeentelijke verordening een vergunning of ontheffing is vereist om:

[...],

e. een uitweg te maken, te hebben of te veranderen of het gebruik daarvan te veranderen,

[...],

g. houtopstand te vellen of te doen vellen,

[...],

geldt een zodanige bepaling als een verbod om een project voor zover dat geheel of gedeeltelijk uit die activiteiten bestaat, uit te voeren zonder omgevingsvergunning.

[...].

Artikel 2.7, eerste lid

Onverminderd het bepaalde in de artikelen 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. In afwijking van de eerste volzin en onverminderd artikel 2.5 kan, indien één van die onlosmakelijke activiteiten een activiteit is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor die activiteit voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend.

Algemene plaatselijke verordening gemeente Westerkwartier 2021

Artikel 2:12, eerste lid

Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het college een uitweg te maken naar de weg of verandering te brengen in een bestaande uitweg naar de weg.

Bestemmingsplan "Kernen Brilt en Zuidhorn"

Artikel 9.1

De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. groenvoorzieningen;
 - b. voet- en fietspaden;
 - c. waterlopen en waterpartijen, waaronder voorzieningen ten bate van waterbeheer;
 - d. bermen en beplanting;
 - e. sport- en speelvoorzieningen;
 - f. parkeervoorzieningen, uitsluitend indien toepassing is gegeven aan het bepaalde in lid 5;
 - g. het houden van evenementen;
- met de daarbij behorende:
- h. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
 - i. gebouwen van ondergeschikte aard voor sport- en speelvoorzieningen, onderhoud en beheer van de groenvoorzieningen;

j. nutsvoorzieningen.

Artikel 13.1

De voor 'Sport' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. sportfuncties (waaronder een sporthal en een overdekt zwembad, alsmede clubgebouwen), met de daarbij behorende voorzieningen zoals kantines;

b. het houden van evenementen;

met de daarbij behorende:

c. parkeervoorzieningen.

d. waterlopen.

Artikel 17.1

De voor 'Water' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. openbaar vaarwater;

b. waterpartijen en waterlopen;

c fiets- en voetgangersbruggen;

d. het houden van evenementen;

met de daarbij behorende:

e. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;

f. berm- en oeverstroken;

g. steigers.

Artikel 25.1

De voor 'Leiding - Riool' aangewezen gronden zijn, naast het bepaalde in de andere voor die gronden aangewezen bestemmingen (basisbestemmingen), mede bestemd voor de aanleg en de instandhouding van een ondergrondse rioolpersleiding.

Artikel 25.5.1

Het is verboden op of in de als "Leiding - Riool" bestemde gronden zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, het onderstaande uit te voeren:

a. het aanbrengen van een gesloten wegdek;

b. het wijzigen van het maaiveldniveau door ontgronding of ophoging;

c. het verrichten van graafwerkzaamheden anders dan normaal spit- en ploegwerk;

d. het aanbrengen van diepwortelende beplanting;

e. het permanent opslaan van goederen;

f. het uitvoeren van heilwerkzaamheden of het op andere wijze indrijven van voorwerpen in de grond.

Artikel 25.5.2

Het in lid 25.5.1 vervatte verbod is niet van toepassing op werken of werkzaamheden die het normale onderhoud betreffen, of die reeds in uitvoering zijn op het tijdstip van het van kracht worden van het bestemmingsplan.

Artikel 25.5.3

De omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden kan slechts worden verleend mits vooraf advies wordt ingewonnen van de betreffende leidingbeheerder.

Bestemmingsplan "Spoorbrug Zuidhorn"

Artikel 3.1

De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. groenvoorzieningen;
 - b. voet- en fietspaden;
 - c. watergangen, waterpartijen en waterhuishoudkundige voorzieningen;
 - d. bermen en beplanting;
 - e. sport- en speelvoorzieningen;
 - f. het houden van evenementen;
- met de daarbij behorende:
- g. overige bouwwerken;
 - h. gebouwen van ondergeschikte aard voor sport- en speelvoorzieningen, onderhoud en beheer van de groenvoorzieningen;
 - i. nutsvoorzieningen;
 - j. in- en uitritten;
 - k. taluds.

Artikel 4.1

De voor 'Sport' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. sportvoorzieningen in de vorm van een overdekt zwembad, clubgebouwen of kantines;
 - b. het houden van evenementen;
- met de daarbij behorende:
- c. parkeervoorzieningen;
 - d. waterlopen.

Artikel 5.1

De voor 'Verkeer' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. wegen en (woon)straten;
 - b fiets- en voetpaden;
 - c. parkeervoorzieningen;
 - d. watergangen, waterpartijen en waterhuishoudkundige voorzieningen;
 - e. bermen en beplanting;
 - f. groenvoorzieningen;
- met de daarbijbehorende:
- g. overige bouwwerken, waaronder bruggen, duikers en/of dammen.

Artikel 8.1

De voor 'Water - 2' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. watergangen, waterpartijen en waterhuishoudkundige voorzieningen;
 - b. oevers, bermen en beplanting;
- met de daarbijbehorende:
- c. bouwwerken, waaronder duikers en/of dammen en beschoeiingen.

Artikel 8.2

Gebouwen en overkappingen

- a. Op of in deze gronden mogen geen gebouwen en overkappingen worden gebouwd.

Overige bouwwerken

- b. een bouwwerk dat niet kan worden aangemerkt als een gebouw, overkapping of erf- of terreinafscheiding heeft een maximale bouwhoogte van 6,00 m.

Bestemmingsplan "Buitengebied Zuidhorn"

Artikel 20.1

De voor 'Verkeer - 4' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. het vervoer over de weg;
- b. ter plaatse van de aanduiding 'weg' voor het behoud, de bescherming en/of het herstel van de karakteristiek van de weg;
- c. waterlopen;

met daarbijbehorende gebouwen, zoals bushaltes, bouwwerken, geen gebouw zijnde en voorzieningen, fietspaden, bermen en bermsloten, taluds, ongelijkvloerse kruisingen, faunapassages, carpoolplaatsen, parkeer- en groenvoorzieningen, met dien verstande dat de verkoop van motorbrandstoffen niet is toegestaan.