

ECLI

ECLI:NL:RVS:2024:4773

Datum uitspraak

20 november 2024

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 11 maart 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden aan [appellant sub 1] een omgevingsvergunning voor drie jaar verleend voor het realiseren van een aanlegplaats en het bouwen van een recreatieark op het perceel, kadastraal bekend perceel E511 (nu: E515), gelegen aan de Burd te Grou. De recreatieark van [appellant sub 1] lag, samen met een woonark en een andere recreatieark, in het gebied Minne Finne in Grou. De Minne Finne wordt door Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. ontwikkeld voor woningbouw. Zij heeft met de gemeente een exploitatieovereenkomst gesloten, waarin onder meer is geregeld dat Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. moet zorgen voor de verplaatsing van de drie arken. [appellant sub 1] heeft op 2 maart 2020 een aanvraag ingediend voor een tijdelijke aanlegplaats voor de recreatieark aan een landtong ten zuiden van de Burd, in het verlengde van de Djerreblom. Kort daarna heeft hij de recreatieark verplaatst naar deze locatie. [appellanten] zijn eigenaren dan wel gebruikers van enkele van die recreatiewoningen. VvE Suder Burd is een vereniging van eigenaren van recreatiewoningen op de Suder Burd. Zij vrezen onder meer dat de mogelijk gemaakte ontwikkeling negatieve gevolgen heeft voor de Ecologische Hoofdstructuur.

Volledige tekst

202203138/1/R3.

Datum uitspraak: 20 november 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Amsterdam, en Grouster Vastgoed Maatschappij B.V., gevestigd te Grou, gemeente Leeuwarden,
2. het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden (hierna: het college),
3. Vereniging van Eigenaren Suder Burd te Grou, gevestigd te Grou, gemeente Leeuwarden, [appellant sub 2A], wonend te [woonplaats], [appellant sub 2B], wonend te [woonplaats], [appellant sub 2C], wonend te [woonplaats], [appellant sub 2D], wonend te Grou, gemeente Leeuwarden, en [appellant sub 2E], wonend te [woonplaats] (hierna: de VvE en anderen), appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 8 april 2022 in zaak nr. 21/42 in het geding tussen:

de VvE en anderen

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 11 maart 2020 heeft het college aan [appellant sub 1] een omgevingsvergunning voor drie jaar verleend voor het realiseren van een aanlegplaats en het bouwen van een recreatieark op het perceel, kadastraal bekend perceel E511 (nu: E515), gelegen aan de Burd te Grou.

Bij besluit van 17 november 2020 heeft het college het door de VvE en anderen daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 april 2022 heeft de rechtbank het door de VvE en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 17 november 2020 vernietigd, het besluit van 11 maart 2020 herroepen en bepaald dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde bestreden besluit.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. en het college hoger beroep ingesteld. De VvE en anderen hebben voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

De VvE en anderen hebben een schriftelijke uiteenzetting op de hoger beroepen van [appellant sub 1] en Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. en het college gegeven.

[appellant sub 1] en Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. en het college hebben een zienswijze ingediend op het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van de VvE en anderen.

Het college, [appellant sub 1] en Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. en de VvE en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de hoger beroepen, samen met het beroep in zaak nr. 202200764/1/R3, op een zitting behandeld op 12 april 2024. Op de zitting zijn [appellant sub 1] en Grouster Vastgoed Maatschappij B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigde] en bijgestaan door mr. J.A. Vos, advocaat te Ede, het college, vertegenwoordigd door mr. J.J. Hengst en P. Jager, en de VvE en anderen, bij monde van [appellant sub 2A], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2F], vergezeld van [persoon], vertegenwoordigd door mr. M.J.F. Nuijens, advocaat te Groningen, verschenen.

## 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 een omgevingsvergunning is ingediend op 2 maart 2020. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

## Inleiding

2. De recreatieark van [appellant sub 1] lag, samen met een woonark en een andere recreatieark, in het gebied Minne Finne in Grou. De Minne Finne wordt door Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. ontwikkeld voor woningbouw. Zij heeft met de gemeente een exploitatieovereenkomst gesloten, waarin onder meer is geregeld dat Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. moet zorgen voor de verplaatsing van de drie arken.

[appellant sub 1] heeft op 2 maart 2020 een aanvraag ingediend voor een tijdelijke aanlegplaats voor de recreatieark aan een landtong ten zuiden van de Burd, in het verlengde van de Djerreblom. Kort daarna heeft hij de recreatieark verplaatst naar deze locatie.

3. Op de Suder Burd te Grou ligt een recreatieterrein met recreatiewoningen. [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] zijn eigenaren dan wel gebruikers van enkele van die recreatiewoningen. VvE Suder Burd is een vereniging van eigenaren van recreatiewoningen op de Suder Burd. Zij vrezen onder meer dat de mogelijk gemaakte ontwikkeling negatieve gevolgen heeft voor de Ecologische Hoofdstructuur (hierna: de EHS).

4. Het college heeft op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, b en c, van de Wabo een tijdelijke omgevingsvergunning verleend. Het heeft daarbij toepassing gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2o, van de Wabo, gelezen in samenhang met artikel 4, aanhef en onder onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht.

## Relevante regelgeving

5. De relevante regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

## De aangevallen uitspraak

6. De rechtbank heeft overwogen dat het college de omgevingsvergunning in strijd met artikel 5.5.1 van de Verordening Romte Fryslân 2014 (hierna: de Verordening) heeft verleend. Omdat in de Verordening voor het college van gedeputeerde staten geen mogelijkheden zijn opgenomen om ontheffing te verlenen van dit artikel, zijn er volgens de rechtbank voor het college geen mogelijkheden om de strijdigheid met de Verordening op te heffen. De rechtbank heeft om die reden het besluit van 17 november 2020 vernietigd en het besluit van 11 maart 2020 herroepen.

## Ontvankelijkheid

7. De VvE en anderen stellen zich terecht op het standpunt dat het hoger beroep, voor zover ingediend door Grouster Vastgoed Maatschappij B.V., niet ontvankelijk moet worden

verklaard, omdat zij geen belanghebbende is.

In artikel 8:104, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) is bepaald dat een belanghebbende en het bestuursorgaan hoger beroep kunnen instellen tegen een uitspraak als bedoeld in artikel 8:66, eerste lid, of artikel 8:67, eerste lid, van de rechtbank.

In artikel 1:2, eerste lid, van de Awb wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In artikel 8:1 van de Awb is bepaald dat een belanghebbende tegen een besluit beroep kan instellen bij de bestuursrechter. Alleen wie een voldoende objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang heeft dat rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit, is belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb. Bij een uitsluitend van een andere betrokkene afgeleid belang wordt niet voldaan aan de eis dat een belang rechtstreeks betrokken is bij het bestreden besluit.

Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. is niet de vergunninghouder. Haar perceel grenst aan het perceel waarop de ark wordt geplaatst. Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. bezig is met de inrichting van haar perceel met onder andere walvoorzieningen en ontsluitingen mede ten behoeve van de recreatieark van [appellant sub 1]. Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. heeft naar het oordeel van de Afdeling geen rechtstreeks belang bij het besluit, maar enkel een van [appellant sub 1] afgeleid belang. Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. is daarom geen belanghebbende. Haar hoger beroep moet niet-ontvankelijk worden verklaard

#### Procesbelang

8. Volgens de VvE en anderen hebben het college en [appellant sub 1] geen belang meer bij hun hoger beroep. Zij wijzen erop dat de geldingsduur van de omgevingsvergunning is verstreken.

8.1. De Afdeling beoordeelt de vraag of [appellant sub 1] en het college nog belang hebben bij de behandeling van hun hoger beroep naar de stand van zaken ten tijde van deze uitspraak. De geldingsduur van de vergunning voor het realiseren van een aanlegplaats en het bouwen van een recreatieark op het perceel is inmiddels verstreken. Dit betekent dat [appellant sub 1] en het college in beginsel geen belang meer hebben bij de behandeling van hun hoger beroep. Dit kan anders zijn als een inhoudelijk oordeel over de rechtmatigheid van de verleende vergunning kan worden betrokken bij eventuele toekomstige aanvragen voor een vergunning en de toetsing daarvan.

8.2. [appellant sub 1] heeft geen nieuwe aanvraag om verlening van een omgevingsvergunning ingediend. De Afdeling leidt evenwel uit het verhandelde op de zitting af dat [appellant sub 1] de ark legaal op deze locatie wil laten liggen, maar ervan uitging dat de uitspraak van de rechtbank aan het indienen van een nieuwe aanvraag in de weg stond. Omdat een inhoudelijk oordeel over de rechtmatigheid van de verleende vergunning kan worden betrokken bij een eventuele toekomstige aanvraag voor een vergunning en de toetsing daarvan, is de Afdeling van oordeel dat [appellant sub 1] en het college belang hebben bij een beoordeling van hun hoger beroep.

#### Beoordeling van de hoger beroepen

9. De VvE en anderen hebben incidenteel hoger beroep ingesteld onder de voorwaarde dat het hoger beroep van het college en/of dat van [appellant sub 1] gegrond is. Omdat de hoger beroepen van het college en [appellant sub 1], zoals hierna wordt overwogen, gegrond zijn, is deze voorwaarde vervuld en komt de Afdeling toe aan het bespreken van het incidenteel

hoger beroep. De Afdeling zal bij de bespreking van hogerberoepsgronden over de Verordening eerst de hogerberoepsgrond van de VvE en anderen over artikel 5.1.2 bespreken en daarna de hogerberoepsgrond van het college en [appellant sub 1] over artikel 5.5.1, waarin de mogelijkheid wordt geboden om af te wijken van artikel 5.1.2.

Belanghebbendheid

10. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank ten onrechte [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb heeft aangemerkt. Hij voert aan dat zij geen feitelijke gevolgen ondervinden van het besluit. De ark ligt op geruime afstand van de woningen en wordt zodanig landschappelijk ingepast, dat deze wegvalt in de oever.

Het college en [appellant sub 1] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat de VvE belanghebbende is. [appellant sub 1] voert aan dat de VvE geen collectieve belangen behartigt. [appellant sub 1] en het college voeren aan dat de VvE geen relevante feitelijke werkzaamheden verricht.

10.1. De recreatieark heeft een lengte van 27 m, een breedte van 7 m en een hoogte van 6 m. De oppervlakte van de ark is 203 m<sup>2</sup>. De ark bestaat deels uit twee verdiepingen. De percelen van [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] liggen op een afstand van ongeveer 160 m tot 300 m tot de ark. Tussen de percelen en de ark ligt open water.

10.2. De rechtbank heeft overwogen dat, gelet op de ruimtelijke uitstraling van wat met de verleende omgevingsvergunning wordt beoogd, [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervinden van de activiteiten die in het bestreden besluit worden toegestaan. De rechtbank achtte daarbij van belang dat de woningen zijn gelegen op minder dan 300 m afstand van de locatie van de ark en dat [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] - gelet op het feit dat het gebied tussen de locatie van de ark en de recreatiewoningen open en onbebouwd is - zicht hebben op de ark.

De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte tot dit oordeel is gekomen.

10.3. De rechtbank heeft verder terecht overwogen dat de VvE ook belanghebbende is bij het besluit. Blijkens artikel 3, eerste lid, van de statuten van de VvE heeft de vereniging ten doel het behartigen van de gemeenschappelijke belangen van eigenaren van woonhuizen en grond behorende tot de Suder Burd te Grou, gemeente Boarnsterhim. Naar het oordeel van de Afdeling is sprake van een collectief belang dat de VvE in het bijzonder behartigt. De Afdeling is verder van oordeel dat de VvE door het optreden in rechte in dit geval een bundeling van rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken individuele belangen tot stand brengt waarmee effectieve rechtsbescherming gediend kan zijn, in vergelijking met het afzonderlijk optreden van een groot aantal individuele natuurlijke of rechtspersonen die door het bestreden besluit rechtstreeks in hun belangen worden getroffen. In de door de VvE tot stand gebrachte bundeling van deze individuele belangen kunnen de in artikel 1:2, derde lid, van de Awb genoemde feitelijke werkzaamheden besloten worden geacht. Het betoog dat de VvE geen relevante feitelijke werkzaamheden verricht, behoeft daarom geen bespreking.

10.4. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank de VvE en [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] terecht als belanghebbende aangemerkt.

Het betoog slaagt niet.

#### De Verordening

11. De VvE en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat, omdat geen sprake is van een complex van recreatiewoningen, de omgevingsvergunning niet valt onder de werking van artikel 5.1 van de Verordening. Zij voeren aan dat door het verlenen van de omgevingsvergunning voor de recreatieark van [appellant sub 1] een complex van recreatiewoningen in de zin van artikel 1.25 van de Verordening ontstaat. Zij wijzen erop dat dat ten westen van de landtong al langere tijd een recreatieark ligt en dat de landtong een terrein is als bedoeld in artikel 1.25 van de Verordening. De VvE en anderen voeren verder aan dat, ook als de bestaande ark buiten beschouwing wordt gelaten, er sprake is van een complex van recreatiewoningen. Zo'n complex is volgens hen weliswaar niet formeel vergund, maar het was en is wel de evidente bedoeling van het college om dat te doen.

11.1. De Afdeling stelt voorop dat de hier aan de orde zijnde omgevingsvergunning ingevolge artikel 1.85 van de Verordening een ruimtelijk plan is in de zin van de Verordening. Artikel 5.1.2 van de Verordening geeft de voorwaarden waaronder in een ruimtelijk plan een nieuw complex aan recreatiewoningen kan worden toegestaan. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat dit artikel hier niet van toepassing is. Met het verlenen van de omgevingsvergunning wordt immers niet een complex van recreatiewoningen toegestaan. De Afdeling wijst er in dit verband ten eerste op dat de omgevingsvergunning slechts betrekking heeft op één recreatieark. De Afdeling wijst er verder op dat uit artikel 1.25 van de Verordening blijkt dat, om te kunnen spreken van een complex aan recreatiewoningen, er sprake moet zijn van een terrein van enige omvang en een inrichting bestemd om meerdere recreatiewoningen in samenhang te plaatsen of geplaatst te houden met bijbehorende gemeenschappelijke faciliteiten. Uit de stukken en het verhandelde op de zitting blijkt niet dat de landtong een inrichting heeft bestemd om meerdere recreatiewoningen in samenhang te plaatsen of geplaatst te houden. Tussen de door de VvE en anderen genoemde al aanwezige ark aan de westzijde van de landtong en de nieuwe ark van [appellant sub 1] bestaat ook geen samenhang. Ook zijn er op de landtong geen bijbehorende gemeenschappelijke faciliteiten. Daargelaten of, zoals de VvE en anderen aanvoeren, het de bedoeling van het college zou zijn om zo'n complex te vergunnen, geldt dat dat met de verlening van de omgevingsvergunning aan [appellant sub 1] niet is gebeurd.

Het betoog slaagt niet.

12. Het college en [appellant sub 1] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de omgevingsvergunning in strijd met artikel 5.5.1 van de Verordening heeft verleend. Volgens hen is dat artikel in deze zaak ook niet van toepassing. Zij voeren, samengevat weergegeven, aan dat artikel 5.5.1 betrekking heeft op het toestaan van recreatieve voorzieningen, waaronder volgens de Verordening een verblijfsrecreatieve inrichting wordt verstaan. De Verordening omschrijft zo'n inrichting als een complex van recreatiewoningen. Volgens [appellant sub 1] en het college is van zo'n complex hier geen sprake.

12.1. Op grond van artikel 5.5.1 van de Verordening kunnen, in afwijking van onder meer artikel 5.1.2, buiten een recreatiekern bepaalde recreatieve voorzieningen worden toegestaan. De voorwaarden voor het toestaan van die voorzieningen zijn opgenomen in de onderdelen a tot en met f van dat artikel. Onderdeel d van artikel 5.5.1 gaat over nieuwe recreatiewoningen.

12.2. De rechtbank heeft overwogen dat aan de voorwaarde van onderdeel d niet is voldaan, zodat het college de omgevingsvergunning in strijd met dat artikel heeft verleend. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank dit ten onrechte overwogen. Zij overweegt daarover als volgt.

Artikel 5.5.1 heeft betrekking op het toestaan van recreatieve voorzieningen. Een recreatieve voorziening is ingevolge artikel 1.81 van de Verordening, voor zover van belang, een verblijfsrecreatieve inrichting. Onder een verblijfsrecreatieve inrichting wordt ingevolge artikel 1.95, voor zover hier van belang, verstaan een complex van recreatiewoningen. Zoals hiervoor onder 11.1 is overwogen, wordt met de verlening van de omgevingsvergunning geen complex van recreatiewoningen toegestaan. Dat, zoals de VvE en anderen in hun schriftelijke uiteenzetting aanvoeren, in de definitie van recreatiewoning in artikel 1.82 van de Verordening het woord 'verblijfsrecreatieve' terugkomt, maakt dat niet anders. Dat betekent dat artikel 5.5.1 in dit geval niet van toepassing is. Dat heeft de rechtbank niet onderkend. Zij heeft het besluit op bezwaar ten onrechte vernietigd en het primaire besluit ten onrechte herroepen.

Het betoog slaagt. Dat wat het college voor het overige heeft aangevoerd over artikel 5 van de Verordening, behoeft geen bespreking.

Overige gronden

13. Het betoog van [appellant sub 1] dat de rechtbank een ongerechtvaardigde inbreuk maakt op zijn recht op eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden is gebaseerd op de omstandigheid dat de rechtbank het besluit van 11 maart 2020 heeft herroepen omdat de vergunningverlening volgens haar in strijd is met artikel 5.1.1 van de Verordening, waarbij volgens [appellant sub 1] bovendien van belang is dat de toepasselijkheid van dit artikel op de zitting bij de rechtbank niet is besproken. Omdat het betoog van [appellant sub 1] over artikel 5.5.1 van de Verordening slaagt en de Afdeling tot het oordeel komt dat de rechtbank het primaire besluit ten onrechte heeft herroepen, behoeft de beroepsgrond over artikel 1 van het Eerste Protocol geen inhoudelijke bespreking.

14. Het college betoogt dat de rechtbank hem ten onrechte heeft veroordeeld tot vergoeding van de door de VvE en anderen gemaakte proceskosten.

14.1. Gelet op wat hiervoor is overwogen, heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat de omgevingsvergunning in strijd met artikel 5.5.1 van de Verordening is verleend. Zij heeft daarom ook ten onrechte om die reden het beroep van de VvE en anderen gegrond verklaard en het college veroordeeld in de door de VvE en anderen gemaakte proceskosten voor de behandeling van het beroep.

Het betoog slaagt.

Conclusie over de hoger beroepen

15. Het hoger beroep van Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. is niet-ontvankelijk. De hoger beroepen van het college en [appellant sub 1] zijn gegrond. Het voorwaardelijk incidenteel hoger beroep van de VvE en anderen is ongegrond. De aangevallen uitspraak moet worden vernietigd. De rechtbank is niet toegekomen aan een beoordeling van de overige beroepsgronden van de VvE en anderen tegen het besluit van 17 november 2020. De Afdeling zal die beroepsgronden hierna alsnog beoordelen.

16. Het college hoeft de door de VvE en anderen gemaakte proceskosten voor de

behandeling van het hoger beroep niet te vergoeden. Het moet de door [appellant sub 1] gemaakte proceskosten voor de behandeling van het hoger beroep wel vergoeden.  
Beoordeling van de overige beroepsgronden

17. De VvE en anderen betogen dat het college de omgevingsvergunning heeft verleend in strijd met artikel 7.1.1, eerste en tweede lid, van de Verordening. Zij voeren aan dat de locatie van de ark is gelegen in de EHS. Met de omgevingsvergunning wordt niet voorzien in behoud, herstel of ontwikkeling van de natuurlijke kenmerken en waarden van de EHS. Volgens hen leidt de aanwezigheid van de ark tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het gebied en tot een significante vermindering van de oppervlakte van de EHS.

17.1. [appellant sub 1] voert aan dat artikel 8:69a van de Awb in de weg staat aan een vernietiging van een besluit wegens strijd met artikel 7 van de Verordening. De Afdeling overweegt hierover als volgt.

17.2. De bepalingen in de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) over de beoordeling van een omgevingsvergunning die gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Zoals de Afdeling heeft overwogen in overzichtsuitspraak van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), onder 10.51, 10.52 en 10.56, beroept een natuurlijk persoon, indien hij een beroep doet op de bepalingen van de Wnb die strekken tot de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied, zich op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen.

De individuele belangen van een natuurlijke persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, kunnen echter zo verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen. Deze situatie doet zich concreet voor ingeval het betreffende gebied deel uitmaakt van leefomgeving van appellant. In dat geval raakt de aantasting van het gebied immers ook zijn belang bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving. Bij de beantwoording van de vraag of verwevenheid als hiervoor bedoeld kan worden aangenomen, wordt onder meer rekening gehouden met de situering van de woning van de appellant, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van appellant en het natuurgebied, met hetgeen aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, gehele of gedeeltelijke directe zicht vanuit de woning op het gebied.

Een rechtspersoon waarvan de statutaire doelstelling niet is gericht op de bescherming van natuurbelangen als zodanig, kan in rechte niet opkomen voor het algemeen belang bij de bescherming van de natuurwaarden van een bepaald gebied (uitspraak van 13 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:295](#) (Arnhem)). Indien echter een rechtspersoon waarvan de statutaire doelstelling niet is gericht op de bescherming van natuurbelangen als zodanig, in lijn met haar statutaire doelstelling, opkomt voor de collectieve belangen van bewoners van een bepaald gebied bij een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving en het Natura 2000-gebied, voor de bescherming waarvan zij in rechte opkomt, deel uitmaakt van de leefomgeving van de bewoners waarvoor de rechtspersoon opkomt, kan niet geoordeeld worden dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van deze rechtspersoon

Zoals in de genoemde overzichtsuitspraak van 11 november 2020, onder 10.63, is overwogen is het voorgaande ook van belang voor andere normen die strekken ter

bescherming van natuurgebieden, zoals provinciale normen die strekken tot bescherming van een natuurnetwerk, zoals de EHS.

17.3. De recreatieark van [appellant sub 1] ligt in het gebied dat door de provincie is aangewezen als EHS. Het terrein met de recreatiewoningen behoort niet tot de EHS, maar dat terrein is wel door de EHS omgeven. De afstand van de recreatiewoningen tot de EHS is maximaal 100 m. Het gebied tussen de recreatiewoningen en de EHS is onbebouwd en open en er bestaat vrij zicht op de EHS. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de individuele belangen van [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] bij het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving, waarvan een EHS deel uitmaakt, zo verweven zijn met de algemene belangen die de Verordening beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Verordening kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Gelet hierop kan evenmin worden geoordeeld dat betrokken normen van de Verordening kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van de VvE.

17.4. Ingevolge artikel 7.1.1, eerste lid, van de Verordening moet een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op gronden in de EHS voorzien in een passende bestemming met gebruiksregels gericht op behoud, herstel of ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de gronden. Dat ruimtelijk plan mag ingevolge het tweede lid geen activiteiten en ontwikkelingen mogelijk maken die leiden tot significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gronden, of tot significante aantasting van de samenhang tussen gebieden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur.

17.5. Het college heeft zich in het besluit op bezwaar op het standpunt gesteld dat de ark geen gevolgen heeft voor de EHS, dat de ark slechts gedeeltelijk in de EHS ligt en dat er daardoor geen door de EHS beschermde waarden onevenredig worden aangetast.

17.6. Het college heeft niet gemotiveerd dat met de verlening van de omgevingsvergunning sprake is van een passende bestemming als bedoeld in artikel 7.1.1, eerste lid, van de Verordening. Het heeft evenmin gemotiveerd dat de verlening van de omgevingsvergunning niet leidt tot een significante aantasting als bedoeld in het tweede lid van dat artikel. De Afdeling wijst er in dit verband nog op dat het college ervan uitgaat dat de ark slechts gedeeltelijk in de EHS ligt, terwijl uit de stukken en het verhandelde op de zitting blijkt dat de ark daar bijna volledig in ligt. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college zich daarom niet op het standpunt kunnen stellen dat de omgevingsvergunning niet in strijd met artikel 7.1.1 van de Verordening is verleend.

Het betoog slaagt.

Conclusie over het beroep

18. Het beroep van de VvE en anderen is gegrond. Het besluit van 17 november 2020 moet wegens strijd met artikel 7:12, eerste lid, van de Awb, worden vernietigd. Wat voor het overige is aangevoerd over het gemeentelijk beleid en de noodzaak tot verplaatsing van de ark behoeft geen bespreking.

19. Het college moet de voor de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep van Grouster Vastgoed Maatschappij B.V. niet-ontvankelijk;
- II. verklaart de hoger beroepen van [appellant sub 1] en het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden gegrond;
- III. verklaart het incidenteel hoger beroep van Vereniging van Eigenaren Suder Burd, [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] ongegrond;
- IV. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 8 april 2022 in zaak nr. 21/42;
- V. verklaart het beroep gegrond;
- VI. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden van 17 november 2020, kenmerk Z227450-2020;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VIII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden tot vergoeding van bij Vereniging van Eigenaren Suder Burd, [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.750,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- IX. verstaat dat de griffier van de Raad van State aan [appellant sub 1] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 548,00 voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt;
- X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Leeuwarden aan Vereniging van Eigenaren Suder Burd, [appellant sub 2A], [appellant sub 2B], [appellant sub 2C], [appellant sub 2D] en [appellant sub 2E] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 354,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. A.J.C. de Moor-van Vugt, voorzitter, en mr. B. Meijer en H. Benek, leden, in tegenwoordigheid van mr. N.D.T. Pieters, griffier.

w.g. De Moor-van Vugt  
voorzitter

w.g. Pieters  
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 november 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 [...].

### Artikel 2.10

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 [...] tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12 [...].

### Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

[...]

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen,

[...].

## Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht

### Artikel 4

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

## Verordening Romte Fryslân 2014

### Artikel 1.25 Complex van recreatiewoningen:

een terrein van enige omvang, blijkens de inrichting bestemd om meerdere recreatiewoningen in samenhang te plaatsen of geplaatst te houden, inclusief bijbehorende gemeenschappelijke faciliteiten.

Artikel 1.81 Recreatieve voorziening:

een dagrecreatieve inrichting, een verblijfsrecreatieve inrichting, of een jachthaven.

Artikel 1.82 Recreatiewoning:

een gebouw of deel van een gebouw dat naar de aard en inrichting is bedoeld voor verblijfsrecreatieve bewoning door een huishouden of daarmee gelijk te stellen groep van personen, dat het hoofdverblijf elders heeft.

Artikel 1.85 Ruimtelijk plan:

[...].

d. een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid juncto artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht juncto artikel 4 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht, met uitzondering van een omgevingsvergunning voor het hergebruik van bouwwerken voor de opvang dan wel andersoortige huisvesting van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;

[...].

Artikel 1.95 Verblijfsrecreatieve inrichting:

een kampeerterrein of een complex recreatiewoningen.

Artikel 5.1 Recreatiewoningen.

Artikel 5.1.2

1. In een ruimtelijk plan kan een nieuw complex van recreatiewoningen uitsluitend worden toegestaan in, aansluitend aan of nabij een recreatiekern, tot een maximum aantal van 50 recreatiewoningen.

2. In afwijking van het eerste lid kan een maximum aantal van 200 recreatiewoningen worden toegestaan, mits in het ruimtelijk plan is vastgelegd dat minimaal 75% van de recreatiewoningen wordt verhuurd in de vorm van een bedrijfsmatige exploitatie.

Artikel 5.5 Kleinschalige dag- en verblijfsrecreatie

Artikel 5.5.1

1. In afwijking van de artikelen 5.1.2, 5.2.2, en 5.3.2 kunnen in een ruimtelijk plan buiten een recreatiekern de volgende recreatieve voorzieningen worden toegestaan:

a. een kleinschalig kampeerterrein van maximaal 15 standplaatsen op of aansluitend aan het erf van een agrarisch bedrijf, woning of bedrijf;

b. kleinschalige vormen van logies in bestaande bebouwing op het erf van een agrarisch, woning of bedrijf;

c. maximaal 15 recreatiewoningen in bestaande bebouwing op het erf van een agrarisch, woning, of bedrijf;

d. maximaal 15 recreatiewoningen in de vorm van nieuwe bebouwing binnen of aangrenzend aan bestaand stedelijk gebied, mits die onderdeel zijn van één fysiek samenhangend project dat leidt tot herbestemming en -gebruik van bestaande bebouwing in bestaand stedelijk gebied;

- e. maximaal 10 trekkershutten op het erf van een agrarisch bedrijf of voormalig agrarisch, aansluitend op bestaande bebouwing;
- f. groepsaccommodatie op het erf van een agrarisch bedrijf of voormalig agrarisch bedrijf, in of aansluitend op bestaande bebouwing.

2. [...].

## Artikel 7.1 Ecologische hoofdstructuur

### Artikel 7.1.1

1. Een ruimtelijk plan dat betrekking heeft op gronden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur zoals begrensd op de van deze verordening deel uitmakende kaart Natuur voorziet in een passende bestemming met gebruiksregels gericht op behoud, herstel of ontwikkeling van de wezenlijke kenmerken en waarden van de gronden.
2. Een ruimtelijk plan voor gronden zoals bedoeld in het eerste lid maakt geen activiteiten en ontwikkelingen mogelijk die leiden tot significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een significante vermindering van de oppervlakte van die gronden, of tot significante aantasting van de samenhang tussen gebieden die deel uitmaken van de ecologische hoofdstructuur.

[...].