

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA2231
Datum uitspraak	4 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 januari 2004 heeft de raad der gemeente Terschelling (hierna: de gemeenteraad) verklaard dat een partiële herziening van het bestemmingsplan wordt voorbereid voor het perceel, kadastraal bekend gemeente Terschelling, sectie [...], nummer [...], plaatselijk bekend als [locatie] te Terschelling (hierna: het perceel).

Volledige tekst

200603240/1.

Datum uitspraak: 4 april 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellante], wonend te [woonplaats],

tegen de uitspraak in zaak no. 04/1205 van de rechtbank Leeuwarden van 16 maart 2006 in het geding tussen:

appellante

en

1. de raad der gemeente Terschelling,
2. het college van burgemeester en wethouders van Terschelling.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 januari 2004 heeft de raad der gemeente Terschelling (hierna: de gemeenteraad) verklaard dat een partiële herziening van het bestemmingsplan wordt voorbereid voor het perceel, kadastraal bekend gemeente Terschelling, sectie [...], nummer [...], plaatselijk bekend als [locatie] te Terschelling (hierna: het perceel).

Bij besluit van 13 januari 2004 heeft de gemeenteraad krachtens artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) vrijstelling verleend ten behoeve van het bouwen van een woning met garage op het perceel.

Bij besluit van 28 januari 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders van Terschelling (hierna: het college) aan [vergunninghouder] bouwvergunning verleend voor het bouwen van een woning met garage op het perceel.

Bij besluit van 8 september 2004 heeft het college de door appellante tegen de besluiten van 13 januari 2004 en van 28 januari 2004 gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 16 maart 2006, verzonden op 17 maart 2006, heeft de rechtbank Leeuwarden (hierna: de rechtbank) het daartegen door appellante ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft appellante bij brief van 27 april 2006, bij de Raad van State ingekomen op 1 mei 2006, hoger beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 28 mei 2006. Deze brieven zijn aangehecht.

Bij brief van 28 november 2006 hebben de gemeenteraad en het college van antwoord gediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 28 februari 2007, waar appellante, vertegenwoordigd door P.L. Reedeker, gemachtigde, en de gemeenteraad en het college, beide vertegenwoordigd door H.T. Smit, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is vergunninghouder, als partij, gehoord.

2. Overwegingen

2.1.1. De gemeenteraad en het college betogen tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat appellante niet als belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) kan worden aangemerkt. Reeds de hoedanigheid van appellante als eigenares van gronden in de directe nabijheid van het perceel, maakt dat zij een rechtstreeks bij het voorbereidingsbesluit en de verlening van de bouwvergunning betrokken belang heeft in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

Anders dan de gemeenteraad en het college ter zitting hebben betoogd, is het processueel belang van appellante niet komen te vervallen met de uitspraak van de Afdeling van 8 februari 2006, in zaak no. 200502863/1 waardoor de weigering van de gemeenteraad aan appellante vrijstelling te verlenen voor de bouw van een woning op haar perceel onherroepelijk is geworden. Die weigering laat onverlet dat appellante een processueel belang heeft bij een uitspraak over het bouwplan van vergunninghouder nu dat bouwplan is gesitueerd in de nabijheid van de gronden van appellante en van betekenis is voor de (natuurlijke) waarde van die gronden, waarop een bosbestemming rust.

2.2. Ingevolge artikel 7:11, eerste lid, van de Awb vindt, indien het bezwaar ontvankelijk is, op grondslag daarvan een heroverweging van het bestreden besluit plaats.

Ingevolge artikel 10:3, eerste lid, van de Awb kan een bestuursorgaan mandaat verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald of de aard van de bevoegdheid zich tegen de mandaatverlening verzet.

2.2.1. Bij besluit van 20 april 2004, voor zover thans van belang, heeft de gemeenteraad de afhandeling van de bezwaarschriften tegen het voorbereidingsbesluit van 13 januari 2004 gemandateerd aan het college, voor zover het besluit niet afwijkt van het eerder door de gemeenteraad genomen besluit.

2.2.2. Ambtshalve beziet de Afdeling of de beslissing op bezwaar van 8 september 2004, voor zover die betrekking heeft op het voorbereidingsbesluit, bevoegd is genomen door het college namens de gemeenteraad.

De heroverweging, bedoeld in artikel 7:11 van de Awb, vergt dat de beslissing op bezwaar

binnen de directe invloedssfeer van het bestuursorgaan behoort te worden genomen. De functies van de bezwaarprocedure (beleidsvorming en interne controle) brengen met zich dat mandaat van de bevoegdheid om op bezwaar te beslissen niet mag worden verleend aan een niet ondergeschikte. Nu de aard van de bevoegdheid zich in dit geval tegen de mandaatverlening aan het college verzet, is de beslissing op bezwaar van 8 september 2004 voor wat het voorbereidingsbesluit aangaat genomen in strijd met artikel 10:3, eerste lid, van de Awb. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

2.2.3. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd, voor zover het beroep tegen het besluit tot handhaving van het voorbereidingsbesluit van 13 januari 2004 ongegrond is verklaard. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 8 september 2004 in zoverre alsnog gegrond verklaren. De beslissing op bezwaar komt eveneens voor vernietiging in aanmerking, voor zover daarbij het bezwaar tegen het voorbereidingsbesluit van 13 januari 2004 ongegrond is verklaard. De gemeenteraad dient alsnog op het bezwaar tegen het voorbereidingsbesluit van 13 januari 2004 te beslissen.

2.3. De Afdeling stelt vast dat ten tijde van het besluit van 8 september 2004 het voorbereidingsbesluit van 13 januari 2004 nog van kracht was, zodat ten tijde van de beslissing op bezwaar voldaan was aan de in artikel 19, vierde lid, van de WRO gestelde voorwaarde voor het verlenen van de vrijstelling. Gelet op artikel 49, vijfde lid, van de Woningwet was het college in heroverweging bevoegd te beslissen op het bezwaar tegen die vrijstelling.

2.4. Het bouwplan is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Hoorn", waarin het perceel de bestemming "Bosgebied" heeft. Teneinde bouwvergunning voor het bouwplan te kunnen verlenen, heeft het college gebruik gemaakt van de door de gemeenteraad bij besluit van 13 januari 2004 verleende vrijstelling krachtens artikel 19, eerste lid, van de WRO.

2.5. Ingevolge artikel 19, eerste lid, van de WRO kan de gemeenteraad, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing en vooraf van gedeputeerde staten de verklaring is ontvangen, dat zij tegen het verlenen van vrijstelling geen bezwaar hebben. Onder een goede ruimtelijke onderbouwing wordt bij voorkeur een gemeentelijk, intergemeentelijk of regionaal structuurplan verstaan. Indien er geen structuurplan is of wordt opgesteld, wordt bij de ruimtelijke onderbouwing in elk geval ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan, dan wel wordt er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied.

Ingevolge het vierde lid van artikel 19 van de WRO wordt vrijstelling krachtens het eerste lid niet verleend voor een project dat wordt uitgevoerd in een gebied waarvoor het bestemmingsplan niet tijdig overeenkomstig artikel 33, eerste lid, van de WRO is herzien of geen vrijstelling overeenkomstig artikel 33, tweede lid, van de WRO is verleend, tenzij voor het gebied een voorbereidingsbesluit geldt of een ontwerp voor een herziening ter inzage is gelegd.

Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de WRO kan de gemeenteraad verklaren dat een nieuw bestemmingsplan wordt voorbereid (voorbereidingsbesluit).

2.6. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het de gemeenteraad niet vrijstond ten aanzien van het perceel een voorbereidingsbesluit te nemen en een vrijstellingsprocedure te volgen. Daartoe voert zij aan dat de gemeenteraad, nu goedkeuring

was onthouden aan het betreffende gedeelte van het bestemmingsplan, ingevolge artikel 30, eerste lid, van de WRO gehouden was terzake een nieuw bestemmingsplan vast te stellen.

2.6.1. Dit betoog faalt. Zoals de Afdeling eerder heeft geoordeeld in de uitspraak van 8 februari 2006 in zaak no. 200501120/1, heeft de wetgever met artikel 19, eerste lid, van de WRO voorzien in een naast de bestemmingsplanprocedure staande en los daarvan toepasbare bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling van het geldende bestemmingsplan voor een project. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 7 december 2005 in zaak no. 200410133/1 staat het de gemeenteraad vrij - indien voldaan is aan de toepassingsvereisten van artikel 19, eerste lid, van de WRO - toepassing te geven aan de in dat artikellid neergelegde zelfstandige projectprocedure, zonder dat een nadere motivering van die keuze is vereist. Dat de gemeenteraad ingevolge artikel 30, eerste lid, van de WRO gehouden was terzake van het perceel een bestemmingsplanprocedure te starten, staat derhalve - nu ook overigens wordt voldaan aan de wettelijke vereisten van artikel 19, eerste lid, van de WRO - niet in de weg aan zijn bevoegdheid tot het verlenen van vrijstelling van het geldende bestemmingsplan voor het bouwplan.

2.7. Appellante betoogt tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat de beslissing om vrijstelling te verlenen is beïnvloed door tot de gemeenteraad behorende personen die een persoonlijk belang bij dit besluit hebben. Dat, naar appellante betoogt, enkele gemeenteraadsleden de regelgeving inzake permanente bewoning van recreatiewoningen overtreden, staat in een te ver verwijderd verband tot het nemen van de beslissing tot verlening van de onderhavige vrijstelling om te kunnen oordelen dat zij een persoonlijk belang hebben bij dit besluit.

2.8. Appellante betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de ruimtelijke onderbouwing voor het project onvoldoende is.

2.8.1. De ruimtelijke onderbouwing van het project is neergelegd in de bij het vrijstellingsbesluit van 13 januari 2004 behorende bijlagen, bestaande uit een rapport van Buro Vijn B.V. (hierna: Vijn) van 18 januari 2002, een ambtelijk advies van 14 oktober 2002, het gemeenteblad van 2 december 2003 en een door vergunninghouder ingebracht rapport, getiteld "Een onderzoek naar de natuurwaarden van kavel I 537 langs de Lergerbosweg, Hoorn-Terschelling" van het Zumkehr Ecologisch Adviesbureau (hierna: Zumkehr) van september 2003.

2.8.2. De gemeenteraad stelt zich in de ruimtelijke onderbouwing - aansluitend bij het beleid terzake van zogenoemde "invullocaties", zoals vervat in het bestemmingsplan "Hoorn" - op het standpunt dat invulling van het perceel een versterking van de ruimtelijke structuur is. Het circa 16 meter brede en circa 43 meter diepe perceel is gelegen aan de westkant van de Lergerbosweg en vormt de uitloper van het westelijk gelegen deel van het Lergerbos. Dit deel van het Lergerbos bestaat vrijwel geheel uit een aaneengesloten lint van bebouwing, waarin het perceel zich als een zogenoemde "restruimte" manifesteert.

Deze omstandigheid, en de omstandigheid dat met het realiseren van het bouwplan aan de in het bestemmingsplan "Hoorn" terzake van zogenoemde invullocaties opgenomen criteria wordt voldaan, in aanmerking genomen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de gemeenteraad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat invulling van het perceel de voorkeur verdient boven het bouwen op een uitbreidingslocatie.

2.8.3. In het rapport van Zumkehr wordt geconcludeerd dat de bouw van een woning op het perceel ecologisch aanvaardbaar is en geen strijd oplevert met natuurwetgeving. Wel dienen hiertoe maatregelen te worden getroffen om de functie van het perceel als verbindingszone

in stand te houden en dient het verlies van 360 m² elzenhakhout op enige wijze te worden gecompenseerd, aldus dit rapport. Blijkens de verklaring van geen bezwaar heeft overleg tussen het college en vergunninghouder ertoe geleid dat tot financiële compensatie is besloten; vergunninghouder zal een bedrag storten in het groenfonds dat voor dit doel wordt geopend.

Appellante betoogt tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat het rapport van Zumkehr onvoldoende zorgvuldig tot stand is gekomen en zodanige gebreken bevat, dat het college het niet aan zijn oordeelsvorming ten grondslag mocht leggen. In dit verband is van belang dat appellante haar betoog onvoldoende feitelijk heeft onderbouwd, nu zij slechts verwijst naar oudere publicaties, niet nader aangeduide gegevens en e-mails van diverse onderzoeksinstituten.

Blijkens het rapport van Zumkehr heeft het perceel zijn functie van verbindingzone eerst verkregen nadat de omliggende percelen langs de Lergerbosweg zijn bebouwd. Voorts is het mogelijk bij het realiseren van het bouwplan maatregelen te treffen, waardoor de verbindingfunctie van het perceel in stand kan worden gehouden, aldus het rapport van Zumkehr. De rechtbank heeft op goede gronden geoordeeld dat het college het standpunt heeft kunnen innemen dat de natuurwaarden op het perceel en de in de Ecologische Hoofdstructuur op Terschelling vervatte doelstelling om natuurgebieden door middel van verbindingzones met elkaar te verbinden het bouwplan niet in de weg staan.

2.8.4. De conclusie is dat geen aanleiding bestaat het oordeel van de rechtbank dat het bouwplan is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing voor onjuist te houden. Het betoog van appellante slaagt niet.

2.9. Appellante betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college ten onrechte gebruik heeft gemaakt van de bij besluit van 21 oktober 2003 door het college van gedeputeerde staten na heroverweging verleende verklaring van geen bezwaar. Hiertoe voert zij aan dat het besluit in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en de Huisvestingswet, alsmede dat het college van gedeputeerde staten niet in redelijkheid aan het algemeen belang van het vervullen van woningbehoefte meer gewicht heeft kunnen toekennen dan aan het belang van het behoud van natuurwaarden.

2.9.1. In het besluit van 21 oktober 2003 heeft het college van gedeputeerde staten de verlening van de verklaring van geen bezwaar aldus onderbouwd: "Reeds gedurende een langere periode is de druk op de Terschellinger woningmarkt groot te noemen. Ons is bekend dat er een structureel woningtekort is en dat het aanbod van woningen bij lange na niet kan voldoen aan de concrete vraag. De onlangs gestarte uitbreiding (Noordermiede) bij Midsland biedt hierin enig, maar nog niet voldoende soelaas. Het onderhavige bouwplan heeft betrekking op een invullocatie in de kom van Hoorn. Zoals hierboven reeds is opgemerkt heeft de invulling van woningbouw op invullocaties onze voorkeur boven planmatige uitbreidingen aan de randen van het dorp. De bouw van de woning op de omstreden locatie te Hoorn zal, zo stellen wij, mede bijdragen in het vervullen van de woningbehoefte. Gezien de aangetoonde grote woningbehoefte op het eiland en de specifieke omstandigheid dat het gehele eiland, met uitzondering van de bebouwde kommen en de recreatiegebieden is aangewezen als EHS-gebied (ecologische hoofdstructuur), menen wij dat er in dit geval sprake is van een zwaarwegend maatschappelijk belang. Dit belang hebben wij afgewogen tegen het belang tot instandhouding van het bosperceel aan de Lergerbosweg. Na ampel beraad kennen wij in dit geval meer waarde toe aan het vervullen van de woningbehoefte van een gezin dat bovendien reeds economisch en maatschappelijk gebonden is aan het eiland en minder belang aan de landschappelijke en ecologische waarde

van het bosperceel aan de Lergerbosweg. Wij achten het daarbij van essentieel belang dat de in het geding zijnde natuurwaarden op een adequate wijze worden gecompenseerd."

Gelet op deze motivering heeft het college van gedeputeerde staten in redelijkheid het algemeen belang bij het vervullen van woningbehoefte op Terschelling mogen laten prevaleren boven het belang bij het behoud van de natuurwaarden op het perceel. Anders dan appellante betoogt was niet de economische gebondenheid van vergunninghouder, maar de woningbehoefte in het algemeen doorslaggevend in de door het college van gedeputeerde staten gemaakte afweging. Er bestaat dan ook geen grond voor het oordeel dat het besluit van 21 oktober 2003 in strijd is met artikel 1 van de Grondwet en de Huisvestingswet.

Gelet op het vorenoverwogene heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college de verklaring van geen bezwaar in redelijkheid aan de vrijstelling ten grondslag heeft kunnen leggen.

2.10. De conclusie is dat de rechtbank op goede gronden heeft geoordeeld dat het college de vrijstelling in redelijkheid heeft kunnen verlenen.

2.11. Het hoger beroep is voor het overige ongegrond. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd.

2.12. Van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Leeuwarden van 16 maart 2006 in zaak no. 04/1205, voor zover daarbij het beroep tegen het bij het besluit van het college van 8 september 2004, HS/jg/452 gehandhaafde voorbereidingsbesluit van 13 januari 2004 ongegrond is verklaard;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep in zoverre gegrond;

IV. vernietigt voornoemd besluit van het college van 8 september 2004 in zoverre;

V. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;

VI. gelast dat gemeente Terschelling aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep en van het hoger beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 347,00 (zegge: driehonderd zevenenveertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W. van den Brink, Voorzitter, en mr. C.W. Mouton en mr. R. van der Spoel, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, ambtenaar van Staat.

w.g. Van den Brink w.g. Boermans
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 april 2007

429-476.