

|                  |                                                                                                                                                                                                                                              |
|------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ECLI             | ECLI:NL:RVS:2012:BX3262                                                                                                                                                                                                                      |
| Datum uitspraak  | 1 augustus 2012                                                                                                                                                                                                                              |
| Inhoudsindicatie | Bij besluit van 23 februari 2010 heeft het college geweigerd aan [wederpartij] aanlegvergunning te verlenen ten behoeve van het verlagen van het maaiveld van zijn perceel aan de Hunselerdijk ongenummerd te Grathem (hierna: het perceel). |

Volledige tekst

201112461/1/A1.

Datum uitspraak: 1 augustus 2012

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Leudal,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Roermond van 21 oktober 2011 in zaak nr. 10/1673 in  
het geding tussen:

[wederpartij]

en

het college van burgemeester en wethouders van Leudal.

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 23 februari 2010 heeft het college geweigerd aan [wederpartij] aanlegvergunning te verlenen ten behoeve van het verlagen van het maaiveld van zijn perceel aan de Hunselerdijk ongenummerd te Grathem (hierna: het perceel).

Bij besluit van 2 november 2010 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 21 oktober 2011, verzonden op dezelfde datum, heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 2 november 2010 vernietigd en bepaald dat het college een nieuw besluit op bezwaar moet nemen met inachtneming van hetgeen in die uitspraak is overwogen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 november 2011, hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

[wederpartij] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 juni 2012, waar het college, vertegenwoordigd door P.C.W. van Doorn en J.J.M.L. de Groot, beiden werkzaam bij de gemeente, en [wederpartij], in persoon en bijgestaan door mr. H.P.J.G. Berkers, zijn verschenen.

## 2. Overwegingen

2.1. Op het perceel rust ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Heythuysen 1998" de bestemming "Agrarisch gebied".

Ingevolge artikel 8, lid 5.1, van de planvoorschriften, voor zover hier van belang, is voor het verlagen, vergraven, ophogen of egaliseren van de bodem op deze gronden een aanlegvergunning vereist.

Ingevolge artikel 8, lid 5.3, van de planvoorschriften wordt een aanlegvergunning slechts verleend indien:

a) de werken en/of werkzaamheden nodig zijn ter realisering of ter handhaving van de aan de gronden gegeven bestemmingen, functies of waarden;

b) een toets aan de beschrijving in hoofdlijnen en de kaart voor ruimtelijke karakteristiek en ontwikkeling positief uitvalt;

c) door (de wijze van uitvoeren van) die werken of werkzaamheden, het direct noch indirect te verwachten gevolg is dat de aanwezige waarden van de gronden niet onevenredig worden of kunnen worden aangetast, dan wel de mogelijkheden voor herstel van die waarden niet wezenlijk wordt of worden verkleind;

d) aan de aanlegvergunning voorwaarden worden verbonden die de uit de werken of werkzaamheden voortvloeiende negatieve gevolgen voor de beschermde waarden beperken, opheffen, uitsluiten, overeenkomstig een opgenomen schema.

2.2. Niet in geschil is dat voor de aangevraagde werkzaamheden een aanlegvergunning is vereist. De rechtbank heeft geoordeeld dat het besluit op bezwaar niet op een deugdelijke motivering berust en onzorgvuldig is voorbereid. Zij heeft daartoe overwogen dat het college onvoldoende uiteen heeft gezet waarom medewerking niet mogelijk was vanwege de aard van de werkzaamheden, dan wel, voor zover het college zich op het standpunt stelt dat verlening van de aanlegvergunning alleen mogelijk was onder voorwaarden, zoals bedoeld in artikel 8, lid 5.3, onder d, van de planvoorschriften, dat het geen concrete voorwaarden aan de aanlegvergunning heeft verbonden.

2.3. Het college bestrijdt het oordeel van de rechtbank dat het besluit op bezwaar niet deugdelijk is gemotiveerd en onzorgvuldig is voorbereid. Het college stelt dat de rechtbank er ten onrechte van is uitgegaan dat het verzoek van [wederpartij] van 15 november 2007 moet worden aangemerkt als een aanvraag om aanlegvergunning. Dit verzoek is volgens het college aangehouden en niet geweigerd, zoals de rechtbank heeft overwogen, aldus het college. Voorts heeft de rechtbank volgens het college ten onrechte overwogen dat het onzorgvuldig heeft gehandeld door niet binnen zes weken na de aanvraag een besluit te nemen. Verder is ten onrechte overwogen dat het college de "Nota ontgrondingen gemeente Leudal 2008" aan het primaire besluit ten grondslag had moeten leggen en dat enkel sprake

was van conceptbeleid, aldus het college. Het college betoogt onder verwijzing naar een brief van [wederpartij] van 14 januari 2010 dat de rechtbank heeft miskend dat [wederpartij] niet bereid was tot een passende tegenprestatie. Het college stelt ten slotte dat de rechtbank miskent dat de uitblijvende tegenprestatie niet de enige reden is geweest om de gevraagde vergunning te weigeren. Het betoogt in dit kader dat het in dit geval niet mogelijk is om de gevraagde vergunning te verlenen, aangezien het verlies van de omgevingskwaliteit ten gevolge van de werkzaamheden niet compenseerbaar is door het vorderen van een tegenprestatie. Volgens het college wordt niet voldaan aan de in artikel 8, lid 5.3, onder b en c van de planvoorschriften opgenomen voorwaarden, zodat er geen mogelijkheid is om de in dat lid, onder d genoemde voorwaarden aan de aanlegvergunning te verbinden. Het verwijst verder naar de op 6 oktober 2009 vastgestelde "Nota ontgrondingen 2009" (hierna: de Nota), op grond waarvan [wederpartij] volgens het college een toelichting had moeten geven waarin het maatschappelijk belang van de ontgronding wordt aangetoond. Voorts is geen sprake van een landbouwkundige verbetering als bedoeld in de Nota. Aldus is het volgens het college zowel op grond van het bestemmingsplan als op grond van de Nota niet mogelijk om de gevraagde aanlegvergunning te verlenen.

2.3.1. De stellingen van het college dat de rechtbank heeft geoordeeld dat het aanhouden van de aanvraag onzorgvuldig is en dat de rechtbank heeft overwogen dat ten onrechte geen toepassing is gegeven aan de "Nota ontgrondingen 2008", ofwel het conceptbeleid, zijn onjuist. In beroep is aangevoerd dat het college onzorgvuldig heeft gehandeld door niet te beslissen binnen zes weken na indiening van de aanvraag. Voorts is in beroep aangevoerd dat het college ten onrechte het in de Nota opgenomen beleid ten grondslag heeft gelegd aan het besluit van 23 februari 2010, in plaats van de ten tijde van de aanvraag geldende "Nota ontgrondingen Leudal 2008". Deze overwegingen zijn een weergave van de beroepsgronden van [wederpartij]. In de overweging over het conceptbeleid wordt het standpunt van de commissie bezwaarschriften door de rechtbank verwoord. De genoemde overwegingen zijn derhalve geen weergave van het oordeel van de rechtbank, zodat de gronden daarover zich niet richten tegen de aangevallen uitspraak en aldus niet tot vernietiging daarvan kunnen leiden.

2.3.2. De rechtbank heeft het verzoek van [wederpartij] van 15 november 2007 terecht aangemerkt als een aanvraag om aanlegvergunning, nu daarin wordt verzocht om medewerking van het college voor egalisatiewerkzaamheden, welke werkzaamheden worden genoemd in artikel 8, lid 5.1, van de planvoorschriften. Bij het besluit van 23 februari 2010 is afwijzend beslist op - onder meer - deze aanvraag. Uit dat besluit blijkt dat het college zich sinds begin 2008 op het standpunt heeft gesteld dat het eerst beleid wilde vaststellen ten aanzien van ontgrondingen, alvorens op de aanvraag zou worden beslist.

2.3.3. De rechtbank heeft verder met juistheid geoordeeld dat uit het besluit van 23 februari 2010 valt op te maken dat het college de aanlegvergunning heeft geweigerd vanwege de omstandigheid dat [wederpartij] niet bereid was om financiële compensatie te leveren voor de negatieve gevolgen van de gevraagde aanlegvergunning, die zal leiden tot het verdwijnen van beschermenswaardige glooiingen in het landschap. In dat besluit stelt het college dat het glooiende landschap een van de te beschermen landschappelijke, geomorfologische en cultuurhistorische waarden is die in het bestemmingsplan zijn genoemd. Het is volgens het college de vraag of de naar zijn mening beperkte landbouwkundige verbetering opweegt tegen de instandhouding van het licht glooiende landschap. Als een voldoende tegenprestatie wordt geleverd, zou dat als compensatie kunnen dienen. Nu [wederpartij] volgens het college niet bereid is om die tegenprestatie te leveren, wordt volgens het college niet voldaan aan het gemeentelijk beleid inzake ontgrondingen. In het besluit van 2 november 2010 wordt het

primaire besluit gehandhaafd met verbetering van de gronden en heeft het college het advies van de commissie bezwaarschriften overgenomen. In dat advies is vermeld dat het college ten onrechte het beleid ter zake van het aanbieden van een financiële bijdrage ten grondslag heeft gelegd aan het primaire besluit, aangezien dat beleid dateert van na de aanvraag van eiser. Het college heeft volgens de commissie in redelijkheid tot het oordeel kunnen komen dat de niet voldoende gecompenseerde negatieve gevolgen van de ingreep voor het landschap zwaarder wegen dan de belangen van [wederpartij].

2.3.4. De rechtbank heeft vervolgens terecht overwogen dat uit de stukken blijkt dat het college ondanks de negatieve gevolgen van de voorgenomen werkzaamheden van [wederpartij] bereid was om de aanlegvergunning te verlenen, mits er door [wederpartij] een passende tegenprestatie zou worden geleverd. Daaruit leidt de Afdeling met de rechtbank af dat, mede gelet op de voorgeschiedenis waarin de aanvraag van [wederpartij] steeds is aangehouden in afwachting van nog te formuleren beleid over de te hanteren voorwaarden bij aanvragen als deze, de negatieve gevolgen van de uit te voeren werkzaamheden kennelijk niet van dien aard zijn dat compensatie van die gevolgen niet mogelijk is en dat reeds om die reden de gevraagde vergunning niet wordt verleend. Evenals de rechtbank kan de Afdeling niet uit de stukken afleiden dat [wederpartij] niet bereid was tot het leveren van een passende tegenprestatie. Uit de brief van 14 januari 2010 kan dat oordeel, in tegenstelling tot hetgeen het college betoogt, evenmin worden afgeleid.

2.3.5. Het college heeft ter uitvoering van de aangevallen uitspraak geen nieuw besluit op bezwaar genomen, zoals het gehouden was te doen. Het is derhalve niet mogelijk om in deze zaak met toepassing van artikel 6:24, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht, gelezen in samenhang met de artikelen 6:18, eerste lid, en 6:19, eerste lid, van die wet, uitspraak te doen over een verbeterde motivering. Voor zover het college in zijn gronden van het hoger beroep nieuwe argumenten naar voren heeft gebracht ter onderbouwing van zijn besluit tot weigering van de door [wederpartij] aangevraagde aanlegvergunning, gaat de Afdeling daaraan voorbij. Een verbeterde motivering dient te worden opgenomen in een nieuw besluit op bezwaar, waartegen opnieuw beroep openstaat. Er bestaat onder deze omstandigheden geen aanleiding het college binnen deze procedure alsnog in de gelegenheid te stellen een nieuw besluit te nemen, nu het gehouden was dat te doen ter uitvoering van de aangevallen uitspraak, maar dat niet heeft gedaan.

2.3.6. Gelet op het vorenstaande is de rechtbank terecht tot de conclusie gekomen dat het besluit van 2 november 2010 in strijd met de artikelen 3:2 en artikel 7:12, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht is genomen.

Het betoog faalt.

2.4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak;

II. bepaalt dat van het college van burgemeester en wethouders van Leudal een griffierecht van € 454,00 (zegge: vierhonderdvierenvijftig euro) wordt geheven.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. A.B.M. Hent, leden, in tegenwoordigheid van mr. V. van Dorst, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Van Dorst  
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 1 augustus 2012

407.