

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:508
Datum uitspraak	19 februari 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 24 april 2012 heeft het college aan de provincie Noord-Holland een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een natuurbrug, bestaande uit twee kunstwerken (ecoducten) met bijbehorende hekwerken, het aanleggen van een ecologische en recreatieve verbindingszone, het kappen van 117 bomen en het slopen van twee gebouwen, een en ander op de locatie gelegen tussen de Zandvoortselaan nrs. 189 en 269 en de Blinkertweg te Bentveld.

Volledige tekst

201302742/1/A4.

Datum uitspraak: 19 februari 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Bentveld, gemeente Zandvoort,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 12 februari 2013 in zaak nr. 12/2737 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Zandvoort.

Procesverloop

Bij besluit van 24 april 2012 heeft het college aan de provincie Noord-Holland een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van een natuurbrug, bestaande uit twee kunstwerken (ecoducten) met bijbehorende hekwerken, het aanleggen van een ecologische en recreatieve verbindingszone, het kappen van 117 bomen en het slopen van twee gebouwen, een en ander op de locatie gelegen tussen de Zandvoortselaan nrs. 189 en 269 en de Blinkertweg te Bentveld.

Bij brief van 13 augustus 2012 heeft het college aan de provincie medegedeeld dat bouwtekening B2628-003 bij de omgevingsvergunning behoort.

Bij uitspraak van 12 februari 2013 heeft de rechtbank het door [appellant] tegen het aldus gewijzigde besluit van 24 april 2012 ingestelde beroep gegrond verklaard, wat betreft - voor zover hier van belang - de toestemmingen voor bouwen en het uitvoeren van werkzaamheden, dit besluit in zoverre vernietigd en het college opgedragen aan de omgevingsvergunning een tekening te hechten die met de omgevingsvergunning in overeenstemming is. De rechtbank heeft bepaald dat daarbij geen toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Voorts heeft zij het beroep ongegrond verklaard wat betreft de toestemming voor het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan en het college veroordeeld in de door [appellant] gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 950,46. Deze uitspraak is aangehecht.

Bij besluit van 22 februari 2013 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning opnieuw verleend voor de activiteiten bouwen en het uitvoeren van werkzaamheden.

Tegen de uitspraak van 12 februari 2013 heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 november 2013, waar [appellant], bijgestaan door mr. M.J. Heule en mr. O.W. Borgeld, en het college, vertegenwoordigd door mr. J. de Graaf, werkzaam bij Catch Legal, en door mr. M. de Vries en ing. G.J. Overpelt, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting de provincie Noord-Holland, vertegenwoordigd door mr. A.F.P. van Mierlo, drs. E.A.W. Koppert en T.P. Boerefijn, allen werkzaam bij de provincie, als partij gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) is het 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 is bepaald,
- c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

2. De Afdeling begrijpt het hoger beroep aldus dat het gericht is tegen het oordeel van de rechtbank over de toestemmingen voor bouwen, het uitvoeren van werkzaamheden (aanleggen) en het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder onderscheidenlijk a, b en c, van de Wabo.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft geoordeeld dat het belang van de natuurbrug onvoldoende is gemotiveerd. [appellant] voert daartoe aan dat uit het advies "Onbeperkt houdbaar naar een robuust natuurbeleid" van de Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (hierna: de RLI) van 16 mei 2013 blijkt dat de aanleg van natuurbruggen niet de meest effectieve en doelmatige wijze is om effectief natuurbeheer te bereiken. Volgens [appellant] was het bij de aanvraag gevoegde rapport "Ontsnippering Zuid-Kennemerland" van Alterra uit juli 2005, waarin is ingegaan op nut en noodzaak van faunapassages aan de Zandvoortselaan, ten tijde van de aanvraag reeds gedateerd. Daarbij komt volgens [appellant]

dat de natuurbrug slechts één van drie projecten is en die drie projecten in dat rapport uitsluitend in combinatie met elkaar effectief zijn geacht.

3.1. In het rapport van Alterra, waarnaar is verwezen in de ruimtelijke onderbouwing die ten grondslag is gelegd aan de toestemming voor het gebruiken van gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, is ingegaan op het belang dat is gediend met realisering van de natuurbrug. De enkele verwijzing door [appellant] naar het in 2013 opgestelde advies van de RLI biedt onvoldoende grond voor het oordeel dat dit belang ten tijde van de beslissing door het college achterhaald was. Dat realisatie van het einddoel mede afhankelijk is van andere projecten betekent voorts, anders dan [appellant] veronderstelt, niet dat het college in de belangenafweging geen betekenis mocht toekennen aan het belang van dat einddoel. Bij de belangenafweging was het voorts niet aan het college om te beoordelen of het project waarop de aanvraag ziet de meest effectieve en doelmatige wijze vormt om het met dat project nagestreefde doel te bereiken. Er is dan ook geen grond voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het belang van de natuurbrug onvoldoende is gemotiveerd.

Het betoog faalt.

4. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte niet heeft geoordeeld dat beslissingsbevoegden hem toezeggingen hebben gedaan, waaraan hij de gerechtvaardigde verwachting kon ontlelen dat de situering van de natuurbrug in overleg met hem zou worden bepaald en dat de natuurbrug op een afstand van ten minste 73,5 m van de westelijke grens van zijn perceel zou worden gesitueerd. Deze toezeggingen hebben volgens [appellant] in 2007 geresulteerd in een schetsontwerp van Vista, waarin deze afstand werd aangehouden. Hij wijst in dit verband tevens op een bespreking met een wethouder van de gemeente op 13 februari 2008, waarbij volgens hem is verklaard dat de natuurbrug op die afstand was geprojecteerd. [appellant] wijst verder op de reactie op de ingebrachte zienswijzen bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Strand en Duin", waarin is vermeld dat de gemeente met hem over de exacte situering van de natuurbrug zal overleggen.

4.1. Aan de in de toelichting op het bestemmingsplan "Strand en Duin" opgenomen reactie op de zienswijze van [appellant], inhoudende dat met hem zal worden overlegd over de exacte situering van de natuurbrug, kon [appellant] niet het gerechtvaardigde vertrouwen ontlelen dat slechts vergunning zou worden verleend voor een natuurbrug met een situering waarin hij zich kan vinden.

4.2. Wat de gestelde verklaring van een wethouder van de gemeente tijdens de bespreking op 13 februari 2008 betreft, beroept [appellant] zich op een brief van 6 mei 2008, die hij aan de gemeente heeft gezonden naar aanleiding van deze bespreking. In deze brief stelt [appellant] dat hem tijdens de bespreking is toegelicht dat de natuurbrug is geprojecteerd op een afstand van 73,5 m van zijn perceel, maar dat dit niet strookt met de hem overhandigde tekening, die duidt op een afstand van slechts 68 m. [appellant] stelt zich in de brief op het standpunt dat de toegezegde afstand van 73,5 m in acht dient te worden genomen.

Met de brief van 6 mei 2008 heeft [appellant] niet aannemelijk gemaakt dat de wethouder hem tijdens de bespreking op 13 februari 2008 ondubbelzinnig heeft toegezegd dat de natuurbrug niet op een afstand van minder dan 73,5 m van zijn perceel zou worden gerealiseerd. Anders dan [appellant] ter zitting heeft betoogd, kon hij aan de enkele omstandigheid dat hij op de brief van 6 mei 2008 geen reactie heeft ontvangen, evenmin het gerechtvaardigde vertrouwen ontlelen dat geen vergunning voor realisering van de natuurbrug op een geringere afstand tot zijn perceel zou worden verleend. Ook aan het in

2007 door Vista gemaakte schetsontwerp kon hij niet dit gerechtvaardigde vertrouwen ontleen. Van een bevoegdijk gedane, concrete en ondubbelzinnige toezegging dat geen vergunning zou worden verleend voor een natuurbrug op een afstand van minder dan 73,5 m van het perceel van [appellant] is niet gebleken. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

4.3. Het betoog faalt.

5. [appellant] voert aan dat een alternatieve situering van de natuurbrug op grotere afstand van zijn woning mogelijk is, zonder afbreuk te doen aan de doelstellingen van de natuurbrug. [appellant] beroept zich in dit verband op het schetsontwerp van Vista en door hem ingebrachte adviezen van Arcadis en Royal Haskoning. [appellant] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat uitvoering van het door hem voorgestane alternatief niet tot de mogelijkheden behoort omdat de daarvoor benodigde grond geheel in eigendom is van het zorgcentrum "Nieuw Unicum", dat daaraan geen medewerking wenst te verlenen. [appellant] wijst er op dat de natuurbrug op de alternatieve locatie geheel binnen de voor het project beschikbare plangrenzen is gesitueerd.

5.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 22 mei 2013 in zaak nr. 201209804/1/A1), dient het bevoegde gezag te beslissen over het project zoals dat is aangevraagd. Indien een project op zichzelf voor dat gezag aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot weigering van een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren kan worden bereikt.

Anders dan [appellant] veronderstelt, mag uit de omstandigheid dat het oordeel van de rechtbank slechts is gebaseerd op een van de bezwaren die het college met betrekking tot de alternatieve locatie heeft genoemd, niet de conclusie worden getrokken dat aan de in de uitspraak niet genoemde bezwaren geen betekenis meer toekomt.

In de "Reactienota zienswijzen", behorend bij het besluit van 24 april 2012, is een beoordeling gemaakt van de gevolgen van het project voor [appellant] en van mogelijke alternatieven. Voorts is in het rapport "Natuurbrug Zandpoort, reactie op second opinion opgesteld door Arcadis" van Grontmij Nederland B.V. van 9 maart 2012, dat eveneens ten grondslag is gelegd aan het besluit van 24 april 2012, gemotiveerd uiteengezet dat de door [appellant] voorgestane alternatieve locatie op grotere afstand van zijn woning niet als geschikt wordt aangemerkt vanwege de benodigde ruimte voor een helling die geschikt is voor rolstoelen, de hogere kosten die situering op deze locatie met zich brengt, de verkeersveiligheid en het voor het doel van de natuurbrug benodigde overzicht voor dieren op de brug. Ter zitting heeft de provincie toegelicht dat aan de alternatieve locatie bovendien het bezwaar kleefde dat deze is gesitueerd op het terrein van Nieuw Unicum en op korte afstand van daarop al aanwezige bebouwing. De door [appellant] overgelegde adviezen van Arcadis en Royal Haskoning bieden geen grond voor het oordeel dat, in weerwil van deze bezwaren, op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van het alternatief een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de rechtbank ten onrechte niet heeft geoordeeld dat het college in de door [appellant] voorgestane alternatieve situering aanleiding had moeten vinden om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

Het betoog faalt.

6. [appellant] betoogt, zo begrijpt de Afdeling hetgeen hij heeft aangevoerd naar aanleiding

van het besluit van 22 februari 2013, dat de vernietiging door de rechtbank van het besluit van 24 april 2012 zich niet had mogen beperken tot de toestemmingen voor bouwen en aanleggen, maar dat het besluit, gelet op de samenhang tussen de toestemmingen, in zijn geheel had moeten worden vernietigd. In dit verband voert [appellant] voorts aan dat een nieuw besluit slechts met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb genomen had kunnen worden.

6.1. Aan de vernietiging van het besluit van 24 april 2012 wat de toestemmingen voor bouwen en aanleggen betreft, heeft de rechtbank ten grondslag gelegd dat uit de bij de omgevingsvergunning behorende revisietekening onvoldoende duidelijk blijkt op welke daarop ingetekkende werken die toestemmingen betrekking hebben, nu op de tekening proefsleuven en het verwijderen van een huisaansluiting zijn ingetekend die het college niet heeft beoogd te vergunnen. De rechtbank heeft het college daarom opgedragen om aan de omgevingsvergunning een tekening te hechten die met de vergunning in overeenstemming is. Gelet op de volgens de rechtbank geringe benodigde wijzigingen in de tekening heeft de rechtbank bepaald dat toepassing van afdeling 3.4 van de Awb daarbij achterwege kon blijven.

6.2. Nu het door de rechtbank geconstateerde gebrek uitsluitend betrekking had op aanduidingen op een bij het besluit behorende tekening, welke aanduidingen geen deel uitmaakten van het project zoals het college dat heeft beoogd te vergunnen, stond het de rechtbank in dit geval vrij om de vernietiging van het besluit van 24 april 2012 te beperken tot de toestemmingen waarop dit gebrek betrekking had, ongeacht eventuele onlosmakelijke samenhang tussen deze toestemmingen en de andere toestemmingen waarop de verleende omgevingsvergunning betrekking heeft. De rechtbank mocht daarbij bepalen dat een nieuw besluit, waarin dit gebrek zou worden hersteld, niet met toepassing van afdeling 3.4 van de Awb behoefde te worden voorbereid.

Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank het college ten onrechte niet heeft veroordeeld tot vergoeding van de door hem gemaakte kosten voor de door Arcadis en Royal Haskoning uitgebrachte adviezen. Wat het advies van Arcadis betreft, stelt [appellant] hierbij dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat hij geen urenspecificatie heeft overgelegd.

7.1. Het advies van Arcadis is uitgebracht voorafgaand aan het besluit van 24 april 2012. De kosten voor dit advies zijn, gelet hierop, niet gemaakt in verband met de behandeling van het beroep tegen dit besluit en kwamen reeds daarom niet in aanmerking voor vergoeding op grond van artikel 8:75 van de Awb. Daargelaten of [appellant], zoals hij stelt, wat dit advies betreft in beroep een urenspecificatie heeft overgelegd, heeft de rechtbank terecht afgezien van een veroordeling van het college tot vergoeding van deze kosten.

Uit artikel 2, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit proceskosten bestuursrecht, in samenhang met artikel 6 van het Besluit tarieven in strafzaken 2003, volgt dat een vergoeding van de kosten van een deskundige die aan een partij verslag heeft uitgebracht, wordt vastgesteld op basis van de aan het opstellen van het verslag bestede uren. [appellant] heeft niet betwist dat hij wat het advies van Royal Haskoning betreft geen urenspecificatie heeft overgelegd. Evenmin kon de rechtbank uit de in beroep overgelegde factuur dan wel op andere wijze afleiden hoeveel uren Royal Haskoning aan het opstellen van haar advies heeft besteed. De rechtbank heeft dan ook terecht overwogen dat de hoogte van de voor vergoeding in aanmerking komende kosten voor dit advies niet kon worden vastgesteld en om die reden terecht geen aanleiding gezien om het college mede in deze opgevoerde

kosten te veroordelen.
Het betoog faalt.

8. Voor het overige heeft [appellant] volstaan met een verwijzing naar enkele gronden van het bij de rechtbank ingediende beroep, zonder gemotiveerd uiteen te zetten dat en waarom het oordeel van de rechtbank onjuist is. De betogen falen.

9. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient, voor zover aangevallen, te worden bevestigd.

10. Met het besluit van 22 februari 2013 heeft het college opnieuw besloten op de aanvraag om omgevingsvergunning, voor zover het de gevraagde toestemmingen voor bouwen en aanleggen betreft. Het besluit van 22 februari 2013 wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste en tweede lid van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

11. [appellant] betoogt dat het besluit van 22 februari 2013 onvolledig is, nu daarbij niet mede vergunning is verleend voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan. [appellant] betoogt voorts dat ten onrechte geen toepassing is gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb en dat geen kennisgeving en mededeling als bedoeld in artikel 6.14 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) heeft plaatsgevonden.

11.1. Nu de rechtbank de bij het besluit van 24 april 2012 verleende toestemming voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan in stand heeft gelaten, behoeft het besluit van 22 februari 2013 niet mede te voorzien in een nieuwe toestemming voor dat gebruik. Voorts behoeft niet opnieuw toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

Het betoog van [appellant] met betrekking tot artikel 6.14 van het Bor slaagt evenmin. Daargelaten dat een onjuiste kennisgeving of mededeling van een besluit een onregelmatigheid is van na dat besluit, die niet met terugwerkende kracht de rechtmatigheid van het besluit kan aantasten, is deze bepaling niet van toepassing op verlening van een omgevingsvergunning voor de activiteiten waarop het besluit van 22 februari 2013 ziet.

Het betoog faalt.

12. Het beroep tegen het besluit van 22 februari 2013 is ongegrond.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. bevestigt de aangevallen uitspraak, voor zover aangevallen;

II. verklaart het beroep tegen het besluit van 22 februari 2013 ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. C.J. Borman en mr. G.M.H. Hoogvliet, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.A.A. van Roessel, ambtenaar van staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van Roessel
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 19 februari 2014

462-727.