

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:2999
Datum uitspraak	13 augustus 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 18 december 2012, kenmerk PZH-2012-358797176, heeft het college van gedeputeerde staten geweigerd met toepassing van artikel 15, tweede lid, van de Verordening Ruimte voor de realisatie van vier drijvende recreatiewoningen in jachthaven "De Noord AA" te Hoogmade ontheffing te verlenen van het in artikel 2, eerste lid, van de Verordening Ruimte vervatte verbod op nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies op gronden buiten de bebouwingscontouren zoals aangegeven op kaart 1 bij de Verordening Ruimte.

Volledige tekst

201301264/1/R4.

Datum uitspraak: 13 augustus 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem,
2. [appellanten sub 2], beiden wonend te [woonplaats], gemeente Kaag en Braassem, appellanten,

en

het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 december 2012, kenmerk PZH-2012-358797176, heeft het college van gedeputeerde staten geweigerd met toepassing van artikel 15, tweede lid, van de Verordening Ruimte voor de realisatie van vier drijvende recreatiewoningen in jachthaven "De Noord AA" te Hoogmade ontheffing te verlenen van het in artikel 2, eerste lid, van de Verordening Ruimte vervatte verbod op nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies op gronden buiten de bebouwingscontouren zoals aangegeven op kaart 1 bij de Verordening Ruimte.

Tegen dit besluit hebben het college van burgemeester en wethouders als ook [appellanten sub 2] beroep ingesteld.

Het college van gedeputeerde staten heeft een verweerschrift ingediend.

Het college van burgemeester en wethouders en [appellanten sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 oktober 2013, waar het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door mr. V. Platteeuw, werkzaam bij de gemeente, [appellanten sub 2] en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door ing. J.J. Zuiderwijk, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend om partijen in de gelegenheid te stellen hun reactie te geven op de uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2014 in zaaknr. 201304840/1/R4.

Er zijn nog stukken ontvangen van het college van burgemeester en wethouders en van [appellanten sub 2]. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak verder behandeld ter zitting van 16 mei 2014, waar het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door mr. V. Platteeuw, voornoemd, en door H.C. Turk-de Jong, [appellant sub 2b] en het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. I.T.F. Vermeulen, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Verordening Ruimte, zoals dit luidde ten tijde van belang, sluiten bestemmingsplannen voor gronden buiten de bebouwingscontouren (zoals aangegeven op kaart 1) bestemmingen uit die nieuwvestiging of uitbreiding van stedelijke functies mogelijk maken.

Ingevolge artikel 15, tweede lid, zoals dit luidde ten tijde van belang, zijn gedeputeerde staten bevoegd ontheffing te verlenen van de bepalingen van deze verordening voor de toepassing van maatwerk bij nieuwe ontwikkelingen, waarbij strikte toepassing van de betreffende bepalingen niet in verhouding staat tot het belang dat is gemoeid bij de nieuwe ontwikkeling.

2. Niet in geschil is dat de locatie waar de drijvende recreatiewoningen zijn gepland, is gelegen buiten de bebouwingscontouren en niet binnen een gebied dat op de bij de Verordening Ruimte behorende kaart 1 is aangegeven als gebied voor verblijfsrecreatie.

3. Het college van burgemeester en wethouders en [appellanten sub 2] betogen dat de op kaart 1 bij de Verordening Ruimte opgenomen bebouwingscontouren onverbindend moeten worden geacht ten aanzien van onderhavig perceel, gelet op de gebrekkige motivering die eraan ten grondslag ligt. Daartoe voeren zij aan dat de motivering geen betrekking heeft op ruimtelijke aspecten, maar slechts op de systematiek van de verordening. Volgens hen doet zich bovendien strijd met het gelijkheidsbeginsel voor, nu jachthavens op andere locaties niet buiten de bebouwingscontour zijn gebracht. Daarbij wijzen zij op de jachthaven aan de Boddens Hosangweg 80 en het Weteringpad 35 te Woubrugge.

3.1. Het college van gedeputeerde staten stelt dat de bebouwingscontour is gewijzigd bij het opstellen van de Verordening Ruimte in 2010. Voor de inwerkingtreding van de Verordening Ruimte golden de streekplannen Zuid-Holland Oost en Zuid-Holland West. In deze

streekplannen waren de in Zuid-Holland gelegen jachthavens op verschillende wijze opgenomen. Bij het opstellen van de Verordening Ruimte is gekozen voor een eenduidige systematiek, waarbij al het water buiten de bebouwingscontour is gelaten. Hieraan ligt ten grondslag dat het niet gebruikelijk is om in het water bebouwing op te richten, aldus het college van gedeputeerde staten.

3.2. Aan een algemeen verbindend voorschrift, zoals neergelegd in artikel 2, eerste lid, van de Verordening Ruimte, kan slechts verbindende kracht worden onzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag - in dit geval provinciale staten - om alle verschillende belangen, die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen. De rechter heeft daarbij niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen en heeft ook overigens daarbij terughoudendheid te betrachten (vergelijk onder meer de uitspraak van de Afdeling van 22 juni 2005 in zaak nr. 200410466/1).

Niet is gesteld dat artikel 2, eerste lid, van de Verordening Ruimte in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift. Het college van gedeputeerde staten heeft ter zitting vermeld dat bij het opstellen van de Verordening Ruimte ervoor is gekozen al het water buiten de bebouwingscontour te laten, omdat het niet gebruikelijk is om in het water bebouwing op te richten. Ter zitting heeft het college van gedeputeerde staten voorts vermeld dit uitgangspunt echter niet te hebben gehanteerd ten aanzien van het water dat is gelegen binnen de kernen. De jachthavens aan de Boddens Hosangweg 80 te Woubrugge en het Weteringpad 35 te Woubrugge zijn, naar niet is betwist, gelegen binnen de kern Woubrugge. De onderhavige jachthaven ligt echter buiten de kern van Hoogmade. Gelet hierop kan niet worden geoordeeld dat de ligging van de bebouwingscontour niet deugdelijk is gemotiveerd. Evenmin is naar het oordeel van de Afdeling sprake van gelijke gevallen, zodat zich in zoverre geen strijd met het gelijkheidsbeginsel voordoet. De Afdeling merkt in dit verband nog op dat voor zover er zou kunnen worden gewezen op een enkel geval waarin, volgens het college ten onrechte, binnen de kern gelegen water buiten de bebouwingscontour is gelaten, dit op zich ontoereikend is voor het oordeel dat is gehandeld in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

Het betoog faalt.

4. [appellanten sub 2] en het college van burgemeester en wethouders betogen dat, gelet op de door hen naar voren gebrachte omstandigheden, het college in redelijkheid een ontheffing niet had kunnen weigeren. Het college van burgemeester en wethouders hebben in reactie op de uitspraak van de Afdeling van 5 februari 2014 in zaaknr. 201304840/1/R4 doen weten van opvatting te zijn dat artikel 15, tweede lid, van de Verordening Ruimte, ondanks dat dit vermeldt dat maatwerk wordt geleverd bij nieuwe ontwikkelingen, geen ruimere strekking heeft dan het criterium vermeld in artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro).

4.1. De Afdeling ziet zich in de eerste plaats gesteld voor de vraag of de in artikel 15, tweede lid, van de Verordening Ruimte toegekende ontheffingsbevoegdheid in overeenstemming is met artikel 4.1a van de Wro en overweegt daartoe het volgende.

4.2. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen.

4.3. Op 1 oktober 2012 is de wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke

ordering en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (Staatsblad 2012, nr. 306; hierna: Wijzigingswet), in werking getreden.

4.4. Met de Wijzigingswet is artikel 4.1a toegevoegd aan de Wro, dat voorziet in een uitdrukkelijke grondslag voor de bevoegdheid ontheffing te verlenen van regels in verordeningen op grond van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro. Nu het besluit is genomen na 1 oktober 2012, moet dit worden beoordeeld aan de hand van het recht zoals dit geldt sedert de inwerkingtreding van deze wet.

4.5. Ingevolge artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro kan bij de verordening, bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, worden bepaald dat gedeputeerde staten op aanvraag van burgemeester en wethouders ontheffing kunnen verlenen van krachtens dat lid vast te stellen regels, voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

4.6. Artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro voorziet in een belangrijke beperking van de mogelijkheid om ontheffing te kunnen verlenen van de provinciale verordening. In de Memorie van Toelichting op de Wijzigingswet (Kamerstukken II 2010/11, 32 821, nr. 3, blz. 4) is ten aanzien van artikel 4.1a van de Wro het volgende opgemerkt:

(...)

"Gedetailleerde beperkingen in algemene regels, gecombineerd met een ruime mogelijkheid om een afwijking daarvan toe te staan, zouden dan immers kunnen leiden tot talrijke nadere afwegings-momenten voor concrete gevallen, waarmee het sturingsstelsel zou worden doorkruist. De ontheffing is dan ook bedoeld voor bijzondere situaties, die bij het stellen van de algemene regel niet zijn voorzien. Het gaat dan dus om niet voorzienbare omstandigheden. In het wetsvoorstel is uitdrukkelijk vastgelegd dat die ontheffing alleen aan de orde kan zijn indien de verwezenlijking van een onderdeel van het gemeentelijk onderscheidenlijk provinciaal ruimtelijk beleid in verhouding tot de met die bepalingen te dienen provinciale of nationale belangen onevenredig wordt belemmerd. Voor een verlening van een ontheffing komen dan gevallen in aanmerking waarbij een onverkorte toepassing van de algemene regel zou leiden tot gevolgen die onevenredig nadelig zijn in verhouding tot het met de algemene regel te dienen nationale belang. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het toestaan van een wenselijke innovatieve ruimtelijke ontwikkeling, die van een zodanig groot belang wordt geacht dat in dat concrete geval de algemene regel buiten toepassing zou moeten blijven. Voor redelijkerwijs voorzienbare situaties zal in de algemene maatregel van bestuur of de provinciale verordening zelf een voorziening moeten worden getroffen, bijvoorbeeld door reeds in de regel vast te leggen voor welke situaties de regel niet van toepassing is." (...)

4.7. Naar het oordeel van de Afdeling heeft artikel 15, tweede lid, een ruimere strekking dan ingevolge artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro is toegestaan. Het college kan immers ontheffing verlenen zolang sprake is van "de toepassing van maatwerk bij nieuwe ontwikkelingen", hetgeen ruimere mogelijkheden voor verlening van een ontheffing biedt dan overeenkomstig het wettelijke criterium. Artikel 15, tweede lid, van de Verordening Ruimte is derhalve in strijd met artikel 4.1a, eerste lid, van de Wro. Dit betekent dat de ontheffingsbevoegdheid in artikel 15, tweede lid, van de Verordening Ruimte onverbindend is

en dus niet kon worden toegepast. Het bestreden besluit komt reeds hierom voor vernietiging in aanmerking.

5. Het college van gedeputeerde staten heeft zich op het standpunt gesteld dat het bestreden besluit niet anders zou luiden, wanneer het college van gedeputeerde staten toepassing had gegeven aan artikel 21, eerste lid, van de Verordening Ruimte, zoals dit thans luidt.

5.1. De Afdeling ziet aanleiding te beoordelen of de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand gelaten kunnen worden.

5.2. Ingevolge artikel 21, eerste lid, van de Verordening Ruimte kan het college van gedeputeerde staten ontheffing verlenen van de regels van deze verordening voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen. Aan de ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden indien de betrokken provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

5.3. De Afdeling overweegt dat de ontheffingsmogelijkheid op grond van artikel 4.1a van de Wro is bedoeld voor bijzondere situaties die bij het stellen van de algemene regel niet zijn voorzien. Naar het oordeel van de Afdeling is in dit geval geen sprake van een bijzondere situatie die bij het stellen van de algemene regel niet is voorzien. Nu bij het opstellen van de Verordening Ruimte ervoor is gekozen al het water buiten de kernen buiten de bebouwingscontour te laten, was ten tijde van het vaststellen van artikel 21 duidelijk dat in het water van de jachthaven geen bebouwing opgericht kon worden. Reeds hierom heeft het college in redelijkheid kunnen afzien van toepassing van de daarin neergelegde ontheffingsbevoegdheid. De Afdeling ziet aanleiding de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten.

6. De beroepen zijn gegrond. Het besluit van 18 december 2012 dient te worden vernietigd, omdat het niet berust op een juiste wettelijke grondslag. De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen ervan geheel in stand blijven.

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 18 december 2012, kenmerk PZH-2012-358797176;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit geheel in stand blijven;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Kaag en Braassem en € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) voor [appellanten sub 2] vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.D.M. van Diepenbeek, voorzitter, en drs. W.J. Deetman en mr. D.J.C. van den Broek, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.M. Gerkema, griffier.

w.g. Van Diepenbeek w.g. Gerkema
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 augustus 2014

433.