

ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:3094
Datum uitspraak	20 augustus 2014
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 11 juli 2013 heeft het college geweigerd ontheffing te verlenen van het verbod in artikel 32 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (hierna: PRVS) voor de realisatie van het windpark Haarlemmermeer-Zuid.

Volledige tekst

201400964/1/R1.

Datum uitspraak: 20 augustus 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer (hierna: het college van b&w), gevestigd te Hoofddorp, gemeente Haarlemmermeer,
 2. de stichting Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen, gevestigd te Hoofddorp, gemeente Haarlemmermeer,
- appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 11 juli 2013 heeft het college geweigerd ontheffing te verlenen van het verbod in artikel 32 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Structuurvisie (hierna: PRVS) voor de realisatie van het windpark Haarlemmermeer-Zuid.

Bij besluit van 15 januari 2014 heeft het college de door het college van b&w en Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen hiertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben het college van b&w en Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gelijktijdig met zaak nrs. 201309184/1/R1, 201309185/1/R1,

201309186/1/R1 ter zitting behandeld op 4 juni 2014, waar het college van b&w, vertegenwoordigd door mr. H.J. Nijman, drs. P.C.M. Kort-Hoogenboom en mr. H. Grootveld-Teune, allen werkzaam bij de gemeente, en bijgestaan door mr. A.M. van de Laar, advocaat te Haarlem, Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen, vertegenwoordigd [voorzitter] van de stichting, en [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. A.F.P. van Mierlo, mr. L.E.A.M. Grapperhaus, J.A. Oortman Geerlings en J. Rodenburg, allen werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Het college van b&w en Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen betogen dat het college niet bevoegd was om op het bezwaar te beslissen. Volgens hen kan als gevolg van de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht die in werking is getreden op 1 juli 2013 geen bezwaar meer worden gemaakt tegen een weigering om een ontheffing te verlenen, maar staat daartegen direct beroep open bij de Afdeling. Het college heeft dit volgens hen ten onrechte niet onderkend.

1.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het bevoegd is om op het bezwaar te beslissen. Volgens het college volgt niet uit de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht dat geen bezwaar meer kan worden gemaakt tegen een weigering om een ontheffing te verlenen. In de Regeling rechtstreeks beroep behorende bij de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) staat alleen een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a of 4.3a van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) genoemd als besluit waartegen geen bezwaar kan worden gemaakt. De weigering om een ontheffing te verlenen is een besluit en geen schriftelijke weigering om een besluit te nemen en kan daarom niet op grond van artikel 6:2, onder a, van de Awb worden gelijkgesteld met een ontheffing. Volgens het college dient daarom volgens vaste rechtspraak van de Afdeling tegen een weigering om een ontheffing te verlenen eerst bezwaar te worden gemaakt waarna beroep openstaat bij de Afdeling. Het college vindt steun voor deze opvatting in de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2014 in zaak nr. 201210141/1/R3.

1.2. Ingevolge artikel 6:2, onder a, van de Awb wordt voor de toepassing van wettelijke voorschriften over bezwaar en beroep de schriftelijke weigering een besluit te nemen gelijkgesteld met een besluit.

Ingevolge artikel 7:1, eerste lid, onder g, dient degene aan wie het recht is toegekend beroep bij een bestuursrechter in te stellen, alvorens beroep in te stellen bezwaar te maken, tenzij het besluit is genomen op grond van een voorschrift als genoemd in de bij deze wet behorende Regeling rechtstreeks beroep dan wel het besluit anderszins in die regeling is omschreven.

In de Regeling rechtstreeks beroep behorende bij de Awb staat een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a of 4.3a van de Wro genoemd als besluit waartegen geen bezwaar kan worden gemaakt.

Ingevolge artikel 8:6, eerste lid, kan het beroep worden ingesteld bij de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is ingevolge hoofdstuk 2 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak.

In artikel 2 van hoofdstuk 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak behorende bij de Awb staat een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a of 4.3a van de Wro voor zover die ontheffing betrekking heeft op een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan genoemd als besluit waartegen beroep kan worden ingesteld bij de Afdeling.

1.3. In de toelichting bij de nota van wijziging bij de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II 2012-2013, 33455, nr. 7, blz. 18-20) staat het volgende:

"Tot de inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (hierna: Wab) op 1 januari 2013 regelde artikel 8.1 van de Wro in welke gevallen in afwijking van artikel 7:1 van de Awb, dus met overslaan van de bezwaarfase, tegen een Wro-besluit rechtstreeks beroep bij de bestuursrechter openstond. Per abuis wijkt de opsomming van Wro-besluiten in bijlage 1 bij de Awb op enkele punten af van artikel 8.1 van de Wro zoals dat eind 2012 luidde. Deze wijziging corrigeert dat, met dien verstande dat wat betreft de ontheffing, bedoeld in de artikelen 4.1a en 4.3a Wro, alleen de ontheffing zelf wordt genoemd, en niet ook de weigering om zo'n ontheffing te verlenen. Uit artikel 6:2, onder a, van de Awb volgt al dat tegen de schriftelijke weigering om een ontheffing te verlenen, dezelfde rechtsbescherming openstaat als tegen een ontheffing."

Voorts staat in de toelichting het volgende:

"Tot de inwerkingtreding van de Wab op 1 januari 2013 regelde artikel 8.2, eerste lid, van de Wro in welke gevallen tegen een Wro-besluit rechtstreeks beroep in eerste en enige aanleg openstond bij de Afdeling. Per abuis wijkt de opsomming van Wro-besluiten in artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb op één punt af van artikel 8.2, eerste lid, Wro zoals dat eind 2012 luidde. Deze wijziging corrigeert dat, met dien verstande dat wat betreft de ontheffing, bedoeld in de artikelen 4.1a en 4.3a van de Wro, alleen de ontheffing zelf wordt genoemd, en niet ook de weigering om zo'n ontheffing te verlenen. Uit artikel 6:2, onder a, Awb volgt al dat tegen de schriftelijke weigering om een ontheffing te verlenen, dezelfde rechtsbescherming openstaat als tegen een ontheffing."

1.4. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis bij de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht heeft de wetgever beoogd dat tegen een weigering om een ontheffing te verlenen geen bezwaar kan worden gemaakt maar direct beroep openstaat. Voorts heeft de wetgever blijkens deze totstandkomingsgeschiedenis beoogd dat voor zover een weigering betrekking heeft op een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan daartegen beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling openstaat. Gelet hierop dient artikel 7:1, eerste lid, onder g, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:2, onder a, en de Regeling rechtstreeks beroep behorende bij de Awb, naar het oordeel van de Afdeling zo te worden uitgelegd dat tegen een weigering om een ontheffing te verlenen geen bezwaar kan worden gemaakt maar daartegen direct beroep openstaat. Voorts dient artikel 8:6, eerste lid, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:2, onder a, en artikel 2 van hoofdstuk 2 van de Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak behorende bij de Awb, zo te worden uitgelegd dat voor zover een weigering betrekking heeft op een bestemmingsplan of een provinciaal inpassingsplan daartegen beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling openstaat. Voor zover het college op de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2014 wijst, overweegt de Afdeling dat de bezwaartermijn in die zaak was afgelopen voor de inwerkingtreding van de Veegwet aanpassing bestuursprocesrecht, anders dan in deze zaak. Het college van gedeputeerde staten was in die zaak derhalve nog bevoegd om het besluit op bezwaar te nemen.

Gelet op het voorgaande was het college niet bevoegd om op het bezwaar te beslissen. Het betoog slaagt.

2. In hetgeen het college van b&w en Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 7:1, eerste lid, onder g, van de Awb, gelezen in samenhang met artikel

6:2, onder a, en de Regeling rechtstreeks beroep behorende bij de Awb. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

3. De Afdeling zal bezien of in hetgeen het college van b&w en Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen hebben aangevoerd aanleiding bestaat het primaire besluit te herroepen.

4. Het college van b&w en Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen betogen dat de weigering om ontheffing te verlenen wettelijke grondslag mist. Daartoe voeren zij aan dat artikel 32 van de PRVS in strijd is met artikel 4.1, eerste lid, van de Wro, artikel 9e, tweede lid, van de Elektriciteitswet 1998, artikel 3, vierde lid, van Richtlijn 2005/89/EG van het Europees Parlement en de Raad van 18 januari 2006 inzake maatregelen om de zekerheid van de elektriciteitsvoorziening en de infrastructuurinvesteringen te waarborgen (PB 2006 L 33/22) en het vertrouwensbeginsel.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van heden in zaak nrs. 201309184/1/R1, 201309185/1/R1, 201309186/1/R1 geoordeeld dat geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het college artikel 32 van PRVS buiten toepassing had moeten laten vanwege strijd met deze bepalingen en het vertrouwensbeginsel. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de weigering om ontheffing te verlenen wettelijke grondslag mist. Het betoog faalt.

5. Het college van b&w en Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen betogen voorts dat het college ontheffing had moeten verlenen omdat er volgens hen bijzondere omstandigheden zijn die de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid om duurzame energie te bevorderen wegens bijzondere omstandigheden onevenredig belemmeren in verhouding tot de provinciale belangen die met artikel 32 van de PRVS zijn gediend. Zij wijzen er daarbij op dat na de vaststelling van artikel 32 van de PRVS in het rijksbeleid is opgenomen dat Noord-Holland 105,5 MW aan extra windenergie moet realiseren bovenop de opgave van 430 MW waarvan bij de vaststelling van artikel 32 van de PRVS is uitgegaan. Voorts is volgens hen als gevolg van de uitspraak van de Afdeling van 16 januari 2013 in zaak nr. 201201158/1/R1 onzeker geworden of het windplan Wieringermeer kan worden gerealiseerd, terwijl daarvan bij de vaststelling van artikel 32 van de PRVS wel is uitgegaan.

5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden. Het college wijst er daarbij op dat provinciale staten bij de vaststelling van artikel 32 van de PRVS bekend waren met het initiatief van Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen om een windpark te realiseren en zij ervoor hebben gekozen om in de PRVS daarvoor geen voorziening te treffen.

5.2. Ingevolge artikel 34 van de PRVS kan het college op aanvraag van het college van b&w een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a van de Wro verlenen van artikel 5 tot en met artikel 33 van de PRVS 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.

5.3. De Afdeling overweegt dat een groot aantal partijen, waaronder het gemeentebestuur van Haarlemmermeer en Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid, over het ontwerp tot wijziging van de PRVS opmerkingen naar voren heeft gebracht waarin erop is gewezen dat initiatieven voor het oprichten van windturbines als gevolg van deze wijziging niet door kunnen gaan. Provinciale staten hebben in deze opmerkingen geen aanleiding gezien om de PRVS gewijzigd vast te stellen. Provinciale staten hebben derhalve bij de vaststelling van artikel 32 van de PRVS afgewogen dat initiatieven om windturbines op te richten, zoals het

initiatief van Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen, als gevolg daarvan niet door zouden kunnen gaan. Voor zover wordt aangevoerd dat het rijksbeleid met betrekking tot windenergie na de vaststelling van artikel 32 van de PRVS gewijzigd is vastgesteld, overweegt de Afdeling dat het beleid altijd kan worden gewijzigd, zodat provinciale staten bij de vaststelling van artikel 32 van de PRVS er rekening mee kunnen hebben houden dat het rijksbeleid op dit punt zou worden gewijzigd. Voor zover wordt aangevoerd dat de realisering van het windplan Wieringermeer onzeker is geworden na de vaststelling van artikel 32 van de PRVS, overweegt de Afdeling dat ook ten tijde van de vaststelling van artikel 32 van de PRVS onzekerheid bestond of het windplan Wieringermeer kan worden gerealiseerd. Dit plan is nog in voorbereiding en ten tijde van de vaststelling van artikel 32 van de PRVS stond dus ook niet vast dat dit plan kan worden gerealiseerd. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden en dat daarom geen aanleiding bestaat om ontheffing te verlenen. Het betoog faalt.

6. In hetgeen het college van b&w en Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding om het primaire besluit te herroepen.

Proceskosten

7. Het college dient op na te melden wijze ten aanzien van het college van b&w tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

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 Noord-Holland van 15 januari 2014, nr. 233436/283014;

III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland tot vergoeding van bij het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland aan de hierna te noemen appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

- € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Haarlemmermeer;

- € 328,00 (zegge: driehonderdachtentwintig euro) voor de stichting Stichting Windpark Haarlemmermeer-Zuid en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. N.S.J. Koeman en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.J.G. Driessen, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Driessen

voorzitter griffier
Uitgesproken in het openbaar op 20 augustus 2014
634-703.