

Uitspraak 201208799/1/A1 en 201208801/1

DATUM VAN UITSpraak	woensdag 3 april 2013
TEGEN	het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland
PROCEDURESOORT	Hoger beroep
RECHTSGEBIED	Algemene kamer - Hoger Beroep - Bouwen

201208799/1/A1 en 201208801/1.

Datum uitspraak: 3 april 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland,
2. de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Zuiderzee Vastgoed Projecten B.V. en anderen,
3. het college van burgemeester en wethouders van Blaricum (hierna: het college),
appellanten,

tegen de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 27 juli 2012 in zaken nrs. 11/4630 onderscheidenlijk 11/4646 en 11/4986 in de gedingen tussen:

de stichting Stichting Karakteristiek Blaricum, gevestigd te Eemnes, onderscheidenlijk [wederpartij A] en [wederpartij B], beiden wonende te Blaricum (hierna tezamen en in enkelvoud: [wederpartij])

en

het college.

Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 14 en 16 december 2010 heeft het college vrijstelling en bouwvergunning eerste fase verleend voor het oprichten van twee woningen met bijgebouwen op de percelen Dwarslaan kavel 1 en kavel 3, alsmede voor het oprichten van een woning met bijgebouwen en zwembad op Dwarslaan kavel 2, alle te Blaricum.

Bij afzonderlijke besluiten van 26 juli 2011 heeft het college de door de Stichting en [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard en de besluiten in stand gelaten.

Bij uitspraken van 27 juli 2012 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, de door de Stichting en [wederpartij] daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 26 juli 2011 vernietigd en het college opgedragen binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuwe beslissing op bezwaar te nemen. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraken hebben het college van gedeputeerde staten, Zuiderzee Vastgoed Projecten en anderen en het college hoger beroep ingesteld.

[wederpartij] en de Stichting hebben verweerschriften ingediend.

De Afdeling heeft de zaken gevoegd ter zitting behandeld op 18 december 2012, waar het college van gedeputeerde staten, vertegenwoordigd door mr. L.E.A.M. Grapperhaus, werkzaam bij de provincie, Zuiderzee Vastgoed Projecten en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.S. Haakmeester, advocaat te Baarn, en het college, vertegenwoordigd door mr. I.M. van Gompel en drs. K. de Graaf, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts zijn ter zitting de Stichting, vertegenwoordigd door [bestuursleden] van de Stichting, en [wederpartij], bijgestaan door mr. L.M. Muetstege, advocaat te Utrecht, gehoord.

Overwegingen

1. Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Uit het

daarbij behorende overgangsrecht volgt dat, nu de aangevallen uitspraak is bekendgemaakt vóór 1 januari 2013, deze moet worden beoordeeld aan de hand van het recht zoals dit gold vóór inwerkingtreding van deze wet.

2. Het gebied waarin de drie villa's zijn voorzien betreft een braakliggend terrein, waarvan het noordelijk deel een voormalige gemeentelijke vuilstortplaats is. Het gebied is gelegen aan de westkant van de kern Huizerhoogt te Blaricum. De kern Huizerhoogt bestaat hoofdzakelijk uit verspreid liggende, ruim opgezette kavels met vrijstaande woningen. Aan de noordkant is het plangebied begrensd door het Sparrenbos en aan de zuidkant door bospercelen met verspreid liggende kavels met vrijstaande woningen. Ten westen van het plangebied ligt het beschermd natuurmonument Tafelberg- en Blaricummerheide.

3. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Dorp 1" rust op de percelen, waarop de bouwplannen zijn voorzien de bestemming "Tuinen (hb)".

Ingevolge artikel 13, eerste lid, van de planvoorschriften zijn de als zodanig aangewezen gronden bestemd voor tuinen en toegangspaden, voor het behoud van de aanwezige landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden, alsmede voor begrazing door dieren, voor zover deze dieren uitsluitend hobbymatig worden gehouden.

4. De bouwplannen zijn in strijd met het bestemmingsplan en om verwezenlijking ervan mogelijk te maken heeft het college vrijstelling krachtens artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) verleend. Ingevolge die bepaling kan de gemeenteraad, behoudens het gestelde in het tweede en het derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat 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 gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied, aldus de bepalingen.

5. Volgens paragraaf 4.8 van het Streekplan Noord-Holland Zuid 2003 en de daarbij behorende partiële herziening actualisering Streekplan Noord-Holland Zuid 2007 (hierna tezamen: het streekplan) is de betekenis van de op de kaart geprojecteerde rode contour uitsluitend het aangeven van de grens van het stedelijk gebied. Omdat het streekplan een beleidsplan op hoofdlijnen is, heeft de contourenkaart waarop de rode contouren zijn aangegeven een grofmazig karakter. Dit brengt volgens paragraaf 4.8 met zich mee dat bij het verwerken van de contourenkaart in het bestemmingsplan de gemeente enige beleidsvrijheid heeft wat betreft de nadere detaillering en precisering van de rode contour.

Volgens paragraaf 4.9 van het streekplan behoort al het gebied buiten de rode contour tot het landelijk gebied en mag buiten de rode contour geen verdere verstedelijking plaatsvinden. In het streekplan is verder vermeld dat functieveranderingen in het landelijk gebied niet tot verdere versterking mogen leiden. Functieverandering van zowel agrarische als niet-agrarische functies naar kleinschalige vormen van wonen, werken en recreatie is onder voorwaarden toegestaan bij onder meer opheffing van ruimtelijk ongewenste situaties.

Volgens paragraaf 8.7 van het streekplan is het college van gedeputeerde staten bevoegd om van het streekplan af te wijken, tenzij deze bevoegdheid in het desbetreffende onderdeel van het streekplan uitdrukkelijk is uitgesloten. Een besluit tot afwijken wordt in overweging genomen als handhaving van een beleidslijn gevolgen heeft die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidslijn te dienen doelen.

6. Het college heeft naar aanleiding van de ingediende bouwaanvragen het college van gedeputeerde staten verzocht om afgifte van een verklaring van geen bezwaar. Zekerheidshalve heeft het college eveneens verzocht om ontheffing van het in artikel 4 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening 2009 (hierna: de PRV 2009) opgenomen verstedelijkingsverbod. Het college van gedeputeerde staten heeft zowel een verklaring van geen bezwaar afgegeven als een ontheffing op grond van de PRV 2009 verleend. De rechtbank heeft overwogen dat geen ontheffing hoefde te worden verleend en dat aan een beoordeling hiervan niet wordt toegekomen, nu de provinciale verordening een instrument is op basis van de Wet ruimtelijke ordening en nog niet bestond onder de WRO.

In de aan de vrijstellingsbesluiten ten grondslag gelegde verklaring van geen bezwaar heeft het college van gedeputeerde staten overwogen dat de bouwplannen zijn getoetst aan zowel het ten tijde van de indiening van de aanvraag om vrijstelling geldende provinciaal beleid, zoals verwoord in het streekplan, als aan het beleid dat is neergelegd in de op 1 januari 2009 in werking getreden PRV 2009. Tevens is beoordeeld of de bouwplannen passen binnen het toekomstig provinciaal beleid, zoals verwoord in de Provinciale Structuurvisie 2040 en bijbehorende verordening. In de verklaring van geen bezwaar wordt voor de hieraan ten grondslag liggende overwegingen verwezen naar de door het college van gedeputeerde staten bij besluit van 2 november 2010 verleende ontheffing van het in artikel 4 van de PRV 2009 opgenomen verstedelijkingsverbod. Niet in geschil is dat het in de PRV 2009 vervatte rode contouren beleid kan worden gelijkgesteld met het in het streekplan vervatte beleid en het college van gedeputeerde staten het bouwplan materieel heeft getoetst aan het streekplan. Blijkens voormeld besluit van 2 november 2010 zijn de voornaamste redenen voor het verlenen van ontheffing van het verstedelijkingsverbod, en daarmee voor de afgifte van de verklaring van geen bezwaar, de sanering van het terrein van de voormalige vuilstortplaats in combinatie met de verbetering van de ruimtelijke kwaliteit ter plaatse en de kleinschalige woningbouw, als compensatie voor de saneringskosten.

7. De rechtbank heeft in de aangevallen uitspraken overwogen dat het college de door het college van gedeputeerde staten afgegeven verklaring van geen bezwaar van 16 november 2010 niet aan de vrijstellingsbesluiten ten grondslag had mogen leggen, omdat deze verklaring niet deugdelijk is gemotiveerd. Hierbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat de sanering van het terrein, waarop de bouwplannen zijn voorzien, geen mee te wegen omstandigheid kan zijn bij de vraag of het verlenen van vrijstelling gerechtvaardigd is en dat de ruimtelijke inpasbaarheid van de bouwplannen op zichzelf geen reden is om een afwijking van de rode contouren te rechtvaardigen.

8. Zuiderzee Vastgoed Projecten en anderen betogen dat de rechtbank de eisen van de goede procesorde heeft geschonden door het beginsel van hoor en wederhoor onvoldoende toe te passen. Hiertoe voeren zij aan dat de rechtbank ter zitting onvoldoende vragen heeft gesteld over de veronderstelde verplichting van de grondeigenaar om de voormalige vuilstortplaats te saneren en dat zij hierdoor bij de beoordeling van het geschil van onjuiste feiten is uitgegaan.

8.1. Dat de rechtbank ter zitting geen specifieke vragen heeft gesteld aan partijen over de op de grondeigenaar rustende saneringsverplichting, betekent niet dat het onderzoek is verricht met miskennis van het beginsel van hoor en wederhoor. [wederpartij] heeft in zijn beroepschrift reeds aangevoerd dat de sanering van het terrein een los van de bouwplannen staande wettelijke verplichting is en de financiering daarvan derhalve geen reden kan vormen om in afwijking van het provinciaal beleid woningbouw buiten de rode contour toe te staan. Zuiderzee Vastgoed Projecten en anderen hebben derhalve de mogelijkheid gehad om adequaat op die beroepsgrond te reageren. Anders dan Zuiderzee Vastgoed Projecten betoogt, heeft de rechtbank geen feiten in de beoordeling betrokken waarover partijen zich niet hebben kunnen uitlaten. Het betoog faalt.

9. Het college van gedeputeerde staten, het college en Zuiderzee Vastgoed Projecten en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij het verlenen van de vrijstelling in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van de door het college van gedeputeerde staten afgegeven verklaring van geen bezwaar. Hiertoe voeren het college en Zuiderzee Vastgoed Projecten en anderen aan dat de zwaardere motiveringsplicht van de streekplanafwijgingsprocedure niet van toepassing is, omdat het streekplan omzetting van bodembeschermingsgebieden naar kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen mogelijk maakt. Het college van gedeputeerde staten, het college en Zuiderzee Vastgoed Projecten en anderen voeren verder aan dat het college van gedeputeerde staten bij de toets of het project ruimtelijk aanvaardbaar is en afwijking van het streekplan gerechtvaardigd is, betekenis mag toekennen aan de bodemsanering die met het oog op de voorziene woningbouw in het plangebied zal worden uitgevoerd. Het college van gedeputeerde staten wijst er ten slotte op dat bij de afgifte van de verklaring van geen bezwaar geen doorslaggevende betekenis is toegekend aan de bodemsanering en dat de ruimtelijke onderbouwing voor het overige voldoende dragend is om de verklaring van geen bezwaar op te baseren.

9.1. De rechtbank heeft terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het streekplan voorziet in de mogelijkheid om de bouwplannen te realiseren. Niet in geschil is dat realisering van de bouwplannen zal leiden tot verstedelijking buiten de rode contour. Uit het in het streekplan opgenomen beleid voor milieubeschermingsgebieden, inhoudende dat voor deze gebieden altijd geldt dat grootschalige ruimtelijke ontwikkelingen niet zijn toegestaan, kan niet worden afgeleid

dat daarmee kleinschalige ruimtelijke ontwikkelingen in milieubeschermingsgebieden zonder meer mogelijk worden gemaakt.

9.2. Niet in geschil is dat de toenmalige eigenaar van het plangebied in 2005 een saneringsplan bij het college van gedeputeerde staten heeft ingediend om de door hem beoogde ontwikkeling van het verontreinigde terrein tot woningbouwlocatie mogelijk te maken. Bij besluit van 27 oktober 2005 heeft het college van gedeputeerde staten vastgesteld dat sprake is van ernstige bodemverontreiniging en heeft het ingestemd met het saneringsplan. Doel van de sanering is het humane risico van de bodemverontreiniging weg te nemen bij het gebruik 'wonen met tuin'. Bij besluit van 16 september 2009 heeft het college van gedeputeerde staten de geldigheidstermijn van voormeld besluit van 27 oktober 2005 twee jaar verlengd, zodat voor 20 oktober 2011 dient te zijn gestart met de sanering.

Het college van gedeputeerde staten hanteert het beleid om de aanpak van bodemverontreiniging zo veel mogelijk te integreren in de ruimtelijke ordening en om benodigde sanering te stimuleren door bijvoorbeeld herstructurering en gebiedsontwikkeling. Bij de beoordeling van de wenselijkheid van ruimtelijke ontwikkelingen worden de daarmee samenhangende saneringsmaatregelen derhalve in de afweging betrokken. Niet is in te zien waarom de bekostiging van de bodemsanering door de eigenaar door middel van realisering van woningbouw in dit geval geen rol mag spelen in de aan de verklaring van geen bezwaar ten grondslag liggende ruimtelijke afweging. Weliswaar rust op de eigenaar van verontreinigde grond de verplichting om deze te saneren, maar het college van gedeputeerde staten heeft van belang mogen achten dat de bouwplannen tot gevolg hebben dat de sanering op initiatief van de eigenaar op korte termijn zal plaats vinden en meeromvattend zal zijn dan zonder deze voorgenomen ontwikkeling. Indien de bouwplannen geen doorgang zullen vinden, kan de eigenaar van de grond zich alsnog tot het college van gedeputeerde staten wenden om instemming te verkrijgen voor een gewijzigd saneringsplan met een minder vergaande sanering. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

9.3. Naast de bodemsanering heeft het college van gedeputeerde staten aan de afwijking van de rode contouren ten grondslag gelegd dat het plangebied dicht tegen de bestaande rode contour aanligt, die ter plaatse een grillig verloop kent. Voorts acht het college van gedeputeerde staten van belang dat een verruigd terrein en een voormalige vuilstortplaats worden getransformeerd in een kleinschalig, goed in de omgeving passend woonproject. In aanmerking is voorts genomen dat de bouwplannen voldoende rekening houden met de met het verstedelijkingsverbod te dienen provinciale belangen bij het behoud van het landschappelijk karakter en de openheid van het landelijk gebied, omdat minimale verharding zal worden aangebracht en een ecologische bufferzone van 15 meter aan de noord- en westzijde van het plangebied als overgang naar het nabijgelegen natuurgebied zal worden aangelegd en dat deze ruimtelijke inpassing is geborgd door een tussen Zuiderzee Vastgoed Projecten en de gemeente gesloten samenwerkingsovereenkomst.

Gelet op vorenstaande heeft het college van gedeputeerde staten voldoende gemotiveerd op grond van welke bijzondere omstandigheden het is afgeweken van het provinciaal beleid. Geen grond bestaat voor het oordeel dat het college van gedeputeerde staten zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de bouwplannen ondanks de strijdigheid met het streekplan ruimtelijk aanvaardbaar zijn. Nu geen aanknopingspunten aanwezig zijn voor het oordeel dat de verklaring van geen bezwaar onzorgvuldig is voorbereid, bestaat geen grond voor het oordeel dat de verleende verklaring van geen bezwaar niet aan de vrijstellingsbesluiten ten grondslag mocht worden gelegd. De rechtbank heeft dat niet onderkend.

De betogen slagen.

10. Nu de rechtbank niet is toegekomen aan de bespreking van de overige door de Stichting en [wederpartij] in beroep aangevoerde gronden, zal de Afdeling deze gronden alsnog beoordelen.

11. De Stichting en [wederpartij] hebben in beroep betoogd dat de aan de vrijstellingsbesluiten ten grondslag liggende ruimtelijke onderbouwing niet toereikend is. De Stichting heeft hiertoe aangevoerd dat niet met zekerheid kan worden gesteld dat de bouwplannen aan de Nota Ruimte voldoen, nu de PRV 2009 niet aan de Nota Ruimte is aangepast. Voorts wordt in de ruimtelijke onderbouwing niet ingegaan op de relatie met het geldende bestemmingsplan en het behoud van de ter plaatse aanwezige waarden, aldus de Stichting. [wederpartij] heeft voorts aangevoerd dat het college met verwijzing naar de "Natuurtoets Dwarslaan Blaricum" van onderzoeksbureau Tauw van 12 december 2008 onvoldoende heeft gemotiveerd dat realisering van het bouwplan geen schade aan het beschermd natuurmonument "Tafelberg- en Blaricumerheide" zal meebrengen.

Evenmin kan op grond van voormeld rapport van Tauw worden geconcludeerd dat geen ontheffing op grond van de Flora- en faunawet nodig is, aldus de Stichting.

11.1. De aan de vrijstellingsbesluiten ten grondslag gelegde ruimtelijke onderbouwing wordt gevormd door het rapport "Blaricum, Dwarslaan" van 2 november 2009. Hierin is onder meer ingegaan op de feitelijke situatie ter plaatse, de relatie met het ter plaatse geldende bestemmingsplan, alsmede de ruimtelijke en landschappelijke inpassing van de bouwplannen in het gebied. Nog daargelaten dat de Nota Ruimte geen concrete beleidsbeslissingen bevat en de gemeente en provincie hieraan derhalve niet gebonden zijn, worden in hetgeen de Stichting heeft aangevoerd geen aanknopingspunten gevonden voor het oordeel dat de bouwplannen in strijd zijn met de Nota Ruimte.

De vragen of voor realisering van de bouwplannen ontheffing nodig is op grond van de Flora- en faunawet, en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen aan de orde in een eventueel te voeren procedure op grond van de Flora- en faunawet. Dit doet er niet aan af dat het college geen vrijstelling voor het plan had mogen verlenen indien en voor zover het op voorhand in redelijkheid had moeten onderkennen dat de Flora- en faunawet aan de uitvoerbaarheid van de bouwplannen in de weg staat. Nu in het bij de ruimtelijke onderbouwing behorende rapport "Natuurtoets Dwarslaan Blaricum" van Tauw is geconcludeerd dat zich geen beschermde dieren of planten in het plangebied bevinden en in hetgeen [wederpartij] en de Stichting hebben aangevoerd geen aanleiding wordt gevonden om te twifelen aan de conclusie in dit rapport, bestaat geen grond voor het oordeel dat de Flora- en faunawet aan uitvoering van het project en daarmee aan verlening van de vrijstelling in de weg staat.

Omdat het plangebied niet binnen de grenzen van het beschermd natuurmonument "Tafelberg- en Blaricummerheide" ligt, is het aanwijzingsbesluit van de Minister van Landbouw en Visserij van 15 april 1987 niet van toepassing. Gelet op de kleinschaligheid van het woonproject en de aandacht voor de inpassing ervan in het gebied, bestaat evenmin grond voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat realisering van de bouwplannen geen schadelijke effecten zal hebben voor de naast het plangebied gelegen "Tafelberg- en Blaricummerheide".

Gelet op vorenstaande wordt in hetgeen [wederpartij] en de Stichting hebben aangevoerd geen grond gezien voor het oordeel dat de ruimtelijke onderbouwing niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen.

De betogen falen.

12. De hoger beroepen zijn gegrond. De aangevallen uitspraken dienen, voor zover aangevallen, te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen tegen de besluiten van 26 juli 2011 van het college alsnog ongegrond verklaren.

13. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

14. Redelijke toepassing van artikel 54, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, zoals deze wet ten tijde van belang luidde, brengt met zich dat het in hoger beroep betaalde griffierecht door de secretaris van de Raad van State aan Zuiderzee Vastgoed Projecten en anderen wordt terugbetaald.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de hoger beroepen gegrond;

II. vernietigt de uitspraken van de rechtbank Amsterdam van 27 juli 2012 in zaken nrs. 11/4630 en 11/4646 en 11/4986, voor zover aangevallen;

III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen tegen de besluiten op bezwaar van 26 juli 2011 van het college van burgemeester en wethouders van Blaricum ongegrond;

IV. bepaalt dat de secretaris van de Raad van State aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Zuiderzee Vastgoed Projecten B.V. en anderen het door hen voor de behandeling van de hoger beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 932,00 (zegge:

negenhonderdtweeëndertig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. P.B.M.J. van der Beek-Gillessen, voorzitter, en mr. W. Sorgdrager en mr. P.A. Koppen, leden, in tegenwoordigheid van mr. G.J. Deen, ambtenaar van staat.

w.g. Van der Beek-Gillessen w.g. Deen
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 3 april 2013

604.