

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de verzetten (artikel 8:55 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb)) van:

1. Klooster Euphrasia, gevestigd te Bloemendaal,
2. de raad van de gemeente Bloemendaal,
opposanten

tegen de uitspraak van de Afdeling van 9 oktober 2019 in
zaak nr. 201904471/2/R1.

Procesverloop

Bij uitspraak van 9 oktober 2019, in zaak nr. 201904471/2/R1, heeft de Afdeling na vereenvoudigde behandeling het besluit van de raad van 18 april 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Dennenheuvel", voor zover het betreft de bestemmingen "Wonen", "Tuin" en "Verkeer", vernietigd. De uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben Klooster Euphrasia onderscheidenlijk de raad verzet gedaan.

Overwegingen

1. Het op deze zaak betrekking hebbend wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage maakt deel uit van deze uitspraak.
2. Verzet, als bedoeld in artikel 8:55 van de Awb, betreft uitsluitend de vraag of de Afdeling ten onrechte tot vereenvoudigde behandeling is overgegaan wegens de kennelijke uitkomst van – in dit geval – de beroepen tegen het besluit van de raad van 18 april 2019. Dit betekent dat de beoordeling van de Afdeling in deze verzetprocedure beperkt is tot de vraag of terecht uitspraak is gedaan zonder Klooster Euphrasia respectievelijk de raad op zitting te horen. Indien in verzet argumenten naar voren worden gebracht die in geval van een normale behandeling ook nog hadden kunnen worden aangevoerd, dient te worden beoordeeld of hierdoor twijfel ontstaat omtrent de uitkomst. Zo ja, dan dient de verzetrechter het verzet gegrond te verklaren opdat nader onderzoek kan plaatsvinden.
3. In de uitspraak van 9 oktober 2019 heeft de Afdeling, onder verwijzing naar het arrest van het Hof van Justitie van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882 en de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1603, de beroepen van C.F. Ekering, de vereniging "Buurtvereniging Bloemendaal-Noord" en de Stichting Schapenduinen gegrond verklaard en het besluit van de raad van 18 april 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Dennenheuvel" vernietigd, voor zover het betreft de bestemmingen "Wonen", "Tuin" en "Verkeer" wegens strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming. De Afdeling is hiertoe overgegaan omdat de raad bij zijn besluit heeft verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het Programma Aanpak Stikstof (PAS). Voorts overwoog de Afdeling onder 7 met betrekking tot een door de raad ingebracht, nieuw onderzoeksrapport van 17 september 2019, waarin is vermeld dat het plan met zekerheid geen significant verslechterende effecten met zich brengt en dat geen passende beoordeling nodig is, dat dit rapport dateert van na het besluit van 18 april 2019. Dit rapport ligt dan ook niet aan het besluit ten grondslag en maakt daarvan geen deel uit, zodat het niet afdoet aan de conclusie dat ten tijde van het vaststellen van het bestreden besluit niet de zekerheid was verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

4. Klooster Euphrasia en de raad betwisten in verzet niet dat de Afdeling terecht tot de conclusie is gekomen dat de beroepen gegrond zijn. Volgens hen had de Afdeling niettemin behoren af te zien van vereenvoudigde behandeling wegens de kennelijke gegrondheid van de beroepen. Zij wijzen in dat verband op de in opdracht van de raad door Bureau Waardenburg B.V. opgestelde notitie "Ecologische beoordeling effecten stikstofdepositie landgoed Dennenheuvel, te Bloemendaal" van 17 september 2019.

Klooster Euphrasia wijst op de geschiedenis van de totstandkoming van de Awb, waaruit zij afleidt dat uit het stelsel van de wet volgt dat op de uitspraak waarbij het beroep vereenvoudigd wordt afgedaan en op de uitspraak op het verzet afdeling 8.2.6 van toepassing is. Omdat artikel 8:72, derde lid, van de Awb, dat de rechter de bevoegdheid geeft om de gevolgen van een vernietigd besluit in stand te laten, onderdeel uitmaakt van afdeling 8.2.6 Awb, is dit artikel ook van toepassing op uitspraken op grond van de artikelen 8:54 en 8:55 van de Awb. Ter ondersteuning hiervan wijst Klooster Euphrasia nog op de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep van 29 april 1996, ECLI:NL:CRVB:1996:ZB5994, waar eenzelfde oordeel met betrekking tot artikel 8:75 van de Awb werd gegeven. Volgens Klooster Euphrasia kan tegen het niet toepassing geven van artikel 8:72, derde lid, van de Awb in de uitspraak van 9 oktober 2019, dan ook in verzet worden opgekomen, welk verzet in volle omvang moet worden beoordeeld. Het is de taak van de Afdeling om bij vernietiging van een besluit de mogelijkheden van finale geschillenbeslechting onder ogen te zien, waaronder de mogelijkheid om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb de rechtsgevolgen in stand te laten, zoals de Afdeling onder andere in haar uitspraak van 12 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ5099, heeft overwogen. Klooster Euphrasia en de raad zijn van mening dat nader onderzoek door de Afdeling naar het rapport van 17 september 2019 wellicht tot een andere uitspraak had geleid. Dit rapport had grond moeten zijn om de zaak niet buiten zitting af te doen. De Afdeling heeft met haar uitspraak van 9 oktober 2019 het onderzoek in strijd met artikel 8:54 Awb te vroeg gesloten.

Tot slot wijzen Klooster Euphrasia en de raad erop dat bij ongegrondverklaring van hun verzetten het gevolg zal zijn dat de raad op een later tijdstip een nieuw plan met vergelijkbare inhoud vaststelt, naar verwachting gevolgd door nieuwe beroepen bij de Afdeling. Dit zal slechts leiden tot aanmerkelijke vertraging van de realisatie van de plannen voor dit gebied. Dit zal onder meer betekenen dat de leefgemeenschap De Ark, die thans is gevestigd in verouderde bebouwing met meer dan 40 jaar oude gasinstallaties en slechte isolatie, onnodig lang van een adequate en moderne huisvesting verstoken blijft en dus nog langer veel meer verontreiniging blijft veroorzaken dan wanneer energie-neutrale nieuwbouw is gerealiseerd. De raad benadrukt tot slot dat het voor het plangebied belangrijk is dat nieuwe ontwikkelingen op korte termijn in gang gezet kunnen worden. Dit is in het belang van Klooster Euphrasia als eigenaar van de gronden van het plangebied, de huidige bewoners en de gemeente Bloemendaal die taken heeft op het gebied van huisvesting en gebiedsontwikkeling.

5. De Afdeling merkt op dat het een discretionaire bevoegdheid is van de bestuursrechter om bij de vernietiging van een besluit te bepalen dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven. De enkele omstandigheid dat de Afdeling, indien zij de zaak op zitting zou hebben behandeld, meer indringend kennis zou hebben genomen van het rapport van 17 september 2019 en dit mogelijk aanleiding had gevormd om de rechtsgevolgen van het te vernietigen besluit van 18 april 2019 in stand te laten, vormt onvoldoende grond voor de conclusie dat de Afdeling de beroepen van C.F. Ekering, de vereniging "Buurtvereniging Bloemendaal-Noord" en de Stichting Schapenduinen niet als kennelijk gegrond buiten zitting heeft mogen afdoen.

6. De conclusie is dat de verzetten van Klooster Euphrasia respectievelijk de raad geen grond voor twijfel bieden aan de juistheid van de uitkomst van de uitspraak van 9 oktober 2019 en niet tot de slotsom leiden dat voortzetting van het onderzoek nodig was en dat Klooster Euphrasia respectievelijk de raad voorafgaand aan die uitspraak door de Afdeling hadden moeten worden gehoord.

7. De verzetten zijn ongegrond.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de verzetten ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Uylenburg
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 januari 2020

195-209.

Verzonden: 22 januari 2020

BIJLAGE**ALGEMENE WET BESTUURSRECHT**

Hoofdstuk 8 Bijzondere bepalingen over de wijze van procederen bij de bestuursrechter

Titel 8.2 Behandeling van het beroep in eerste aanleg

Afdeling 8.2.4 Vereenvoudigde behandeling

Artikel 8:54

1. Totdat partijen zijn uitgenodigd om op een zitting van de bestuursrechter te verschijnen, kan de bestuursrechter het onderzoek sluiten, indien voortzetting van het onderzoek niet nodig is, omdat:

- a. de bestuursrechter kennelijk onbevoegd is,
- b. het beroep kennelijk niet-ontvankelijk is,
- c. het beroep kennelijk ongegrond is, of
- d. het beroep kennelijk gegrond is.

2. In de uitspraak na toepassing van het eerste lid worden partijen gewezen op artikel 8:55, eerste lid.

Artikel 8:55

1. Tegen de uitspraak, bedoeld in artikel 8:54, tweede lid, kunnen een belanghebbende en het bestuursorgaan verzet doen bij de bestuursrechter.
[...]

4. Alvorens uitspraak te doen op het verzet, stelt de bestuursrechter de indiener van het verzetschrift die daarom heeft gevraagd, in de gelegenheid op een zitting te worden gehoord, tenzij hij van oordeel is dat het verzet gegrond is. In andere gevallen kan de bestuursrechter de indiener in de gelegenheid stellen op een zitting te worden gehoord.

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak na vereenvoudigde behandeling (artikel 8:54 van de Algemene wet
bestuursrecht (hierna: de Awb)) in het geding tussen:

1. C.F. Ekering, wonend te Bloemendaal,
2. de vereniging "Buurtvereniging Bloemendaal-Noord", gevestigd te Bloemendaal,
3. Stichting Schapenduinen, gevestigd te Bloemendaal, en andere, appellanten,

en

de raad van de gemeente Bloemendaal,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 18 april 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "Dennenheuvel" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben Ekering, Buurtvereniging Bloemendaal-Noord en Stichting Schapenduinen en andere beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Klooster Euphrasia heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De raad heeft een nader stuk ingediend.

Overwegingen

1. Het plan voorziet in de herontwikkeling van het landgoed Dennenheuvel in Bloemendaal, waarop onder andere een klooster staat. In het plan zijn de bestemmingen "Wonen", "Tuin" en "Verkeer" toegekend aan de gronden waarop het klooster en de bijbehorende gebouwen staan. Verder voorziet het plan in volkstuintjes langs de westzijde van de Johan Verhulstweg. Daartoe is de bestemming "Recreatie" aan die gronden toegekend.

Ekering woont op het perceel Johan Verhulstweg 19. Buurtvereniging Bloemendaal-Noord zet zich, blijkens haar statuten en samengevat weergegeven, in voor het behoud van cultuurhistorische waarden van de omgeving. Stichting Schapenduinen en andere zetten zich in voor behoud van de cultuurhistorie van de omgeving dan wel zijn bewoner, eigenaar of gebruiker van gronden in de directe omgeving van plangebied.

Ontvankelijkheid

2. Ekering kan zich niet verenigen met het plan. Hij keert zich onder meer tegen het plandeel dat voorziet in een tijdelijke kas op de gronden met de bestemming "Recreatie".

Aan het bedoelde stuk grond is de bestemming "Recreatie" en de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - tijdelijke kas" toegekend. Binnen de gronden met deze aanduiding is een bouwvlak opgenomen van ongeveer 180 m².

Artikel 4, lid 4.2.1, onder a, van de planregels luidt: "Gebouwen mogen alleen binnen een bouwvlak worden gebouwd."

Lid 4.2.3 luidt:

"a. Ter plaatse van de "specifieke bouwaanduiding – tijdelijke kas" is één tijdelijke kas toegestaan.

b. De oppervlakte mag niet meer zijn dan 40 m²

c. De bouwhoogte mag niet meer zijn dan 2,5 meter."

In artikel 1, lid 1.59, is een tijdelijke kas omschreven als een kas die maximaal 9 maanden per jaar aanwezig mag zijn van 15 februari tot 15 november.

In lid 1.39 is een kas omschreven als een gebouw waarvan de

wanden en het dak voornamelijk bestaan uit glas (...).

De Afdeling stelt vast dat de afstand van de woning van Ekering tot het bouwvlak waarbinnen de tijdelijke kas mag worden opgericht meer dan 200 m bedraagt. Tussen het bouwvlak en de woning van Ekering staan bomen, zodat Ekering geen zicht zal hebben op de tijdelijke kas. Ook anderszins is niet gebleken dat Ekering gevolgen van enige betekenis zal ondervinden. Gelet hierop is Ekering geen belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb bij het bestreden besluit, voor zover dat voorziet in het bouwvlak voor de tijdelijke kas. Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb, kan hij in zoverre derhalve geen beroep instellen. Het beroep van Ekering is in zoverre niet-ontvankelijk.

Stikstof

3. Ekering, Buurtvereniging Bloemendaal-Noord en Stichting Schapenduinen en andere kunnen zich niet verenigen met het plan voor zover dat voorziet in de woningen. Stichting Schapenduinen en andere betogen dat ten onrechte het Programma Aanpak Stikstof (hierna: PAS) aan het bestreden besluit ten grondslag is gelegd.

4. Niet in geschil is dat het bestemmingsplan, vanwege het verkeer van en naar de woningen, een toename van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Kennemerland-Zuid zal veroorzaken. Ter onderbouwing van zijn standpunt dat het plan de wezenlijke kenmerken van dat gebied niet zal aantasten, heeft de raad het rapport "Stikstofdepositie-onderzoek Dennenheuvel", gedateerd 15 mei 2018, aan zijn besluit ten grondslag gelegd. In dat rapport wordt ingegaan op de gevolgen voor het Natura 2000-gebied "Kennemerland-Zuid". In het rapport is vermeld dat een toename van de stikstofdepositie op een bepaald hexagoon binnen dit Natura 2000-gebied optreedt van 0,99 mol/ha/jaar. Omdat in het PAS ontwikkelingsruimte beschikbaar was op 4 mei 2018, is geconcludeerd dat het plan uitvoerbaar is.

5. De Afdeling heeft prejudiciële vragen gesteld over het PAS in zaken over vergunningen voor veehouderijen. Het Hof van Justitie heeft de gestelde vragen over het PAS beantwoord bij arrest van 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882. De Afdeling heeft in die zaken vervolgens op 29 mei 2019 uitspraak gedaan (ECLI:NL:RVS:2019:1603). In die uitspraak heeft de Afdeling vastgesteld dat met de passende beoordeling die aan het PAS ten grondslag ligt niet de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden die in het PAS zijn opgenomen niet zullen worden aangetast. Dit heeft onder meer tot gevolg dat het niet meer mogelijk is om in een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming ontwikkelingsruimte toe te delen (rechtsoverweging 32.6 en 34.2).

6. Voor een bestemmingsplan zoals het onderhavige zijn tevens de volgende overwegingen van belang:

"35. Een bestemmingsplan dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, kan

uitsluitend worden vastgesteld als op grond van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van een Natura 2000-gebied niet zal aantasten (artikel 19j, tweede en derde lid, van de Nbw 1998/artikel 2.7, eerste lid en 2.8, derde lid van de Wnb).

Een bestemmingsplan dat voorziet in een ruimtelijke ontwikkeling die ten opzichte van de feitelijk aanwezige, planologisch legale situatie ten tijde van de vaststelling van het plan leidt tot een toename van stikstofdepositie op overbelaste stikstofgevoelige natuurwaarden in een Natura 2000-gebied, is een plan dat significante gevolgen kan hebben en dat passend beoordeeld moet worden.

De vaststelling van het bestemmingsplan is niet één van de besluiten die genoemd zijn in artikel 19km van de Nbw 1998 of artikel 2.7 van het Bnb, zodat het PAS-beoordelingskader niet van toepassing is. Dit neemt niet weg dat verschillende bevoegde bestuursorganen geen individuele passende beoordeling voor een bestemmingsplan hebben gemaakt, maar voor het aspect stikstof hebben verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan het PAS. Het kan daarbij onder meer gaan om bestemmingsplannen waarin een concrete ontwikkeling is geregeld of waarin uitbreidingsmogelijkheden zijn geboden die de drempel- of grenswaarde niet overschrijden (zie ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3530, r.o. 4.9).

35.1. De conclusie in deze uitspraak dat de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS niet voldoet aan de eisen die het Hof daaraan stelt kan gevolgen hebben voor de hiervoor bedoelde bestemmingsplannen waarvan de beroepsprocedure nog niet is afgerond en waarin op dit punt beroepsgronden naar voren zijn gebracht door degene die zich op deze bepalingen kan beroepen. De raad kan/kon bij de vaststelling van een bestemmingsplan niet verwijzen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. De raad heeft in die gevallen het bestemmingsplan of het plandeel dat in de ruimtelijke ontwikkeling voorziet, vastgesteld in strijd met artikel 19j, derde lid, van de Nbw 1998 of artikel 2.8, derde lid, van de Wnb."

7. Gelet op vorenstaande overwegingen is de Afdeling van oordeel dat de raad het plan heeft vastgesteld in strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wet natuurbescherming, aangezien hij daarbij heeft verwezen naar de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan het PAS. De raad heeft een nieuw onderzoeksrapport, gedateerd 17 september 2019, overgelegd, waarin is vermeld dat het plan met zekerheid geen significant verslechterende effecten met zich brengt en dat geen passende beoordeling nodig is. Dat rapport dateert evenwel van na het bestreden besluit, liggen niet aan het bestreden besluit ten grondslag en maken daarvan geen deel uit en doet daardoor niet af aan de conclusie dat ten tijde van het vaststellen van het bestreden besluit niet de zekerheid was verkregen dat het plan de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet zal aantasten.

8. Het beroep van stichting Schapenduinen en andere is kennelijk gegrond. Het bestreden besluit moet vanwege strijd met artikel 2.8, derde lid, van de Wnb worden vernietigd, voor zover in het plan de bestemming "Wonen" en de daarmee samenhangende bestemmingen "Tuin" en "Verkeer" zijn toegekend. Hetgeen stichting Schapenduinen en andere voor het overige hebben aangevoerd, behoeft geen bespreking meer. Gelet op de aard van het gebrek zijn de beroepen van Ekering, voor zover ontvankelijk, en Buurtvereniging Bloemendaal-Noord eveneens kennelijk gegrond. Hetgeen in die beroepen is aangevoerd, behoeft geen bespreking meer. Verder wijst de

Afdeling erop dat om redenen van proceseconomie per beroep alleen is vastgesteld dat ten minste een van de appellanten belanghebbende is bij de bestreden besluiten.

9. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling aanleiding de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl.

10. Ten aanzien van Buurtvereniging Bloemendaal-Noord en Ekering is niet van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen gebleken. Ten aanzien van Stichting Schapenduinen en andere dient de raad op hierna te melden wijze in de kosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van C.F. Ekering niet-ontvankelijk voor zover gericht tegen de bestemming "Recreatie" en de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - tijdelijke kas";
- II. verklaart de beroepen voor het overige gegrond;
- III. vernietigt het besluit van 18 april 2019 waarbij de raad van de gemeente Bloemendaal het bestemmingsplan "Dennenhevel" heeft vastgesteld, voor zover het betreft de bestemmingen "Wonen", "Tuin" en "Verkeer";
- IV. draagt de raad van de gemeente Bloemendaal op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel III wordt verwerkt op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Bloemendaal tot vergoeding van bij Stichting Schapenduinen en andere in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 512,00 (zegge: vijfhonderdtwaalf euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Bloemendaal aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 174,00 (zegge: honderdvierenzeventig euro) voor C.F. Ekering, € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor Buurtvereniging Bloemendaal-Noord en € 345,00 (zegge: driehonderdvijfenveertig euro) voor Stichting Schapenduinen en andere, met dien verstande dat in dit laatste geval bij betaling aan een van hen de raad aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan, vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Helder
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Van Helvoort
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 9 oktober 2019

Tegen deze uitspraak kan verzet worden gedaan bij de Afdeling (artikel 8:55 van de Awb).

- Verzet dient schriftelijk en binnen zes weken na verzending van deze uitspraak te worden gedaan.
- In het verzetschrift moeten de redenen worden vermeld waarom de indiener het niet eens is met de gronden waarop de beslissing is gebaseerd.
- Indien de indiener over het verzet door de Afdeling wenst te worden gehoord, dient dit in het verzetschrift te worden gevraagd. Het horen gebeurt dan uitsluitend over het verzet.

361.

Verzonden: 9 oktober 2019