

ECLI:NL:RBMID:2011:BQ1387

Instantie	Rechtbank Middelburg
Datum uitspraak	07-04-2011
Datum publicatie	15-04-2011
Zaaknummer	Awb 10/353 en 10/354
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bouwvergunning met vrijstelling ex art. 19, 1e lid, WRO voor strandpaviljoen. Goede ruimtelijke onderbouwing. Ontheffing Bouwverordening niet onredelijk.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK MIDDELBURG

Sector bestuursrecht

AWB nummers: 10/353 en 10/354

Uitspraak van de meervoudige kamer voor bestuursrechtelijke zaken

Inzake

[naam 1], wonende te [woonplaats],
[naam 2], wonende te [woonplaats],
Penthouse Promenade B.V., gevestigd te Breskens,
gemachtigde mr. K.M. Peters, advocaat te Tilburg, en
[naam 3], wonende te [woonplaats],
gemachtigde mr. M.M. Breukers, medewerker DAS Rechtsbijstand te Amsterdam,
eisers,

tegen

het College van Burgemeester en wethouders van de gemeente Sluis,
gevestigd te Oostburg,
verweerder.

I. Procesverloop

Eisers hebben bij de rechtbank beroep ingesteld tegen een besluit op bezwaar van 23 maart 2010 van verweerder (het bestreden besluit).

De beroepen zijn op 25 januari 2011 ter zitting behandeld. Van de eisers zijn [naam 1] en [naam 2] met zijn echtgenote en [naam 3] in persoon verschenen, bijgestaan door hun gemachtigden. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde M. de Koeijer. Als derde belanghebbende is verschenen [naam 4], wonende te [woonplaats]. Ter zitting is het onderzoek gesloten.

II. Overwegingen

1. Bij besluit van 21 augustus 2009 heeft verweerder met gebruikmaking van een vrijstelling ex artikel 19, eerste lid, van de (inmiddels vervallen) Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) vergunning verleend aan [naam 4] te [woonplaats] (verder: de vergunninghouder) voor de bouw van een strandpaviljoen op een perceel aan het Eerste Strange/Promenade 2 te Breskens, kadastraal bekend gemeente Oostburg, sectie G, nr. 2726 (ged.).

2. Op het betreffende perceel rust volgens het bestemmingsplan Landelijk gebied (verder: het bestemmingsplan) de bestemming strand.

3. Het strandpaviljoen bestaat volgens de bouwtekening uit een restaurant met een vloeroppervlakte van 313 m² en een terras van 179 m². Het paviljoen staat op palen, waarbij de vloerhoogte op circa 2,4 meter boven het strand komt. Het hoogste punt ligt 7 m daarboven. Het dak steekt niet boven de duinen uit.

4. In de ruimtelijke onderbouwing van het bouwplan d.d. 5 februari 2009 wordt geconcludeerd dat het bouwplan voldoet aan het beleid van rijk, provincie, regio en gemeente. Het paviljoen wordt voorzien van een technisch eenvoudige constructie: op palen, demontabel en verplaatsbaar binnen een week. Het kan worden gerealiseerd zonder dat dit schade veroorzaakt aan de waterkering of de kwaliteiten van het Nationaal Landschap. Het voorzieningenniveau van de kern Breskens en omgeving wordt verhoogd zonder afbreuk te doen aan de kwaliteiten ter plaatse. Het strand vormt de kern van het recreatieve verblijf aan de kust van West Zeeuws Vlaanderen. De identiteit van Breskens moet zich ten opzichte van de andere badplaatsen onderscheiden als culinaire badplaats, ook op het strand.

5. Op 8 mei 2009 hebben Gedeputeerde Staten van Zeeland een vergunning op basis van de Natuurbeschermingswet verleend voor de exploitatie van een strandpaviljoen aan het Eerste Strange te Breskens. Zij hebben op 21 juli 2009 een verklaring van geen bezwaar afgegeven voor het onderhavige bouwplan.

6. Tegen de bouwvergunning met vrijstelling hebben eisers bezwaar gemaakt. Op 2 december 2009 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. De commissie bezwaarschriften heeft geadviseerd de bezwaarschriften gegrond te verklaren onder de overweging dat in verschillende documenten van verschillende oppervlaktematen wordt uitgegaan, en dat er onzekerheid bestaat over de parkeergelegenheid. De commissie acht daardoor sprake van strijdigheid met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel en met de bouwverordening. De commissie heeft voorts geadviseerd eisers een proceskostenvergoeding toe te kennen.

7. In het bestreden besluit heeft verweerder de bezwaren van eisers, onder aanvulling van de motivering en verlening van ontheffing van artikel 2.5.30, vierde lid, van de Bouwverordening, ongegrond verklaard en de verzoeken om vergoeding van de kosten van rechtsbijstand afgewezen. Verweerder stelt zich op het standpunt dat aan de vrijstelling een goede ruimtelijke onderbouwing ten grondslag ligt. Het strand vervult een belangrijke recreatieve functie voor de inwoners van Breskens. Het gemeentebestuur wil een kwaliteitsimpuls aan het gebied geven door verbetering van het voorzieningenniveau op het Eerste Strange. Het behoort tot de bevoegdheden van verweerder om vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen. Het woon- en leefklimaat van eisers wordt niet onevenredig aangetast. Dat bij het primaire besluit nog onduidelijkheden of vragen bestonden, maakt nog niet dat het primaire besluit ondeugdelijk is geweest. Uitgangspunt is geweest dat de bouw van een strandpaviljoen van 350 m² volgens het bestemmingsplan is toegelaten. Het uitzicht van eisers recht vooruit wordt niet aangetast. Er bestaan geen belemmeringen op grond van de afstandscriteria van het Activiteitenbesluit. Het strandpaviljoen valt ten

hoogste in de milieuhindercategorie 2. Voor de berekening van de benodigde parkeerplaatsen is uitgegaan van gemiddelden, kencijfers en objectief bekende (plaatselijke) gegevens, waarbij aansluiting is gezocht bij de normering ASVV van de stichting CROW. Omdat in de parkeerbehoefte kan worden voorzien en sprake is van bijzondere omstandigheden, kon toepassing worden gegeven aan de ontheffingsmogelijkheid van artikel 2.5.30, vierde lid, van de Bouwverordening.

8. Eisers stellen daar tegenover dat met hun belangen onvoldoende rekening is gehouden. Zij vinden dat het bestreden besluit niet deugdelijk gemotiveerd en niet zorgvuldig voorbereid is.

Kort samengevat voeren zij het volgende aan. De tekortkomingen die de commissie bezwaarschriften heeft gesignaleerd, worden erkend. De bezwaren zijn daarom ten onrechte ongegrond verklaard. Verweerder heeft onvoldoende rekening gehouden met het effect op omwonenden en natuurwaarden van een strandpaviljoen met een veel grotere omvang dan toegestaan volgens het bestemmingsplan. Het enige belang dat wordt gediend is het commerciële belang van de vergunninghouder. Juist omdat er nu geen restaurant is, is het Eerste Strange uitermate geschikt als niet-toeristisch dorpsstrand. De behoefte aan sanitaire voorzieningen is geen voldoende reden voor een paviljoen groter dan het bestemmingsplan toelaat. Dat er een breed maatschappelijk draagvlak is voor het bouwplan staat niet vast.

Er is sprake van gebiedsvreemde verstoring door de permanente bebouwing en de exploitatie van een volwaardig restaurant. Het bestreden besluit is in strijd met het Omgevingsplan. Volgens de kaart die bij de zienswijze is ingebracht, behoort het Eerste Strange tot de Ecologische Hoofdstructuur. Er is onvoldoende waarborg dat het strandpaviljoen in overeenstemming is met de 3e Kustnota. Er is niet voldaan aan de vereisten van de Bouwverordening ten aanzien van het parkeren. Er zijn geen bijzondere omstandigheden aanwezig die een ontheffing van de Bouwverordening rechtvaardigen.

De rechtbank overweegt het volgende.

9. Artikel 19, eerste lid van de tot 1 juli 2008 geldende WRO luidt:

De gemeenteraad kan, behoudens het gestelde in het tweede en derde lid, ten behoeve van de verwezenlijking van een project vrijstelling verlenen van het geldende bestemmingsplan, mits dat project 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 er gemotiveerd waarom het te realiseren project past binnen de toekomstige bestemming van het betreffende gebied. De gemeenteraad kan de in de eerste volzin bedoelde vrijstellingsbevoegdheid delegeren aan burgemeester en wethouders.

10. Artikel 44 van de Woningwet bepaalt - voor zover hier van belang dat de reguliere bouwvergunning alleen mag en moet worden geweigerd

- indien het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, niet voldoet aan de voorschriften van de bouwverordening of

- indien het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, in strijd is met een bestemmingsplan of krachtens zodanig plan gestelde eisen.

11. Artikel 25, tweede lid, van de voorschriften van het bestemmingsplan bepaalt dat op gronden met de bestemming strand ten behoeve van de kustverdediging uitsluitend strandpaviljoens, consumptiekranen en bouwwerken geen gebouwen zijnde mogen worden gebouwd.

Artikel 25, derde lid, sub c, van het bestemmingsplan bepaalt dat de oppervlakte van een strandpaviljoen of consumptiekraan ten hoogste 350 m² mag bedragen.

12. Een besluit tot het al dan niet toepassen van de vrijstellingsprocedure op grond van artikel 19, eerste lid, van de WRO berust op een zogenoemde discretionaire bevoegdheid. Dit betekent dat dient te worden gerespecteerd dat verweerder in beginsel over een zekere mate van vrijheid beschikt om naar eigen inzicht en goeddunken uitvoering te geven aan die bevoegdheid. De rechtbank toetst verweerders besluitvorming hieromtrent slechts terughoudend. Bij die toetsing dient de rechtbank te beoordelen of verweerder na afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot het bestreden besluit heeft kunnen komen.

13. Volgens vaste rechtspraak moeten aan de ruimtelijke onderbouwing van een project zwaardere eisen worden gesteld, naarmate de inbreuk van dat project op het geldende planologische regime groter is. De rechtbank stelt vast dat het bestemmingsplan de bouw van een strandpaviljoen van 350 m² toelaat. De afwijking van het bestemmingsplan bestaat hierin dat de toegestane maximale bebouwingsoppervlakte wordt overschreden met ongeveer 150 m². Naar het oordeel van de rechtbank levert deze overschrijding, gelet op de aard van het bouwwerk en de omgeving waarin het is gesitueerd, geen grote inbreuk op het vigerende planologische regime. Daaruit vloeit voort dat er aan de ruimtelijke onderbouwing geen zware eisen hoeven te worden gesteld.

14. Ten aanzien van de beroepsgronden die betrekking hebben op de natuurwaarden merkt de rechtbank in de eerste plaats op dat het feit dat in het bestemmingsplan rekening is gehouden met de mogelijkheid van de bouw van een strandpaviljoen betekent dat er geen sprake is van een gebiedsvreemde verstoring op het Eerste Strand. Door een grotere oppervlakte dan de toegelaten 350 m² wordt het karakter van het strandpaviljoen niet gewijzigd. Of er sprake is van een toeristisch of van een niet-toeristisch strand kan daarom buiten beschouwing blijven. Verder staat vast dat een vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet is verleend voor de exploitatie van een strandpaviljoen. Tegen deze vergunning is niet apart bezwaar en beroep aangetekend. Volgens de natuurtoets die gedurende de bezwaarprocedure is aangevuld, hoeft er niet of nauwelijks gevreesd te worden voor aantasting natuurwaarden. De stelling dat het Eerste Strand onder de werking van de Ecologische Hoofdstructuur valt, verwerpt de rechtbank. De kaart die eisers in dit verband in het geding hebben gebracht, is afkomstig van Google maps. Verweerder heeft zich terecht gebaseerd op kaart 1f van het Natuurbeheersplan Zeeland. De 3e Kustnota verbiedt niet de bouw van strandpaviljoens, maar stelt daaraan wel bepaalde voorwaarden. Alle paviljoens moeten voldoen aan door de beheerder van het strand en van de waterkering te stellen voorwaarden. Elke vijf jaar kan volgens de 3e Kustnota de locatie van het paviljoen aangepast worden aan de natuurlijke ontwikkeling van het duin. De rechtbank is van oordeel dat de vijfjaarlijkse heroverweging die via de beheerder van het strand loopt, voldoende waarborg biedt dat aan de voorwaarden van de 3e Kustnota wordt voldaan. De rechtbank kan zich verenigen met hetgeen in de ruimtelijke onderbouwing wordt opgemerkt ten aanzien van het Omgevingsplan Zeeland 2006-2012. Het beoogde strandpaviljoen past in het provinciale beleid. Het zorgt voor een gewenste economische dynamiek bij Breskens. Het betreffende strand is aanmerkt als een gebied voor intensieve recreatie. De realisering van het strandpaviljoen versterkt dit beeld en geeft concrete invulling aan het beleid dat nadrukkelijk ook is gericht op het optimaal benutten van de kansen voor recreatie en toerisme. De rechtbank is van oordeel dat de ruimtelijke onderbouwing voldoet aan de eisen die in artikel 19, eerste lid, van de WRO en in de jurisprudentie worden gesteld.

15. De rechtbank is voorts van oordeel dat de belangen van eisers niet onevenredig worden geschaad door de realisering van het strandpaviljoen. Het is niet onredelijk dat het algemeen belang - een kwaliteitsimpuls en de verbetering van het voorzieningenniveau - doorslaggevend wordt geacht in dit geval. Van zwaarwegend belang daarbij is dat het bestemmingsplan de bouw van een strandpaviljoen toelaat. Verder is van belang dat het strandpaviljoen als het ware in de diepte staat en het uitzicht recht vooruit van eisers niet aantast. Hetgeen eisers ten slotte aanvoeren over mogelijke overlast als gevolg van parkeren is ten opzichte van het algemeen belang van ondergeschikte betekenis.

16. Op grond van het voorgaande is de rechtbank van oordeel dat verweerder bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid vrijstelling ex artikel 19, eerste lid, van de WRO ten behoeve van het onderhavige bouwplan heeft kunnen verlenen.

17. Artikel 2.5.30 van de Bouwverordening gemeente Sluis luidt voor zover hier van belang - :

1. Indien de omvang of de bestemming van een gebouw daartoe aanleiding geeft, moet ten behoeve van het parkeren of stallen van autos in voldoende mate ruimte zijn aangebracht in, op of onder het gebouw, dan wel op of onder het onbebouwde terrein dat bij dat gebouw behoort.

4. Burgemeester en wethouders kunnen ontheffing verlenen van het bepaalde in het eerste en het derde lid:

a. indien het voldoen aan die bepalingen door bijzondere omstandigheden op overwegende bezwaren stuit; of

b. voor zover op andere wijze in de nodige parkeer- of stallingruimte, dan wel laad- of losruimte wordt voorzien.

18. Met betrekking tot de ontheffing ex artikel 2.5.30, vierde lid, van de Bouwverordening

merkt de rechtbank op dat eisers niet hebben betwist dat 37 parkeerplaatsen voldoende parkeergelegenheid bieden. Voor de berekening van de benodigde parkeerplaatsen heeft verweerder objectieve gegevens gebruikt. Ruimte voor de betreffende parkeerplaatsen wordt gevonden in de berm van de Promenade, de omliggende straten en het Veerplein. Verweerder heeft daarom in redelijkheid ontheffing van artikel 2.5.30, eerste lid, van de Bouwverordening kunnen verlenen.

19. Die ontheffing heeft verweerder eerst in het bestreden besluit formeel verleend op basis van eerder bekende informatie. De aard van de bezwaarschriftprocedure brengt met zich dat het bestuursorgaan gebreken van formele aard in de bezwaarschriftprocedure kan herstellen. Dat houdt niet in dat het bezwaar van eisers op dit punt gegrond had moeten worden verklaard. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) schrijft immers niet voor met welk dictum de bezwaarprocedure moet eindigen. Bovendien heeft verweerder in dit geval het primaire besluit niet herroepen, maar, met aanvulling van de gronden daartoe, de bouwvergunning gehandhaafd. Er is dan ook geen aanleiding voor vergoeding van de kosten in de bezwaarprocedure ex art. 7:15, tweede lid, van de Awb.

20. Naar het oordeel van de rechtbank is niet voldaan aan één van de in overweging 10 genoemde gronden van artikel 44 van de Woningwet, op grond waarvan de vergunning voor de bouw van een strandpaviljoen zou moeten worden geweigerd. De conclusie is dat de beroepen ongegrond zijn.

21. Voor een proceskostenveroordeling is geen aanleiding.

III. Uitspraak

De Rechtbank Middelburg

verklaart de beroepen ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. I. Dijkman als voorzitter en mr. R.C.M. Reinarz en mr. drs. A.J. van der Knijff als leden, in tegenwoordigheid van mr. M.D. Bezemer-Kralt als griffier en op 7 april 2011 in het openbaar uitgesproken.

Tegen deze uitspraak kan een belanghebbende hoger beroep instellen. Het instellen van het hoger beroep geschiedt door het indienen van een beroepschrift bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA 's-Gravenhage, binnen zes weken na de dag van verzending van deze uitspraak.

Afschrift verzonden op: 7 april 2011