

Uitspraak 201508237/1/R1

Datum van uitspraak: woensdag 1 juni 2016

Tegen: de raad van de gemeente Maastricht

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Limburg

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2016:1511**

201508237/1/R1.

Datum uitspraak: 1 juni 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Maastricht,
2. de stichting Stichting Oostflank Sint Pietersberg, gevestigd te Maastricht, appellanten,

en

de raad van de gemeente Maastricht,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 15 september 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Zuid - [locatie]" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en de stichting beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

J.J.L. [partij] heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 1], de stichting en de raad hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 april 2016, waar [appellant sub 1], de stichting, vertegenwoordigd door mr. E.J.M. Rosier, advocaat te Maastricht, ing. E.H.M. van Schijndel, E.E. den Hartog-de Haas en prof. K. Westerterp, en de raad, vertegenwoordigd door P.F. Nutters, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij], bijgestaan door mr. J.L. Stoop, advocaat te Roermond, en [gemachtigde], gehoord.

Overwegingen

1. Op het perceel [locatie] (voorheen [...]) is sinds 1867 een woning aanwezig. De huidige woning is tussen 1926 en 1928 gebouwd. De raad heeft deze woning in het bestemmingsplan "Buitengebied - Sint Pietersberg, Jekerdal, Cannerberg", vastgesteld op 22 november 2011, als zodanig bestemd. Dat bestemmingsplan is in zoverre door de Afdeling vernietigd bij uitspraak van 13 februari 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ1284](#). Daarbij is overwogen dat niet inzichtelijk is waarom op voorhand kan worden uitgesloten dat het als zodanig bestemmen van de woning significante gevolgen heeft voor het Natura 2000-gebied Sint Pietersberg en Jekerdal (hierna: het Natura 2000-gebied). Met het thans voorliggende plan heeft de raad de woning [locatie] opnieuw als zodanig bestemd. [partij] wenst zijn woning te vervangen door een nieuwe woning. De raad heeft besloten daaraan planologische medewerking te verlenen en een beperkte extra versterking mogelijk te maken. [appellant sub 1] en de stichting kunnen zich niet verenigen met de bouwmogelijkheden die het plan biedt. Zij vrezen dat het plan nadelige gevolgen heeft voor de aanwezige natuurwaarden in het omringende gebied.

Beroep van [appellant sub 1]

2. De raad betwist dat [appellant sub 1] belanghebbende is bij het bestreden besluit. In dit verband overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. [appellant sub 1] woont op een afstand van ongeveer 430 m van het plangebied. Gebleken is dat tussen het perceel van [appellant sub 1] en het plangebied opgaande begroeiing aanwezig is en dat het landschap glooiend is, waardoor [appellant sub 1] vanaf zijn perceel slechts zeer beperkt zicht heeft op de woning op het perceel [locatie]. Mede gelet op de aard en omvang van de ruimtelijke ontwikkelingen die binnen het plangebied mogelijk worden gemaakt, is deze afstand naar het oordeel van de Afdeling te groot om een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang te kunnen aannemen. Gelet op de afstand tot het plangebied geeft de vrees van [appellant sub 1] voor negatieve gevolgen van het plan voor zijn leefomgeving, waarbij hij wijst op een terugloop de afgelopen jaren van het aantal padden en vleermuizen in zijn tuin en het niet langer waarnemen van salamanders en fazanten, geen aanleiding voor een ander oordeel.

Voorts heeft [appellant sub 1] geen feiten of omstandigheden aangevoerd in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat ondanks deze afstand een objectief en persoonlijk belang van hem rechtstreeks door het besluit zou worden geraakt.

De conclusie is dat [appellant sub 1] geen belanghebbende is bij het bestreden besluit als bedoeld in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb en dat hij daartegen 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, geen beroep kan in stellen.

Het beroep van [appellant sub 1] is niet-ontvankelijk.

Beroep van de stichting

Ontvankelijkheid

3. De raad betwist voorts de belanghebbendheid van de stichting. Hij betoogt hiertoe dat de stichting slechts als feitelijke werkzaamheid heeft om rechtsmiddelen in te stellen tegen besluiten en afwijzingen van handhavingsverzoeken die alle betrekking hebben op het perceel [locatie].

3.1. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb, worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

3.2. De Afdeling overweegt dat de stichting gelet op haar statutaire doelstelling als belanghebbende is aan te merken, nu de stichting zich blijkens de statuten onder meer ten doel stelt het behouden en beschermen van de cultuurhistorische, landschappelijke en natuurwaarde van de oostflank van de Sint Pietersberg en het zich keren tegen handelingen of activiteiten, die nadelige of ongunstige effecten veroorzaken voor de beleving van voormelde waarden. De stichting heeft uiteengezet dat zij naast het voeren van procedures ook andere

werkzaamheden verricht om haar doelstellingen te realiseren, zoals het onderhouden van contacten met lokale en regionale overheden. Verder is zij betrokken bij de activiteiten van Natuurmonumenten en andere milieuorganisaties. Naar het oordeel van de Afdeling zijn deze andere werkzaamheden aan te merken als feitelijke werkzaamheden als bedoeld in artikel 1:2, derde lid, van de Awb.

Gelet op de statutaire doelstelling en deze feitelijke werkzaamheden is de Afdeling van oordeel dat de stichting door het bestreden besluit rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij in het bijzonder behartigt. De stichting kan derhalve als belanghebbende in de zin van de Awb worden aangemerkt.

De Afdeling volgt het standpunt van de raad over de ontvankelijkheid van de stichting niet.

Procesbelang

4. Voor zover de raad betoogt dat de stichting geen procesbelang heeft, nu het besluit strekt tot het als zodanig bestemmen van een bestaande woning en de aard en de omvang van de toegestane verruiming te gering zijn om relevant te zijn, overweegt de Afdeling dat voor het oordeel dat procesbelang ontbreekt geen aanleiding bestaat. De woning aan de [locatie] is op grond van het geldende bestemmingsplan niet toegestaan. Met het plan wordt de woning als zodanig bestemd.

Beroep inhoudelijk

5. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

6. De stichting heeft ter zitting de beroepsgrond dat de plangrens over de openbare weg loopt en dat het plan deze weg gedeeltelijk aan de openbare ruimte onttrekt, ingetrokken.

7. De stichting betoogt dat beoordeling en goedkeuring van de voornemens voor het perceel [locatie] door de provincie ten onrechte ontbreekt. De Afdeling overweegt in dit verband dat de raad onweersproken heeft gesteld dat het ontwerp is voorgelegd, maar dat er van de zijde van de provincie geen behoefte was om op het ontwerpplan te reageren. Voor het oordeel dat de raad in strijd met artikel 3.1.1 van het Besluit ruimtelijke ordening heeft gehandeld door geen overleg te plegen met de provincie, bestaat geen aanleiding. Het betoog faalt.

8. Voor zover de stichting betoogt dat het plan ruimte biedt aan bouwmogelijkheden die verder reiken dan nodig is om het door de Afdeling in de uitspraak van 13 februari 2013 geconstateerde gebrek te herstellen, overweegt de Afdeling dat deze uitspraak er op zichzelf niet aan in de weg staat dat de raad voor de in de vernietiging begrepen gronden een nieuw plan vaststelt en daarbij de bouwmogelijkheden aanpast ten opzichte van de in het bestemmingsplan "Buitengebied - Sint Pietersberg, Jekerdal, Cannerberg" opgenomen planregeling.

9. Wat betreft de door de stichting betwiste omvang van de door het plan mogelijk gemaakte bebouwing overweegt de Afdeling als volgt. De raad heeft onweersproken gesteld dat gelet op de huidige eisen die aan energiezuinigheid worden gesteld bij herbouw de daken en muren dikker moeten worden uitgevoerd, dit vanwege het isolatiepakket dat moet worden aangebracht. De raad heeft zich voorts op het standpunt gesteld dat het wenselijk is om verspringingen in de contouren van de bestaande woning niet op te nemen, maar te vervangen door rechte lijnen. Het voorgaande betekent dat de bebouwde oppervlakte beperkt kan toenemen, met ongeveer 25 m². Ook acht de raad het wenselijk dat de bouwhoogte van de woning, die met een plat dak wordt gerealiseerd, maximaal 4 m mag zijn, in plaats van de huidige bouwhoogte van 3,77 m. Hetgeen de stichting heeft aangevoerd biedt geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de door het plan mogelijk gemaakte omvang van de bebouwing op het perceel [locatie] ruimtelijk aanvaardbaar is. Het betoog faalt.

10. De stichting betoogt dat de plangrens gedeeltelijk op gronden met Natura 2000-status ligt. Voor de gedeelten van het plangebied die binnen het Natura 2000-gebied vallen, ligt een natuurbestemming eerder voor de hand en niet een woon- dan wel een tuinbestemming. Ook is volgens de stichting met het mogelijk maken van een woning ter plaatse onvoldoende rekening gehouden met omringend Natura 2000-gebied en kan het in het kader van de voorbereiding van het plan verrichte natuuronderzoek de toets der kritiek niet doorstaan.

10.1. De raad stelt dat het bouwvlak volgens de kaart niet in het Natura 2000-gebied is gelegen en wijst, voor zover tot het plangebied behorende gronden volgens de kaart in het Natura 2000-gebied zouden liggen, op de algemene exclaveringsformule in het aanwijzingsbesluit, waaronder tuinen en erven vallen. Uit het aan het plan ten grondslag gelegde natuuronderzoek volgt dat geen negatieve effecten op het Natura 2000-gebied zijn te verwachten en dat de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

10.2. Bij besluit van 4 juli 2013 is het Natura 2000-gebied aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van artikel 4, vierde lid, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206).

10.3. In paragraaf 3.4 van het aanwijzingsbesluit staat dat de begrenzing van het Natura 2000-gebied is aangegeven op de bij de aanwijzing behorende kaart. Daar waar de kaart en de nota van toelichting niet overeenstemmen, is de tekst in deze paragraaf doorslaggevend. In deze paragraaf staat voorts dat voor de begrenzing van Natura 2000-gebieden de volgende algemene exclaveringsformule geldt: bestaande bebouwing, erven, tuinen, verhardingen en hoofdspoorwegen maken geen deel uit van het aangewezen gebied, tenzij daarvan in paragraaf 3.3 is afgeweken.

In paragraaf 3.3 staat dat de begrenzing van het Natura 2000-gebied is aangegeven op de bij de aanwijzing behorende kaart. Het omvat de Sint Pietersberg en omgeving, voor zover niet in exploitatie voor kalksteenwinning, en een deel van het aangrenzende Jekerdal ten noorden van Kanne.

De begrenzing van het Habitatrichtlijngebied is volgens paragraaf 3.3 op de kaart op enkele technische punten verbeterd. Daarbij is de geëxclaveerde bestaande bebouwing inclusief erven en tuinen waar mogelijk op grond van kadastrale of topografische lijnen ook op de kaart buiten de begrenzing gebracht en is de begrenzing waar mogelijk gelegd langs topografische herkenbare lijnen, zoals wegen, wateren, perceelscheidingen en bosranden.

10.4. Ten behoeve van het bestemmingsplan is een natuurtoets uitgevoerd. Deze toets is neergelegd in het rapport van Staro Natuur en Buitengebied "Natuurtoets - Onderzoeksgebied [locatie] te Maastricht" van april 2014 (hierna: de Natuurtoets). In het onderzoek is beoordeeld of de beoogde ingrepen effecten hebben op het Natura 2000-gebied. De woning is buiten het Natura 2000-gebied gehouden. In de Natuurtoets is getoetst of de in de toelichting vermelde te beschermen habitattypen en soorten negatief effect ondervinden door nader aangegeven storingsfactoren. Het wijzigen van het bestemmingsplan en de sloop en bouw van een woning hebben geen negatief effect op habitattypen en soorten waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen, aldus de Natuurtoets.

10.5. De stichting heeft bij brief van 22 maart 2016 het rapport "Contra-expertise, Natuurtoets Onderzoeksgebied [locatie] te Maastricht, in het kader van de natuurwetgeving", opgesteld door CENW op 18 maart 2016 (hierna: contra-expertise) overgelegd. Volgens de contra-expertise overlappen de grenzen van het plan met de grenzen van het Natura 2000-gebied. De conclusie in de Natuurtoets dat in het plangebied geen habitattypen aanwezig zijn, wordt onderschreven. De Natuurtoets schiet volgens de contra-expertise tekort als het gaat om de steenuil, de das, de steenmarter en de verblijfplaatsen van vlermuizen. In de Natuurtoets ontbreken een weergave van en toetsing aan de waarden waarvoor het Natura 2000-gebied is aangewezen. Voorts ontbreekt daarin een effectenanalyse ten aanzien van de verzuring en vermisting door stikstof. Er is ook geen effectenanalyse uitgevoerd ten aanzien van de gestelde uitbreidingsdoelstellingen. De directe omgeving van het plangebied zou kunnen worden gebruikt voor de ontwikkeling van habitatype H6510A Glanshaver- en vossenstaartheoïlanden, welk type op ongeveer 160 m afstand van het plangebied aanwezig is.

10.6. Ter zitting heeft [partij] onweersproken gesteld dat de grenzen van het plangebied samenvallen met de grenzen van zijn perceel. Gelet op de exclaveringsformule zoals opgenomen in de toelichting bij het aanwijzingsbesluit, welke betrekking heeft op bebouwing inclusief erven en tuinen, maken de betrokken gronden geen deel uit van het Natura 2000-gebied. De raad kon er in redelijkheid voor kiezen de door de exclaveringsformule bestreken gronden met de daaraan toegekende bestemmingen als zodanig in het plan op te nemen, mits de toegestane bouw- en gebruiksmogelijkheden geen significante gevolgen hebben voor het Natura 2000-gebied.

10.7. Hetgeen de stichting heeft aangevoerd over de effecten op het Natura 2000-gebied geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de Natuurtoets zodanige gebreken dan wel leemten in kennis bevat dat de raad zich hierop niet had mogen baseren. In de Natuurtoets is toepassing gegeven aan de effectenindicator, opgesteld door het Ministerie van Economische Zaken. Per daarin opgenomen verstoringsfactor is in de Natuurtoets aangegeven of deze in dit geval aan de orde is en waarom dat al dan niet het geval is. Daarbij is de stikstofemissie en -depositie onderzocht. Voor zover sprake is van uitbreidingsdoelstellingen, zoals in het geval van het habitatype H6510A, zijn deze in het onderzoek betrokken. In hetgeen de stichting heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat significante gevolgen van het plan voor het Natura 2000-gebied zijn uitgesloten. In dit verband is in aanmerking genomen dat voormeld habitatype ook elders tot ontwikkeling kan worden gebracht.

10.8. De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan een vrijstelling geldt dan wel een ontheffing op grond van de Ffw nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet heeft kunnen vaststellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat. In het onderzoek ten behoeve van de Natuurtoets is de eventuele aanwezigheid van steenuilen, dassen, steenmarters en vleermuizen betrokken. De enkele stelling in de contra-expertise dat het onderzoek in dit opzicht tekort schiet, is onvoldoende voor het oordeel dat de raad zich in zoverre niet op de Natuurtoets heeft mogen baseren.

Gelet op het voorgaande, heeft de raad zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de Ffw op voorhand niet aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

11. Het niet nader onderbouwde betoog van de stichting dat het plan een onvoldoende duidelijk toetsingskader voor aanvragen om een omgevingsvergunning biedt, leidt niet tot het oordeel dat aan de vaststelling van het plan in zoverre een gebrek kleeft. Dat regels volgens de stichting niet dan wel niet consistent worden toegepast, wat daar ook van zij, kan in deze procedure niet aan de orde komen. Het betoog faalt.

12. De stichting betoogt dat zonder nadere motivering algemene bepalingen die in het bestemmingsplan "Buitengebied - Sint Pietersberg, Jekerdal, Cannerberg" zijn opgenomen, niet of niet op dezelfde wijze in het plan zijn opgenomen. In dit verband wijst de stichting op het zonder nadere regels toestaan van zend- en lichtmasten en afgravingen binnen het plangebied.

12.1. Voor zover het betreft de regulering van masten, overweegt de Afdeling dat ingevolge artikel 4, lid 4.2.2, aanhef en onder c, van de planregels de bouwhoogte van overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, niet meer mag bedragen dan 4 m. Niet valt in te zien dat de raad deze hoogte voor zover het ziet op masten niet in redelijkheid heeft kunnen vaststellen. Hetgeen de stichting over de mogelijkheid van afgravingen heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan in zoverre niet heeft mogen vaststellen zoals hij heeft gedaan. Het betoog faalt.

13. Voor zover de stichting betoogt dat in het plan een handhavingsparagraaf ontbreekt, overweegt de Afdeling dat handhaving van de planregels in de planprocedure niet aan de orde is. Het betoog faalt.

14. Het beroep van de stichting is ongegrond.

Proceskosten

15. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 1] niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van de stichting Stichting Oostflank Sint Pietersberg ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. D.A.C. Slump, voorzitter, en mr. R.J.J.M. Pans en mr. F.D. van Heijningen, leden, in tegenwoordigheid van mr. S. Zwemstra, griffier.

w.g. Slump w.g. Zwemstra
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 juni 2016

91.