

ECLI:NL:RBNNE:2023:1194

Instantie	Rechtbank Noord-Nederland
Datum uitspraak	28-03-2023
Datum publicatie	29-03-2023
Zaaknummer	21/3753
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Weigering vvgb onvoldoende gemotiveerd
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 21/3753

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 28 maart 2023 in de zaak tussen

de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid GoodFoodFastJoure B.V., uit Joure,
eiseres

(gemachtigde: mr. R.A.J. Held),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente De Fryske Marren, verweerder
(gemachtigde: mr. K. Timmer).

Als **derde-partij** neemt aan de zaak deel: **de gemeenteraad van De Fryske Marren** uit Joure, de raad.

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank het beroep van eiseres tegen de weigering van een omgevingsvergunning door verweerder en de weigering van een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) door de raad.

1.1. Verweerder heeft de aanvraag met het bestreden besluit van 5 oktober 2021 afgewezen.

1.2. De rechtbank heeft het beroep op 14 februari 2023 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiseres, haar gemachtigde en de gemachtigde van verweerder en de raad.

Beoordeling door de rechtbank

2. De rechtbank beoordeelt de weigering van een vvgb en de weigering van de omgevingsvergunning. Zij doet dat aan de hand van de beroepsgronden van eiseres.

2.1. Verweerder heeft ook beslist dat geen omgevingsvergunning voor bouwen wordt verleend. Eiseres heeft daartegen geen beroepsgronden aangevoerd. De rechtbank beoordeelt deze weigering daarom niet.

3. De rechtbank is van oordeel dat het beroep gegrond is. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

3.1. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wettelijke regels en beleidsregels zijn te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

4. De rechtbank gaat uit van het volgende.

4.1. Eiseres heeft op 29 november 2019, aangevuld op 29 januari 2020, een aanvraag voor een omgevingsvergunning ingediend voor het plaatsen van een reclamemast of aanduidingsmast (30 meter hoog) voor haar fastfoodrestaurant, gelegen aan de Sewei 4, vlak bij de A7, in Joure (hierna: het plan). De aanvraag is ingediend voor de activiteiten bouwen en handelen in strijd met de regels van ruimtelijke ordening. Bij de aanvraag is een ruimtelijke onderbouwing ingediend, opgesteld door Kubiek Ruimtelijke Plannen, waarin de aanleiding voor de aanvraag wordt toegelicht. Voorheen lag het fastfoodrestaurant aan de rotonde op het knooppunt Joure bij de afslag richting Joure en Sneek en was het restaurant zichtbaarder vanaf de snelwegen. Door de infrastructurele wijzigingen, de ongelijkvloerse afslag richting het dorp Joure op de plaats van het oude knooppunt Joure, de verlegging van de rijkswegen A6 en A7 en het nieuwe knooppunt Joure in zuidwestelijke richting, is het fastfoodrestaurant verder van het knooppunt Joure en de snelwegen komen te liggen en minder zichtbaar. Om die reden wordt een aanvraag ingediend voor een hogere reclamemast, om de zichtbaarheid van het restaurant te verhogen.

4.2. Verweerder heeft vanwege strijdigheid van het plan met de Verordening Romte Fryslân op 25 mei 2020 een ontheffing gevraagd bij gedeputeerde staten van de provincie Fryslân.

4.3. Gedeputeerde staten hebben op 30 juni 2020 een ontheffing verleend als bedoeld in de artikelen 10.1.1 en 10.2.1 van de Verordening Romte Fryslân.

- 4.4. Op 6 januari 2021 heeft de raad een ontwerp weigering-vvgb ter inzage gelegd.
- 4.5. Verweerder heeft op 12 januari 2021 een ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning ter inzage gelegd.
- 4.6. Eiseres heeft zienswijzen ingediend tegen de ontwerpbesluiten.
- 4.7. Op 29 september 2021 heeft de raad geweigerd de vvgb af te geven.
- 4.8. Op 5 oktober 2021 heeft verweerder de aanvraag omgevingsvergunning geweigerd.

5. Eiseres heeft beroep ingesteld.

6. Het bestemmingsplan Joure Entree (hierna: bestemmingsplan) is van kracht op het perceel waar het plan op ziet, met als bestemming groen. Reclameobjecten van ten hoogste 3,70 meter zijn daar toegestaan. De bestemming kan worden omgezet naar horeca, ten behoeve van een reclamemast (artikel 9.1 van het bestemmingsplan). Op de voor horeca aangewezen gronden zijn reclamemasten van 16 meter toegestaan (artikel 4.1.2 van het bestemmingsplan).

Motivering weigering-vvgb:

7. De rechtbank stelt vast dat de raad de weigering-vvgb als volgt heeft gemotiveerd. Het plan voldoet volgens de raad (1) niet aan de Verordening Romte Fryslân. Verder (2) is de ruimtelijke uitstraling van het plan onevenredig groot en ook is er sprake van horizonvervuiling en lichtvervuiling. Het plan voldoet (3) eveneens niet aan de in de Welstandsnota opgenomen criteria.

- 7.1. De raad heeft aan de weigering-vvgb diverse aanvullende argumenten ten grondslag gelegd. Ter zitting heeft hij uiteengezet dat dit geen dragende argumenten zijn. Eiseres en de raad hebben ter zitting desgevraagd aangegeven dat zij hierover geen oordeel van de rechtbank hoeven.

Geschil

8. In geschil is of de raad de weigering-vvgb voldoende heeft gemotiveerd. De rechtbank overweegt daartoe als volgt.

Ontheffing gedeputeerde staten

9. Eiseres betoogt dat de raad de weigering-vvgb onvoldoende heeft gemotiveerd. De raad is niet het bevoegde bestuursorgaan om over de rechtmatigheid van de verleende ontheffing van gedeputeerde staten te oordelen. Zij verwijst naar de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 18 september 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7801.

- 9.1. De raad stelt zich primair op het standpunt dat op grond van de Verordening Romte Fryslân het plan niet mogelijk is. Hij verwijst naar de artikelen 2.5.1 en 10.1.1 van de Verordening Romte Fryslân. Dat gedeputeerde staten een ontheffing hebben verleend, doet niet af aan het standpunt van de raad. Subsidiair stelt de raad zich op het standpunt dat, mocht hij de ontheffing van gedeputeerde staten niet aan de weigering-vvgb ten grondslag mogen leggen, de rechtmatigheid van die ontheffing in de beoordeling van de rechtbank moet worden betrokken.
- 9.2. Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling is een verklaring van geen bedenkingen bedoeld om een ander bestuursorgaan te laten beslissen over een aspect van de vergunning dat aan de beoordeling van het bevoegd gezag is onttrokken (zie ook de uitspraak van de Afdeling van 6 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:921). Uit de memorie van toelichting bij de Wabo (Kamerstukken II 2006/2007, 30 844, nr. 3, blz. 27, 28 en 114) volgt dat het wenselijk is om de beslissing omtrent een of meer specifieke aspecten aan een ander bestuursorgaan over te laten. Dit is gedaan

vanwege de verdeling van bestuurlijke verantwoordelijkheden of benodigde specialistische kennis.

- 9.3. Naar het oordeel van de rechtbank heeft de raad in de weigering-vvgb ten onrechte gemotiveerd dat het plan in strijd is met de Verordening Romte Fryslân. Deze Verordening is vastgesteld krachtens artikel 4.1 van de Wro. Daarmee is er sprake van een aan de provincie toegekende verantwoordelijkheid en bevoegdheid (zie ook Kamerstukken II 2002/2003 28 916, nr. 3, onder 3.7.2). De beoordeling daarvan in het licht van deze aanvraag is aan de provincie voorbehouden en niet aan de raad. De motivering die de raad aan het bestreden besluit op dit punt ten grondslag heeft gelegd kan daarom volgens de rechtbank niet anders gezien worden dan als een inhoudelijke beoordeling van een bevoegdheid die niet aan hem is toebedeeld. De rechtbank volgt het primaire standpunt van de raad daarom niet.
- 9.4. Ook gaat de rechtbank niet inhoudelijk in op de rechtmatigheid van de ontheffing die gedeputeerde staten hebben afgegeven. Zij gaat daarmee eveneens voorbij aan het subsidiaire standpunt van de raad. Voor deze overweging acht de rechtbank doorslaggevend dat de weigering van de vvgb door de raad, in het licht van de geweigerde omgevingsvergunning door verweerder, aan haar ter beoordeling voor ligt. Dat geldt niet voor de ontheffing van gedeputeerde staten, die op grond van de Verordening Romte Fryslân gezien moet worden als een vvgb: eiseres heeft tegen die vvgb geen beroep en geen beroepsgronden ingediend. Bij beoordeling van het verzoek van de raad zou de rechtbank daarom buiten de grenzen van het geding treden. Het betoog slaagt.

Goede ruimtelijke ordening

10. Eiseres betoogt dat het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De mast is niet onaanvaardbaar hoog en het plan levert geen onaanvaardbare hinder op voor de omgeving. Zij verwijst daartoe naar een mast- en lichtonderzoek van Haco Lichtreklame B.V.. Het plan voldoet aan de richtlijnen van de Nederlandse Stichting voor Verlichtingskunde (NSVV). De mast waar het plan op ziet zal niet meer licht afgeven dan de huidige, hij is alleen 10 meter hoger. Ook wordt de lichtvervuiling geminimaliseerd. Eiseres betoogt tot slot dat de welstandsnota niet aan de weigering-vvgb ten grondslag mocht worden gelegd. Het plan ligt in het welstandsgebied reguliere bedrijventerreinen. Dit is een standaardgebied en het plan voldoet aan de redelijke eisen van welstand, die door verweerder zijn getoetst.

- 10.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij de weigering-vvgb geen rekening gehouden hoefde te worden met de zichtbaarheid van het restaurant van eiseres, omdat daar bij de afweging van het bestemmingsplan al rekening mee is gehouden (uitspraak van de Afdeling van 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3937). Daarom kon volstaan worden met de in de weigering-vvgb uiteengezette motivering. Volgens de raad is verder de ruimtelijke uitstraling van het plan, gelet op de omvang en hoogte van de mast, in ruimtelijke zin onaanvaardbaar. De afstand waarop deze te zien zou zijn, is groter dan bij een mast van 20 meter. Het plan voorziet in een mast van 30 meter en dat zorgt voor horizonvervuiling en daarmee voor aantasting van het landschapsbeeld.
- 10.2. De rechtbank volgt de raad niet in het standpunt dat bij het vaststellen van het bestemmingsplan in 2015 rekening is gehouden met de zichtbaarheid van het restaurant van eiseres en dat deze belangen niet bij de weigering-vvgb meegewogen hoefden te worden. Dit, omdat de bestaande feitelijke situatie in de uitgevoerde onderzoeken van 1 april 2015 en 4 augustus 2015 van Haco Lichtreklame onvoldoende tot uiting komt. Het is de rechtbank gebleken dat bij de foto's, waarop de zichtbaarheid van het restaurant van eiseres in het onderzoek tot uiting komt, is uitgegaan van het oude tracé, met de ongelijkvloerse situatie van het oude knooppunt Joure, dat pal naast het restaurant van eiseres lag. Dit klemmt temeer, nu door de ongelijkvloerse afslag richting het dorp Joure de zichtbaarheid in het geding is gekomen. Eiseres heeft daarover ter zitting ook toegelicht dat de ongelijkvloerse afslag richting het dorp Joure hoger is komen te liggen dan het geval was op het moment dat de onderzoeken werden uitgevoerd. Met de zichtbaarheid is daarom niet voldoende rekening gehouden bij het vaststellen van het

bestemmingsplan.

10.3. De rechtbank volgt de raad ook niet in het ter zitting ingenomen standpunt dat, door de omstandigheid dat Haco Lichtreklame bij het onderzoek een masthoogte van zowel 28,5 meter als een van 22,5 meter als uitgangspunt heeft genomen, de zichtbaarheid van het restaurant van eiseres bij de vaststelling van het bestemmingsplan voldoende tot uiting is gekomen. Zoals zojuist is overwogen, is de zichtbaarheid van het restaurant van eiseres na de tracéwijziging van de A6 en de A7 onvoldoende tot uiting gekomen, omdat bij de foto's de oude ongelijkvloerse situatie als uitgangspunt is genomen.

10.4. Gelet daarop is het ook niet voldoende dat de raad noemt dat vanuit de richting Lemmer een bomenrij de zichtbaarheid belemmert, en dit ook reeds het geval was ten tijde van het vaststellen van het bestemmingsplan, en dat de zichtbaarheid vooral vanuit de rijroute vanuit Heerenveen een probleem vormt. De rechtbank stelt vast dat de rijsweg A7 voorheen vanuit de richting Lemmer ook langs het restaurant liep, bij het oude knooppunt Joure. Sinds het nieuwe tracé is voltooid, lopen de A6 en A7, na het ongelijkvloerse knooppunt Joure, om Joure heen, en loopt het tracé richting de zojuist genoemde ongelijkvloerse afslag richting het dorp Joure, waarna de ongelijkvloerse afslag Joure de zichtbaarheid van het restaurant van eiseres wederom belemmert. Zoals reeds is overwogen, is in de in 2015 uitgevoerde lichtonderzoeken met deze omstandigheden onvoldoende rekening gehouden. De zichtbaarheid van het restaurant van eiseres is daarmee vanuit beide kanten in het geding.

11. Gelet op het zojuist overwogene is de rechtbank van oordeel dat de raad in de reactienota zienswijze en de weigering-vvgb de belangen van eiseres onvoldoende heeft meegewogen. Uit de weigering-vvgb blijkt niet op welke wijze haar belangen, zoals zichtbaarheid voor een goede bedrijfsvoering en de gevolgen voor de werkgelegenheid door de huidige onzichtbaarheid, zijn meegewogen. Daarom is ook niet duidelijk waarom de door de raad genoemde belangen zwaarder wegen dan de belangen van eiseres (vgl. de uitspraak van de Afdeling van 19 februari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:492). Dat de raad ter zitting heeft verwoord dat het ruimtelijk belang zwaarder weegt dan het enkele financiële belang van eiseres heeft de raad niet voldoende gemotiveerd.

11.1. Ook de opmerking van de raad ter zitting dat de locatie waar de mast- en lichtonderzoeken van eiseres zijn uitgevoerd niet in overeenstemming is met de locatie waar de mast planologisch is toegestaan, leidt niet tot een ander oordeel van de rechtbank. Op basis van de onderzoeken staat volgens de rechtbank voldoende vast dat in die onderzoeken is uitgegaan van de omstandigheid dat de gebruikte hijskraan was gesitueerd schuin boven het grasveld waar de toekomstige mast is gepland en het planologisch regime als genoemd in rechtsoverweging 6 van toepassing is. Het is de rechtbank daarom niet gebleken dat in de onderzoeken is uitgegaan van een verkeerde locatie. Hiermee zijn de onderzoeken van eiseres naar het oordeel van de rechtbank voldoende representatief.

12. Naar het oordeel van de rechtbank voert eiseres terecht aan dat de raad ook niet de strijdigheid van het plan met de welstandnota als motivering aan de weigering-vvgb ten grondslag mocht leggen. De raad heeft geen gemotiveerd verweer gevoerd tegen de beroepsgrond van eiseres dat het plan is gelegen in een standaardgebied, waarin een aanvraag ambtelijk wordt getoetst, en het plan volgens die ambtelijke toets voldoet aan de redelijke eisen van welstand. Daarmee wordt voldaan aan artikel 2.10, eerste lid, onder d, van de Wabo jo. artikel 12a van de Woningwet. De rechtbank merkt daarbij volledigheidshalve nog op dat het onderdeel bouwen niet in geschil is. Het betoog slaagt daarom.

Goede ruimtelijke ordening: andere (reclame)masten

13. Eiseres betoogt dat de raad, voor wat betreft de ruimtelijke onderbouwing, rekening had moeten houden met de omstandigheid dat restaurant Hajé, dat aan de Sewei, vlakbij het

restaurant van eiseres ligt, ook een reclamemast van circa 20 meter hoog heeft geplaatst en daarbij ook gebruik maakt van ledverlichting. Ook de omstandigheid dat verweerder vlak bij de snelweg een kunstvoorwerp van 10 meter hoog heeft vergund, is niet meegewogen. Ter zitting heeft eiseres aanvullend toegelicht dat het niet om een beroep -in strikte zin- op het gelijkheidsbeginsel gaat.

13.1. Volgens de raad betreffen beide door eiseres genoemde gevallen andere situaties die niet vergelijkbaar zijn met die van eiseres. De mast van eiseres is 30 meter hoog en daarmee een stuk hoger dan de andere twee masten.

13.2. Hoewel de raad ter zitting heeft uiteengezet dat de mast van Hajé lager is, is in de weigering-vvgb onvoldoende gemotiveerd waarom deze mast in ruimtelijke zin wel aanvaardbaar is en die van eiseres niet. De raad dient ruimtelijk nader te motiveren hoe de mast van eiseres zich in ruimtelijke zin verhoudt tot de mast van Hajé, waarbij het aspect ledverlichting van de reclamemast van Hajé moet worden afgezet tegen het plan. Daarbij is van belang dat in de belangenafweging wordt meegewogen dat het plan voldoet aan de NSVV-richtlijnen voor wat betreft het aspect licht. Eveneens dient het door verweerder verleende kunstvoorwerp in die integrale afweging te worden betrokken.

14. Aan de weigering-vvgb kleeft een motiveringsgebrek. Dit betekent dat de raad niet in redelijkheid tot de weigering heeft kunnen komen. Dit betekent eveneens dat het besluit van verweerder geen stand kan houden.

Conclusie en gevolgen

15. Het beroep is gegrond, omdat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. Zij ziet geen mogelijkheid om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten of zelf een beslissing te nemen. Ook draagt de rechtbank aan verweerder niet op om het gebrek te herstellen met een betere motivering of een ander besluit (een zogenaamde bestuurlijke lus). Dit, omdat dit volgens de rechtbank geen doelmatige en efficiënte manier is om de zaak af te doen. Verweerder dient dus, in samenspraak met de raad, een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak.

15.1. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt zij dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht vergoedt.

15.2. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiseres gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank op grond van het Besluit proceskosten bestuursrecht voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand vast op € 1.674,00 (1 punt voor het indienen van het beroepsschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting met een waarde per punt van € 837,00 en een wegingsfactor 1).

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het besluit van 5 oktober 2021;
- draagt verweerder op om binnen acht weken een nieuw besluit te nemen, met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat verweerder het griffierecht van € 360,00 aan eiseres moet vergoeden;
- veroordeelt verweerder tot betaling van € 1.674,00 aan proceskosten aan eiseres.

Deze uitspraak is gedaan door mr. P.G. Wijtsma, rechter, in aanwezigheid van mr. D.W.K. Veenstra, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 28 maart 2023.

griffier	rechter
----------	---------

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 3:46

Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering.

Verordening Romte Fryslân

Artikel 10 Algemene bepalingen ontheffing en afwijking

10.1 Algemene ontheffing

10 1.1

1. Gedeputeerde Staten kunnen op aanvraag van Burgemeester en Wethouders een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a van de wet verlenen van het bepaalde in de artikelen 1.1.1, 5.1 tot en met 5.4, 6.1.1, tot en met 6.1.3, 6.2.1, 6.4.1 en 9.4.1 tot en met 9.8.1 voor een ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied:

o van stedelijke of recreatieve of agrarische functies; of

o van functies die bijdragen aan het opwekken van duurzame energie, met uitzondering van windturbines,

in die gevallen waarin de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciale belangen.

2. De in het eerste lid bedoelde ontheffing kan worden verleend indien:

a. de ontwikkeling gelet op aard, schaal en uitstraling past binnen de landschappelijke en cultuurhistorische kernkwaliteiten, en in een evenredige verhouding nieuwe kwaliteiten van natuur, water, landschap of recreatieve dan wel agrarische mogelijkheden toevoegt, of bijdraagt aan een goede ruimtelijke kwaliteit in het landelijke gebied of bestaand stedelijk gebied,

b. de ontwikkeling bijdraagt aan de sociale of economische vitaliteit van het platteland,

c. de ontwikkeling niet leidt tot onevenredige milieubelasting en niet onevenredig veel verkeer aantrekt in relatie tot het onderliggende wegennet, en

d. de ontwikkeling niet leidt tot beperkingen voor de ontwikkeling van agrarische bedrijven in de omgeving.

Toelichting Verordening Romte Fryslân

Artikel 10.2

Voor zover de ontheffing wordt aangevraagd met het oog op een voorgenomen besluit tot verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, of tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, wordt deze ontheffing aangemerkt als een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.