

Uitspraak 202401232/1/R2

ECLI:

ECLI:NL:RVS:2024:3003

Datum uitspraak:

24 juli 2024

Inhoudsindicatie:

Bij besluit van 17 oktober 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van Oosterhout een omgevingsvergunning verleend voor het kappen van 21 bomen nabij de Bredaseweg 125 te Oosterhout. Op 6 september 2022 heeft de gemeente Oosterhout een omgevingsvergunning aangevraagd voor het vellen van bomen in een houtopstand, gelegen direct naast het perceel Bredaseweg 125 in Oosterhout. De bomen staan op gemeentegrond, ten zuiden en oosten van het perceel. Op het perceel bevindt zich een particuliere woning met een rieten dak, die als gemeentelijk monument is aangewezen. Bij het besluit op bezwaar heeft het college het bezwaar van Milieuvereniging Oosterhout niet-ontvankelijk verklaard, vanwege het ontbreken van procesbelang. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat bij besluit van 4 juli 2023 de gemeentelijke Algemene Plaatselijke Verordening zodanig is gewijzigd dat het verbod om zonder omgevingsvergunning houtopstanden te vellen alleen nog maar geldt voor bomen die op de lijst van monumentale bomen in Oosterhout staan vermeld.

 hoger beroep

 kapvergunningen

Volledige tekst

202401232/1/R2.

Datum uitspraak: 24 juli 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Milieuvereniging Oosterhout, gevestigd te Oosterhout (Noord-Brabant), gemeente Oosterhout,
appellante,

tegen de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant (hierna: de rechtbank) van 23 februari 2024 in zaken nrs. 23/11058 en 24/1398 in het geding tussen:

Milieuvereniging Oosterhout

en

het college van burgemeester en wethouders van Oosterhout.

Procesverloop

Bij besluit van 17 oktober 2022 heeft het college een omgevingsvergunning verleend voor het kappen van 21 bomen nabij de Bredaseweg 125 te Oosterhout.

Bij besluit op bezwaar van 10 oktober 2023 heeft het college het door Milieuvereniging Oosterhout daartegen gemaakte bezwaar niet-ontvankelijk verklaard.

Bij uitspraak van 23 februari 2024 heeft de rechtbank, voor zover van belang, het door Milieuvereniging Oosterhout daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Milieuvereniging Oosterhout hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 27 mei 2024, waar Milieuvereniging Oosterhout, vertegenwoordigd door mr. R. Hörchner, advocaat te Breda en [gemachtigde, en het college, vertegenwoordigd door J. van de Vrie en S.E.J. Wuijts, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 6 september 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Op 6 september 2022 heeft de gemeente Oosterhout een omgevingsvergunning aangevraagd voor het vellen van bomen in een houtopstand, gelegen direct naast het perceel Bredaseweg 125 (hierna: het perceel) in Oosterhout. De bomen staan op gemeentegrond, ten zuiden en oosten van het perceel. Op het perceel bevindt zich een particuliere woning met een rieten dak, die als gemeentelijk monument is aangewezen.

3. Bij het besluit van 17 oktober 2022 heeft het college de aangevraagde omgevingsvergunning verleend. Aan de vergunning is de voorwaarde verbonden dat twee van deze bomen pas mogen worden gekapt als uit nader onderzoek blijkt dat de bomen zonder nadelige gevolgen kunnen worden gekapt. Als blijkt dat er wel nadelige gevolgen zijn voor een essentiële vliegroute voor vleermuizen, vervalt de vergunning voor deze bomen.

Het college heeft zich, onder verwijzing naar de resultaten van een onderzoek door Riet ABC B.V., op het standpunt gesteld dat de omgeving een substantiële negatieve invloed op de (rest)levensduur van het rieten dak van het gemeentelijk monument heeft en dat op termijn voor de instandhouding van het monument wordt gevreesd. Om meer licht en lucht te krijgen rondom het pand moeten de bomen volgens het college worden verwijderd, waardoor een aanzienlijke verlenging van de restlevensduur van het rieten dak kan worden bereikt. Het college heeft een groter belang gehecht aan de instandhouding van het rieten dak en daarmee het gemeentelijk monument dan aan het behoud van de bomen.

4. Bij het besluit op bezwaar heeft het college het bezwaar van Milieuvereniging Oosterhout niet-ontvankelijk verklaard, vanwege het ontbreken van procesbelang. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat bij besluit van 4 juli 2023 de gemeentelijke Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) zodanig is gewijzigd dat het verbod om zonder omgevingsvergunning houtopstanden te

vellen alleen nog maar geldt voor bomen die op de lijst van monumentale bomen in Oosterhout staan vermeld. Daarmee kunnen bomen die niet op deze lijst staan, zoals de betreffende 21 bomen, volgens het college zonder omgevingsvergunning worden geveld. Omdat er geen juridische grondslag meer is voor de omgevingsvergunning, is de vergunning volgens het college komen te vervallen.

Hoger beroep

Had het oude recht moeten worden toegepast en is het bezwaar terecht
niet-ontvankelijk verklaard?

5. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college in het besluit op bezwaar van 10 oktober 2023 naar oud recht had moeten toetsen of de omgevingsvergunning mocht worden verleend. Zij voert aan dat tegelijkertijd met het besluit van 4 juli 2023, waarbij de APV is gewijzigd, nog een ander besluit van 4 juli 2023 is vastgesteld. Bij dit tweede besluit van 4 juli 2023 heeft de raad van de gemeente Oosterhout (hierna: de raad) onder meer besloten om velvergunningen onder oud recht af te handelen. Nu daarin expliciet is bepaald dat het oude recht van toepassing blijft op lopende procedures en er onlosmakelijke samenhang bestaat tussen de besluiten van 4 juli 2023, had volgens Milieuvereniging Oosterhout de APV, voorafgaand aan de wijziging van 4 juli 2023, moeten worden toegepast en gold nog steeds een vergunningplicht.

Milieuvereniging Oosterhout betoogt verder dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte haar bezwaar tegen de verleende omgevingsvergunning wegens gebrek aan procesbelang niet-ontvankelijk heeft verklaard. Zij wijst erop dat de vergunning is verleend en nog steeds bestaat en betoogt dat de inhoud van de vergunning moet kunnen worden bestreden.

5.1. Bij het eerste besluit van 4 juli 2023 heeft de raad een wijzigingsverordening vastgesteld.

Artikel I luidt:

"De Algemene Plaatselijke Verordening gemeente Oosterhout 2022 wordt als volgt gewijzigd:

[...]

B

Artikel 4:11 gaat luiden:

Artikel 4:11 Omgevingsvergunning voor het vellen van houtopstanden

1. Het college stelt een lijst van monumentale bomen vast waarop monumentale bomen in de gemeente worden vermeld.
2. Het is verboden zonder omgevingsvergunning van het bevoegd gezag de houtopstanden te vellen of te doen vellen die staan vermeld op de in het eerste lid genoemde Bomenlijst.
3. In afwijking van artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd op grond van:
 - a. de natuurwaarde van de houtopstand;
 - b. de landschappelijke waarde van de houtopstand;
 - c. de waarde van de houtopstand voor stads- en dorpsschoon;
 - d. de beeldbepalende waarde van de houtopstand;
 - e. de cultuurhistorische waarde van de houtopstand; of
 - f. de waarde voor de leefbaarheid van de houtopstand.

[...]

E.

Artikel 6:4 gaat luiden:

1. De Algemene Plaatselijke Verordening Oosterhout met bijbehorende toelichting, voor het laatst gewijzigd vastgesteld bij raadsbesluit van

22 november 2022, in werking getreden op 13 december 2022, wordt gewijzigd per de in het tweede lid bedoelde datum.

2. Deze verordening treedt op de dag na bekendmaking in werking."

Bij het tweede besluit van 4 juli 2023 heeft de raad het volgende besloten:

"1. het beleidskader Bomencompensatierichtlijn 2023 vast te stellen (en de compensatierichtlijn bomen uit 2009 in te trekken);

2. de compensatierichtlijn uit 2009 in te trekken;

3. velvergunningen en eventueel daarin opgenomen compensatie, die zijn verleend maar waarvan nog geen gebruik gemaakt is, onder "oud recht" af te handelen;

4. de bomencompensatie bij ruimtelijke ontwikkelingen waarover anterieure overeenkomsten zijn gesloten voor 1 januari 2024 of waarvan een ontwerpbestemmingsplan is ter inzage gelegd voor 1 januari 2024, conform lopende afspraken / kaders af te handelen en alle andere ruimtelijke ontwikkelingen conform de nieuwe richtlijn te behandelen;

5. een bedrag van € 180.000 beschikbaar te stellen uit de Vrije Reserve voor het verwerven van compensatieruimte in het buitengebied;

6. het beleidskader Blauw-GroenStructuurvisie 2023 vast te stellen;

7. de beleidskaders Groenstructuurvisie 2002-2012, Ecologische structuurvisie Groen-Goud, Ecologische structuurvisie

Groen-Blauw en Groenvisies Oosterhout in te trekken."

Artikel 6:5 (overgangsbepaling) van de APV Oosterhout 2022 luidt:

"Besluiten, genomen krachtens eerdere versies van de Algemene Plaatselijke Verordening Oosterhout, die golden op het moment van de inwerkingtreding van deze gewijzigde verordening en waarvoor deze verordening overeenkomstige besluiten kent, gelden als besluiten genomen krachtens deze verordening."

5.2. De Afdeling stelt met de rechtbank vast dat door onderdeel B van artikel I van de wijzigingsverordening, vastgesteld bij het eerste besluit van 4 juli 2023, artikel 4:11, tweede lid, van de APV is gewijzigd. Die wijziging houdt in dat het verbod om houtopstanden te vellen zonder een omgevingsvergunning alleen nog geldt voor houtopstanden die staan vermeld op de Bomenlijst, genoemd in het eerste lid (hierna: de bomenlijst). In onderdeel E van artikel I van de wijzigingsverordening is voorzien in de inwerkingtreding van de gewijzigde APV. De gewijzigde APV treedt ingevolge het gewijzigde artikel 6:4, tweede lid, van de APV, de dag na de bekendmaking in werking. Aangezien de gewijzigde APV is bekendgemaakt door middel van een publicatie op 20 juli 2023, is deze op 21 juli 2023 in werking getreden. Dus vóór het besluit op bezwaar van 10 oktober 2023. Daarom heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat op het moment van het nemen van het besluit op bezwaar de gewijzigde APV gold, met daarin uitsluitend nog een vergunningplicht voor het vellen van houtopstanden die op de bomenlijst staan. Aangezien de bomen, waarop de aanvraag ziet, niet op de bomenlijst stonden, geldt voor die bomen vanaf 21 juli 2023 geen omgevingsvergunningplicht op grond van de APV meer.

De situatie als bedoeld in artikel 6:5 van de APV Oosterhout 2022 doet zich hier niet voor, omdat op het moment van de inwerkingtreding van de gewijzigde APV geen vergunningplicht meer gold, zodat op dat moment er geen sprake was van een situatie waarvoor de verordening een overeenkomstig besluit kent als bedoeld in artikel 6.5 van de APV.

5.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank in het betoog van Milieuvereniging Oosterhout terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het bezwaar had moeten worden getoetst aan de APV, voordat deze is gewijzigd (hierna: de oude APV). Weliswaar heeft de raad bij het tweede besluit van 4 juli 2023, onder 3, besloten om "velvergunningen en eventueel daarin opgenomen compensatie, die zijn verleend maar waarvan nog geen gebruik is gemaakt, onder "oud recht" af te handelen", maar dit betekent niet dat de rechtbank tot het oordeel had moeten komen dat het college de oude APV had moeten toepassen bij de beoordeling van het bezwaarschrift. De Afdeling overweegt daarover dat bij het tweede besluit van 4 juli 2023 nieuw beleid is vastgesteld. Bij dit besluit is niet de

APV gewijzigd. Dat is alleen bij het eerste besluit van 4 juli 2023 gedaan. In onderdeel E van artikel I van de wijzigingsverordening, vastgesteld bij het eerste besluit van 4 juli 2023, is expliciet de inwerkingtreding van de wijziging geregeld. Wat is vermeld in het tweede besluit van 4 juli 2023, onder 3, strekt naar het oordeel van de Afdeling niet zover dat dit onderdeel E van artikel I van het eerste besluit van 4 juli 2023 opzij kan zetten. Bij het voorgaande is tenslotte van belang dat artikel 7:11 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) met zich brengt dat het bestuursorgaan bij de beslissing op bezwaar in beginsel het recht moet toepassen zoals dat op dat moment geldt en dus niet het recht zoals dat nog gold ten tijde van het primaire besluit. Daarop bestaan uitzonderingen, bijvoorbeeld als dat uit de toepasselijke regelgeving voortvloeit. Maar dat is dus gelet op het voorgaande juist niet aan de orde.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

5.4. Wel heeft Milieuvereniging Oosterhout terecht naar voren gebracht dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college ten onrechte ervan is uitgegaan dat de omgevingsvergunning van rechtswege is komen te vervallen en dat het college ten onrechte heeft geoordeeld dat de vereniging geen procesbelang meer had. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 23 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:571](#)), is procesbelang het belang dat een belanghebbende heeft bij de uitkomst van een procedure. Daarbij gaat het erom of het doel dat de belanghebbende voor ogen staat, met het rechtsmiddel kan worden bereikt en voor de belanghebbende van feitelijke betekenis is. In beginsel heeft een belanghebbende die opkomt tegen een besluit, belang bij een beoordeling van zijn bezwaar of beroep, tenzij vast komt te staan dat ieder belang bij de procedure ontbreekt of is komen te vervallen. Naar het oordeel van de Afdeling had Milieuvereniging Oosterhout nog wel belang bij de uitkomst van de bezwaarprocedure die zij tegen de verleende omgevingsvergunning had ingesteld. Die voor de wijziging van de APV verleende omgevingsvergunning was door de wijziging van de APV, waarin is bepaald dat de vergunningplicht eerst vanaf de inwerkingtreding van die wijziging verviel, niet van rechtswege vervallen, zoals het college ten onrechte heeft aangenomen. Milieuvereniging Oosterhout wilde in de daartegen ingestelde bezwaarprocedure bereiken dat zou worden geoordeeld dat deze ondanks de wijziging van de APV nog wel nodig was en dat deze ook ten onrechte was verleend, zodat de bomen niet gekapt mochten worden. Daartoe voerde zij inhoudelijke argumenten aan, onder meer dat de wijziging van de APV waarbij de vergunningplicht verviel, niet moest worden toegepast bij het op het bezwaar te nemen besluit (welke argumentatie in deze uitspraak inhoudelijk hiervoor onder 5.3 is beoordeeld) en ook dat die wijziging van de APV onrechtmatig zou zijn (welke argumentatie in deze uitspraak onder 6 en verder inhoudelijk wordt beoordeeld). Indien die argumentatie zou slagen zou zij kunnen verhinderen dat de bomen rechtmatig konden worden gekapt, hetgeen een inhoudelijke beoordeling vergt, bij welke beoordeling zij dus belang had. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

In zoverre slaagt het betoog.

5.5. Dat het college ten onrechte ervan uit is gegaan dat de omgevingsvergunning van rechtswege is komen te vervallen, en dat de omgevingsvergunning dus ten tijde van het besluit op bezwaar nog bestond, betekent echter niet zonder meer dat Milieuvereniging Oosterhout alsnog de inhoud van de verleende omgevingsvergunning aan de bestuursrechter zou moeten kunnen voorleggen. Dat betoog van Milieuvereniging Oosterhout gaat eraan voorbij dat in het systeem van de Awb bij de bestuursrechter wordt opgekomen tegen het besluit op bezwaar en niet tegen het primaire besluit, indien, zoals in dit geval, tegen het primaire besluit eerst bezwaar openstaat voordat bij de rechtbank in beroep kan worden gekomen. Dat in die procedure wel aan de orde kan komen dat het college bij de beslissing op bezwaar de bij het primaire besluit verleende omgevingsvergunning al dan niet terecht heeft gehandhaafd en dat dat veelal indirect een beoordeling van de rechtmatigheid van het primaire besluit vergt, doet er niet aan af dat bij de bestuursrechter het besluit op bezwaar ter toetsing voorligt.

In zoverre slaagt het betoog niet.

Strijd met hogere regelgeving of algemene rechtsbeginselen?

6. Milieuvereniging Oosterhout betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de wijziging van de APV, op grond waarvan voor het vellen van houtopstanden die niet op de bomenlijst staan vermeld niet langer een omgevingsvergunning nodig is, niet rechtmatig tot stand is gekomen, omdat geen inspraak heeft plaatsgevonden. Dat levert volgens Milieuvereniging Oosterhout strijd op met hogere

regelgeving en met algemene rechtsbeginselen. Daarom is volgens Milieuvereniging Oosterhout de wijziging onverbindend. Subsidiair betoogt de Milieuvereniging dat de wijziging buiten toepassing moet worden gelaten.

Milieuvereniging Oosterhout voert daartoe aan dat de wijziging van de APV onlosmakelijk samenhangt met het Beleidskader Bomencompensatierichtlijn 2023 en het Beleidskader Blauw-GroenStructuurvisie 2023, en dat het geheel daardoor kwalificeert als groenplan waar op grond van de Algemene inspraakverordening Oosterhout 2021 (hierna: de inspraakverordening) inspraak had moeten worden verleend. Met de wijziging is artikel 2, tweede lid, aanhef en onder g, van de inspraakverordening niet nageleefd, waarin is bepaald dat in elk geval inspraak verleend dient te worden op groenplannen. In zoverre is evenmin artikel 150 van de Gemeentewet nageleefd. Verder is de wijziging van de APV volgens Milieuvereniging Oosterhout in strijd met artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van het Verdrag van Aarhus, omdat het afschaffen van een vergunningplicht voor het vellen van bomen in de gemeente Oosterhout volgens haar in dit geval beschouwd moet worden als een voorgestelde activiteit met aanzienlijke effecten op het milieu. In dat geval schrijft artikel 6 van het verdrag verplichte inspraak voor. Tot slot is volgens Milieuvereniging Oosterhout de wijziging van de APV in strijd met artikel 3.16 van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (hierna: de IOV), waarin staat dat bestemmingsplannen dienen te waken voor externe effecten op het Natuur Netwerk Brabant (hierna: het NNB). De te vellen houtopstand is direct naast het NNB gelegen.

Milieuvereniging Oosterhout voert verder aan dat de wijziging van de APV in strijd is met algemene rechtsbeginselen zoals het verbod van willekeur. Milieuvereniging Oosterhout voert aan dat de bomenlijst al 20 jaar niet meer is bijgewerkt door de gemeente en dat de compensatie van gekapte bomen onvoldoende is vormgegeven. Volgens Milieuvereniging Oosterhout gaat het om een welbewuste, zeer onzorgvuldige uitholling van de rechtsbescherming met betrekking tot bomen en staat de wijziging haaks op het klimaatadaptatiebeleid van de gemeente. Ter zitting heeft Milieuvereniging Oosterhout te kennen gegeven dat zij zich ook beroept op het evenredigheidsbeginsel. Zij heeft voorts aangevoerd dat de noodzaak van de kap niet is aangetoond, terwijl de 21 bomen, mede gelet op hun ligging, in de groene hoofdstructuur en direct naast het NNB, belangrijke (natuur)waarden hebben.

- het toetsingskader

6.1. De APV, zoals gewijzigd bij het besluit van 4 juli 2023, is, zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, een algemeen verbindend voorschrift. Tegen een algemeen verbindend voorschrift kan op grond artikel 8:3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Awb geen beroep worden ingesteld. Een rechter kan een algemeen verbindend voorschrift dat geen wet in formele zin is, in een zaak over een besluit dat op dat voorschrift gebaseerd is, wel toetsen op rechtmatigheid. In het bijzonder gaat het daarbij om de vraag of het voorschrift niet in strijd is met hogere regelgeving. De rechter komt ook de bevoegdheid toe te beoordelen of dat algemeen verbindend voorschrift een voldoende deugdelijke grondslag biedt voor het besluit waarover de zaak gaat. Bij die indirecte toetsing van het algemeen verbindend voorschrift vormen de algemene rechtsbeginselen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke richtsnoer, waarbij de toetsing wordt verricht op de wijze zoals de Afdeling die heeft uiteengezet in haar uitspraak van 12 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:452](#). Zoals in die uitspraak is overwogen, kan de enkele strijd met formele beginselen als het beginsel van zorgvuldige besluitvorming (artikel 3:2 Awb) en het motiveringsbeginsel niet leiden tot het onverbindend achten van een algemeen verbindend voorschrift. Als de bestuursrechter als gevolg van een gebrekkige motivering of onzorgvuldige voorbereiding van het voorschrift niet kan beoordelen of er strijd is met hogere regelgeving, de algemene rechtsbeginselen of het evenredigheidsbeginsel, kan hij het voorschrift wel buiten toepassing laten en een daarop berustend besluit vernietigen.

- strijd met hogere regelgeving?

6.2. Artikel 6 van het Verdrag van Aarhus (Inspraak in besluiten over specifieke activiteiten) luidt:

"1. Elke Partij:

a. past de bepalingen van dit artikel toe ten aanzien van besluiten over het al dan niet toestaan van voorgestelde activiteiten vermeld in bijlage I;

b. past, in overeenstemming met haar nationale wetgeving, de bepalingen van dit artikel ook toe op besluiten over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Hiertoe bepalen de Partijen of een dergelijke voorgestelde activiteit onder deze bepalingen valt; en

c. [...].

[...]"

Artikel 150 van de Gemeentewet luidt:

"1. De raad stelt een verordening vast waarin regels worden gesteld met betrekking tot de wijze waarop ingezetenen en belanghebbenden bij de voorbereiding van gemeentelijk beleid worden betrokken.

2. De in het eerste lid bedoelde inspraak wordt verleend door toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht, voorzover in de verordening niet anders is bepaald."

Artikel 3.16 van de IOV luidt:

"Lid 1: In aanvulling op de Wet natuurbescherming bepaalt een bestemmingsplan dat een ontwikkeling toelaat in Stedelijk Gebied of in Landelijk Gebied, die een aantasting geeft van de ecologische waarden en kenmerken in het Natuur Netwerk Brabant, dat de negatieve effecten waar mogelijk worden beperkt en de overblijvende, negatieve effecten worden gecompenseerd, overeenkomstig artikel 3.22 Compensatie.

[...]."

6.3. Artikel 2 van de inspraakverordening luidt:

"1. Inspraak is in beginsel mogelijk op alle terreinen van gemeentelijk bestuur.

2. In elk geval wordt inspraak verleend op beleidsvoornemens betreffende:

- a. herziening van bestemmingsplannen;
- b. buitenplanse afwijkingen (niet zijnde kruimelgevallen) van bestemmingsplannen;
- c. de stads- of dorpsvernieuwing;
- d. de voorbereiding van het gemeentelijk milieubeleidsplan;
- e. de welzijnsvoorzieningen;
- f. verkeersplannen;
- g. groenplannen;
- h. integraal gemeentelijk gehandicaptenbeleid.[...]

[...]."

6.4. De rechtbank heeft terecht overwogen dat, hoewel er sprake is van een zekere samenhang tussen de wijziging van het groenbeleid en de wijziging van de APV, de wijziging van de APV niet kan worden aangemerkt als een groenplan zoals bedoeld in de inspraakverordening. Uit artikel 2 van de inspraakverordening volgt dat niet is bedoeld om inspraak open te stellen bij een wijziging van de APV. Bedoeld is om in inspraak te voorzien voor de in die bepaling weergegeven beleid(svoornemens), waaronder een groenplan, waar een wijziging van de APV niet onder valt. De wijziging van de APV is niet te kwalificeren als een "groenplan" in de zin van de inspraakverordening, omdat de wijziging van de APV een keuze van de raad inhoudt om alleen voor het vellen van houtopstanden die op de bomenlijst zijn vermeld een omgevingsvergunning te vereisen. Daarmee is geen groenplan vastgesteld als bedoeld in artikel 2 van de inspraakverordening. Gelet hierop verplichtte de inspraakverordening niet om voorafgaand aan de wijziging van de APV inspraak te verlenen.

In zoverre is van strijd met artikel 150 van de Gemeentewet evenmin gebleken.

6.5. De rechtbank is terecht tot het oordeel gekomen dat artikel 6, eerste lid, aanhef en onder b, van het Verdrag van Aarhus niet van toepassing is op de wijziging van de APV. De wijziging van de APV houdt geen besluit in over niet in bijlage I vermelde voorgestelde activiteiten die een aanzienlijk effect

op het milieu kunnen hebben. De wijziging betreft immers een wijziging van een algemene regeling en houdt geen besluit over een specifieke activiteit in als bedoeld in artikel 6 van het Verdrag van Aarhus.

6.6. De wijziging van de APV kan niet als zodanig worden getoetst aan artikel 3.16 van de IOV. Artikel 3.16 van de IOV heeft namelijk betrekking op bestemmingsplannen die ontwikkelingen toelaten in Stedelijk Gebied of Landelijk Gebied, die een aantasting geven van de ecologische waarden en kenmerken in het NNB. Artikel 3.16 van de IOV is dus niet van toepassing op een wijziging van de APV.

6.7. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de wijziging van de APV in strijd is met een hogere regeling.

- strijd met algemene rechtsbeginselen?

6.8. Als een gemeenteraad bij het voorbereiden en nemen van een algemeen verbindend voorschrift, zoals hier de wijziging van de APV, de negatieve gevolgen daarvan voor een bepaalde groep uitdrukkelijk heeft betrokken en de afweging deugdelijk heeft gemotiveerd, dan voldoet deze keuze aan het zorgvuldigheids- en het motiveringsbeginsel. De toetsing door de bestuursrechter beperkt zich dan in het algemeen tot de vraag of de regeling in strijd is met het evenredigheidsbeginsel. Vergelijk voormelde uitspraak van 12 februari 2020.

Bij die toetsing zal de Afdeling, gelet op die uitspraak en op de uitspraak van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285 en de uitspraak van het College van Beroep voor het bedrijfsleven van 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190, beoordelen of de gewijzigde APV voldoet aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb, waarbij de geschiktheid, de noodzakelijkheid (noodzaak) en de evenwichtigheid een rol spelen.

6.9. Uit het raadsvoorstel blijkt dat met het wijzigen van de APV is getracht om de regeldruk voor de gemeente te verminderen en procedures te bespoedigen. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan het bestuursakkoord. Uit het raadsvoorstel blijkt verder dat de raad heeft afgewogen dat door het afschaffen van de velvergunning de mogelijkheid verdwijnt om door de bestuursrechter te laten beoordelen of het college een goed afgewogen besluit heeft genomen. In het raadsvoorstel is bovendien vermeld dat

natuur- en milieuverenigingen hebben aangegeven daar niet gelukkig mee te zijn en dat geen inspraak wordt geboden omdat het gaat om beleidskaders van algemene aard.

Naar het oordeel van de Afdeling is hiermee afdoende gemotiveerd waarom de APV is gewijzigd. Verder blijkt uit het raadsbesluit dat de raad de negatieve gevolgen van die keuze op het terrein van rechtsbescherming heeft afgewogen.

6.10. Een gemeenteraad heeft beleidsruimte bij het vaststellen van zijn eigen APV en bij het al dan niet opnemen van een omgevingsvergunningplicht voor het vellen van houtopstanden in de APV. Bij de wijziging van de APV heeft de raad zijn eigen bestuurlijk politieke afweging gemaakt over de aanvaardbaarheid van het enkel nog opnemen van een omgevingsvergunningplicht voor het vellen van houtopstanden die op de bomenlijst staan vermeld. Uit voormelde uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2020 volgt dat de rechter in zo'n geval niet de taak heeft om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen wordt toegekend naar eigen inzicht vast te stellen. De Afdeling zal dan ook

- in navolging van de rechtbank- de wijziging van de APV terughoudend toetsen.

6.11. Naar het oordeel van de Afdeling blijkt uit het raadsvoorstel afdoende waarom de noodzaak bestaat tot het wijzigen van de APV, namelijk om de regeldruk en het aantal procedures te verminderen. Verder is aannemelijk dat de wijziging van de APV effectief zal zijn. Tot slot is, naar het oordeel van de Afdeling, de wijziging van de APV evenwichtig.

6.12. Daarover overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat de wijziging van de APV in haar algemeenheid onredelijk bezwarend is. In de eerste plaats geldt voor het vellen van houtopstanden die op de bomenlijst staan vermeld, nog wel een omgevingsvergunningplicht. In de tweede plaats heeft de wijziging van de APV alleen tot gevolg dat voor het vellen van houtopstanden die op gemeentegrond staan en die niet op de bomenlijst staan, niet langer een omgevingsvergunning nodig is. Voor particulieren was voor het vellen van houtopstanden die zich op particuliere grond bevinden en die niet op de bomenlijst staan vermeld, de vergunningplicht al bij een vorige wijziging van de APV vervallen. In de derde plaats geldt dat bij het tweede besluit van 4 juli 2023 het beleidskader

bomencompensatierichtlijn 2023 is vastgesteld. In de bomencompensatierichtlijn is neergelegd dat voor iedere gekapte boom er twee nieuwe bomen moeten worden aangeplant, terwijl op grond van de daarvoor geldende compensatierichtlijn voor iedere gekapte boom slechts één boom moest worden herplant.

6.13. Van een welbewuste, zeer onzorgvuldige uitholling van de rechtsbescherming zoals door Milieuvereniging Oosterhout is aangevoerd, is niet gebleken. Dat door de wijziging van de APV de omgevingsvergunningplicht is komen te vervallen, waardoor bomen die niet op de bomenlijst staan vermeld kunnen worden geveld zonder een omgevingsvergunning en niet langer bezwaar kan worden gemaakt alvorens deze bomen worden gekapt, is het gevolg van een bewuste keuze van de raad om niet langer voor het vellen van houtopstanden die niet zijn vermeld op de bomenlijst, een omgevingsvergunning te vereisen. Deze keuze is ingegeven door het bestuursakkoord voor de gemeente, waarin het beleidsvoornemen is opgenomen om de vergunningplicht voor bomen die niet op de bomenlijst zijn vermeld te laten vervallen, met het oog op deregulering. De Afdeling is met de rechtbank van oordeel dat de raad, gelet op de beleidsruimte die aan de raad op dit punt toekomt (vergelijk het hiervoor overwogene in 6.10), deze keuze mocht maken.

6.14. Verder overweegt de Afdeling dat ook in dit concrete geval de toepassing van de wijziging van de APV niet onredelijk bezwarend is voor Milieuvereniging Oosterhout. Het college heeft ter zitting toegelicht dat uit onderzoek is gebleken dat voor twee van de 21 bomen er wel nadelige gevolgen zijn voor een essentiële vliegroute voor vleermuizen en dat daarom deze twee bomen niet mogen worden gekapt vanwege regels ter bescherming van soorten. Het college heeft ter zitting toegezegd dat deze twee bomen niet zullen worden gekapt. Voor de overige 19 bomen geldt dat zij niet zijn vermeld op de bomenlijst, zodat de raad aan deze bomen geen monumentale waarden heeft toegekend. Verder bevinden de bomen zich weliswaar op gronden die volgens het Beleidskader Blauw-GroenStructuurvisie 2023 zijn aangewezen als de groene hoofdstructuur van de gemeente, maar niet is gebleken dat de groene hoofdstructuur onaanvaardbaar wordt aangetast door het vellen van de 19 bomen. Het college heeft daarbij ter zitting toegezegd dat voor elke gekapte boom, waarop de aanvraag ziet, twee nieuwe bomen aangeplant zullen worden. Dat door de wijziging van de APV de omgevingsvergunningplicht als zodanig is komen te vervallen voor de bomen, waardoor Milieuvereniging Oosterhout niet langer de inhoud van de bij besluit van 17 oktober 2022 verleende omgevingsvergunning aan de bestuursrechter kan voorleggen (vergelijk het hiervoor overwogene in 5.5), is het gevolg van een bewuste keuze van de raad om niet langer voor het vellen van houtopstanden die niet zijn vermeld op de bomenlijst, een omgevingsvergunning te vereisen. De Afdeling is, zoals ook hiervoor in 6.13 is overwogen, met de rechtbank van oordeel dat de raad deze keuze mocht maken.

- conclusie

6.15. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat de wijziging van de APV onverbindend moet worden geacht dan wel buiten toepassing moet worden gelaten.

Het betoog faalt.

Overige beroepsgronden

7. Aan een beoordeling van de inhoudelijke beroepsgronden van Milieuvereniging Oosterhout over de afgegeven omgevingsvergunning wordt niet toegekomen.

Eindconclusie

8. Gelet op het hiervoor overwogene in 5.4 is het hoger beroep gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep van Milieuvereniging Oosterhout tegen het besluit van 10 oktober 2023, waarbij het college het bezwaar van Milieuvereniging Oosterhout niet-ontvankelijk heeft verklaard, alsnog gegrond verklaren. Dat besluit moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 7:12 van de Awb. Aangezien het college met inachtneming van deze uitspraak geen ander besluit kan nemen, dan alsnog de op 6 september 2022 aangevraagde omgevingsvergunning af te wijzen, ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb, het besluit van 17 oktober 2022 te herroepen, de aanvraag om omgevingsvergunning af te wijzen omdat die vergunning niet is vereist en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

9. Het college moet de proceskosten van Milieuvereniging Oosterhout vergoeden, in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep. Het college hoeft niet de door Milieuvereniging Oosterhout in verband met de behandeling van het bezwaar opgekomen kosten te vergoeden, omdat het besluit van 17 oktober 2022 niet wordt herroepen vanwege een aan het college te wijten onrechtmatigheid.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 23 februari 2024, in zaken nrs. 23/11058 en 24/1398;
- III. verklaart het beroep tegen het besluit van 10 oktober 2023, zaaknummer 1001428 gegrond;
- IV. vernietigt dat besluit;
- V. verklaart het bezwaar van Milieuvereniging Oosterhout tegen het besluit van 17 oktober 2022, kenmerk 364554, gegrond;
- VI. herroept dat besluit;
- VII. wijst de aanvraag om een omgevingsvergunning van 6 september 2022 voor het vellen van de bomen af;
- VIII. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;
- IX. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Oosterhout tot vergoeding van de bij Milieuvereniging Oosterhout in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 3.546,07, waarvan € 3.500,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- X. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Oosterhout aan Milieuvereniging Oosterhout het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 924,00 voor de behandeling van het beroep en hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. H. Benek en mr. M.M. Kaajan, leden, in tegenwoordigheid van mr. F. Nales, griffier.

w.g. Polak
voorzitter

w.g. Nales
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 24 juli 2024

680-1044