

ECLI	ECLI:NL:RVS:2017:763
Datum uitspraak	22 maart 2017
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 20 januari 2015 heeft het college geweigerd aan [appellant] omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het oprichten van een 24-uurs zorgboerderij bij het varkensbedrijf op het perceel [locatie] te Zeeland (hierna: het perceel).

Volledige tekst

201602991/1/A1.

Datum uitspraak: 22 maart 2017

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Zeeland, gemeente Landerd,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 15 maart 2016 in zaak nr. 15/2597 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Landerd.

Procesverloop

Bij besluit van 20 januari 2015 heeft het college geweigerd aan [appellant] omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het oprichten van een 24-uurs zorgboerderij bij het varkensbedrijf op het perceel [locatie] te Zeeland (hierna: het perceel).

Bij besluit van 21 juli 2015 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 15 maart 2016 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde

beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft daartoe in de gelegenheid gesteld een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 februari 2017, waar [appellant], vertegenwoordigd door mr. J.A.J.M. van Houtum, rechtsbijstandverlener, en het college, vertegenwoordigd door mr. T.I. van Term, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] exploiteert een biologische varkenshouderij op het perceel. Hij wil op zijn bedrijf 24 uur per dag opvang bieden in de vorm van beschermd/begeleid wonen aan personen die elders in de samenleving zijn vastgelopen. Hij heeft een omgevingsvergunning gevraagd voor het realiseren van een zorgboerderij met 4 wooneenheden op zijn perceel, naast de bestaande varkensstal.

2. De relevante regelgeving is opgenomen in een bijlage die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Verloop van de procedure

3. Het college heeft de aanvraag bij besluit van 20 januari 2015 afgewezen, omdat het gaat om een permanente verblijfsfunctie voor een kwetsbare groep personen op een perceel waar, gelet op de zeer hoge achtergrondbelasting van geur, geen sprake is van een goed woon- en leefklimaat.

4. [appellant] heeft bezwaar gemaakt tegen de weigering van de omgevingsvergunning omdat de gevraagde nevenactiviteit volgens hem voldoet aan de regels voor het afwijken van het bestemmingsplan. Volgens [appellant] had het college de geurbelasting op het perceel niet aan de weigering ten grondslag mogen leggen.

5. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de gevraagde vergunning heeft mogen weigeren wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening, aangezien de aanvraag voorziet in de realisering van geurgevoelige objecten op een locatie waar de maximale achtergrondbelasting voor geur wordt overschreden. Daarbij heeft de rechtbank overwogen dat het college de Nota Zorgvuldige Veehouderij 2014 (hierna: de Nota), die onder meer betrekking heeft op de bescherming van het woon- en leefklimaat op het eigen perceel, in zijn afweging heeft kunnen betrekken.

De rechtbank heeft verder geoordeeld dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat van strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel geen sprake is. Daarbij heeft de rechtbank onder meer in aanmerking genomen dat ter zitting niet is betwist dat ter plaatse van de Kreitsberg 14 te Zeeland en De Steeg 2 te Reek wat geur betreft een lagere achtergrondbelasting bestaat.

De rechtbank heeft het beroep op het vertrouwensbeginsel niet gehonoreerd. Volgens de rechtbank zijn er geen aanknopingspunten te vinden voor het oordeel dat het college het gerechtvaardigde vertrouwen heeft gewekt dat de zorgboerderij zonder meer zou mogen worden opgericht en geëxploiteerd.

Bespreking van het hoger beroep

6. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college de gevraagde omgevingsvergunning niet heeft kunnen weigeren vanwege de geurbelasting op zijn perceel. Daartoe voert hij aan dat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een binnenplanse afwijking moet worden ingewilligd indien aan de in het bestemmingsplan opgenomen regels inzake afwijking is voldaan. De relevante planregels bevatten geen voorwaarden over de maximaal aanvaardbare geurbelasting op een agrarisch bedrijf waar nevenactiviteiten in de vorm van zorgverlening worden beoogd. Gelet hierop heeft de rechtbank volgens [appellant] ten onrechte geoordeeld dat het college de bescherming van het woon- en leefklimaat op het perceel en de Nota bij zijn besluitvorming heeft mogen betrekken. Bovendien is de Nota niet van toepassing omdat de aanvraag geen betrekking heeft op de ontwikkeling van een veehouderij, aldus [appellant].

6.1. Zoals volgt uit het bepaalde in de aanhef van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 9 november 2016 ([ECLI:NL:RVS:2016:2985](#)), kan de omgevingsvergunning bij toepassing van de binnenplanse afwijkingsregeling slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.

6.2. Daarnaast geldt dat het college bij zijn besluitvorming over een aanvraag als hier aan de orde beleidsruimte heeft. Dat betekent in dit geval dat het college de keuze heeft om zijn bevoegdheid tot afwijking van het bestemmingsplan al dan niet te gebruiken. De rechter toetst of het college bij een afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn besluit heeft kunnen komen.

6.3. Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank terecht overwogen dat het college de bescherming van het woon- en leefklimaat op het perceel en de Nota bij zijn besluitvorming heeft mogen betrekken. Dat de gevraagde vergunning geen betrekking heeft op het oprichten van een veehouderij maakt niet dat het college de Nota reeds daarom buiten beschouwing had moeten laten. Zoals in de inleiding van de Nota is vermeld, is deze onder meer vastgesteld met het oog op de invulling van het criterium 'een goede ruimtelijke ordening' in situaties waarin een verzoek is ingediend om van het bestemmingsplan af te wijken. Blijkens pagina 12 van de Nota gaat het daarbij niet alleen om situaties waarin de ontwikkeling van een veehouderij wordt beoogd, maar eveneens om situaties waarin de ontwikkeling van nieuwe geurgevoelige objecten wordt beoogd.

6.4. Het betoog faalt.

7. [appellant] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de aanvraag geen betrekking heeft op de realisering van geurgevoelige objecten. Daartoe voert hij aan dat de beoogde wooneenheden van de zorgboerderij, net als een bedrijfswoning, integraal onderdeel uitmaken van de veehouderij.

7.1. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat de aanvraag voorziet in de realisering van geurgevoelige objecten in de zin van de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv). Onder verwijzing naar haar uitspraak van 30 september 2015 ([ECLI:NL:RVS:2015:3055](#)) overweegt de Afdeling dat voor het antwoord op de vraag of de aanvraag betrekking heeft op de realisering van geurgevoelige objecten, gezien de in artikel 1 van de Wgv gegeven definitie, van belang is of deze objecten bestemd en geschikt zijn voor menselijk verblijf en of dat gebruik permanent is of daarmee vergelijkbaar.

7.2. Niet in geschil is dat de 4 wooneenheden waarop de vergunningaanvraag betrekking heeft, zijn bedoeld om te worden gebruikt voor menselijk verblijf en dat het gebruik structureel is en gedurende een bepaalde periode plaatsvindt door dezelfde personen, zodat sprake is van langdurige blootstelling aan geurhinder in een gebouw. Dit betekent dat de aangevraagde wooneenheden geurgevoelige objecten zijn waaraan op grond van de Wgv bescherming toekomt.

7.3. Het betoog faalt.

8. [appellant] betoogt dat de achtergrondbelasting op zijn perceel niet in de weg kan staan aan de verlening van de gevraagde vergunning. De rechtbank heeft dit volgens hem miskend. Hij betwijfelt of het college de achtergrondbelasting juist heeft berekend. Bovendien is volgens [appellant] niet de achtergrondbelasting, maar de voorgrondbelasting ter plaatse doorslaggevend, vanwege de varkens die aanwezig zijn op het bedrijf. Aangezien de toekomstige bewoners er nadrukkelijk voor kiezen om te wonen en te werken op een veehouderijbedrijf, had het college de gevraagde vergunning niet mogen weigeren vanwege de geurbelasting op het perceel, aldus [appellant].

8.1. Het college heeft zich bij zijn besluitvorming onder meer gebaseerd op de Geurgebiedsvisie Gemeente Landerd 2014, die op 11 december 2014 door de raad van de gemeente Landerd is vastgesteld (hierna: de Geurgebiedsvisie). Bij de voorbereiding van de Geurgebiedsvisie is de achtergrondbelasting voor het hele grondgebied van de gemeente Landerd in kaart gebracht. Daaruit blijkt dat de achtergrondbelasting ter plaatse van het perceel meer dan 32 odour units per kubieke meter lucht (hierna: Ou/m³ lucht) bedraagt.

[appellant] heeft de berekening van de achtergrondbelasting weliswaar in algemene zin bestreden, maar hij heeft geen concrete feiten of omstandigheden naar voren gebracht die zouden moeten leiden tot het oordeel dat het college niet van deze achtergrondbelasting had mogen uitgaan. Naar aanleiding van de stelling van [appellant] dat in een aantal veehouderijen in de omgeving van het perceel feitelijk minder dieren of andere diersoorten worden gehouden, heeft het college ter zitting toegelicht dat bij de berekening van de achtergrondbelasting is uitgegaan van de vergunde situatie van de betrokken veehouderijen en niet van de feitelijke situatie. Hetgeen [appellant] heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat het college hier niet van heeft kunnen uitgaan.

8.2. In de Geurgebiedsvisie is vastgelegd dat voor het buitengebied een maximaal hinderpercentage van 20% aanvaardbaar wordt geacht. Dit komt overeen met een maximale achtergrond geurbelasting van 20 Ou/m³ lucht.

In de Nota is vastgelegd dat voor de maximale achtergrondbelasting te allen tijde de strengste geurnormen (al dan niet uit de Geurgebiedsvisie) gelden. De Nota bevat de

beleidsregel dat waar de maximale achtergrondbelasting voor geur wordt overschreden, geen ontwikkeling van geurgevoelige objecten mag plaatsvinden.

8.3. Gelet op de hoogte van de achtergrondbelasting ter plaatse van het perceel en gezien het bepaalde in de Geurgebiedsvisie en de Nota heeft het college zich op het standpunt kunnen stellen dat op het perceel geen nieuwe geurgevoelige objecten zoals hier aan de orde mogen worden gerealiseerd, vanwege het woon- en leefklimaat ter plaatse. Het college heeft zich daarbij op het standpunt kunnen stellen dat de beoogde 4 wooneenheden - bij de beoordeling van de geurbelasting op het perceel - niet zijn gelijk te stellen met een bedrijfswoning en dat deze wooneenheden, anders dan een bedrijfswoning, niet kunnen worden aangemerkt als geurgevoelige objecten die onderdeel uitmaken van de veehouderij. Dit betekent dat de beoogde wooneenheden op een andere wijze dan een bedrijfswoning bescherming toekomt tegen geurhinder. Het college heeft daarbij van belang kunnen achten dat [appellant] weliswaar personen kan laten meedraaien op zijn bedrijf in de vorm van zorgverlening, maar dat het daarbij niet noodzakelijk is dat deze personen 24 uur per dag op het perceel verblijven. Daarnaast is niet uitgesloten dat de wooneenheden zullen worden ingezet voor het verlenen van zorg aan personen die niet meedraaien op het bedrijf, aangezien de vergunningaanvraag slechts in algemene zin betrekking heeft op het bieden van 24-uurszorg als nevenfunctie. Nu het bij zorgverlening als nevenfunctie kan gaan om kwetsbare personen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het college in het vorenstaande aanleiding heeft kunnen zien om de vergunning te weigeren wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening. Dat toekomstige bewoners mogelijk zelf kiezen voor een verblijf op het perceel, maakt dit niet anders.

8.4. Het betoog faalt.

9. Ten slotte betoogt [appellant] dat de rechtbank zijn beroep op het gelijkheids- en vertrouwensbeginsel ten onrechte heeft verworpen.

9.1. Hetgeen [appellant] in hoger beroep heeft aangevoerd over het gelijkheids- en vertrouwensbeginsel betreft een herhaling van hetgeen hij in beroep bij de rechtbank heeft aangevoerd. De rechtbank is hierop in de aangevallen uitspraak gemotiveerd ingegaan. In hoger beroep heeft [appellant] geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende gronden en argumenten in de aangevallen uitspraak onjuist, dan wel onvolledig zou zijn. De enkele stelling dat de beoordeling van de rechtbank op dit punt niet correct is, is daartoe niet voldoende. In hetgeen [appellant] in zoverre heeft aangevoerd, bestaat dan ook geen aanleiding voor vernietiging van de aangevallen uitspraak.

9.2. Het betoog faalt.

Conclusie en slot

10. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. G.M.H. Hoogvliet, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. N.I. Breunese-van Goor, griffier.

w.g. Hoogvliet w.g. Breunese-van Goor
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 22 maart 2017

208.

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.1

1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

(...)

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan (...).

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

Wet geurhinder en veehouderij

Artikel 1

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

(...)

geurgevoelig object: gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt, waarbij onder «gebouw, bestemd voor menselijk wonen of menselijk verblijf» wordt verstaan: gebouw dat op grond van het bestemmingsplan, bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening, een inpassingsplan als bedoeld in artikel 3.26 of 3.28 van die wet daaronder mede begrepen, de beheersverordening, bedoeld in artikel 3.38 van die wet, of, indien met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening is afgeweken, de omgevingsvergunning, bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van laatstgenoemde wet mag worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf (...).

Bestemmingsplan "Buitengebied"

Ingevolge het ten tijde van belang ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied", vastgesteld door de raad van de gemeente Landerd bij besluit van 23 mei 2013, rust op het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden - 1", met de functieaanduiding "intensieve veehouderij".

Artikel 5.1.2

(...)

b. Ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak' mag uitsluitend een grondgebonden agrarisch bedrijf, niet zijnde een veehouderij worden uitgeoefend. Voorts is, al dan niet in combinatie hiermee, het volgende type agrarisch bedrijf toegestaan overeenkomstig de onderstaande aanduidingen:

(...)

* ter plaatse van de aanduiding 'intensieve veehouderij' een intensieve veehouderij, niet zijnde een geitenhouderij en/of een schapenhouderij (...).

Artikel 5.5.4

Omgevingsvergunning zorgverlenende nevenactiviteiten

Het bevoegd gezag kan door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning afwijken van het bepaalde in 5.1.2 onder b en 5.2.2, teneinde - bedrijfsmatige - nevenactiviteiten in de vorm van zorgverlening op sociaal, fysiek of psychisch vlak toe te staan bij een agrarisch bedrijf, mits aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

a. de nevenactiviteit dient plaats te vinden ter plaatse van de aanduiding 'bouwvlak';

b. de nevenactiviteit dient plaats te vinden binnen de aanwezige gebouwen; in afwijking hiervan is nieuwbouw toegestaan indien de aanwezige bebouwing naar aard en omvang niet geschikt te maken is voor de beoogde activiteit;

- c. indien er nieuwe gebouwen worden gebouwd ten behoeve van de nevenfunctie, dan kan advies worden ingewonnen bij de Adviescommissie Agrarische Bouwaanvragen;
- d. de vloeroppervlakte, die wordt aangewend voor deze nevenactiviteit, mag niet meer bedragen dan 250 m²;
- e. de totale vloeroppervlakte van nevenactiviteiten bij het agrarisch bedrijf mag maximaal 400 m² bedragen;
- f. er mag aan maximaal 12 personen/ kinderen opvang worden geboden;
- g. een combinatie met horeca activiteiten is niet toegestaan;
- h. de verkeersaantrekkende werking dient te zijn afgestemd op de feitelijke ontsluitingssituatie;
- i. er dient op eigen terrein te worden voorzien in de parkeerbehoefte;
- j. er is sprake van zuinig ruimtegebruik;
- k. er is sprake van een zorgvuldige landschappelijke inpassing;
- l. de ontwikkeling gaat gepaard met een extra kwaliteitsverbetering van het buitengebied;
- m. het woon- en leefmilieu van de omgeving wordt niet onevenredig aangetast; dit betekent in ieder geval dat de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende percelen niet onevenredig mogen worden beperkt;
- n. qua grootte en ruimtebeslag is het passend op de locatie en in de omgeving;
- o. het mag niet leiden tot een onevenredige aantasting van de in 5.1 omschreven waarden.