

ECLI	ECLI:NL:RVS:2011:BT6676
Datum uitspraak	5 oktober 2011
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 1 juli 2009, kenmerk PS/2009/407, hebben provinciale staten de zogenoemde partiële herziening van het reconstructieplan "Salland-Twente" vastgesteld.

Volledige tekst

200909196/1/R1.

Datum uitspraak: 5 oktober 2011

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen,
 2. de stichting Stichting VROM?, gevestigd te Westerhaar-Vriezenveensewijk, gemeente Twenterand,
- appellanten,

en

provinciale staten van Overijssel, de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (thans: de minister van Economische zaken, Landbouw en Innovatie) en de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (thans: de minister van Infrastructuur en Milieu),
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 1 juli 2009, kenmerk PS/2009/407, hebben provinciale staten de zogenoemde partiële herziening van het reconstructieplan "Salland-Twente" vastgesteld.

De ministers hebben bij besluit van 19 augustus 2009 de partiële herziening van het reconstructieplan goedgekeurd.

Tegen het besluit tot vaststelling van het reconstructieplan en het daarmee samenhangende goedkeuringsbesluit hebben het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 30 november 2009, en Stichting VROM? bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 1 december 2009, beroep ingesteld.

Provinciale staten hebben een verweerschrift ingediend.

Provinciale staten hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 9 augustus 2011, waar het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen, vertegenwoordigd door I.M.J. Leferink-Booijink, werkzaam bij de gemeente, en provinciale staten vertegenwoordigd door mr. M. van Wensen, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

Reconstructieplan en de partiële herziening van het reconstructieplan

2.1. Het betreft hier een wijziging, in de stukken aangeduid als partiële herziening, van het reconstructieplan Salland-Twente, dat bij besluit van 15 september 2004 is vastgesteld en bij besluit van 2 november 2004 door de betrokken ministers is goedgekeurd (hierna: reconstructieplan). De Afdeling heeft bij uitspraak van 12 april 2006, in zaak nr. 200408033/1, de vaststelling van het reconstructieplan en het daarmee samenhangende goedkeuringsbesluit gedeeltelijk vernietigd. Het reconstructieplan is nadien gewijzigd bij besluiten van 13 december 2006 en 14 november 2007.

Het reconstructieplan heeft betrekking op het beleid dat geldt in de reconstructiegebieden in Overijssel. Deze gebieden zijn onderverdeeld in zogenoemde extensiveringsgebieden, landbouwontwikkelingsgebieden en verwevingsgebieden.

2.2. Het reconstructieplan behoeft volgens provinciale staten wijziging vanwege het in de Omgevingsvisie Overijssel opgenomen nieuwe provinciale beleid voor de vestiging van nieuwe agrarische bouwpercelen en de uitbreiding van agrarische bouwpercelen in de reconstructiegebieden. De Omgevingsvisie Overijssel is tezamen met de Omgevingsverordening en onderhavige wijziging van het reconstructieplan op 1 juli 2009 vastgesteld door provinciale staten.

De voorliggende wijziging van het reconstructieplan voorziet onder meer in een wijziging van het beleid in landbouwontwikkelingsgebieden door op te nemen dat, behoudens bijzondere gevallen, de voorwaarde van saldering moet worden toegepast in deze gebieden. De voorwaarde van saldering houdt in dat aan de vestiging van een nieuw agrarisch bouwperceel voor de intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied de voorwaarde is verbonden dat op zogenoemde uitplaatsingslocaties in de provincie Overijssel het agrarisch bouwperceel voor de intensieve veehouderij planologisch en juridisch wordt opgeheven. Voorts voorziet de voorliggende wijziging van het reconstructieplan ter verduidelijking en ter toelichting in een wijziging van de tekst van het reconstructieplan met betrekking tot verwevingsgebieden.

Ontvankelijkheid - algemeen

2.3. Provinciale staten stellen zich op het standpunt dat de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen en Stichting VROM? niet-ontvankelijk zijn, aangezien beide geen zienswijzen tegen het ontwerp naar voren hebben gebracht.

2.3.1. Ingevolge artikel 29, eerste en tweede lid, van de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: Rwc), gelezen in samenhang met artikel 15, eerste lid, van deze wet en artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan tegen de voorliggende besluiten omtrent de vaststelling en goedkeuring van de wijziging van het reconstructieplan beroep worden ingesteld door de belanghebbende die over het ontwerp tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Dit is slechts anders voor zover bij de vaststelling van het voorliggende reconstructieplan daarin wijzigingen zijn aangebracht ten opzichte van het ontwerp dan wel indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden

verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht.

2.3.2. Met betrekking tot de ontvankelijkheid van de beroepen gericht tegen het bestreden besluit tot vaststelling van de wijziging van het reconstructieplan overweegt de Afdeling ambtshalve dat in de eerder genoemde uitspraak van de Afdeling van 12 april 2006, in zaak nr. 200408033/1 is overwogen dat tegen het reconstructieplan alleen beroep openstaat voor zover het betreft de onderdelen van het reconstructieplan waarvoor toepassing is gegeven aan artikel 27 van de Rwc, te weten de in het reconstructieplan neergelegde zonering intensieve veehouderij, alsmede de, blijkens de gekozen formulering, als bindend beoogde beleidsuitspraken over het grondgebruik binnen de reconstructiezones. Voor zover het reconstructieplan begripsomschrijvingen bevat die bepalend zijn voor de reikwijdte van de hiervoor bedoelde planonderdelen en die niet reeds in de Rwc zijn opgenomen, staat hiertegen eveneens beroep open. Naar het oordeel van de Afdeling geldt dit ook met betrekking tot een wijziging van het reconstructieplan, zoals thans aan de orde is.

2.3.3. Het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen en Stichting VROM? hebben beide geen zienswijzen tegen het ontwerpplan naar voren gebracht. Zowel het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen als Stichting VROM? hebben geen rechtvaardiging naar voren gebracht waarom hen redelijkerwijs niet kan worden verweten dat zij geen zienswijzen tegen het ontwerpplan naar voren hebben gebracht.

2.3.4. Gelet op het voorgaande dient in dit geval in het kader van de ontvankelijkheid te worden nagegaan in hoeverre de beroepen van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen en Stichting VROM? zijn gericht tegen de in de voorliggende wijziging van het reconstructieplan gewijzigde onderdelen ten opzichte van het ontwerpplan. Daarbij is het voor de ontvankelijkheid van belang dat het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen en Stichting VROM? door de wijzigingen in een nadeliger positie zijn komen te verkeren ten opzichte van het ontwerpplan. Voorts dient te worden nagegaan of tegen de betrokken onderdelen van het reconstructieplan ook beroep openstaat.

2.3.5. De bestreden wijziging van het reconstructieplan is ten opzichte van het ontwerpplan gewijzigd waar het gaat om het beleid ten aanzien van landbouwonwikkelingsgebieden. In het ontwerpplan is opgenomen dat de eerdergenoemde voorwaarde van saldering niet van toepassing is bij de verplaatsing van een intensieve veehouderijtak van een gemengd bedrijf indien op de herkomstlocatie een landbouwbedrijf - niet zijnde een intensieve veehouderij - wordt voortgezet. Daarnaast is in het ontwerpplan vermeld dat in een aantal bijzondere gevallen - waaronder de ontwikkeling van projectlocaties voor het clusteren van intensieve veehouderijen - mits met redenen onderbouwd van het principe van salderen kan worden afgeweken. In de voorliggende wijziging van het reconstructieplan zijn de gevallen waarin van de voorwaarde van saldering kan worden afgeweken nader toegelicht. Daarbij is tevens, in afwijking van het ontwerpplan, een overgangsregeling opgenomen voor lopende initiatieven waarbij afgezien kan worden van de voorwaarde van saldering.

Verder is in paragraaf 2.2.1 van de bestreden wijziging van het reconstructieplan onder het kopje "ontwikkeling intensieve veehouderij" in afwijking van het ontwerpplan de volgende tekst toegevoegd: "Met het toepassen van deze regelgeving worden ook de gevolgen voor de volksgezondheid in de afwegingen betrokken. Het Rijk - en met name de ministeries van VWS, LNV en VROM - zijn verantwoordelijk voor het beleid voor de volksgezondheid in relatie tot de intensieve veehouderij. Indien noodzakelijk geacht, zal het Rijk aanvullend beleid op dit gebied ontwikkelen en inzetten. Indien nodig zal het reconstructieplan hierop aangepast worden".

Het beroep van Stichting VROM?

2.4. Het beroep van Stichting VROM? is gericht tegen de wijziging van de tekst van het beleid in landbouwon ontwikkelingsgebieden voor zover het betreft het aspect gezondheid en voor zover het betreft de uitzondering op de voorwaarde van saldering in geval van clustering van intensieve veehouderijen op projectlocaties. Daarnaast is het beroep gericht tegen de wijzigingen in de tekst van het beleid in verwevingsgebieden.

2.4.1. De bestreden wijziging van het reconstructieplan is, voor wat betreft hetgeen ten aanzien van verwevingsgebieden is opgenomen, niet gewijzigd ten opzichte van het ontwerpplan. Het beroep van de Stichting VROM?, voor zover dit is gericht tegen het beleid in verwevingsgebieden, is dan ook niet-ontvankelijk.

Dit geldt ook voor zover het beroep van Stichting VROM? is gericht tegen de uitzondering op de voorwaarde van saldering in geval van clustering van intensieve veehouderijen op projectlocaties. De mogelijkheid om bij de ontwikkeling van projectlocaties voor het clusteren van intensieve veehouderijen de voorwaarde van saldering niet toe te passen, bestond reeds in het ontwerpplan. Dat deze mogelijkheid in de bestreden wijziging van het reconstructieplan is toegelicht met een voorbeeld, maakt niet dat Stichting VROM? ter zake in een nadeliger positie is komen te verkeren.

Wat betreft de gewijzigde tekst in paragraaf 2.2.1 van de bestreden wijziging van het reconstructieplan onder het kopje "ontwikkeling intensieve veehouderij" met betrekking tot het aspect gezondheid, overweegt de Afdeling dat het hier gaat om een indicatief, niet bindend element van de bestreden wijziging van het reconstructieplan, waartegen geen beroep openstaat.

2.4.2. Gelet op het voorgaande dient het beroep van Stichting VROM? in zijn geheel niet-ontvankelijk te worden verklaard.

Het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen

2.5. Het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen is gericht tegen de in het reconstructieplan opgenomen voorwaarde van saldering en tegen de uitzondering op deze voorwaarde voor lopende initiatieven.

2.5.1. De voorwaarde van saldering was reeds opgenomen in het ontwerpplan, zodat het in zoverre niet gaat om een wijziging ten opzichte van het ontwerpplan. Het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen, voor zover gericht tegen deze voorwaarde van saldering, is dan ook niet-ontvankelijk.

2.5.2. De overgangsregeling voor lopende initiatieven was niet vermeld in het ontwerpplan. Het betreft hier een wijziging ten opzichte van het ontwerpplan die is aan te merken als een bindend beoogde beleidsuitspraak, waartegen, gelet op overweging 2.3.2, beroep openstaat. Het beroep, voor zover dit is gericht tegen de overgangsregeling voor lopende initiatieven, is daarom ontvankelijk.

Wettelijk kader

2.6. Ingevolge artikel 11, tweede lid, aanhef en onder c en e, van de Rwc, bevat een reconstructieplan de aanduiding van de meest gewenste ontwikkeling van het reconstructiegebied ten aanzien van de aspecten bedoeld in artikel 4, en een aanduiding van de te treffen maatregelen en voorzieningen met het oog op de ontwikkeling, bedoeld in onderdeel c.

Ingevolge artikel 9, eerste lid, geschieden met het oog op het bereiken van de doelstellingen, bedoeld in artikel 4, de voorbereiding, de vaststelling en de uitvoering van het reconstructieplan met in achtneming van de in de bijlage bij deze wet opgenomen rijksuitgangspunten.

Ingevolge artikel 4 vindt, ter bevordering van een goede ruimtelijke structuur van de concentratiegebieden, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur, alsmede ter verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur, in deze gebieden een reconstructie plaats op grond van deze wet.

Overgangsregeling lopende initiatieven

2.7. In de bestreden wijziging van het reconstructieplan is vermeld dat in een aantal gevallen van de voorwaarde van saldering kan worden afgeweken. Ten aanzien van lopende initiatieven is het volgende vermeld: "Lopende initiatieven waarvoor voor het besluit tot het ter inzage leggen van de Ontwerp Omgevingsvisie genomen op 18 december 2008 de aanvragen voor de bouwvergunning ingediend zijn, kunnen zonder de voorwaarde van saldering afgerond worden".

2.8. Het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen betoogt dat de overgangsregeling voor lopende initiatieven, die is opgenomen in voorliggende wijziging van het reconstructieplan, te beperkt is. Volgens het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen zou niet het tijdstip van het indienen van de aanvraag voor een bouwvergunning bepalend moeten zijn voor de vraag of de overgangsregeling toegepast kan worden op een lopend initiatief, maar zou er naar gekeken moeten worden in welke fase van de procedure een concreet geval zich bevindt. Er zijn binnen de gemeente Tubbergen vier ondernemers die weliswaar concrete plannen hebben om zich te vestigen in een landbouwonwikkelingsgebied, maar die niet vóór 18 december 2008 een aanvraag om bouwvergunning hebben ingediend, waarmee de plannen op grond van het gewijzigde reconstructieplan geen doorgang meer zouden kunnen vinden. Deze bedrijven zullen door de wijziging van het reconstructieplan schade lijden, aldus het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen.

2.8.1. Ter zitting heeft het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen gepreciseerd dat het beroep niet is gericht tegen de in de overgangsregeling vermelde datum van 18 december 2008, maar alleen betrekking heeft op de voorwaarde dat vóór 18 december 2008 een aanvraag om een bouwvergunning moet zijn ingediend.

2.8.2. Gelet op de in overweging 2.7 weergegeven tekst in de bestreden wijziging van het reconstructieplan en de ter zitting gegeven toelichting daarop, stelt de Afdeling vast dat in de bestreden wijziging van het reconstructieplan alleen is geregeld dat wanneer bij een lopend initiatief een aanvraag om bouwvergunning vóór 18 december 2008 is ingediend van de voorwaarde van saldering wordt afgezien. Dit betekent volgens provinciale staten niet dat de bestreden wijziging van het reconstructieplan geen ruimte laat om in gevallen waarin niet vóór 18 december 2008 een aanvraag om bouwvergunning is ingediend, niet van de voorwaarde van saldering af te zien. Ter zitting is toegelicht dat ter invulling van deze ruimte moet worden gekeken naar het tijdstip waarop de plannen om een veehouderij te (her)vestigen in een landbouwonwikkelingsgebied zijn aangevangen en hoe ver de plannen op de peildatum 18 december 2008 waren gevorderd.

Gelet op het voorgaande en de in artikel 4 van de Rwc genoemde mee te wegen belangen,

ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat provinciale staten de overgangsregeling voor lopende initiatieven niet in redelijkheid hebben kunnen opnemen in de bestreden wijziging van het reconstructieplan.

Het betoog van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen faalt.

Conclusie en proceskosten

2.9. Het beroep van Stichting VROM? is niet-ontvankelijk. Het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van de stichting Stichting VROM? niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen niet-ontvankelijk, voor zover het beroep is gericht tegen de voorwaarde van saldering;

III. verklaart het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen voor het overige ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. J.G.C. Wiebenga, voorzitter, en drs. W.J. Deetman en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. B. Klein Nulent, ambtenaar van staat.

w.g. Wiebenga w.g. Klein Nulent
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 oktober 2011

218-590.