

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:BZ4016
Datum uitspraak	13 maart 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 juli 2011 heeft het college van gedeputeerde staten (hierna: het college) geweigerd ontheffing te verlenen van het in artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: Verordening 2011) vervatte verbod op nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied voor een nieuw bouwblok voor een intensieve veehouderij aan de [locatie] in Gilze.

Volledige tekst

201204099/1/R3.

Datum uitspraak: 13 maart 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Gilze, gemeente Gilze en Rijen,
2. het college van burgemeester en wethouders van Gilze en Rijen,

en

het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2011 heeft het college van gedeputeerde staten (hierna: het college) geweigerd ontheffing te verlenen van het in artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: Verordening 2011) vervatte verbod op nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied voor een nieuw bouwblok voor een intensieve veehouderij aan de [locatie] in Gilze.

Bij besluit op bezwaar van 13 maart 2012 heeft het college de door [appellant sub 1] en het college van burgemeester en wethouders van Gilze en Rijen (hierna: het gemeentebestuur) hiertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en het gemeentebestuur beroep ingesteld.

Het gemeentebestuur heeft een nader stuk ingestuurd.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 november 2012, waar [appellant sub 1], bijgestaan door drs. H.P.W. Havens, het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door L.C. Lavooij, bijgestaan door mr. P.P.A. Bodden, advocaat te Nijmegen, en het college, vertegenwoordigd door E.A.L.J.C. van Lieshout en H.A.J. van Hout, beiden werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan dat voorziet in de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij op het perceel aan de Hoogstraat ong. te Gilze, heeft het gemeentebestuur bij het college een aanvraag gedaan voor een ontheffing van voormeld verbod. Hiermee is beoogd de verplaatsing van de intensieve veehouderij van [appellant sub 1] aan de [locatie 1 en 2] in Gilze naar het perceel aan de Hoogstraat ong. mogelijk te maken.

2. [appellant sub 1] en het gemeentebestuur betogen dat het college ten onrechte heeft geweigerd de ontheffing te verlenen. Hiertoe voeren zij aan dat het verbod van artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 op nieuwvestiging van intensieve veehouderijen in een landbouwontwikkelingsgebied in strijd is met de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: Rwc) en het reconstructieplan De Baronie.

Nu bij de vaststelling van deze algemene regel en de weigering ontheffing te verlenen het reconstructieplan niet in acht is genomen, is zowel artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, als het bestreden besluit daarmee in strijd. Het voormelde verbod is volgens [appellant sub 1] en het gemeentebestuur eveneens in strijd met artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), nu provinciale belangen het verbod op nieuwvestiging in een landbouwontwikkelingsgebied met het oog op een goede ruimtelijke ordening niet noodzakelijk maken.

Het gemeentebestuur en [appellant sub 1] betogen voorts dat de in artikel 9.5 van de Verordening 2011 vervatte ontheffingsregeling in strijd is met onder meer het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel. [appellant sub 1] stelt dat een hardheidsclausule ten onrechte ontbreekt en dat de ontheffingsregeling te beperkt is. Aan deze ontheffingsregeling kan volgens het gemeentebestuur niet worden voldaan, omdat niet met één besluit kan worden voorzien in de gehele verplaatsing van een intensieve veehouderij. Voorts is het begrip "schriftelijke aanvraag" te onduidelijk, aldus het gemeentebestuur.

2.1. Het college stelt zich op het standpunt dat artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 niet in strijd is met de Rwc en het reconstructieplan. Het college wijst er op dat niet-bindende beleidsuitspraken uit het reconstructieplan geen planologische doorwerking hebben en dat deze gewijzigd kunnen worden zonder dat de wijzigingsprocedure van de Rwc wordt gevolgd.

2.2. Ingevolge artikel 1.1, onder 37, van de Verordening 2011 wordt onder hervestiging verstaan: het verplaatsen van een bestaand agrarisch bedrijf van het ene agrarisch bouwblok naar het andere agrarische bouwblok, waar de agrarische activiteiten zijn gestaakt.

Ingevolge artikel 1.1, onder 59, wordt onder nieuwvestiging verstaan: de projectie van een al dan niet gekoppeld agrarisch bouwblok op een locatie die volgens het ter plaatse geldende bestemmingplan niet is voorzien van een zelfstandig bouwblok.

Ingevolge artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, bepaalt een bestemmingsplan dat is gelegen in een landbouwontwikkelingsgebied dat nieuwvestiging van een intensieve veehouderij niet is toegestaan.

Ingevolge artikel 9.5, eerste lid, aanhef en onder c, kan het college van gedeputeerde staten, mits de daartoe strekkende aanvraag voor een ontheffing vóór 1 januari 2011 is ingediend, in het geval van een verplaatsing van een intensieve veehouderij ontheffing verlenen van artikel 9.3, eerste lid, onder d en artikel 9.4, eerste lid, onder a en d, voor een bestemmingsplan dat voorziet in nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied.

Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder a, bevatten de in artikel 13.3, tweede lid, bedoelde stukken behorende bij de aanvraag om ontheffing tevens, indien het bestemmingsplan ertoe strekt verplaatsing van een intensieve veehouderij mogelijk te maken, een beschrijving van het feit dat reeds vóór 20 maart 2010 voldoende concrete initiatieven waren ontplooid met het oog op de verplaatsing van een intensieve veehouderij.

Ingevolge het vierde lid is van een van vóór 20 maart 2010 daterend concreet initiatief tot verplaatsing van een intensieve veehouderij als bedoeld in het tweede lid, onder a, sprake, indien vóór 20 maart 2010 het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat planologische medewerking aan deze verplaatsing zal worden verleend. Gerechtvaardigd vertrouwen kan slechts worden aangenomen voor zover:

- a. sprake is van een vóór 20 maart 2010 ingediende schriftelijke aanvraag tot verplaatsing van een intensieve veehouderij naar een concrete locatie en waarvan het college van burgemeester en wethouders c.q. de raad dan wel een daartoe krachtens een vóór 20 maart 2010 genomen mandaatbesluit bevoegde ambtenaar schriftelijk te kennen heeft gegeven hieraan zijn medewerking te verlenen; of
- b. het college van burgemeester en wethouders c.q. de raad vóór 20 maart 2010 een planologische procedure voor de verplaatsing van een intensieve veehouderij naar een concrete locatie heeft opgestart.

Bovendien moet voldaan worden aan het bepaalde in artikel 9.4, vijfde lid, onder a en c.

Ingevolge het vijfde lid, aanhef en onder a, is van het opstarten van een planologische procedure als bedoeld in het vierde lid, onder b, slechts sprake, indien, voor het geval het betreft een bestemmingsplanprocedure, het overleg ex artikel 10 Bro 1985 is gestart of de kennisgeving ex artikel 1.3.1. Bro is gepubliceerd.

2.3. Aan algemeen verbindende voorschriften, zoals neergelegd in artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 9.5 van de Verordening 2011, kan slechts verbindende kracht worden ontzegd, indien deze in strijd zijn met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien deze in strijd zijn met een algemeen rechtsbeginsel.

2.4. De Afdeling overweegt dat het verbod op nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied betrekking heeft op het grondgebruik binnen de in het reconstructieplan opgenomen zonering intensieve veehouderij. Uit de uitspraak van de Afdeling van 30 mei 2007, in zaak nr. 200506288/1, volgt dat beleidsuitspraken uit het reconstructieplan De Baronie over het grondgebruik binnen de verschillende reconstructiezones geen planologische doorwerking hebben, aangezien deze geen volledige planologische afweging inhielden. Zoals de Afdeling heeft overwogen in onder meer haar uitspraak van 22 augustus 2012, in zaak nr. 201203080/1/A1, kan van deze beleidsuitspraken

worden afgeweken zonder dat daarvoor de in de Rwc neergelegde procedure moet worden gevolgd. Uit de in artikel 1 van de Rwc opgenomen definitiebepaling van een landbouwontwikkelingsgebied volgt voorts dat van een dergelijk gebied ook sprake kan zijn indien alleen wordt voorzien in de mogelijkheid tot uitbreiding of hervestiging van intensieve veehouderij. Hieruit volgt, anders dan het gemeentebestuur heeft betoogd, niet dat uit de Rwc voortvloeit dat in ieder landbouwontwikkelingsgebied moet worden voorzien in nieuwvestiging van intensieve veehouderijen. Of hierin wordt voorzien is een onderdeel van de nadere planologische afweging over het grondgebruik binnen deze reconstructiezone. Nu artikel 9.4, eerste lid, van de Verordening 2011 niet in de weg staat aan de vaststelling van bestemmingsplannen die voorzien in enige uitbreiding of hervestiging van een intensieve veehouderij in landbouwontwikkelingsgebied is het verbod op nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied niet in strijd met artikel 11, gelezen in samenhang met artikel 1, van de Rwc. Dat het verbod op nieuwvestiging van intensieve veehouderijen in een landbouwontwikkelingsgebied afwijkt van de niet bindende beleidsuitspraken uit het reconstructieplan over het grondgebruik in landbouwontwikkelingsgebieden leidt niet tot het oordeel dat dit verbod in strijd is met de Rwc en de bindende zonering uit het reconstructieplan. Het betoog faalt.

2.5. Over het betoog dat het vereiste in artikel 9.5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 dat vóór 20 maart 2010 een schriftelijke aanvraag moet zijn ingediend tot verplaatsing van een intensieve veehouderij naar een concrete locatie in strijd is met het beginsel van de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel overweegt de Afdeling als volgt.

In artikel 9.5, eerste lid, van de Verordening 2011 is een bevoegdheid opgenomen voor het verlenen van een ontheffing van het verbod op nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied voor aanvragen die voor 1 januari 2011 zijn ingediend en uit het tweede lid, onder a, volgt dat bij deze aanvraag stukken moeten worden overgelegd waaruit blijkt dat vóór 20 maart 2010 voldoende concrete initiatieven waren ontplooid met het oog op de verplaatsing van een intensieve veehouderij. In artikel 9.5, vierde lid, van de Verordening 2011 is hieraan een nadere invulling gegeven. Provinciale staten hebben met deze nadere invulling in redelijkheid kunnen kiezen voor een concretere algemene regel ten opzichte van artikel 3.3.6, tweede lid, onder a, van de Verordening ruimte fase 1, dat gold ten tijde van de indiening van de aanvraag. Daartoe overweegt de Afdeling dat provinciale staten in het kader van de rechtszekerheid met deze invulling hebben beoogd meer duidelijkheid te bieden over de gevallen die in aanmerking kunnen komen voor een ontheffing. Het betoog van het gemeentebestuur dat het in artikel 9.5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 opgenomen vereiste van een schriftelijke aanvraag voor verschillende uitleg vatbaar en dus onduidelijk is, volgt de Afdeling niet. Dat bedoelde schriftelijke aanvraag kan blijken uit verschillende documenten die zijn opgesteld in verband met de verplaatsing van een intensieve veehouderij, betekent niet dat dit vereiste reeds daarom in strijd is met de rechtszekerheid. Voor de beoordeling of een schriftelijke aanvraag als bedoeld in artikel 9.5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 is gedaan is immers niet de aard van het document doorslaggevend, maar of hieruit blijkt van een van voor 20 maart 2010 daterend concreet initiatief tot verplaatsing van een intensieve veehouderij naar een andere concrete locatie. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het vereiste in artikel 9.5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 in strijd is met het beginsel van de rechtszekerheid.

Voor het oordeel dat in strijd met het vertrouwensbeginsel is gehandeld ziet de Afdeling evenmin aanleiding, nu, anders dan het gemeentebestuur betoogt, uit artikel 3.3.6 van de

Verordening ruimte fase 1 niet volgt dat op grond hiervan zonder meer een ontheffing kon worden verleend. Hieraan kon niet het gerechtvaardigd vertrouwen worden ontleend dat een ontheffing zou worden verleend. Niet is gebleken dat provinciale staten in strijd met een algemeen rechtsbeginsel hebben gehandeld door hangende de aanvraag nadere algemene regels ter invulling van de ontheffingsvereisten vast te stellen.

Het betoog faalt.

2.6. Voor zover is betoogd dat artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, en artikel 9.5 van de Verordening 2011 in strijd zijn met artikel 4.1, eerste lid, van de Wro overweegt de Afdeling dat algemene regels door provinciale staten kunnen worden gesteld indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Provinciale staten hebben met het verbod op nieuwvestiging van intensieve veehouderij in landbouwwontwikkelingsgebieden en met de daarbij behorende ontheffingsregeling de nadelige ruimtelijke gevolgen van nieuwe intensieve veehouderijen willen beperken. Nu dit bovendien een ruimtelijk belang is dat zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten hebben provinciale staten zich in redelijkheid op het standpunt gesteld dat het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk was om voormelde algemene regels te stellen. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat deze algemene regels in strijd zijn met artikel 4.1, eerste lid, van de Wro.

3. [appellant sub 1] en het gemeentebestuur betogen dat vóór 20 maart 2010 een concreet initiatief tot verplaatsing was ontplooid, als bedoeld in artikel 9.5, tweede en vierde lid, van de Verordening 2011. Hiertoe voert het gemeentebestuur aan dat weliswaar niet vóór 20 maart 2010 een schriftelijke aanvraag tot verplaatsing van de intensieve veehouderij naar een concrete locatie is ingediend, maar dat deze in dit geval niet nodig was. Volgens het gemeentebestuur zijn vóór 20 maart 2010 concrete stappen gezet om onder meer de verplaatsing van deze intensieve veehouderij naar een landbouwwontwikkelingsgebied te realiseren, zodat het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat van gemeentewege hieraan planologische medewerking zou worden verleend. Zo zijn met verschillende agrariërs, waaronder [appellant sub 1], afspraken gemaakt over het verplaatsen van hun intensieve veehouderijen uit het beoogde plangebied voor bestemmingsplan "Bolberg en de Erven", dat zou voorzien in woningbouw. Onder de Verordening ruimte Noord-Brabant, fase 1, kon volgens [appellant sub 1] en het gemeentebestuur nog wel aan de ontheffingscriteria worden voldaan.

Voorts diende de aanmeldnotitie "MER-beoordeling Hoogstraat ong." te worden aangemerkt als een opgestarte planologische procedure als bedoeld in artikel 9.5, vierde lid, onder b, van de Verordening 2011, aldus het gemeentebestuur. Volgens hem is het bestreden besluit genomen in strijd met het gelijkheidsbeginsel.

3.1. De Afdeling overweegt dat bij een aanvraag om een ontheffing van een algemene regel als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro in beginsel het recht moet worden toegepast zoals dat geldt ten tijde van het besluit op deze aanvraag, tenzij is voorzien in overgangsrecht dat anders bepaalt. Nu betreffende algemene regels uit de Verordening 2011 ten tijde van het besluit op de aanvraag om ontheffing van kracht waren en niet is gebleken van overgangsrecht voor aanvragen om ontheffing die zijn gedaan voor de inwerkingtreding van deze algemene regels, kan het betoog niet slagen.

3.2. Over het betoog van het gemeentebestuur dat de aanmeldnotitie "MER-beoordeling Hoogstraat ong." diende te worden aangemerkt als een opgestarte planologische procedure

als bedoeld in artikel 9.5, vierde lid, onder b, overweegt de Afdeling als volgt. Daargelaten de vraag hoe artikel 9.5, vijfde lid, onder a, van de Verordening 2011 moet worden uitgelegd bij plannen waarvoor een MER is vereist, stelt de Afdeling vast dat bedoelde aanmeldnotitie dateert van 23 augustus 2010 en reeds daarom niet kan worden aangemerkt als basis voor een opgestarte planologische procedure van vóór 20 maart 2010.

3.3. Gelet op het voorgaande heeft het college zich met juistheid op het standpunt gesteld dat geen sprake is van een vóór 20 maart 2010 daterend concreet initiatief tot verplaatsing, als bedoeld in artikel 9.5, tweede en vierde lid, van de Verordening 2011.

4. Tot slot betogen [appellant sub 1] en het gemeentebestuur dat het bestreden besluit is genomen in strijd met het gelijkheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. In een vergelijkbaar geval is immers wel ontheffing verleend en het college heeft de reeds gemaakte kosten voor de verplaatsing ten onrechte niet bij zijn belangenafweging betrokken.

4.1. Over de door [appellant sub 1] en het gemeentebestuur gemaakte vergelijking met een verleende ontheffing voor nieuwvestiging van een intensieve veehouderij op het perceel aan de Noordstraat 47 in Sint Anthonis wordt overwogen dat het college zich op het standpunt heeft gesteld dat deze situatie verschilt van de aan de orde zijnde situatie omdat in die situatie juist wel was voldaan aan de ontheffingscriteria van artikel 9.5, vierde lid, van de Verordening 2011, nu het gemeentebestuur in dat geval te kennen had gegeven planologische medewerking te verlenen. In hetgeen [appellant sub 1] en het gemeentebestuur hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat de genoemde situatie niet overeenkomt met de thans aan de orde zijnde situatie.

4.2. Voorts heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de gevolgen van de weigering om ontheffing te verlenen voor [appellant sub 1] niet onevenredig zijn in verhouding tot het daarmee te dienen doel, te weten het voorkomen van de nadelige ruimtelijke gevolgen van nieuwvestiging van intensieve veehouderij. Daarbij is van belang dat de beoogde verplaatsingslocatie aan de Hoogstraat ong. in Gilze weliswaar in een landbouwonwikkelingsgebied ligt, maar dat er niet zonder meer van uit kon worden gegaan dat de intensieve veehouderij hier planologisch mogelijk zou worden gemaakt.

5. De beroepen zijn ongegrond.

6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.J.J. van Buuren, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten en mr. N.S.J. Koeman, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, ambtenaar van staat.

w.g. Van Buuren w.g. Kegge
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 13 maart 2013

459-653.

