

ECLI	ECLI:NL:RVS:2013:125
Datum uitspraak	3 juli 2013
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 4 juli 2011, kenmerk C2019451, 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 ten behoeve van een nieuw bouwblok voor een intensieve veehouderij op het perceel De Hoef (ongenummerd) te Hulsel.

Volledige tekst

201204195/1/R3.

Datum uitspraak: 3 juli 2013

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Reusel-De Mierden,
2. [appellant sub 2], wonend te Wintelre, gemeente Eersel,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2011, kenmerk C2019451, 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 ten behoeve van een nieuw bouwblok voor een intensieve veehouderij op het perceel De Hoef (ongenummerd) te Hulsel.

Bij besluit van 13 maart 2012, kenmerk C2044974/2901989, heeft het college de door het college van burgemeester en wethouders (hierna: het gemeentebestuur) en [appellant sub 2] hiertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben het gemeentebestuur en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De zaak is door een meervoudige kamer van de Afdeling verwezen naar een enkelvoudige.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 april 2013, waar het gemeentebestuur, vertegenwoordigd door mr. P.P.A. Bodden, advocaat te Nijmegen, [appellant sub 2], in persoon en bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en het college, vertegenwoordigd door E.A.L.J.C. van Lieshout, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan dat in nieuwvestiging van een intensieve veehouderij op het perceel aan De Hoef (ongenummerd) voorziet, heeft het gemeentebestuur bij het college een aanvraag gedaan voor een ontheffing van het verbod van artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011. Hiermee is beoogd de verplaatsing van de intensieve veehouderij van [appellant sub 2] op het perceel aan de [locatie] te Wintelre, gelegen in een extensiveringsgebied, naar het perceel De Hoef (ongenummerd) van [bedrijf], gelegen in het landbouwontwikkelingsgebied

Hulsel-Bladel mogelijk te maken.

2. Het gemeentebestuur en [appellant sub 2] betogen dat het college ten onrechte de bezwaren ongegrond heeft verklaard en ten onrechte heeft geweigerd om ontheffing te verlenen. Daartoe 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 Beerze-Reusel (hierna: het reconstructieplan). Zij betogen dat de mogelijkheid voor nieuwvestiging van intensieve veehouderijen in een landbouwontwikkelingsgebied ten onrechte in beginsel is uitgesloten. Voorts hebben provinciale staten de procedure van artikel 26 van de Rwc omzeild en daarmee in strijd met het verbod van détournement de procedure en détournement de pouvoir gehandeld. Dat niet bindende beleidsuitspraken uit het reconstructieplan geen planologische doorwerking hebben en dat daartegen geen beroep openstond maakt dat niet anders, nu in dit geval de bindende zonering intensieve veehouderij uit het reconstructieplan door de bedoelde algemene regels wordt gewijzigd. Het gemeentebestuur en [appellant sub 2] betogen 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 onder meer artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Volgens het gemeentebestuur zijn het verbod en de ontheffingsregeling daarnaast in strijd met het beginsel van de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel. De algemene regels zijn immers na de aanvraag zodanig nadelig gewijzigd dat het gerechtvaardigd gewekte vertrouwen dat een ontheffing zou kunnen worden verleend is geschonden en een rechtsonzekere situatie is ontstaan. Volgens het gemeentebestuur ligt aan voormelde algemene regels een kennelijk onredelijke belangenafweging ten grondslag.

2.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het verbod van artikel 9.4, eerste lid, onder a, van de Verordening 2011 op nieuwvestiging van intensieve veehouderijen in een landbouwontwikkelingsgebied niet in strijd is met de Rwc en het reconstructieplan. Het college wijst erop dat van een landbouwontwikkelingsgebied als bedoeld in de Rwc ook sprake kan zijn zonder dat daarin is voorzien in de mogelijkheid van nieuwvestiging van intensieve veehouderij. Het verbod op nieuwvestiging raakt geen bindend onderdeel van het

reconstructieplan, maar slechts de niet bindende beleidsuitspraak over het grondgebruik binnen de zonering, waarvan een landbouwontwikkelingsgebied deel uitmaakt. De bindende zonering intensieve veehouderij uit het reconstructieplan is door de bedoelde algemene regels niet gewijzigd en niet bindende beleidsuitspraken kunnen worden gewijzigd zonder dat de wijzigingsprocedure van de Rwc wordt gevolgd. Verder stelt het college dat gewijzigde planologische inzichten bij provinciale staten hebben geleid tot strengere algemene regels voor het verlenen van een ontheffing van het verbod op nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied en dat deze niet in strijd zijn met het beginsel van de rechtszekerheid of het vertrouwensbeginsel.

2.2. Ingevolge artikel 1 van de Rwc wordt onder landbouwontwikkelingsgebied verstaan: een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat landbouw dat geheel of gedeeltelijk voorziet, of in het kader van de reconstructie zal voorzien, in de mogelijkheid tot uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij.

Ingevolge artikel 1 van de Rwc wordt onder extensiveringsgebied verstaan: een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat wonen of natuur, waar uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk is of in het kader van de reconstructie onmogelijk zal worden gemaakt.

Ingevolge artikel 11, eerste lid, worden voor elk concentratiegebied een of meer reconstructieplannen vastgesteld.

Ingevolge het tweede lid, onder d, bevat een reconstructieplan een beschrijving van de ruimtelijke indeling van het reconstructiegebied in landbouwontwikkelingsgebieden, verwevingsgebieden en extensiveringsgebieden.

Ingevolge artikel 26, eerste lid, kan het reconstructieplan worden gewijzigd.

Ingevolge het derde lid, zijn de artikelen 13 tot en met 25, met uitzondering van de termijn, genoemd in artikel 14, eerste lid, en van artikel 14, tweede lid, van overeenkomstige toepassing op wijziging van het reconstructieplan.

2.3. Ingevolge artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 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, 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:

- a. uitbreiding van een bouwblok tot ten hoogste 2,5 hectare in een verwevingsgebied;
- b. uitbreiding van een bouwblok tot ten hoogste 3 hectare in een landbouwontwikkelingsgebied;
- c. 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 artikel 9.5, 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 is van het opstarten van een planologische procedure als bedoeld in het vierde lid, onder b, slechts sprake, indien:

- a. 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; of
- b. voor het geval het betreft een artikel 19 WRO (oud)-procedure dan wel een projectbesluit, de procedure ex artikel 19a WRO (oud) is gestart dan wel de kennisgeving ex artikel 1.3.1 Bro is gepubliceerd; of
- c. het betreft een voorbereidingsbesluit dat in werking is getreden vóór 20 maart 2010.

2.4. 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.

2.5. Over de betogen van het gemeentebestuur en [appellant sub 2] dat voormelde algemene regels onverbindend zijn wegens strijd met de Rwc, het reconstructieplan, artikel 4.1 van de Wro en de genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur en dat de gewijzigde algemene regels niet aan het besluit ten grondslag hadden mogen worden gelegd verwijst de Afdeling naar hetgeen hierover is overwogen in haar uitspraak van 13 maart 2013, in zaak nr. 201204206/1/R3.

De Afdeling ziet in hetgeen is aangevoerd geen aanleiding voor een ander oordeel en betreft daarbij dat het thans relevante reconstructieplan Beerze-Reusel, mede gelet op de uitspraak van de Afdeling van 4 april 2007 in zaak nr. 200506283/1, een vergelijkbare verdeling in bindende en niet bindende onderdelen kent als het reconstructieplan dat in voormelde uitspraak van 13 maart 2013 aan de orde was. Deze betogen falen.

3. Verder voert het gemeentebestuur aan dat aan het vereiste van een schriftelijke aanvraag, als bedoeld in artikel 9.5, vierde lid, onder a, van de Verordening 2011, is voldaan, nu uit de overgelegde stukken een concreet initiatief blijkt voor verplaatsing van de intensieve veehouderij van voor 20 maart 2010. Daartoe wijst het gemeentebestuur op een brief van het adviesbureau Van Dun uit 2006, de startnotitie Milieueffectrapportage uit 2007, een op 20 april 2009 naar voren gebrachte zienswijze tegen het ontwerp van het bestemmingsplan

"Buitengebied 2009" en de reactie van de raad hierop. Voorts is volgens het gemeentebestuur vóór 20 maart 2010 een planologische procedure opgestart voor de verplaatsing van de veehouderij naar een concrete locatie als bedoeld in artikel 9.5, vierde lid, onder b, van de Verordening 2011. Verder betoogt [appellant sub 2] dat de door hem met de provincie gesloten overeenkomst uit 2007 in het kader van het provinciale project "Verplaatsing Intensieve Veehouderij" dient te worden gezien als een concreet initiatief tot verplaatsing van een intensieve veehouderij. Weliswaar is hierover in artikel 9.5, vierde lid, van de Verordening 2011 niets geregeld, maar het college had desondanks rekening met deze overeenkomst moeten houden, nu daarmee de gerechtvaardigde verwachting is gewekt dat door de provincie aan de verplaatsing zou worden meegewerkt.

3.1. Het college stelt zich op het standpunt dat niet is voldaan aan artikel 9.5, vierde lid, onder a, van de Verordening 2011, nu voor 20 maart 2010 geen schriftelijke aanvraag tot verplaatsing van de intensieve veehouderij van [appellant sub 2] is ingediend. Onder een dergelijke aanvraag verstaat het college een aanvraag die voldoet aan de algemene bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht en is gericht op de planologische medewerking door het gemeentebestuur aan de specifieke verplaatsing van de intensieve veehouderij.

3.2. Gelet op onder meer de uitspraak van 13 maart 2013, in zaak nr. 201204206/1/R3, ziet de Afdeling zich geplaagd voor de vraag of in de door het gemeentebestuur en [appellant sub 2] overgelegde stukken ligt besloten dat vóór 20 maart 2010 aan het gemeentebestuur een verzoek is gedaan dat ertoe strekt de verplaatsing van de intensieve veehouderij naar een concrete locatie planologisch mogelijk te maken. Daarbij is onder verwijzing naar diezelfde uitspraak van belang dat de aard van die stukken niet doorslaggevend is.

Vast staat dat in 2007 tussen [appellant sub 2] en de provincie een overeenkomst is gesloten op basis van de "Beleidsregeling verplaatsing intensieve veehouderijen 2005". Hierbij is overeengekomen dat de provincie het perceel [locatie] met bijbehorende opstallen koopt, met de verplichting voor [appellant sub 2] om uiterlijk op 31 december 2009 over een door de provincie in potentie geschikt beoordeelde vervangende locatie te beschikken. In dit kader heeft [appellant sub 2] op 7 mei 2007 een intentieovereenkomst gesloten met [bedrijf] om zijn intensieve veehouderij naar het perceel De Hoef (ongenummerd) te verplaatsen. Vervolgens heeft het college bij brief van 26 juni 2009 op verzoek van [appellant sub 2] meegedeeld dat het perceel in beginsel als een geschikte verplaatsingslocatie kan worden beschouwd. Verder is in 2007, na overleg met het gemeentebestuur, de startnotitie Milieueffectrapportage opgesteld ten behoeve van onder meer de voor de verplaatsing benodigde wijziging van het bestemmingsplan. Vervolgens heeft [bedrijf] in zijn zienswijze tegen het ontwerpbestemmingsplan "Buitengebied 2009" de raad verzocht om de vestiging van een intensieve veehouderij op voormeld perceel in dat plan mogelijk te maken in verband met de verplaatsing. De raad heeft in de bij het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied 2009" van 22 september 2009 behorende nota van zienswijzen te kennen gegeven dat voor de verplaatsing van de intensieve veehouderij een aparte planprocedure wordt opgestart.

In de overgelegde stukken, in onderlinge samenhang bezien, ligt naar het oordeel van de Afdeling besloten dat [appellant sub 2] voor 20 maart 2010 aan het gemeentebestuur heeft verzocht aan het perceel De Hoef (ongenummerd) te voorzien in een bouwblok voor de verplaatsing van zijn intensieve veehouderij. Gelet hierop had het college deze stukken dienen aan te merken als een schriftelijke aanvraag van voor 20 maart 2010 tot verplaatsing van de intensieve veehouderij naar een concrete locatie als bedoeld in artikel 9.5, vierde lid, onder a, van de Verordening 2011, waaraan het gemeentebestuur medewerking wilde

verlenen.

In voormelde stukken ligt immers besloten dat de betrokken partijen voor 20 maart 2010 op elkaar afgestemde handelingen hebben verricht en de door hen nagestreefde verplaatsing van de intensieve veehouderij naar een concrete locatie reeds in een voldoende gevorderd stadium verkeerde. Het betoog slaagt. Gelet hierop behoeft hetgeen overigens is aangevoerd geen bespreking.

4. De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 9.5, vierde lid, onder a, van de Verordening 2011 en artikel 7:12, eerste lid, van de Awb te worden vernietigd. Dit betekent dat het college met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar moet nemen. Daarbij moet het college beslissen op basis van de algemene regels zoals die golden ten tijde van het bestreden besluit, omdat inmiddels de Verordening ruimte 2012 in werking is en [appellant sub 2], nu het besluit van 13 maart 2012 wordt vernietigd, daarvan niet de dupe behoort te worden. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

5. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 13 maart 2012, kenmerk C2044974/2901989;

III. draagt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant op om binnen 10 weken na verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit op bezwaar te nemen;

IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van:

a. bij het college van burgemeester en wethouders van Reusel-De Mierden in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

b. bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944,00 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

V. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt, ten bedrage van:

a. € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) voor het college van burgemeester en wethouders van Reusel-De Mierden;

b. € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) voor [appellant sub 2].

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, ambtenaar van staat.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Kegge

lid van de enkelvoudige kamer ambtenaar van staat
Uitgesproken in het openbaar op 3 juli 2013

459-605.