Raad van State

Uitspraak 201400731/1/R3

Datum van uitspraak:	woensdag 5 november 2014
Tegen:	het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant
Proceduresoort:	Eerste aanleg - meervoudig
Rechtsgebied:	Ruimtelijke-ordeningskamer - Provinciale verordening

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2014:3954**

201400731/1/R3.
Datum uitspraak: 5 november 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de colleges van burgemeester en wethouders van Sint-Oedenrode en Laarbeek,
2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats],
appellanten,

en

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

Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2011 heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant (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 in het kader van een verplaatsing van een intensieve veehouderij naar de [locatie 1] te Sint-Oedenrode.

Bij besluit van 13 maart 2012 heeft het college de door [appellant sub 2] en de colleges van burgemeester en wethouders van Sint-Oedenrode en Laarbeek (hierna ook: de gemeentebesturen) hiertegen gemaakte bezwaren ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 23 oktober 2013, in zaak nr. 201204238/1/R3, heeft de Afdeling de beroepen gegrond verklaard, het besluit op bezwaar vernietigd en het college opgedragen om met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen.

Bij besluit van 10 december 2013, kenmerk C2073639/3503784, heeft het college de bezwaren gegrond verklaard en ontheffing verleend van voormeld verbod ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan voor de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij met een bouwblok van maximaal 3 ha op [locatie 1] te Sint-Oedenrode en daaraan voorschriften verbonden.

Tegen dit besluit hebben de gemeentebesturen en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 juli 2014, waar [appellant sub 2], bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek, vertegenwoordigd door J.M.T.M. Sprengers en bijgestaan door mr. P.P.A. Bodden, advocaat te Nijmegen, het college van burgemeester en wethouders van Sint-Oedenrode, vertegenwoordigd door mr. P.P.A. Bodden, voornoemd, en het college, vertegenwoordigd door E.A.L.J.C. van Lieshout, werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

Overwegingen

1. Bij voormelde uitspraak van 23 oktober 2013 heeft de Afdeling overwogen dat de ontheffing in strijd met artikel 9.5, vierde lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 en artikel 7:12 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) is geweigerd en is het college opgedragen om met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar te nemen. Daarbij heeft de Afdeling overwogen dat het college moest beslissen op basis van de algemene regels zoals die golden ten tijde van het bestreden besluit, omdat [appellant sub 2] van het feit dat inmiddels de Verordening ruimte 2012 in werking was getreden, gelet op de overgangsrechtelijke aard van de regels waarom het hier gaat, niet de dupe behoorde te worden.

2. Bij besluit van 10 december 2013 heeft het college naar aanleiding van voormelde uitspraak van 23 oktober 2013 alsnog de gevraagde ontheffing van voormeld verbod uit de Verordening 2011 verleend ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan voor de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij op [locatie 1] met een bouwblok met een maximale omvang van 3 ha. Aan deze ontheffing heeft het college onder meer de voorschriften verbonden dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan voor de nieuwvestiging van de intensieve veehouderij in verband met deze verplaatsing is verzekerd dat de intensieve veehouderij van [appellant sub 2] aan [locatie 2] te Veghel en [locatie 3] te Mariahout, gemeente Laarbeek, planologisch, juridisch en feitelijk wordt opgeheven en dat overtollige bebouwing wordt gesloopt en voorts dat bij de vaststelling van het bestemmingsplan een verantwoording wordt opgenomen voor de locatie aan de [locatie 1] met betrekking tot de verdergaande verduurzaming. Volgens het college is aan dit vereiste onvoldoende invulling gegeven, nu de implementatie van concrete maatregelen, zoals gecombineerde luchtwassers, niet zeker is gesteld.

3. De gemeentebesturen betogen dat het college ten onrechte aan de ontheffing het voorschrift met betrekking tot de verdergaande verduurzaming heeft verbonden. Door dit voorschrift heeft de ontheffing te gelden als een al dan niet gehele weigering om ontheffing te verlenen, zodat hiertegen zelfstandig beroep open staat. Zij voeren aan dat het college niet bevoegd is tot het stellen van voorschriften, dat het voorschrift niet ruimtelijk

relevant is en, gelet op artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), niet in een bestemmingsplan kan worden vertaald. Tot slot voeren zij aan dat planologische verankering niet noodzakelijk is, nu de verdergaande verduurzaming reeds in het landbouwontwikkelingsplan is opgenomen.

[appellant sub 2] betoogt dat het college ten onrechte aan de ontheffing het voorschrift heeft verbonden waaruit volgt dat ook de intensieve veehouderij aan de [locatie 2] moet worden beëindigd. De beëindiging van de bestaande intensieve veehouderij op deze locatie maakt geen deel uit van de aanvraag en dat is ook niet logisch, nu de moderne veehouderij aan de [locatie 2], anders dan die aan de Knapersven, niet in een extensiveringsgebied, maar in een verwevingsgebied ligt. [appellant sub 2] is steeds voornemens geweest om alleen de bestaande intensieve veehouderij aan de Knapersven te verplaatsen. Verder is het onmogelijk om te eisen dat de bestaande locaties planologisch, juridisch en feitelijk moeten zijn opgeheven voordat zekerheid bestaat over het plan dat voorziet in de nieuwvestiging.

4. Ingevolge artikel 9.5, eerste lid, onder c, van de Verordening 2011 kan het college van gedeputeerde staten, mits de daartoe strekkende aanvraag voor een ontheffing voor 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 bevatten de in artikel 13.3, tweede lid, bedoelde stukken behorende bij de aanvraag om ontheffing tevens:

a. (…);

b. een beschrijving van de wijze waarop zal worden verzekerd dat een bouwblok voor intensieve veehouderij, gelegen ofwel buiten een verwevings- of landbouwontwikkelingsgebied ofwel in een verwevingsgebied maar niet op een duurzame locatie intensieve veehouderij, planologisch, juridisch en feitelijk wordt opgeheven;

c. een beschrijving van de wijze waarop wordt verzekerd dat op de uitplaatsingslocatie de bedrijfsgebouwen worden gesloopt die door de verplaatsing overbodig zijn geworden.

Ingevolge het derde lid, onder c, sub 3e, gelden in aanvulling op het tweede lid in het geval van een voorgenomen nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied voorts dat beschreven wordt dat de nieuwvestiging zich adequaat verhoudt tot een efficiënte inrichting van het totale landbouwontwikkelingsgebied waarbij rekening is gehouden met een verdergaande verduurzaming dan wettelijk is vereist.

Ingevolge artikel 13.4, eerste lid, kan het college van gedeputeerde staten een ontheffing onder beperkingen verlenen en aan een ontheffing voorschriften verbinden voor zover dat nodig is met het oog op het belang dat beschermd wordt door de bepaling waarvan ontheffing wordt gevraagd.

5. De Afdeling ziet zich geplaatst voor de vraag of de beroepen tegen het besluit waarbij naar aanleiding van voormelde uitspraak van 23 oktober 2013 alsnog ontheffing op grond van de Verordening 2011 is verleend met voormelde voorschriften ontvankelijk zijn.

Daarbij is van belang dat de Afdeling in onder meer haar uitspraak van 6 juni 2012, in zaak nr. 201110671/1/R1, heeft overwogen dat tegen een besluit tot het verlenen van een ontheffing met het oog op een doelmatige rechtsgang eerst rechtsmiddelen kunnen worden aangewend bij het besluit waarop het betrekking heeft en dat bezwaren tegen een ontheffing ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan ten volle aan de orde kunnen worden gesteld bij het besluit omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan. Dit betekent dat bij een verleende ontheffing, anders dan bij een weigering om ontheffing te verlenen, geen zelfstandige rechtsgang open staat, maar sprake is van geconcentreerde rechtsbescherming bij het besluit omtrent de vaststelling van het bestemmingsplan, waarvoor ontheffing is verleend. Dit systeem van geconcentreerde rechtsbescherming bij een verleende ontheffing is overigens bij wet van 21 juni 2012 tot wijziging van de Wet ruimtelijke ordening en enige andere wetten (voorzien in een wettelijke grondslag voor provinciaal medebewind en voor de mogelijkheid tot afwijking van algemene regels) (Stb. 2012, 306) wettelijk vastgelegd. De artikelen 4.1a en 8.3, vierde lid, van de Wro, zoals die gelden sinds 1 oktober 2012, zijn echter in deze gevallen, gelet op de bijzondere aard van de tijdelijke overgangsregeling voor lopende zaken uit de Verordening 2011, waarvoor ontheffing in de zin van die Verordening kon worden verleend, niet van toepassing.

Indien aan een ontheffing ten behoeve van de vaststelling van een bestemmingsplan door het college een voorschrift wordt verbonden kan naar het oordeel van de Afdeling in uitzonderlijke gevallen sprake zijn van een situatie die is gelijk te stellen met een weigering van de ontheffing, zodat hiertegen wel zelfstandig beroep kan worden ingesteld. Dit doet zich echter slechts voor indien aannemelijk is dat uit een dergelijk voorschrift volgt dat de raad met inachtneming hiervan geen plan kan vaststellen zonder in strijd te handelen met een goede ruimtelijke ordening of het recht.

6. In dit geval vloeit het door de gemeentebesturen bestreden voorschrift voort uit artikel 9.5, derde lid, onder c, sub 3e, van de Verordening 2011, waaraan de bij de aanvraag om ontheffing behorende stukken als bedoeld in artikel 13.3, tweede lid, van de Verordening 2011 moeten voldoen. Naar het oordeel van de Afdeling is dit voorschrift niet van dien aard dat hierin een absolute belemmering voor de raad is gelegen om een bestemmingsplan vast te stellen. Daarbij is van belang dat het voorschrift met betrekking tot de verdergaande verduurzaming van de raad slechts een verantwoording in de plantoelichting vraagt over mogelijke maatregelen, zoals gecombineerde luchtwassers, en dat, anders dan de gemeentebesturen betogen, hieruit niet volgt dat dergelijke maatregelen in de planregels moeten worden opgenomen. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat dit voorschrift niet tot gevolg heeft dat de raad met inachtneming hiervan geen plan kan vaststellen zonder in strijd te handelen met een goede ruimtelijke ordening of het recht. Derhalve bestaat er in dit geval geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit tot verlening van de ontheffing is gelijk te stellen met een weigering om ontheffing te verlenen, zodat in zoverre hiertegen geen zelfstandig beroep mogelijk is.

Gelet op het voorgaande is het beroep van de gemeentebesturen niet-ontvankelijk.

7. Ten aanzien van het door [appellant sub 2] bestreden voorschrift dat in het kader van de verplaatsing zowel de intensieve veehouderij aan het Knapersven als de intensieve veehouderij aan [locatie 2] moeten worden opgeheven overweegt de Afdeling als volgt. Niet in geschil is dat [appellant sub 2] beschikt over twee bedrijfslocaties, te weten een intensieve veehouderij aan het Knapersven, die in een extensiveringsgebied en nabij de kern Mariahout ligt en een intensieve veehouderij aan de [locatie 2], die in een verwevingsgebied ligt. In een brief van [appellant sub 2] van 2 november 2007 aan het college van burgemeester en wethouders van Laarbeek staat dat het bedrijf aan het Knapersven in het extensiveringsgebied ligt en dat het, gelet op de toekomst goed zou zijn om het bedrijf daar op termijn te beëindigen en verzoekt [appellant sub 2] om medewerking voor een nieuwe locatie met meer perspectief in het landbouwontwikkelingsgebied Jekschotse Heide. In de aanvraag voor de ontheffing staat dat het bedrijf van [appellant sub 2] is gevestigd op twee locaties en wel in Veghel en Mariahout. In de aanvraag staat verder dat de familie [appellant sub 2] een bedrijf aan het Knapersven exploiteert, dat dit bedrijf in een extensiveringsgebied ligt, dat dit veel overlast geeft voor inwoners van Mariahout en dat er afspraken zijn gemaakt over het vermarkten van de locatie aan het Knapersven. Voorts is op 23 februari 2011 tussen [appellant sub 2] en de gemeente Laarbeek een overeenkomst gesloten over de herontwikkeling van de gronden aan het Knapersven, waaruit volgt dat de intensieve veehouderij ter plaatse zal worden beëindigd en de stallen gesloopt en dat in ruil daarvoor planologische medewerking zal worden verleend om twee woningen mogelijk te maken. Onder de gegeven omstandigheden acht de Afdeling het niet aannemelijk dat [appellant sub 2] tevens de beëindiging en de verplaatsing van de intensieve veehouderij aan de [locatie 2] naar [locatie 1] heeft beoogd en heeft het college dit niet uit de aanvraag om ontheffing en de daarbij behorende stukken mogen afleiden. Het college heeft aldus de grondslag van de aanvraag verlaten en in strijd met artikel 9.5, gelezen in samenhang met artikel 13.3 van de Verordening 2011 gehandeld, nu het slechts een ontheffing voor een bestemmingsplan dat voorziet in de verplaatsing van een intensieve veehouderij kan verlenen overeenkomstig de daartoe strekkende aanvraag.

Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het door [appellant sub 2] bestreden voorschrift tot gevolg heeft dat de raad niet met inachtneming van de ontheffing een plan kan vaststellen zonder in strijd te handelen met artikel 3:2 van de Awb. Om van de ontheffing gebruik te kunnen maken moet immers zijn verzekerd dat beide bestaande locaties worden opgeheven, terwijl de aanvraag van [appellant sub 2] om gemeentelijke planologische medewerking aan de verplaatsing, als bedoeld in artikel 9.5, vierde lid, van de Verordening 2011 hier geen betrekking op had. Derhalve bestaat er in dit geval aanleiding voor het oordeel dat de ontheffing met dit voorschrift een situatie met zich brengt die is gelijk te stellen met een weigering om ontheffing te verlenen, zodat hiertegen zelfstandig beroep mogelijk is. Voorts ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het beroep van [appellant sub 2] gegrond is, zodat de met een weigering gelijk te stellen verleende ontheffing dient te worden vernietigd. Dit betekent dat het college met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit op bezwaar dient te nemen en daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Daarbij moet het college alsnog op de aanvraag om ontheffing beslissen op basis van de algemene regels in de

Verordening 2011, nu het om een zogenoemde lopende zaak gaat waarvoor in de Verordening 2011 een overgangsregeling was getroffen en [appellant sub 2] niet de dupe behoort te worden van het feit dat die algemene regels inmiddels niet meer gelden.

8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat met betrekking tot het beroep van de gemeentebesturen geen aanleiding. Het college dient met betrekking tot het beroep van [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van de colleges van burgemeester en wethouders van Sint-Oedenrode en Laarbeek niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 10 december 2013, kenmerk C2073639/3503784;

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

V. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van bij [appellant sub 2] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan [appellant sub 2] het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.A.W. Scholten-Hinloopen, voorzitter, en mr. G. van der Wiel en mr. J.W. van de Gronden, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Kegge, griffier.

w.g. Scholten-Hinloopen w.g. Kegge
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 november 2014

459.