

ANNOTATIE

Gijsbert Keus

Annotatie bij Raad van State, 26-06-2013, ECLI:NL:RVS:2013:15 (OGR-2013-0177)

1. Afgelopen tijd hebben met name uitspraken over intensieve veehouderijen in Noord-Brabant de aandacht getrokken. Daarbij ging het steeds om de vraag of de provinciale verordening van de provincie Noord-Brabant al dan niet in strijd was met de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: Rwc) dan wel het aan de orde zijnde reconstructieplan en of al dan niet ontheffing terecht was geweigerd. In de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 zijn namelijk regels op genomen waarmee het beleid zoals neergelegd in de reconstructieplannen, voor wat betreft intensieve veehouderij is aangescherpt. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna Afdeling) heeft in diverse uitspraken geoordeeld dat de verordening op dat punt niet in strijd is met de Rwc dan wel met het aan de orde zijnde reconstructieplan. Zie onder andere de uitspraken ABRvS 22 augustus 2012, nr. 201203080/1/A1 (uitbreiding van een intensieve veehouderij in een verwevingsgebied) en ABRvS 13 maart 2013, nrs. 201204206/1/R3, 201201924/1/R3, 201203440/1/R3, 201204099/1/R3 (verbod op nieuwe intensieve veehouderijen in LOG-gebieden). In deze uitspraken wees de Afdeling er steeds op dat de beleidsuitspraken uit het desbetreffende reconstructieplan over het grondgebruik binnen de verschillende reconstructiezones geen planologische doorwerking hebben, aangezien deze geen volledige planologische afweging inhielden. Van de niet bindende beleidsuitspraken kan worden afgeweken zonder dat daarvoor de in de Rwc neergelegde procedure moet worden gevolgd. Deze lijn is recent weer bevestigd in de uitspraak van 26 juni 2013, nr. 201204193/1/R3.
2. In de hierboven opgenomen uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2013, 201204314/1/R1 gaat het eveneens om intensieve veehouderij maar dit keer in de provincie Overijssel. Ook deze provincie heeft een reconstructieplan ("Salland-Twente") en een verordening. Ten aanzien van de doorwerking van het beleid in het reconstructieplan heeft de provincie Overijssel

echter een andere weg gekozen dan de provincie Noord-Brabant. In de Omgevingsverordening Overijssel 2009 is in artikel 2.9.2, eerste lid, bepaald dat bestemmingsplannen voor gebieden die zijn opgenomen in het reconstructieplan, wat betreft de mogelijkheden van bebouwing en het gebruik van gronden en opstallen, in overeenstemming dienen te zijn met het reconstructieplan. In de toelichting op dit artikel wordt onder andere het volgende opgemerkt: *"Eén van de instrumenten voor uitvoering van het reconstructieplan was tot 1 juli 2008 de provinciale goedkeuring van gemeentelijke bestemmingsplannen. Met dat instrument kon vooral effectief worden voorkomen dat bestemmingsplannen rechtskracht zouden krijgen die ontwikkelingsmogelijkheden boden in strijd met het reconstructieplan. Die waarborg is als zodanig met de nieuwe Wet ruimtelijke ordening verdwenen. Om de doorwerking van het reconstructieplan veilig te stellen is het noodzakelijk om in de provinciale verordening te bepalen dat – kort gezegd – het in het reconstructieplan vastgelegde beleid in gemeentelijke bestemmingsplannen moet worden vertaald."*

Uit bovenstaande toelichting – waarin enigszins met weemoed wordt teruggekeken naar de tijd van vóór 1 juli 2008 – blijkt dat de provincie er niet gerust op is dat alle gemeenten het reconstructieplan zullen volgen. En blijkens de opgenomen uitspraak is die vrees niet geheel ongegrond. In de uitspraak is namelijk een bestemmingsplan van de gemeente Twenterand aan de orde dat geen nieuwvestiging of hervestiging van intensieve veehouderijbedrijven toestaat of mogelijkheden biedt voor nieuwe agrarische bouwblokken voor intensieve veehouderijbedrijven. Het plangebied is echter in het reconstructieplan aangewezen als LOG. In het reconstructieplan is in dat verband onder andere aangegeven dat provinciale staten de landbouwontwikkelingsgebieden hebben aangewezen als gebieden waar de intensieve veehouderij zich kan ontwikkelen of verder kan ontwikkelen. In deze zone zijn mogelijkheden voor de vestiging van intensieve veehouderijbedrijven op bestaande agrarische bouwpercelen, op niet-agrarische bouwpercelen en op nieuw te vestigen agrarische bouwpercelen. Voor de vestiging van een intensief veehouderijbedrijf zijn de landbouwontwikkelingsgebieden zoekgebieden. Voor ieder initiatief voor vestiging is een beleidsafweging noodzakelijk.

Het plan is duidelijk niet in overeenstemming met het reconstructieplan. In feite is er sprake van een gemeentelijk verbod op nieuwvestiging van intensieve veehouderij. En niet zonder reden. Uit de uitspraak kan namelijk worden opgemaakt dat de gemeente het bestemmingsplan heeft vastgesteld vanwege een gebrek aan maatschappelijk draagvlak voor het voorheen geldende bestemmingsplan wat betreft de mogelijkheden voor nieuwvestiging van intensieve veehouderijbedrijven. Gedeputeerde staten van Overijssel en enkele agrariërs nemen hier echter geen genoegen mee en stellen dan ook beroep in. Zij vinden de Afdeling aan hun zijde. De constructie van de tweetrapsraket Reconstructieplan-Verordening is in ieder geval geen probleem. De Afdeling gaat eerst na wat er in het reconstructieplan staat,

verwijst naar de verordening voor wat betreft de doorwerking en constateert vervolgens dat het plan niet aan het reconstructieplan voldoet.

De gemeente had nog als verweer aangevoerd dat zij – gelet op de uitspraak van de Afdeling inzake het reconstructieplan “De Meijerij” (ABRvS 30 mei 2007, nr. 200506285/1) – de ruimte heeft om te bepalen hoe de mogelijkheden in een LOG op grond van het reconstructieplan worden verwerkt in het bestemmingsplan. Dit verweer wordt echter niet aanvaard. Allereerst stelt de Afdeling dat de raad de ruimte heeft de exacte omvang van de mogelijke ontwikkelingen in een LOG binnen de in het reconstructieplan gegeven grenzen te bepalen. Vervolgens constateert de Afdeling dat de gemeente (in feite) geen belangenafweging heeft gemaakt. De raad had slechts gesteld dat het belang van initiatieven voor vestiging minder zwaarwegend zijn te achten dan de andere bij het plan betrokken ruimtelijke belangen. Dit betoog van de gemeente is niet onbegrijpelijk gelet op het feit dat kennelijk een gebrek aan maatschappelijk draagvlak in de gemeente voor nieuwvestiging is geconstateerd. Het is ook begrijpelijk dat een gemeente met een dergelijke algemene motivering niet onder het reconstructieplan uit kan komen.

3. Dat een afgewogen gemeentelijke beleid inzake intensieve veehouderij niet onbelangrijk is, blijkt wel uit de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2013, nr. 201210119/1/A1, die eveneens in het tijdschrift is opgenomen. Deze uitspraak betrof een weigering van de gemeente Peel en Maas om een omgevingsvergunning te verlenen voor de uitbreiding van een intensieve veehouderij op een locatie die volgens het reconstructieplan “Noord- en Midden Limburg” van de provincie Limburg in een verwevingsgebied ligt. Ten behoeve van het realiseren van de stal was het noodzakelijk het bouwblok te vergroten tot een oppervlakte van 1,96 ha.

Volgens het reconstructieplan “Noord- en Midden Limburg” is uitbreiding van bestaande bedrijven in principe mogelijk, maar sterk afhankelijk van de ligging van het bedrijf. Groei van bestaande bedrijven is wel mogelijk, waarbij de Bouwkavel op Maat Plus een belangrijk instrument is. Bij overschrijding van de bovengrens van 1,5 ha is in het kader van het laatstgenoemde instrument een tegenprestatie verplicht.

De Afdeling constateert in deze zaak dat het reconstructieplan op gemeentelijk niveau nader is uitgewerkt in het structuurplan en de beleidsuitgangspunten van de structuurvisie. Daarbij is onder andere bepaald dat bestaande intensieve veehouderijen binnen de – in de casus aan de orde zijnde – gebiedstypologie “grootschalig open veen ontginningslandschappen” slechts kunnen uitbreiden tot maximaal 1,5 ha. Vervolgens constateert de Afdeling dat – in het onderhavige geval – het reconstructieplan, onder voorwaarden, de mogelijkheid geeft voor uitbreiding, maar dat dit niet betekent dat als aan die voorwaarden is voldaan of kan worden voldaan aanspraak op uitbreiding bestaat. De afstemming in het kader van de vermenging van

functies en waarden vergt een nadere afweging op gemeentelijk niveau en aan de gemeente komt derhalve beleidsruimte toe. Volgens de Afdeling is het gemeentelijk beleid niet in strijd is met het reconstructieplan en is de vergunning dus niet ten onrechte geweigerd. Met andere woorden, daar waar ruimte is in het reconstructiebeleid mag deze worden genomen mits voldoende gemotiveerd.