

Nieuwsbrief - STAB OGR updates

Nummer 19, 2023

Redactie: mr. G.A. Keus, mr. J.K. van de Poel, mr. ir. O.W.J.M. Scholte, mr. R. Veenhof en bc. K-RMT P.A.H.M. Willems.

INHOUDSOPGAVE

Raad van State

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:3380](#) 06-09-2023

Omgevingsvergunning/Den Haag

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2792](#) 19-07-2023

Omgevingsvergunning/Enkhuizen

[Raad van State, ECLI:NL:RVS:2023:2791](#) 19-07-2023

Bestemmingsplan/Enkhuizen

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Den Haag

Exceptieve toetsing van een bestemmingsplan verbrede reikwijdte, conclusie A-G, evidentie criterium, beleidsregels, gevolgen onverbindendheid.

Casus

Het college heeft een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een woontoren en het uitbreiden van de parkeergarage. Het bestemmingsplan 'Omgevingsplan Binkhorst' is een plan met een verbrede reikwijdte. Het is een experimenteel plan, waarin vooruit wordt gelopen op de ruimere en flexibelere mogelijkheden die de Omgevingswet zal bieden. In het plan zijn regels gesteld waarvan de uitleg bij de uitoefening van een bij die regels aan te geven bevoegdheid afhankelijk wordt gesteld van de bij het plan behorende beleidsregels. Dat betekent dat als de beleidsregels op een later moment worden gewijzigd, vanaf dat moment van die gewijzigde beleidsregels moet worden uitgegaan. De rechtbank heeft de vergunning vernietigd en één van de planregels onverbindend verklaard. De rechtbank heeft het bestemmingsplan getoetst op basis van het zogenoemde evidentie criterium. Appellanten betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat ook de artikelen van de planregeling over reservering van gebruikruimte onverbindend zijn. De Afdeling heeft een conclusie gevraagd aan A-G Nijmeijer, met de vraag of er aanleiding bestaat het evidentie criterium te verlaten als het gaat om de exceptieve toetsing van planregels met een open norm. De A-G heeft in zijn conclusie onder meer bepleit dat onder andere omstandigheden aanleiding bestaat om het evidentie criterium niet langer toe te passen. Dat is volgens hem aan de orde wanneer het gaat om een planregel met een dynamische verwijzing naar een planologische beleidsregel, waarbij die beleidsregel pas ná vaststelling van het plan is bekendgemaakt, of ná vaststelling van het plan is gewijzigd.

Rechtsvragen

1. Is er bij een planregel met een dynamische verwijzing naar een planologische beleidsregel, die na de vaststelling van het bestemmingsplan is bekendgemaakt of gewijzigd, aanleiding om het evidentie criterium te verlaten?

2. Wat is het gevolg van de onverbindendheid van een planregel?

Uitspraak

1. De Afdeling toetst planregels aan de hand van dit toetsingskader, zonder daarbij de inhoud van de beleidsregel te betrekken. Weliswaar is criterium 1) zo geformuleerd dat ook betekenis toekomt aan de aard en omvang van de bouw- en gebruiksmogelijkheden waarop de beleidsregel in samenhang met de open norm ziet. Maar daarbij doelt de Afdeling op het onderwerp waarover een beleidsregel op grond van de planregel mag gaan, en op de ruimte die in de planregel wordt gelaten voor een nadere invulling in die beleidsregel, maar niet op de inhoudelijke invulling die daar in de beleidsregel concreet aan is gegeven. De planregel met de daarin gemaakte keuze om nadere regulering via beleid voor te schrijven of mogelijk te maken, moet op zichzelf worden beschouwd. Bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van zo'n planregel speelt juist een rol dat de beleidsregel waarnaar een planregel verwijst, kan veranderen, zonder dat daartegen rechtstreeks rechtsmiddelen openstaan, zodat de planregel in zoverre geen uitputtende regeling is. Het is inherent aan het systeem van de Wro dat een planregel met een open norm minder rechtszekerheid biedt naarmate deze een globalere inhoud heeft. De mate van globaliteit wordt door de planregel zelf bepaald. De inhoud en in het verlengde daarvan de rechtmatigheid van een planregel kan daarom niet afhangen van – of veranderen door – de wijze waarop daar in het beleid nadere invulling aan is of wordt gegeven. De Afdeling voegt hieraan toe dat een beleidsregel, los van de planregel waarop deze is gebaseerd, exceptief door de rechter kan worden getoetst wanneer daar toepassing aan is gegeven bij een aangevochten besluit. Daarbij kan onder meer aan de orde komen of de inhoud van de beleidsregel zich in zoverre verdraagt met de planregel(s) waarop de beleidsregel is gebaseerd. De toetsing van een planregel in een beroep tegen een bestemmingsplan, en de exceptieve toetsing van beleid bij een besluit waarin toepassing aan dat beleid is gegeven, staan los van elkaar. Daarom acht de Afdeling de inhoud van de beleidsregel dan ook niet bepalend voor het antwoord op de vraag hoe indringend een planregel exceptief moet worden getoetst. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding het evidentiecriterium los te laten bij de exceptieve toetsing van een planregel waarin wordt verwezen naar een beleidsregel die pas na de vaststelling van het plan is bekendgemaakt of daarna is gewijzigd.

Het voorgaande betekent dat de Afdeling de conclusie van de staatsraad A-G in zoverre niet volgt.

2. Wat betreft de vraag welke gevolgen de onverbindendheid van een planregel heeft, onderschrijft de Afdeling de conclusie van de staatsraad A-G. In een geval waarin een derde

met succes de verbindendheid van een planregel aanvecht in verband met de verlening van een omgevingsvergunning die in overeenstemming met die planregel is geacht, leidt onverbindendheid niet tot het doel dat die derde daarmee nastreeft. De onverbindendheid leidt er dan namelijk niet toe dat de omgevingsvergunning alsnog in strijd met het bestemmingsplan kan worden geacht. Integendeel, de planregel heeft bij onverbindendheid in het geheel niet de regulerende werking die door de planwetgever was beoogd, waardoor de derde – en anderen – juist slechter af kunnen zijn. De Wro en de Wabo bieden echter geen ruimte om aan te nemen dat de onverbindendheid ertoe leidt dat de planwetgever de plicht heeft om het plan te herzien voordat opnieuw (eventueel bij een nieuw besluit op bezwaar) op de aanvraag om omgevingsvergunning kan worden beslist. De Afdeling onderschrijft de conclusie van de staatsraad A-G dat de rechter ook niet de mogelijkheid heeft om aan een uitspraak over een omgevingsvergunning een opdracht aan de planwetgever te koppelen om een plan te herzien. Ook kan de rechter in zo'n uitspraak niet zelf een planregel vaststellen ter vervanging van de onverbindende planregel.

Zoals de staatsraad A-G concludeert, kan een voorlopige voorziening uitkomst bieden. Artikel 8:72, vijfde lid, van de Awb biedt de rechter de mogelijkheid om een voorlopige voorziening aan een uitspraak te verbinden.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 06-09-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:3380

Zaaknummer: 202205212/3/R3

Wetsartikelen:

RECHTSPRAAK

Bestemmingsplan/Enkhuizen

De VGO-rapporten bieden in het planologische spoor voldoende grondslag om toepassing te geven aan het voorzorgsbeginsel.

Casus

Het bestemmingsplan is een gedeeltelijke herziening van het bestaande bestemmingsplan. De provincie Noord-Holland heeft een zogenoemde ‘geitenstop’ afgekondigd en in de Provinciale Ruimtelijke Verordening (hierna: de PRV) bepaald dat een bestemmingsplan een ‘geitenstop’ dient te bevatten. Het plan bewerkstelligt dat de nieuwvestiging en uitbreiding van geitenhouderijen, alsmede omschakeling van een bestaand agrarisch bedrijf tot geitenhouderij niet langer toegestaan is.

Een bedrijf dat voornemens is om een geitenhouderij met ongeveer 1.800 geiten en 200 lammeren te exploiteren voor de productie van geitenmelk, heeft beroep ingesteld. Zij betoogt dat de PRV onverbindend moet worden verklaard, omdat de rapporten ‘Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (aanvullende studies)’ van het RIVM) van 16 juni 2017, en ‘Veehouderij en Gezondheid Omwonenden III - Longontsteking in de nabijheid van geiten- en pluimveehouderijen’ van het RIVM van 23 oktober 2018 over gezondheidsrisico’s in verband met geitenhouderijen (hierna: de VGO-rapporten) onvoldoende grond bieden om met toepassing van het voorzorgsbeginsel de geitenstop in te voeren.

Rechtsvraag

Bieden de VGO-rapporten voldoende grond om met toepassing van het voorzorgsbeginsel de geitenstop in te voeren?

Uitspraak

In geschil is welke betekenis aan die VGO-rapporten moet worden toegekend. In de uitspraken van 26 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1238, en van 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:581, heeft de Afdeling over het rapport ‘Veehouderij en gezondheid omwonenden (aanvullende studies)’ van 16 juni 2017 en het rapport uit 2018 overwogen dat

deze geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de oorzaak van gezondheidsrisico's voor omwonenden van geitenhouderijen bevatten. Er blijkt niet van een relatie tussen longontsteking en geitenhouderijen in de omgeving. Zowel uit het rapport 'Veehouderij en gezondheid omwonenden' van het RIVM uit 2016 als uit later uitgevoerd vervolgonderzoek blijkt echter wel dat omwonenden in een straal van 2 km rond geitenhouderijen een verhoogd risico op longontsteking hebben. Naar de exacte oorzaak en de vraag of dit risico zich ook voordoet in andere gebieden dan waar de onderzoeken betrekking op hebben, wordt nader onderzoek gedaan. Weliswaar stelt De Elsenburg dus terecht dat uit de onderzoeken volgt dat de oorzaken van de relatie tussen het wonen nabij een geitenhouderij en een verhoogde kans op het oplopen van een longontsteking nog niet bekend zijn en dat er momenteel nog geen bewijs is dat omwonenden gezondheidsrisico's lopen vanwege geitenhouderijen. Maar de rapporten beschrijven wel dat er een verhoogde kans op longontsteking bestaat bij mensen die in de nabijheid van een geitenhouderij wonen. Door in het plan een geitenstop op te nemen, heeft de raad toepassing gegeven aan het voorzorgsbeginsel. Daarbij heeft de raad in de afweging betrokken dat nog geen causaal verband is gevonden tussen een longontsteking en geitenhouderijen in de omgeving. Maar hij acht de mogelijke risico's te groot en heeft besloten een geitenhouderij binnen een straal van 2 km volledig uit te sluiten. In diverse uitspraken heeft de Afdeling al geoordeeld (bijvoorbeeld de uitspraak van 27 oktober 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2396) dat de genoemde VGO-rapporten in het planologische spoor voldoende grondslag bieden om toepassing te geven aan het voorzorgsbeginsel. Er bestaat ook in dit geval geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plan niet op deze rapporten heeft mogen baseren. De stelling van De Elsenburg dat de resultaten niet gelden voor haar gronden omdat de geitenhouderij in een controlegebied ligt, leidt niet tot een ander oordeel.

Al in de hiervoor genoemde uitspraak van 27 oktober 2021 is immers overwogen dat de omstandigheid dat een geitenhouderij gekwalificeerd zou kunnen worden als een geitenhouderij in een controlegebied niet van belang is, omdat in de VGO-rapporten is geconcludeerd dat er een verband is tussen geitenhouderijen en longontsteking. Of een geitenhouderij wel of niet in een controlegebied ligt, is daarom geen relevant gegeven. Het voorgaande betekent dat de raad op basis van de genoemde VGO-rapporten heeft mogen besluiten om uit voorzorg de ontwikkeling van geitenhouderijen niet langer mogelijk te maken.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 19-07-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2791

Zaaknummer: 202200111/1/R1

Wetsartikelen: 3.1 Wro

RECHTSPRAAK

Omgevingsvergunning/Enkhuizen

Uitleg van het begrip grondgebonden agrarisch bedrijf in de planregels, intentieverklaringen om grond te mogen gebruiken onvoldoende concreet.

Casus

Een bedrijf is voornemens een geitenhouderij met ongeveer 1.800 geiten en 200 lammeren te exploiteren voor de productie van geitenmelk. Het college heeft de aanvraag voor een omgevingsvergunning beperkte milieutoets buiten behandeling gelaten omdat geen aanvraag is ingediend voor gebruik in afwijking van het bestemmingsplan, terwijl het gebruik van het perceel voor de geitenhouderij in strijd is met het ter plaatse geldende plan. In geschil is of de geitenhouderij is aan te merken als een grondgebonden veehouderij. De rechtbank heeft het besluit van het college vernietigd, omdat het college bij de beoordeling van de aanvraag ervan uit had moeten gaan dat het bedrijf over een zodanig oppervlak aan gronden zal kunnen beschikken dat het gebruik van die gronden (als open grond voor beweiding, bemesting en teelt van ruwvoer) als hoofdbestanddeel van het totale agrarische productieproces van haar geitenhouderij dient te worden aangemerkt, zodat sprake zal zijn van een grondgebonden agrarisch bedrijf in de zin van het bestemmingsplan. Daarbij is de rechtbank ervan uitgegaan dat het bedrijf naast de ongeveer 18-20 hectare aan eigen gronden kan beschikken over gronden van telers in de omgeving, zodat zij in totaal 50 à 60 hectare grond voor bemesting en teelt van ruwvoer beschikbaar heeft, wat ook volgens het college genoeg is om in de totaalbehoefte van het bedrijf te voorzien.

Rechtsvragen

1. Wanneer is sprake van een grondgebonden agrarisch bedrijf?
2. Bieden de intentieverklaringen in dit geval voldoende zekerheid om uit te kunnen gaan van een grondgebonden agrarisch bedrijf?

Uitspraak

1. Om te kunnen spreken van grondgebonden agrarisch gebruik is volgens de definitie in artikel 1.16 van de planregels meer nodig dan het enkel gebruiken van open grond. Het gebruik van open grond moet een hoofdrol spelen in de bedrijfsvoering, omdat de definitie vereist dat hoofdzakelijk gebruik wordt gemaakt van open grond. De rechtbank heeft terecht overwogen dat aan artikel 8 van de planregels wordt voldaan (en dat pas sprake is van een grondgebonden agrarisch bedrijf) als het beweiden en/of de productie van ruwvoer (nodig om geiten te houden met voer van het eigen bedrijf), alsmede de mestverwerking op open grond in eigen beheer een hoofdbestanddeel van het totale agrarische productieproces uitmaakt. Er is daarbij terecht ook betekenis toegekend aan de artikelen 1.18 en 1.19 van het plan, om te bepalen hoe de verschillende vormen van bedrijfsvoering moeten worden onderscheiden. Dit betekent in dit geval dat De Elsenburg, om als grondgebonden agrarisch bedrijf te worden aangemerkt, over voldoende grond moet beschikken om naast het beweiden ook in de eigen mestverwerking te kunnen voorzien en in de productie van de eigen behoefte aan ruw- en krachtvoer.

2. Naar het oordeel van de Afdeling is de rechtbank ten onrechte tot de conclusie gekomen dat de verklaringen voldoende grondslag bieden om te kunnen aannemen dat de geitenhouderij in overeenstemming met het plan een grondgebonden veehouderij is. De intentieverklaringen bieden niet de vereiste mate van zekerheid dat de daarin bedoelde gronden behoren tot de bedrijfsvoering van De Elsenburg en daarmee tot de grond kunnen worden gerekend als bedoeld in artikel 8 in samenhang met artikel 1.16 van de planregels. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3124, onder 3.4. en 3.5. In die zaak waren overeenkomsten met akkerbouwers in de omgeving overgelegd ter onderbouwing van de beschikbaarheid van gronden voor de bedrijfsvoering. De Afdeling heeft in de genoemde uitspraak overwogen dat de overeenkomsten voldoende grondslag moeten bieden om aan te kunnen nemen dat de daarin bedoelde gronden inderdaad tot de bedrijfsvoering behoren. Daarvoor is nodig dat de overeenkomsten inzichtelijk maken dat de bedoelde gronden – wanneer zij niet in eigendom of pacht zijn bij de betreffende ondernemer – wel feitelijk worden geëxploiteerd en zodoende toch tot de bedrijfsvoering kunnen worden gerekend, voor hoe lang dat het geval is en met welke mate van zekerheid over de continuïteit. Ook afspraken die zijn neergelegd in een intentieverklaring kunnen die in het licht van de toetsing aan het bestemmingsplan van belang zijnde zekerheid in beginsel geven, mits zij voldoende concreet en uitvoerbaar zijn en voldoende specifiek zijn over de nog te sluiten overeenkomst en de continuïteit van de afspraken. De overgelegde verklaringen bieden tegen deze achtergrond in dit geval niet de vereiste mate van zekerheid. Zij bevatten in de kern niet meer dan de mededeling dat er overleg met De Elsenburg heeft plaatsgevonden en dat er bereidheid bestaat om graslanden in gebruik te geven. Dat is te weinig concreet, te algemeen en te vrijblijvend. Zo blijkt niet om hoeveel grond het gaat, met ingang van wanneer de gronden beschikbaar zijn,

gedurende welke periode, voor welke termijn en in welk mate De Elsenburg invloed heeft op de opzegging of beëindiging van de te maken afspraak, zodat de continuïteit niet zeker is. Er blijkt in feite hoegenaamd niet van enige daadwerkelijke afspraak, maar hooguit van een mogelijkheid.

Instantie: Raad van State

Datum uitspraak: 19-07-2023

ECLI: ECLI:NL:RVS:2023:2792

Zaaknummer: 202004554/1/R1 en 202205044/1/R1

Wetsartikelen: