



Uitspraak 201605590/1/R2

Datum van uitspraak: woensdag 5 juli 2017

Tegen: de raad van de gemeente Oirschot

Proceduresoort: Tussenuitspraak/bestuurlijke lus

Rechtsgebied: Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: **ECLI:NL:RVS:2017:1816**

201605590/1/R2.

Datum uitspraak: 5 juli 2017

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

[appellante A] en [appellant B], gevestigd onderscheidenlijk wonend te Oirschot (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellante]),

en

de raad van de gemeente Oirschot,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 juni 2016 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, herziening [locatie] Oostelbeers" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante] heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 juni 2017, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. Th.J.H.M. Linssen, advocaat te Tilburg, en de raad, vertegenwoordigd door L. Giesen en M. Smits-van Strien, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Het plan heeft betrekking op het perceel [locatie] te Oostelbeers. Op dit perceel is een voormalige

akkerbouwloods aanwezig met een oppervlakte van ongeveer 350 m² waarin varkens worden gehouden. Aan het perceel is de bestemming "Agrarisch" en een bouwvlak van ongeveer 1.800 m² met de aanduiding "intensieve veehouderij" toegekend, evenals onder het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied 2013 fase II".

In het voorliggende plan is bepaald dat de oppervlakte van bedrijfsgebouwen en bedrijfsoverkappingen niet meer mag bedragen dan 350 m². Het voorheen geldende bestemmingsplan kende deze beperking niet en bevatte bovendien een wijzigingsbevoegdheid om het bouwvlak van een intensieve veehouderij te vergroten tot 1,5 ha. Ook deze bevoegdheid ontbreekt in het plan.

[appellante] is eigenaar van het perceel en wenst de uitbreidingsmogelijkheden onder het voorheen geldende bestemmingsplan te behouden.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van die gronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

Vertrouwensbeginsel

3. [appellante] betoogt dat bij haar de gerechtvaardigde verwachting is gewekt dat uitbreiding van haar varkenshouderij naar 1,5 ha zou worden toegestaan. Daartoe heeft [appellante] er op gewezen dat het college van burgemeester en wethouders in 2008 heeft ingestemd met een advies voor de richtlijnen bij het opstellen van een milieueffectrapport (hierna: MER) voor de uitbreiding van de varkenshouderij naar 3 ha. Voorts heeft zij gewezen op het feit dat het college in 2011 een ontheffing heeft gevraagd van de provinciale verordening om op het perceel een intensieve veehouderij met een oppervlakte van 3 ha toe te kunnen staan. Verder heeft [appellante] een verklaring van een voormalige wethouder overgelegd, waarin staat dat hij tussen 2002 en 2006 met het college heeft meegewerkt aan de mogelijke totstandkoming van een zeugenstal op de locatie [locatie].

3.1. Over het betoog van [appellante] dat het vertrouwensbeginsel is geschonden overweegt de Afdeling dat het college van burgemeester en wethouders in het verleden weliswaar voorbereidingen heeft getroffen om een intensieve veehouderij met een oppervlakte van 3 ha toe te staan, maar dat de daarvoor benodigde ontheffing van de provinciale verordening uiteindelijk door het college van gedeputeerde staten is geweigerd. [appellante] heeft niet aannemelijk gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan in de door haar gewenste uitbreidingsruimte zou voorzien. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld. Het betoog faalt.

Motivering en belangenafweging

4. [appellante] betoogt dat het plan ten onrechte in een beperking van de onder het vorige plan toegekende bouwmogelijkheden voorziet, aangezien een door haar gewenste uitbreiding van de bebouwde oppervlakte naar 925 m² hierdoor niet meer kan worden gerealiseerd. Deze beperking is niet draagkrachtig gemotiveerd.

Volgens [appellante] had de raad bij de vaststelling van het plan rekening moeten houden met de omgevingsvergunning die het college van burgemeester en wethouders voor deze uitbreiding heeft verleend. Ofschoon het college deze vergunning in een besluit op het daartegen ingediende bezwaar alsnog heeft geweigerd, had de raad wel rekening moeten houden met dit tijdige en concrete initiatief. Daarbij wijst [appellante] er op dat de rechtbank Oost-Brabant inmiddels het tegen het besluit op bezwaar ingestelde beroep gegrond heeft verklaard, dat besluit heeft vernietigd en het college heeft opgedragen met inachtneming van de uitspraak een nieuw besluit te nemen.

[appellante] wijst er op dat het vorige plan, dat wel in uitbreidingsmogelijkheden op het perceel voorzag, pas in 2015 onherroepelijk is geworden. Volgens [appellante] is geen sprake van gewijzigde omstandigheden die rechtvaardigen of gewijzigd beleid dat rechtvaardigt dat het planologisch regime voor het perceel nu alweer wordt aangepast en uitbreidingsmogelijkheden teniet worden gedaan.

De raad heeft zich ten onrechte op het standpunt gesteld dat de milieugevolgen van bedrijfsuitbreiding op het betrokken perceel niet aanvaardbaar zijn. Daartoe voert [appellante] aan dat de milieugevolgen van een uitbreiding al zijn onderzocht en beoordeeld in het MER en in de overige onderzoeken die aan het vorige bestemmingsplan ten grondslag lagen. Vanuit milieuoogpunt waren er geen bezwaren. Daarmee is de aanvaardbaarheid van een uit te breiden intensieve veehouderij op de locatie [locatie] een gegeven. Een uitbreiding van een veehouderij hoeft, anders dan de raad meent, niet per definitie gepaard te gaan met een toename van geur- en geluidbelasting, zwevende deeltjes en/of ammoniak, aldus [appellante].

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan uitsluitend in het bestemmen van de bestaande situatie voorziet, omdat uitbreiding van de varkenshouderij aan de [locatie] vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening niet aanvaardbaar is. Daartoe stelt de raad dat de afgelopen jaren al meerdere uitbreidingen van intensieve veehouderijen in het gebied planologisch mogelijk zijn gemaakt. Volgens de raad kan het toestaan van nog meer uitbreidingen een toename van geur- en geluidsbelasting, fijn stof en ammoniak tot gevolg hebben. Ook leidt uitbreiding tot een toename van het aantal verkeersbewegingen.

Volgens de raad is het inperken van de uitbreidingsmogelijkheden op het perceel in overeenstemming met het gemeentelijk beleid in de op 29 november 2011 vastgestelde Visie op de intensieve veehouderij Oirschot en de op 12 april 2012 vastgestelde Kadernota Intensieve Veehouderij (hierna: de Kadernota). Dat beleid is gericht op een afwaartse beweging van de intensieve veehouderij en op hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijfslocaties teneinde leegstand, verstening en verrommeling in het buitengebied te voorkomen. Daarnaast ligt het plangebied in de nabijheid van een ecologische verbindingszone, die door het toestaan van uitbreiding zou kunnen worden aangetast.

De raad heeft schaalvergroting van een intensieve veehouderij aan de [locatie] altijd onwenselijk geacht en reeds in mei 2013 geen medewerking aan deze ontwikkeling verleend.

Het plan leidt volgens de raad niet tot een onaanvaardbare aantasting van de bedrijfsbelangen van [appellante], omdat de omvang van de bestaande varkenshouderij aan de [locatie] beperkt is en deze slechts als een satellietlocatie van de volwaardige veehouderij aan de Eindhovensedijk in gebruik is.

4.2. De Afdeling stelt voorop dat in het algemeen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

4.3. De raad heeft zich wat de milieugevolgen betreft in het bestreden besluit beperkt tot de algemene stelling dat uitbreiding van een intensieve veehouderij doorgaans tot meer milieubelasting leidt en is niet ingegaan op het MER dat aan het voorheen geldende bestemmingsplan ten grondslag lag. Ten aanzien van de nabij gelegen ecologische verbindingszone heeft de raad slechts de vraag opgeworpen hoe een eventuele uitbreiding zich verhoudt tot die zone.

De Kadernota bevat het beleid voor het voorheen geldende bestemmingsplan en is sindsdien niet gewijzigd. Weliswaar is de Kadernota gericht op een afwaartse beweging binnen de intensieve veehouderij, maar dat beleidsvoornemen heeft blijkens de nota betrekking op reductie van emissies, toepassing van innovatieve en duurzame technieken en systemen.

Ten aanzien van ruimtelijke ontwikkelingen is in de Kadernota specifiek beleid opgenomen, waarbij een onderscheid is gemaakt in "nee"-gebieden, "nee, tenzij"-gebieden en "ja, mits"-gebieden. Ter zitting heeft de raad verklaard dat het perceel is gelegen in een zogeheten "ja, mits"-gebied. Volgens de Kadernota is uitbreiding van bouwblokken in dergelijke gebieden onder voorwaarden mogelijk, tenzij uit de toetsing van een concreet initiatief blijkt dat er belangrijke belemmeringen zijn op het gebied van natuurlijke en landschappelijke

waarden, milieuruimte, volksgezondheid, of de ontwikkeling gepaard gaat met een ongewenste verslechtering van het woon- en leefmilieu. De begrenzing van de bouwblokken in het bestemmingsplan "Buitengebied, fase I" is leidend voor de begrenzing van de bouwblokken in het bestemmingsplan "Buitengebied, fase II". Uitbreiding binnen het bestaand bouwblok is mogelijk. Vergroting van bouwblokken is mogelijk tot maximaal 1,5 ha, mits de locatie duurzaam is. Daarvoor wordt een wijzigingsbevoegdheid opgenomen.

Onder dit beleid was in het voorheen geldende bestemmingsplan het bestaande bouwvlak van ongeveer 1.800 m² gehandhaafd en een wijzigingsbevoegdheid opgenomen voor uitbreiding daarvan tot 1,5 ha. Onduidelijk is waarom onder dit nog altijd geldende beleid in het nu voorliggende plan de bouw mogelijkheden zijn beperkt tot de oppervlakte van de bestaande bebouwing van 350 m² zonder enige uitbreidingsruimte. De verwijzingen in het bestreden besluit naar hergebruik van vrijkomende agrarische bedrijfslocaties en naar het voorkomen van verstening en verrommeling van het buitengebied laten onverlet dat volgens de Kadernota ter plaatse enige uitbreiding binnen en, onder voorwaarden, van bestaande bouwblokken mogelijk is.

Ter zitting heeft de raad toegelicht dat de beperkingen zijn gebaseerd op het door het college van burgemeester en wethouders op 6 december 2016 vastgestelde Verbeterplan Knelpunten Urgentiegebieden en het eindrapport Inventarisatie knelpunten van 21 april 2015. Daarin is de locatie aangewezen als zogeheten knelpuntgebied in verband met de negatieve beleving door omwonenden, aldus de toelichting van de raad ter zitting.

De aanwijzing van de locatie als knelpuntgebied en de gevolgen daarvan in een verbeterplan zijn niet aan het bestreden besluit ten grondslag gelegd. Daargelaten de vraag of de daarin begrepen beleving door omwonenden een hanteerbaar criterium is om uitbreidingsruimte van agrarische bedrijven te beperken, is onduidelijk hoe het Verbeterplan Knelpunten Urgentiegebieden zich verhoudt tot het beleid voor bestaande bouwblokken in de Kadernota. Uit het bestreden besluit valt niet af te leiden in welk opzicht de planologische inzichten sinds het voorheen geldende bestemmingsplan zijn gewijzigd. Gelet hierop kan de beperking van de uitbreidingsmogelijkheden ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan niet gedragen worden door de daaraan ten grondslag gelegde motivering.

Het betoog slaagt.

4.4. Voor zover [appellante] stelt dat de raad bij de vaststelling van het plan onvoldoende rekening heeft gehouden met een door het college verleende omgevingsvergunning, overweegt de Afdeling als volgt.

Het college heeft bij besluit van 17 november 2015 aan [appellante] een omgevingsvergunning verleend voor uitbreiding van de varkenshouderij aan de [locatie]. Deze op 2 december 2014 aangevraagde omgevingsvergunning zag op de vergroting van de oppervlakte aan bebouwing naar 925 m² en uitbreiding van het veebestand naar 669 opfokzeugen en 774 vleesvarkens. De vergunning werd door het college op dezelfde dag dat het bestreden besluit werd genomen in een besluit op bezwaar weliswaar alsnog geweigerd, doch daarmee stond nog niet vast dat voor het concrete initiatief, al dan niet in aangepaste vorm, nimmer vergunning kon worden verleend. Door geen rekening te houden met dit initiatief is het plan voorbereid in strijd met de zorgvuldigheid.

Het betoog slaagt.

Waardedaling / planschade

5. [appellante] stelt dat het plan leidt tot een zodanige waardedaling van het perceel dat de gevolgen daarvan onevenredig zijn. Volgens [appellante] is de door de raad gehanteerde planschadebenadering gelet op de voorgeschiedenis, de gepleegde investeringen en de stagnatie van de ontwikkeling van het bedrijf, onevenredig bezwarend.

5.1. De raad neemt hierover volgens het verweerschrift geen standpunt in omdat het de bedoeling is met [appellante] in overleg te treden en te verkennen in hoeverre er schade is geleden en de gemeente daarvoor aansprakelijk is. Deze benadering gaat er aan voorbij dat de raad het plan alleen kan vaststellen als er geen grond bestaat voor de verwachting dat de gestelde waardevermindering zodanig zal zijn dat de raad bij de

afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Het bestreden besluit biedt daarover geen inzicht. Het plan is in zoverre onvoldoende gemotiveerd. Het betoog slaagt.

Bestuurlijke lus

6. Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het bestreden besluit ontoereikend gemotiveerd en onzorgvuldig voorbereid. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak de gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

7. De raad dient daartoe met inachtneming van hetgeen in 4.3, 4.4. en 5.1. is overwogen:

- de beperking van de bouwmogelijkheden op het perceel ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan draagkrachtig te motiveren;
- te bezien of er, rekening houdend met de aanvraag voor een omgevingsvergunning van 2 december 2014, aanleiding is om het plan wat betreft de bouwmogelijkheden aan te passen en zonodig het plan te wijzigen.

8. De raad dient de Afdeling en de andere partijen de uitkomst van deze opdracht mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. Bij het nemen van een nieuw besluit behoeft geen toepassing te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb.

9. In de einduitspraak zal worden beslist over de proceskosten en de vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. draagt de raad van de gemeente Oirschot op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin in 4.3, 4.4. en 5.1. is overwogen:

- de beperking van de bouwmogelijkheden op het perceel ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan draagkrachtig te motiveren;
- te bezien of er, rekening houdend met de aanvraag voor een omgevingsvergunning van 2 december 2014, aanleiding is om het plan wat betreft de bouwmogelijkheden aan te passen en zonodig het plan te wijzigen;

II. draagt de raad van de gemeente Oirschot op de Afdeling en de andere partijen de uitkomst van deze opdracht mede te delen en een eventueel gewijzigd of nieuw besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. E.A. Minderhoud, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.P.F. Boermans, griffier.

w.g. Van Sloten w.g. Boermans
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 juli 2017

429.