

Wie ordent de ruimte in het landelijk gebied?

Een concurrentie van bevoegdheden

Preadvies voor de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht 2011

mr. P.P.A. Bodden*

1. Inleiding¹

Dit preadvies ziet op de ruimtelijke ordening in het landelijk gebied (het buitengebied). Nu in het elders in dit tijdschrift opgenomen preadvies het bestemmingsplan van de gemeente centraal staat,² zal ik mij richten op de hogere overheidsniveaus (rijk en provincie). Voorts zal ik de verhouding tussen de provincie en de gemeente centraal stellen.

Aan de (nieuwe) Wet ruimtelijke ordening (die op 1 juli 2008 in werking is getreden) ligt onder andere het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan ten grondslag. Dit beginsel wordt ook wel aangeduid met het adagium 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Hoe worden op de verschillende overheidsniveaus de bevoegdheden van de Wet ruimtelijke ordening aangewend teneinde het beleid voor het landelijk gebied te realiseren? In dit preadvies zal ik deze vraag centraal stellen. Het is niet mijn bedoeling om deze vraag uitputtend te beantwoorden. Dat vergt een proefschrift in plaats van een preadvies. Ik wil met name de aandacht vestigen op een aantal juridische vragen die rijzen bij een analyse van de huidige praktijk. Op basis van deze vragen zullen, zoals gebruikelijk, tijdens de jaarvergadering van de Vereniging voor Agrarisch Recht³ stellingen geponeerd worden.

Teneinde enige afbakening aan te brengen en oeverloze verhandelingen over de verschillende beleidsthema's in het buitengebied te voorkomen, zal ik een en ander behandelen aan de hand van een thema dat de gemeoederen in het landelijk gebied thans stevig bezig houdt, te weten de regulering van de (grootschalige) intensieve veehouderij.⁴ Voor wat betreft het provinciaal beleid zal ik mij in hoofdzaak beperken tot twee provincies: een provincie buiten de concentratiegebieden als bedoeld in de Reconstructiewet concentratiegebieden⁵ (te weten Groningen) en een provincie waarin een concentratiegebied is gelegen (namelijk Noord-Brabant). Gezien deze aanpak zal ik mijn bevindingen genuanceerd moeten presenteren. Zou een andere afbakening gekozen zijn, dan zouden de bevindingen immers anders zijn. Niettemin zullen enkele tendensen beschreven worden die algemeen zijn. Gelet op de actualiteit, krijgt het provinciale beleid en de relatie tot het gemeentelijk beleid relatief veel aandacht.

2. Centraal wat moet, decentraal wat kan

Ten aanzien van het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan is in de parlementaire geschiedenis van de Wet

ruimtelijke ordening (hierna: de Wro) onder andere het volgende gesteld:⁶

'(...) Het voorliggend wetsvoorstel gaat daarom uit van het binnen de democratische rechtsstaat levende beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan, hetgeen inhoudt dat normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsorgaan. Het meest geschikte overheidsorgaan is in beginsel het laagste overheidsniveau omdat op dit niveau bij ruimtelijke normstelling beter rekening kan worden gehouden met relevante feiten en omstandigheden. Gezien de aard van de betrokken problematiek of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld, kan aangevoerd worden dat een hoger bestuursniveau het onderwerp doelmatiger en doeltreffender kan behartigen. (...) normstelling geschiedt door het meest geschikte overheidsniveau. Het meest geschikte niveau is in beginsel het laagste overheidsniveau. De voorkeur voor decentrale normstelling binnen de democratische rechtsstaat houdt onder meer verband met de notie dat decentrale overheden meer mogelijkheden hebben om bij normstelling rekening te houden met relevante feiten en omstandigheden. De keuze voor normstel-

* Paul Bodden is advocaat bij Hekkelman Advocaten te Nijmegen.

1. Deze bijdrage is afgerond op 11 april 2011. Ontwikkelingen van nadien zijn dus niet verwerkt.
2. D.W. Bruil, 'Het bestemmingsplan buitengebied', *Agr.r.* 2011, 4, p. 130 e.v.
3. Op 13 mei 2011.
4. Ook buiten de landsgrenzen is kennelijk veel maatschappelijke discussie over de grootschalige veehouderij. Klaarblijkelijk is er in Amerika een wetsvoorstel aanhangig (wetsvoorstel SB1246, <http://www.flisenate.gov/Session/Bill/2011/1246/BillText/Filed/HTML>) dat beoogt in de staat Florida fotografie van megastallen vanaf de openbare weg te verbieden op straffe van maximaal 30 jaar hechtenis (*Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 46, p. 7).
5. Een concentratiegebied in de zin van de Reconstructiewet concentratiegebieden is een concentratiegebied Zuid of concentratiegebied Oost als bedoeld in bijlage 1 bij de Meststoffenwet (art. 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden).
6. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 4 en 11.

ling op een hoger bestuursniveau kan aangewezen zijn indien het onderwerp van zorg niet op doelmatige en doeltreffende wijze door een lager decentraal orgaan kan worden behartigd gezien de aard van de betrokken taak, of de schaal waarop een aangelegenheid moet worden geregeld. De keuze voor een hoger bestuursorgaan kan ook ingegeven worden door de noodzaak om een onaanvaardbare rechtsongelijkheid voor burgers te voorkomen. Anders gesteld: de bevoegdheid tot normstelling volgt de verantwoordelijkheid.⁷

Voorts kan worden verwezen naar de volgende passage:⁸

‘(...) De nieuwe Wro stoelt op het basisprincipe dat iedere bestuurslaag verantwoordelijk is voor het eigen ruimtelijke beleid en het instrumentarium krijgt om dat beleid te realiseren. Bemoeienis met een andere overheid is alleen mogelijk indien de noodzaak vanuit het eigen ruimtelijke belang wordt aangetoond. De normstelling die daaruit voortvloeit dient zoveel mogelijk vooraf te geschieden, zodat daarover vooraf duidelijkheid bestaat. (...)’

3. De bevoegdheden van de provincie en het rijk

3.1 Beleid en normstelling

De Wro gaat uit van strikte een scheiding tussen beleid en normstelling.⁹ Er is gekozen voor de vastlegging van het strategisch omgevingsbeleid in structuurvisies. Het juridisch bindende, normatieve beleid wordt vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften van provincies en rijk.¹⁰

3.2 Beleid

Ingevolge art. 2.2, eerste lid, van de Wro stellen provinciale staten ten behoeve van een goede provinciale ruimtelijke ordening voor het gehele grondgebied van de provincie een of meer structuurvisies vast. De structuurvisie bevat de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van dat gebied, alsmede de hoofdzaken van het door de provincie te voeren ruimtelijk beleid. In zoverre is de structuurvisie verplicht. Voorts kunnen provinciale staten op de voet van art. 2.2, tweede lid, van de Wro voor de overige aspecten van het provinciaal ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: de minister) is op basis van art. 2.3, eerste lid, van de Wro verplicht om ten behoeve van een goede nationale ruimtelijke ordening voor het gehele land een of meer structuurvisies vast te stellen betrekking hebbende op de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling van het gebied. Ook hierin dienen de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en wijze van verwezenlijking te worden opgenomen. De minister is ingevolge art. 2.3, tweede lid, van de Wro voorts bevoegd om (in overeenstemming met een minister van een ander ministerie) ten behoeve van tot een beleidsterrein behorende aspecten van het nationale ruimtelijk beleid een structuurvisie vast te stellen.

3.3 Normstelling; de bevoegdheden van het rijk en de provincie in een notendop

Indien sprake is van provinciale belangen kunnen provinciale staten op de voet van art. 3.26 van de Wro een inpassingsplan vaststellen met uitsluiting van de bevoegdheid van de

gemeenteraad om voor die gronden een bestemmingsplan vast te stellen. Een gelijke bevoegdheid heeft de minister, indien sprake is van nationale belangen.¹¹ Een inpassingsplan is dus eigenlijk een bestemmingsplan, maar dan vastgesteld door een bovengemeentelijk bestuursorgaan.

Voorts zijn provinciale staten op basis van art. 4.1, eerste lid van de Wro bevoegd om bij of krachtens provinciale verordening regels te stellen omtrent de inhoud van bestemmingsplannen en van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van art. 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Deze bevoegdheid bestaat slechts indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. In beginsel dient de gemeenteraad vervolgens binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening een bestemmingsplan of beheersverordening vast te stellen met inachtneming van de verordening. Eenzelfde bevoegdheid heeft de minister, daar waar nationale belangen in het geding zijn, met dien verstande dat de regels in dat geval ook betrekking kunnen hebben op provinciale inpassingsplannen.¹²

Van belang is dat de provinciale verordening ex art. 4.1, eerste lid, van de Wro en de algemene maatregel van bestuur ex art. 4.3, eerste lid, van de Wro rechtstreekse werking kunnen hebben. In zowel de provinciale verordening als de algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) kunnen regels worden gesteld die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat gronden of bouwwerken, tot het moment waarop het bestemmingsplan of de beheersverordening in werking treedt, minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening of de AMvB.¹³ Deze regels vormen een directe weigeringsgrond voor een aanvraag om omgevingsvergunning¹⁴ en (gelet op het overgangsrecht bij de Wabo nog relevant¹⁵) een aanvraag om bouwvergunning¹⁶ en een aanvraag om milieuvergunning.^{17,18}

Voorts zijn gedeputeerde staten en de minister bevoegd om, indien provinciale respectievelijk nationale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, de gemeenteraad een aanwijzing te geven om bin-

7. Zie verder onder meer *Kamerstukken I 2005/06*, 28 916, C, p. 2.
8. *Kamerstukken I 2005/06*, 28 916, C, p. 2
9. Dit lag onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) anders. Zo bevatte een streekplan beleid, maar ook normen die het bestuur rechtstreeks konden binden, de zogeheten concrete beleidsbeslissingen.
10. *Kamerstukken II 2002/03*, 28 916, nr. 3, p. 11.
11. Art. 3.28 van de Wro.
12. Art. 4.3, eerste lid, van de Wro.
13. Art. 4.1, derde lid, en art. 4.3, derde lid, van de Wro.
14. Art. 2.1, eerste lid, onder c jo. art. 2.12, eerste lid, onder c, van de Wabo.
15. Art. 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo.
16. Art. 44, eerste lid, onder f van de Woningwet, zoals deze tot 1 oktober 2010 luidde.
17. Art. 8.10, derde lid, van de Wet milieubeheer, zoals deze tot 1 oktober 2010 luidde.
18. Zie voor een voorbeeld: ABRS 19 januari 2011, zaaknummer 201003224/1/M2, www.raadvanstate.nl.

nen een bepaalde termijn een bestemmingsplan vast te stellen overeenkomstig daarbij gegeven voorschriften omtrent de inhoud van het bestemmingsplan.¹⁹ Deze figuur wordt de proactieve aanwijzing genoemd. De aanwijzing van de minister kan ook inhouden dat provinciale staten worden gelast om een provinciale verordening ex art. 4.1 van de Wro vast te stellen dan wel gedeputeerde staten worden verplicht om een aanwijzing ex art. 4.2 van de Wro te geven.

De proactieve aanwijzing dient te worden onderscheiden van de reactieve aanwijzing.²⁰ De reactieve aanwijzing betreft een aanwijzing als bedoeld in art. 4.2, eerste lid, van de Wro, maar dan reactief, ertoe strekkende dat een onderdeel geen deel blijft uitmaken van het reeds vastgestelde bestemmingsplan. Hiermee kunnen gedeputeerde staten – kort weergegeven – voorkomen dat (onderdelen van) het bestemmingsplan in werking treedt (treden). Het rechtsgevolg is dus hetzelfde als wanneer onder het oude recht gedeputeerde staten het bestemmingsplan niet goedkeurden op basis van art. 28 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud). Willen gedeputeerde staten een reactieve aanwijzing geven, dan moeten zij wel een zienswijze hebben ingediend tegen het ontwerp-bestemmingsplan. Voorts dienen zij aan te geven waarom geen proactieve instrumenten zijn ingezet. Ik kom daar hierna op terug. Naast gedeputeerde staten is ook de minister bevoegd om een reactieve aanwijzing te geven. Ten aanzien van de binding op het gemeentelijke niveau is het volgende van belang. De algemene regels ex art. 4.1 en 4.3 van de Wro dient de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan in acht te nemen. Aan beleid van het rijk en de provincie dat is opgenomen in structuurvisies of in andere beleidsdocumenten is de raad niet gebonden. Hiermee dient hij slechts rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken.²¹

Overgangsrechtelijk verdient met name het streekplan als bedoeld in art. 4a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) nog vermelding.²² Het streekplan is gelijkgesteld met een structuurvisie als bedoeld in art. 2.2 van de Wro. Ingevolge art. 9.1.2, vierde lid van de Invoeringswet Wro blijft de WRO van toepassing op een streekplan als bedoeld in art. 4a van de WRO. Dit betekent dat een streekplan het rechtsgevolg behoudt dat het onder de WRO had. Uit art. 4a van de WRO volgt dat het streekplan, behoudens indien sprake is van een concrete beleidsbeslissing, niet rechtstreeks bindend is voor het gemeentebestuur bij de vaststelling van het bestemmingsplan.²³

4. De provinciale ruimtelijke verordening; provinciale belangen en een goede ruimtelijke ordening

4.1 Inleiding

Het juridische gegeven dat de regels ex art. 4.1, eerste lid van de Wro (hierna: de provinciale ruimtelijke verordening) door – onder meer – de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan in acht genomen moeten worden en dat deze regels voorts een rechtstreeks weigeringsgrond kunnen vormen voor bijvoorbeeld een aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen, lijkt een sterke mate van centralisatie met zich te brengen. Zijn er wettelijke criteria die deze centralisatie indammen? Volgens de wetgever zal bij de vaststelling van het strategisch beleid steeds moeten worden afgewogen welke onderdelen van de voorge-

stane ruimtelijke ontwikkelingen zo belangrijk zij dat deze ook in acht moeten worden genomen bij de ruimtelijke besluiten van andere overheden. Een element bij die afweging is de vraag of de verantwoordelijkheid voor die beleidsonderdelen daadwerkelijk op nationaal of provinciaal niveau thuishoort en of het noodzakelijk is die beleidselementen te verankeren in voor andere overheden juridisch bindende normen. Dit dwingt volgens de memorie van toelichting bij de Wro tot selectiviteit.²⁴

In het eerste lid van art. 4.1 van de Wro zijn evenwel slechts twee criteria opgenomen. De regels mogen worden gesteld indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken.

Het criterium provinciale belangen hangt direct samen met het beginsel van het meest geschikte overheidsorgaan. Teunissen heeft bepleit dat dit criterium enkel een afbakening ten opzichte van het rijksniveau oplevert (een afbakening ‘naar boven’). Tot publieke belangen zouden slechts belangen niet gerekend kunnen worden wanneer deze expliciet aan een hoger orgaan zijn toevertrouwd.²⁵ In de parlementaire geschiedenis zijn de volgende voorbeelden genoemd van het begrip provinciaal belang:²⁶

‘(...) projecten ten behoeve van hoogspanningsleidingen, rivierverruiming, bestrijding van hoogwateroverlast, de vestiging van een voorziening voor grootschalige opslag van vervuilde baggerspecie, maar ook aan de vestiging van een groot windmolenpark en het voorkomen van daarmee strijdige bebouwing (...) een integrale gebiedsontwikkeling, meestal over het grondgebied van meer dan één gemeente heen of conserverende gemeentegrensoverschrijdende bestemmingsplannen. (...)’

4.2 De jurisprudentie over provinciale belangen

Uit de jurisprudentie tot op heden blijkt evenwel niet van een beperkende werking van het criterium provinciale belangen. In de eerste plaats is de uitspraak van de Afdeling van 21 april 2010²⁷ vermeldenswaardig. Aan de orde was het provinciale inpassingsplan ‘Overdiepse polder’ (een inpassingsplan ex art. 3.26 van de Wro). Appellant stelde dat geen sprake was een provinciaal belang. Het realiseren van een adequate hoogwaterbescherming zou een nationaal belang zijn. De Afdeling oordeelde dat, gelet op de parlementaire geschiedenis van de totstandkoming van de Wro, ook de provincie moet worden geacht terzake van het realiseren van een adequate hoogwaterbescherming een eigen belang

19. Art. 4.2 respectievelijk art. 4.4 van de Wro.

20. Art. 3.8, zesde lid, van de Wro.

21. ABR 31 maart 2010, zaaknummer 20090283/1/R3, www.raadvanstate.nl en ABR 27 oktober 2010, AB 2010/335.

22. Zie voor een uitgebreide beschouwing van het overgangsrecht: J. Verbeek, ‘Van WRO naar Wro, een overzicht van overgangsrechtelijke perikelen’, *Jbplus* 2010, p. 16.

23. ABR 31 maart 2010, zaaknummer 200902832/r/R3, www.raadvanstate.nl.

24. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 42.

25. J.M.H.F. Teunissen, *Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid, Oratie Open Universiteit*, Nijmegen, Wolf Legal Publishers 2007, p. 67.

26. *Kamerstukken II* 2003/04, 28 916, nr. 8, p. 8.

27. AB 2010, 149.

en taak te hebben, complementair aan die van de rijksoverheid.²⁸ De Afdeling verwees hierbij naar de volgende passage uit de parlementaire geschiedenis:²⁹

‘(...) Overigens is het van belang te onderkennen, dat we in formele zin in Nederland één overheid kennen, in weerwil van het spraakgebruik waarbij termen als ‘andere overheden’ worden gehanteerd. Die ene overheid is territoriaal gelaagd. Voor veel vraagstukken is het ook volstrekt onmogelijk om verantwoordelijkheden exclusief toe te delen naar één overheidsniveau. Denk als voorbeeld aan het energiebeleid of het waterkwantiteitsbeleid. De maatschappelijke taken die de verschillende overheidsniveaus op die twee genoemde terreinen hebben zijn dikwijls complementair. Ik vind het van belang dit te onderkennen omdat in de door de leden gestelde vragen de mogelijke opvatting doorschemert dat indien een vraagstuk tot een provinciaal of nationaal belang wordt verklaard, de behartiging daarvan een exclusief karakter zou hebben, dus met uitsluiting van de bevoegdheden op een lager overheidsniveau. Niets is minder waar. (...)’

In de uitspraak van de Afdeling van 20 oktober 2010³⁰ was een reactieve aanwijzing aan de orde die zag op een bestemmingsplan dat reclamemasten hoger dan 6 meter mogelijk maakte, terwijl de provinciale ruimtelijke verordening deze masten juist verbood. Gelet op de zojuist aangehaalde voorbeelden uit de memorie van toelichting (hoogspanningsleidingen, rivierverruiming, etc.) was het nog maar zeer de vraag of wel een provinciaal belang aan de orde was. De Afdeling overwoog dat niet viel in te zien dat het provinciebestuur zich niet in redelijkheid het belang van het voorkomen van een inbreuk op de kwaliteit van het stedelijk gebied en het buitengebied in de provincie Groningen en in samenhang daarmee het belang van het voorkomen van ontsiering van het landschap als provinciaal belang had kunnen aantrekken. In de uitspraak van 2 februari 2011³¹ ging het om een reactieve aanwijzing die betrekking had op een agrarisch bouwblok in een bestemmingsplan. Het belang van zuinig ruimtegebruik in het buitengebied en daarmee het belang van het voorkomen van een inbreuk op de kwaliteit van het buitengebied zijn provinciale belangen, aldus de Afdeling. Inmiddels heeft de Afdeling zich nog een aantal malen in vergelijkbare bewoordingen geuit.³²

Kortom: de Afdeling neemt vrij snel aan dat een belang een provinciaal belang is, mede omdat de taken op de verschillende overheidsniveaus complementair kunnen zijn. Het criterium provinciale belangen lijkt niet of nauwelijks beperkende betekenis te hebben.

Met betrekking tot de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) is mij overigens wel een uitspraak bekend waarin de Afdeling uitmaakte dat van bovengemeentelijke belangen geen sprake was.³³ Het betrof een bestemmingsplan voor een begraafplaats. Gedeputeerde staten vonden dat de afstand tussen de begraafplaats en de omliggende woningen te kort was en onthielden goedkeuring. Ten onrechte, volgens de Afdeling. De Afdeling oordeelde dat er geen bovengemeentelijke belangen aan de orde waren en dat gedeputeerde staten daarom de bandbreedte die zij hadden bij het gebruik van de goedkeuringsbevoegdheid overschreden hadden. Voorhands heeft deze jurisprudentie echter geen vervolg gekregen.

4.3 Een goede ruimtelijke ordening

Van het tweede criterium, een goede ruimtelijke ordening, gaat geen beperkende werking uit tussen overheidsniveaus. Ontbreekt de ruimtelijke relevantie, dan mogen op de voet van art. 4.1 van de Wro geen regels worden gesteld. Evenmin mag dan bijvoorbeeld het gemeentelijke bestemmingsplan het betreffende onderwerp regelen.³⁴ Het begrip een goede ruimtelijke ordening betreft immers de centrale norm van de Wro. Hierbij speelt het specialiteitsbeginsel een rol. Het specialiteitsbeginsel houdt kort gezegd in dat een administratieve wet uitsluitend op haar eigen afgebakende terrein mag worden toegepast en daarom niet mag dienen tot het bereiken van daarbuiten gelegen doeleinden. Bovendien mogen de in die wet neergelegde bestuursbevoegdheden niet voor een ander doel worden aangewend dan voor het doel dat de wetgever bij de toekenning van de bevoegdheden voor ogen stond. De centrale norm in de Wro is een goede ruimtelijke ordening³⁵. Zo is het sinds geruime tijd in bestemmingsplannen opgenomen onderscheid tussen grondgebonden en niet-grondgebonden bedrijven ruimtelijk relevant (van belang vanuit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening).³⁶

Maar wat te denken van een absoluut verbod op de uitbreiding van de stalvloeroppervlakte van een nertsrenhouderij, zoals bijvoorbeeld tot voor kort in de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 was opgenomen?³⁷ Een dergelijke regeling mist mijns inziens ruimtelijke relevantie. De ruimtelijke effecten van een nertsrenhouderij zijn niet anders dan die van een ander type niet-grondgebonden bedrijf. Overigens behoort de melkrundveehouderij van oudsher in bestemmingsplannen tot de grondgebonden tak. Gelet op de voortdurende tendens van schaalvergroting in de melkrundveehouderij lijkt er steeds meer behoefte te zijn om deze tak ook tot de niet-grondgebonden veehouderij te kunnen rekenen. Hiertoe worden tal van eisen gesteld waarvan het op het eerste gezicht de vraag is of deze ruimtelijk relevant zijn, maar die de Afdeling wel heeft gesanctioneerd, zoals eisen met betrekking tot weidegang en mestafzet. Ik verwijs kortheidshalve naar paragraaf 4.3 de bijdrage van Bruil die elders in dit tijdschrift is opgenomen.³⁸ Ook kan verwezen

28. Voorts achtte de Afdeling van belang dat uit hoofdstuk 7 van deel 4 van de planologische kernbeslissing ‘Ruimte voor de rivier’, waarin ook de ontpoldering van de Overdiepe Polder is opgenomen, blijkt dat de projecten uit de pkb niet alle worden geïnitieerd en gerealiseerd op rijksniveau.

29. *Kamerstukken I* 2005/06, 28 916, C, p. 4.

30. Zaaknummer 200910210/1/R1, www.raadvanstate.nl.

31. Zaaknummer 2009102224/1/R3, www.raadvanstate.nl.

32. ABR 2 februari 2011, zaaknummer 20100912/1/R3 en ABR 23 maart 2011, zaaknummer 201001881/1/R2, www.raadvanstate.nl.

33. ABR 6 juli 2005, *BR* 2005/790.

34. Art. 3.1 van de Wro.

35. Onder andere art. 3.1 van de Wro.

36. Zie bijvoorbeeld reeds KB 2 november 1979, *AB* 1980/234.

37. Art. 4.18, eerste lid jo. vijfde lid (oud) van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009.

38. D.W. Bruil, ‘Het bestemmingsplan buitengebied’, *Agr.r.* 2011, 4, p. 130 e.v.

worden naar de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011. Grondgebonden melkrundveehouderij is in de begripsomschrijvingen van deze verordening uitgezonderd van de intensieve veehouderij. Volgens de toelichting bij de verordening zijn melkrundveehouderijen die op de huiskavel en de directe omgeving voldoende areaal grond ter beschikking hebben voor ruwvoederproductie en/of weidegang in ieder geval grondgebonden. Een indicatie voor de aard van de bedrijfsvoering wordt volgens de toelichting gegeven door het gebruikte stalsysteem en de feitelijke inrichting van de stal. Voor de vraag of er voldoende areaal grond voor ruwvoederproductie aanwezig is, wordt nagegaan hoe de ligging van de stallen ten opzichte van aangrenzende gronden en de omvang van de aangrenzende gronden is. Het raadplegen van de vereiste milieuvergunning of melding en de metingen zijn tevens een hulpmiddel, aldus nog steeds de toelichting. De regeling lijkt (te) rechtsonzeker. Indien en voorzover aan de toelichting al voldoende betekenis zou toekomen, ontbreken duidelijke toetsbare criteria.

Dat het begrip een goede ruimtelijke ordening zeker niet eng wordt uitgelegd door de Afdeling, blijkt ook uit haar uitspraak van 16 juni 2010.³⁹ De Afdeling achtte in die kwestie een aanlegvergunningstelsel voor de teelt van alle soorten ruwvoedergewassen, behalve gras, nodig uit oogpunt van een goede ruimtelijke ordening. Met de motivering dat ruwvoedergewassen niet passen in het landelijk gebied nam de Afdeling genoegen.

Kortom: mits ruimtelijk relevant, kan de provincie door middel van de regels ex art. 4.1 van de Wro diverse onderwerpen regelen. Van een beperkende werking 'naar beneden', ten opzichte van de gemeente (het bestemmingsplan), lijkt niet of nauwelijks sprake. Provinciale staten lijken een ruime bevoegdheid te hebben.

4.4 Indirecte toetsing

Van belang is voorts dat tegen de ruimtelijke verordening ingevolge art. 8:2, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht geen beroep kan worden ingesteld. Omdat de verordening op het gemeentelijke niveau in acht moet worden genomen en vanwege de mogelijkheid om de verordening rechtstreeks te laten werken, had het mijns inziens veel meer voor de hand gelegen om het zo te regelen dat tegen de verordening kan worden opgekomen overeenkomstig de regels voor het bestemmingsplan. Daar heeft de wetgever echter niet voor gekozen. Derhalve kan de verordening slechts indirect, bijvoorbeeld (bestuursrechtelijk) in een beroepsprocedure ter zake een omgevingsvergunning of een bestemmingsplan aan een toetsing worden onderworpen. Ook een vordering op grond van onrechtmatige regelgeving bij de rechter is denkbaar. In alle gevallen betreft het evenwel een exceptieve toetsing.⁴⁰ Gelet op de aard van de wetgevende functie en de positie van de rechter in ons staatsbestel dient de rechterlijke toets evenwel terughoudend te zijn. Schlössels e.a. spreken van rechterlijke behoedzaamheid.⁴¹ Er zou een voorkeur te herkennen zijn om de toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in te kleden via het verbod van willekeur. De recente jurisprudentie van de Afdeling over geurverordeningen vormt een mooi voorbeeld. In haar uitspraak van 31 maart 2010⁴² overwoog de Afdeling onder verwijzing naar het Landbouwsputvliegareest⁴³ dat een geurverordening onverbindend kan zijn indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift dan wel een algemeen rechtsbeginsel. De Afdeling overwoog dat het aan de gemeenteraad is om de verschillende bij de geurverorde-

ning betrokken belangen tegen elkaar af te wegen. De rechter dient slechts te beoordelen of de betrokken belangen zodanig onevenwichtig zijn afgewogen, dat het bestuursorgaan niet in redelijkheid tot het besluit is kunnen komen. Daarbij heeft de rechter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend naar eigen inzicht vast te stellen, terwijl de rechter ook overigens terughoudendheid dient te betrachten, aldus nog steeds de Afdeling.

4.5 Afronding

Het vorenstaande in aanmerking nemende, lijkt het zo te zijn dat daar waar provincie en gemeente van mening verschillen over de inrichting van het landelijk gebied, de provincie in veel gevallen aan het langste eind zal trekken. Daar lijkt het in de praktijk ook op neer te komen, hetgeen ik in de volgende paragraaf zal adstrueren.

5. De provinciale ruimtelijke verordening in de praktijk

5.1 Inleiding

Op dit moment geldt in nagenoeg iedere provincie een verordening als bedoeld in art. 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening dan wel is zo'n verordening in voorbereiding. Er is één uitzondering: de provincie Limburg. Die zal ik hierna eerst behandelen. Vervolgens sta ik bij twee provinciale ruimtelijke verordeningen, de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 en de Verordening ruimte van de provincie Noord-Brabant. Anders dan in Groningen, ligt in Noord-Brabant een concentratiegebied als bedoeld in de Reconstructiewet concentratiegebieden. Met name de wijze waarop deze verordeningen het thema intensieve veehouderij regelen houdt de gemoederen op dit moment bezig. Aan de hand van dat thema zal ik daarom hierna beide verordeningen behandelen. Na een beknopte schets van de inhoud van de relevante regelingen, stel ik bij iedere verordening enkele relevante juridische vragen aan de orde.

5.2 Limburg

De provincie Limburg heeft in het zogenoemde Verdrag van Lille een overlegmodel afgesproken. De provincie sluit bestuursakkoorden (afsprakenkaders) met gemeenten gericht op doorvertaling van de provinciale belangen in (onder meer) het bestemmingsplan. Ook de rijksbelangen die op grond van de AMvB Ruimte (waarop ik zo dadelijk terugkom) verwerkt moeten worden in een provinciale ruimtelijke verordening zullen slechts terugkomen in de afsprakenkaders. Het komt er dus op neer dat de provincie Limburg afziet van de inzet van de proactieve bevoegdheden die de Wro haar biedt. Mocht het nodig zijn (lees: mocht een gemeente zich niet aan de afspraken houden en bijvoorbeeld een met het provinciale beleid strijdig bestemmingsplan

39. *Agr.r.* 2010/5616 met noot C.W.M. van Alphen.

40. Vgl. ABR 22 februari 2006, zaaknummer 20050064768, www.raadvanstate.nl.

41. Schlössels e.a., *Bestuursrecht in de sociale rechtstaat*, zesde geheel herziene druk, Deventer, 2010, p. 343 en p. 1444 e.v. Zie ook R.M. van Male, 'Een hardnekkig misverstand: bestuurswetgeving is niet toetsbaar door uitsluiting van beroep bij de bestuursrechter', *NTBR* 2011, p. 67-68.

42. Zaaknummer 200905180/1/M2, www.raadvanstate.nl.

43. HR 16 mei 1986, *NJ* 1987, 251.

vaststellen) dan kan reactief worden ingegrepen, zo is de gedachte. Het is evenwel nog maar zeer de vraag of gedeputeerde staten in zo'n geval een reactieve aanwijzing mogen geven. In de eerste plaats verwijs ik naar art. 3.8, zesde lid, derde volzin van de Wro. Gedeputeerde staten dienen aan te geven welke feiten, omstandigheden en overwegingen de provincie beletten het betrokken provinciaal belang met inzet van andere bevoegdheden te beschermen. Voorts kan worden verwezen naar de wetsgeschiedenis van de (Invoeringswet) Wro.⁴⁴ Daar is aangegeven dat het kenmerk van de reactieve aanwijzing is dat zij incidenteel en alleen in specifieke situaties wordt gebruikt en dat de bevoegdheid moet worden gezien als een vangnet- of noodrembevoegdheid. Voor de Limburgse situatie is specifieke de volgende passage van belang:⁴⁵

‘Van de zijde van de provincies is benadrukt dat ook door middel van andere methodieken besluitvormingskaders kunnen worden vastgesteld. Zij wijzen daarbij op de mogelijkheid van het maken van bestuurlijke afspraken en het vaststellen van beleidsregels door gedeputeerde staten voor de inzet van de reactieve aanwijzing, meer specifiek in gevallen waarin die bestuurlijke afspraken niet worden nagekomen. Dat samenstel kan in de ogen van de provincies even zo goed de nagestreefde ‘helderheid vooraf’ creëren waardoor van de inzet van algemene regels kan worden afgezien. Ook ik onderken de waarde van bestuurlijke afspraken. Zij kunnen helderheid bieden over de te bereiken doelstellingen en over de taken en rollen van de betrokken overheden daarbij. Niettemin, artikel 3.8, zesde lid, Wro bevat het criterium dat een reactieve aanwijzing kan worden gehanteerd, nl. wanneer feiten, omstandigheden en overwegingen het Rijk of de provincie beletten het betrokken belang met inzet van andere aan hen toekomende bevoegdheden te beschermen. De mogelijkheden voor de inzet van deze bevoegdheid zijn dus beperkt. De aanwijzing heeft een vangnetfunctie voor onvoorziene omstandigheden. Denkbaar is ook dat die wordt ingezet voor gevallen waarin het stellen van algemene regels overwogen of voorbereid worden. Ik vind dus ook dat de vangnetbevoegdheid van de reactieve aanwijzing⁴⁶ niet de functie kan vervullen van een permanent inzetbaar handhavingsinstrument voor het naleven van bestuurlijke afspraken of afdwingen van beleidsopvattingen. Seriële aanwending van de reactieve aanwijzing voor borging van bestuurlijke afspraken of beleid of beleidsregels, vastgelegd in nota's of visies past niet in het stelsel van de Wro. Waar provinciale of nationale belangen in het geding zijn, geeft de wet bevoegdheden aan de provincies of het Rijk om die belangen te kunnen borgen. Maken zij gebruik van deze bevoegdheden dan zullen gemeenten hun beleid daarop moeten aanpassen. Maken zij geen gebruik van die bevoegdheden dan zijn gemeenten in principe vrij om hun beleid naar eigen inzicht vorm te geven. In uitzonderingsgevallen kunnen de provincies of het Rijk reactief optreden. Hiervoor zullen zij wel een sterke motivering kunnen overleggen.’

De provincie Limburg lijkt zich bewust van het risico dat ik hiervoor geschetst heb. Zo blijkt uit provinciale documenten dat rekening wordt gehouden met de mogelijkheid dat een

reactieve aanwijzing om voornoemde reden wordt vernietigd. De oplossing die wordt voorgesteld is eenvoudig:⁴⁷

‘Dan moet een andere aanpak worden gekozen die wél werkt of is toegestaan. Die flexibiliteit willen wij op voorhand claimen.’

5.3 Groningen

Provinciale staten van Groningen hebben de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 (hierna: de Omgevingsverordening) in maart 2011 gewijzigd. Ten aanzien van de intensieve veehouderij hebben zij de broekriem (nog) strakker aangetrokken. Van belang is art. 4.18 van de Omgevingsverordening:

‘(...)

1. Een bestemmingsplan voorziet niet in de nieuwvestiging van een hoofd- of neventak intensieve veehouderij.
2. Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een agrarisch bedrijf waar ten tijde van de inwerkingtreding van deze herziening reeds intensieve veehouderij wordt uitgeoefend en dat gelegen is binnen een op kaartbijlage 14 aangegeven:
 - a. wit gebied voorziet niet in een toename van stalvoeropervlakte ten behoeve van intensieve veehouderij;
 - b. geel gebied voorziet niet in een toename van stalvloeropervlakte ten behoeve van intensieve veehouderij tot een oppervlakte groter dan 5000m²;
 - c. groen gebied voorziet niet in een toename van stalvloeropervlakte voor zover groter dan 7500m².
3. Een bestemmingsplan als bedoeld in het tweede lid stelt regels die erin voorzien dat binnen gebouwen ten hoogste één bouwlaag gebruikt mag worden voor het houden van dieren.
4. Het in het tweede lid gestelde is niet van toepassing voor zover de toename van de stalvloeropervlakte noodzakelijk is om daarmee tegemoet te komen aan aangescherpte eisen op het gebied van milieu en dierenwelzijn en het aantal te houden dieren daarbij niet toeneemt.

In art. 4.51, eerste lid onder h van de Omgevingsverordening is de rechtstreekse werking van het vorenstaande geregeld. Behoudens voor zover uitbreiding van stalvloeropervlakte noodzakelijk is om tegemoet te komen aan aangescherpte eisen op het gebied van milieu en dierenwel-

44. *Kamerstukken I* 2007/08, 30 938, C, p. 19 e.v.

45. Eveneens *Kamerstukken I* 2007/08, 30 938, C, p. 19 e.v.

46. Overigens heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State voorshands geen probleem gezien in het geven van een reactieve aanwijzing in gevallen waarin de verordening (min of meer) in voorbereiding was, maar nog geen sprake was van een geldende verordening. Ik verwijs naar de uitspraken van de Afdeling van 20 oktober 2010 (*AB* 2010/298) en 2 februari 2011 (zaaknummers 200910224/1/R3 en 201009121/1/R3, www.raadvanstate.nl).

47. [Http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Ontwikkelingsplanologie/Nieuwe_wet_ruimtelijke_ordening/Afsprakenkaders](http://www.limburg.nl/Beleid/Ruimtelijke_Ontwikkeling_en_Volkshuisvesting/Ontwikkelingsplanologie/Nieuwe_wet_ruimtelijke_ordening/Afsprakenkaders).

zijn, is het verboden om ten behoeve van de uitoefening van intensieve veehouderij nieuwe agrarische bedrijfsgebouwen op te richten of bestaande agrarische bedrijfsgebouwen daarvoor aan te wenden of uit te breiden, indien dit leidt tot een grotere stalvloeroppervlakte dan de in art. 4.18 van de Omgevingsverordening per gebied vermelde.

Voor een goed begrip van de impact van deze regeling is van belang dat het overgrote deel van de provincie Groningen is aangewezen als wit gebied.

Er zijn verder overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen, al gaat de vergelijking met het overgangsrecht bij bestemmingsplannen⁴⁸ mank, nu aan het overgangsrecht geen rechtstreekse rechten te ontnemen zijn, maar nadere besluiten vereist zijn. Anderzijds is het overgangsrecht juist ruimer dan bij een bestemmingsplan, nu meer rekening gehouden wordt met gewekt vertrouwen. Ingevolge art. 6.5, vierde lid van de Omgevingsverordening kunnen gedeputeerde staten verklaren geen bedenkingen te hebben (in de zin van art. 2.27 van de Wabo) tegen het bij omgevingsvergunning afwijken van de rechtsreeks werkende bepaling (art. 4.51, eerste lid onder h van de Omgevingsverordening), mits hen gebleken is dat voor 15 december 2010 'een vergunningaanvraag is ingediend, dan wel niet is ingediend, maar wel de procedure in het kader van de 'bouwblok op maat' methode aantoonbaar is gestart en daarom nog geen vergunningaanvraag is ingediend'. Voorts zijn gedeputeerde staten op de voet van art. 6.5, vijfde lid van de Omgevingsverordening bevoegd om, voor zover in een bestemmingsplan dat voor inwerkingtreding van het nieuwe art. 4.18 van de Omgevingsverordening overeenkomstig art. 3.8 van de Wro in procedure is gebracht, regels zijn opgenomen die hiermee in strijd kunnen zijn, op een met redenen omkleed verzoek van burgemeester en wethouders ontheffing te verlenen.

Het is niet helder want onder vergunningaanvraag dient te worden verstaan. Welke vergunning wordt bedoeld? Kan het bijvoorbeeld ook een milieuvergunning zijn? Dient het een ontvankelijke aanvraag te betreffen? Wat wordt verder verstaan onder de procedure voor de bouwblok op maat methode? Heeft men het oog gehad op de bestemmingsplanprocedure of kan het ook het vooroverleg betreffen? Op het overgangsrecht kom ik verderop bij de Noord-Brabantse verordening terug.

De Groningse aanpak is straf te noemen.⁴⁹ Het wit gebied is, zoals ik reeds aangaf, veruit het grootste gebied. Met name ten aanzien van bestaande bedrijven in het wit gebied lijkt de schoen te wringen. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten kunnen worden ontleend. Bij een inperking van bestaande rechten dient het bestuursorgaan uiterst zorgvuldig te werk te gaan.⁵⁰ Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling dient aan bestaande bedrijven in beginsel wel voldoende mogelijkheden te worden geboden om ook op termijn levensvatbaar en rendend te kunnen zijn.⁵¹ Er zal steeds een materiële aanleiding moeten zijn om beperkingen op te leggen, bijvoorbeeld de aanwijzing van (zeer) kwetsbare gebieden als bedoeld in de Wet ammoniak en veehouderij.⁵²

Van belang is voorts dat indien een beperking gemotiveerd kan worden met een materiële aanleiding, daarmee nog niet zonder meer sprake van een goede ruimtelijke ordening. De 'planwetgever' en het hogere bestuursorgaan dat een bevoegdheid op de voet van de Wro aanwendt (bijvoorbeeld het vaststellen van een ruimtelijke verordening) dienen zich er van te vergewissen of het financiële nadeel aan

de zijde van de veehouder(s) gecompenseerd wordt. Ik verwijs hierbij naar de uitspraak van de Afdeling van 3 september 2003.⁵³

'(...) Wel is de Afdeling van oordeel dat dit voorschrift ten onrechte niet de mogelijkheid biedt het bouwvlak te vergroten in die gevallen, waarin de continuïteit van een niet-grondgebonden bedrijf in het geding is en er geen alternatieve oplossing is. Dit klemte te meer nu het inzicht in de (on)gewenste ontwikkelingen voor reconstructie van de zandgronden ten tijde van het bestreden besluit nog niet vaststond en een beleidskader voorzien van de nodige flankerende maatregelen ontbrak. De gemeenteraad was zich dit blijkens de overwegingen van het vaststellingsbesluit bewust. (...)'

Een intensieve veehouder in een wit gebied kan zijn stalvloeroppervlak niet meer uitbreiden, ongeacht de omvang van het huidige stalvloeroppervlak.⁵⁴ Weliswaar is een uitbreiding vanwege eisen op het gebied van milieu en dierenwelzijn nog mogelijk,⁵⁵ maar een dergelijke aanpassing zonder dat tegelijkertijd het aantal dieren wordt uitgebreid zal bedrijfseconomisch gezien veelal niet haalbaar zijn. De betreffende veehouderij zal evenwel aangepast moeten worden, onder andere vanwege de milieu- en welzijnseisen. Indien niet wordt aangepast, resteert slechts één optie: staken. Verplaatsen naar een ander gebied (geel of groen) is, nog afgezien van de daar geldende maximale oppervlakten, geen optie. Nieuwvestiging is immers uitgesloten.⁵⁶ De verordening lijkt dus een koude sanering van de intensieve veehouderij met zich te brengen, althans voor zover niet verder dan de provinciegrenzen gekeken wordt.

De Groningse aanpak zoals die blijkt uit de Omgevingsverordening verschilt dan ook op een belangrijk punt met de sanering van intensieve veehouderij elders in het land. Ik verwijs hierbij naar de concentratiegebieden (de reconstructiegebieden) en neem de hiervoor aan de orde gestelde intensieve veehouderij in een wit gebied die zijn bedrijf dient aan te passen aan milieu- en welzijnseisen weer als voorbeeld. Het wit gebied zou kunnen worden vergeleken met een extensiveringsgebied. Een extensiveringsgebied is een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat wonen of natuur, waar uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij onmogelijk is.⁵⁷ In de concentratiegebieden wordt de intensieve veehouderij evenwel perspectief geboden in de landbouwontwikkelings-

48. Vgl. art. 3.2.1 e.v. van het Bro.

49. Zo wordt ook geoordeeld in het bericht 'Groningen treedt streng op tegen intensieve veeteelt', www.vromtotaal.nl, 11 maart 2011.

50. Bijvoorbeeld ABRS 20 mei 2009, zaaknummer 200800791/1, www.raadvanstate.nl.

51. Vgl. r.o. 2.7.1.2. van ABRS 4 september 2002, zaaknummer 199900480/1, www.raadvanstate.nl.

52. Vgl. ABRS 30 januari 2002, zaaknummer 200100325/1, www.raadvanstate.nl.

53. *Agr.r.* 2003, 5182.

54. Art. 4.18, tweede lid onder a van de Omgevingsverordening.

55. Art. 4.18, vierde lid van de Omgevingsverordening.

56. Art. 4.18, eerste lid van de Omgevingsverordening.

57. Art. 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.



gebieden (in dezelfde of een aangrenzende regio). De landbouwontwikkelingsgebieden hebben het primaat landbouw. Daar is uitbreiding, hervestiging en nieuwvestiging mogelijk.⁵⁸ Aldus wordt een koude sanering voorkomen. De Groningse variant kent evenwel geen landbouwontwikkelingsgebieden.

De Groningse regeling is in belangrijke mate ingegeven door de huidige maatschappelijke discussie over de ethische aspecten van megastallen (waarover hierna meer) en het risico van de verspreiding van (dier)ziekten. Ten aanzien van het risico van de verspreiding van dierziekten is van belang dat volgens de meest recente jurisprudentie van de Afdeling hierin geen aanleiding kan worden gezien om de intensieve veehouderij aan banden te leggen. Ik verwijs naar de uitspraak van de Afdeling van 1 december 2010:⁵⁹

‘(...) 2.3. [appellant] en anderen voeren aan dat het plan met het oog op de risico’s voor de volksgezondheid in verband met Q-koorts in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, nu het ter plaatse een uitbreiding van de bestaande geitenhouderij mogelijk maakt. Volgens hen had de raad deze uitbreiding niet moeten toestaan. 2.3.1. De raad betoogt dat ook ziekten als varkenspest en mond- en klauwzeer niet hebben geleid tot de definitieve sluiting van stallen en dat de problemen rondom Q-koorts uiteindelijk zullen verminderen. Voorts is volgens de raad per 19 december 2009 de vestiging en uitbreiding van geiten- en schapehouderijen stilgelegd. Ter beperking van het risico van verspreiding van Q-koorts zullen extra voorschriften worden opgenomen in de milieuvergunning voor de geitenhouderij met betrekking tot gedragsregels, regels voor het houden van dieren, regels voor de afvoer en opslag van mest en gier en regels inzake het voorkomen van de aantrekking van insecten en ongedierte, aldus de raad. 2.3.2. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de risico’s van Q-koorts voor de volksgezondheid geen aanleiding geven om de uitbreiding niet toe te staan. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten zijn regeling primair vindt in andere wetgeving en dat voorts aan de milieuvergunning voorschriften kunnen worden verbonden die de gevolgen voor de volksgezondheid voorkomen dan wel beperken. [appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat op die manier de risico’s voor de volksgezondheid niet afdoende zouden kunnen worden beperkt.(...)’

Eerder had de Afdeling ten aanzien van een wijzigingsplan ex art. 3.6 van de Wro al in gelijke zin geoordeeld⁶⁰. Het komt er dus op neer dat het risico van verspreiding van (dier)ziekten volgens (inmiddels) vaste jurisprudentie van de Afdeling een ruimtelijk relevant aspect is, maar dat de regeling hiervan primair via een andere toetsingskader (de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren) dient plaats te vinden. Tegen die achtergrond is het niet goed denkbaar dat met de angst voor de verspreiding van (dier)ziekten als argument, het overgrote deel van de intensieve veehouderij in de provincie Groningen op slot mag worden gezet. Gezien het vorenstaande zijn veel Groningse intensieve veehouders in beginsel in een planologisch nadeligere positie komen te verkeren. Onder andere ten aanzien van de rechtstreeks werkende regels zijn de intensieve veehouders ge-

noodzaakt om een verzoek om planschadevergoeding (volgens de Wro: tegemoetkoming in schade) in te dienen (art. 6.1, tweede lid sub e van de Wro biedt hiervoor de basis) bij burgemeester en wethouders. Deze kunnen echter voor rekening van de provincie komen.⁶¹ Gelet op het rigoureuze effect van de planologische wijziging zou het wel eens om aanzienlijk bedragen kunnen gaan.

5.4 Noord-Brabant

De provincie Noord-Brabant heeft, mede als gevolg van burgerinitiatieven, het reconstructiebeleid⁶² heroverwogen en op onderdelen aangepast. Op 19 maart 2010 behandelde provinciale staten het burgerinitiatief inzake negatieve gevolgen schaalvergroting intensieve veehouderij. Tijdens deze vergadering werd een voorbereidingsbesluit genomen waardoor er een onmiddellijke bouwstop voor de intensieve veehouderij in werking trad. Dit vooruitlopend op de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: ‘de Verordening ruimte’).⁶³ De Verordening ruimte bevat een, ten opzichte van onder andere de reconstructieplannen, vrij drastische beleidswijziging.

(...) Artikel 9.4 Regels voor landbouwontwikkelingsgebieden

1. Een bestemmingsplan dat is gelegen in een landbouwontwikkelingsgebied bepaalt dat:
 - a. Nieuwvestiging van een intensieve veehouderij niet is toegestaan;
 - b. Hervestiging van en omschakeling naar intensieve veehouderij zijn toegestaan;
 - c. Binnen gebouwen ten hoogste één bouwlaag gebruikt mag worden voor het houden van dieren met uitzondering van volière- en scharrelstallen voor legkippen waar ten hoogste twee bouwlagen gebruikt mogen worden;
 - d. Bouwblokken voor intensieve veehouderij die kleiner zijn dan 1,5 hectare tot een omvang van ten hoogste 1,5 hectare mogen uitbreiden;
 - e. Ingeval van uitbreiding op grond van d ten minste 10% van het bouwblok wordt aangewend voor een goede landschappelijke inpassing;
 - f. De bouw van een voorziening voor het opwekken van duurzame energie door middel van biomassa-vergisting ten behoeve van een agrarisch bedrijf is toegestaan.
2. Tot het tijdstip waarop het bestemmingsplan dat in overeenstemming is met het eerste lid, onder c, in werking is getreden, geldt de regel dat binnen gebouwen ten hoogste één bouwlaag gebruikt mag worden

58. Art. 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

59. Zaaknummer 200910297/1/R3, www.raadvanstate.nl.

60. ABRS 3 november 2010 (zaaknummer 200909182/1/R2, www.raadvanstate.nl). Zie voor nog een ander voorbeeld: ABRS 9 februari 2011, zaaknummer 200907470/1/R3, www.raadvanstate.nl.

61. Art. 6.8 van de Wro.

62. Het beleid op grond van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

63. Deze verordening is in twee fasen vastgesteld. Daarom wordt gesproken van de Verordening ruimte fase 1 en de Verordening ruimte fase 2. In deze bijdrage zal gerefereerd worden aan de geconsolideerde tekst zoals die geldt met ingang van 8 maart 2011.

voor het houden van dieren, met uitzondering van volière- en scharrelstallen voor legkippen waar ten hoogste twee bouwlagen gebruikt mogen worden.

3. In afwijking van het eerste lid, onder d, is voor bouwblokken die op 20 maart 2010 een omvang hebben van 1,5 hectare en geheel zijn benut, éénmalig uiterlijk tot 1 januari 2013 vergroting van het bouwblok boven de 1,5 hectare toegestaan om te kunnen voldoen aan de huisvestingseisen voortvloeiend uit het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij en uit de op grond van de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren gestelde eisen.

4. Gedeputeerde Staten kunnen ontheffing verlenen van het eerste lid, onder d, voor een bestemmingsplan dat voorziet in uitbreiding van een bouwblok ten behoeve van een intensieve veehouderij tot ten hoogste 2,5 hectare omvang van het bouwblok binnen door hen aangewezen landbouwontwikkelingsgebieden of delen daarvan. (...)

Zoals gezegd, vormt het vorenstaande een aanzienlijke aanscherping ten opzichte van het tot voor kort geldende beleid voor de intensieve veehouderij zoals dat (onder meer) is vastgelegd in de reconstructieplannen. Op grond van deze plannen mocht nieuwvestiging rechtstreeks worden toegestaan (nu is ontwikkeling nog enkel op bestaande locaties mogelijk), waren etagegebouwen niet verboden en mochten bouwblokken tot 2,5 hectare rechtstreeks worden toegestaan.⁶⁴ Bouwblokken groter dan 2,5 hectare waren niet toegestaan.

Tegelijkertijd is uitgesproken dat van de 48 de landbouwontwikkelingsgebieden er 40 niet of deels niet geschikt worden geacht en dat derhalve nog nadere beleidswijzigingen zullen volgen. Ook de reconstructieplannen zullen hiertoe in een later stadium herzien worden.

Op dit moment gelden de reconstructieplannen evenwel nog onverkort. Dit doet de vraag rijzen of wel de juiste volgorde is gehanteerd. Hadden niet eerste de reconstructieplannen herzien moeten worden? In het reconstructieplan wordt beleid ontwikkeld ter bevordering van een goede ruimtelijke structuur, in het bijzonder met betrekking tot landbouw, natuur, bos, landschap, recreatie, water, milieu en infrastructuur, alsmede ter verbetering van een goed woon-, werk- en leefklimaat en van de economische structuur.⁶⁵ Het reconstructieplan is een bijzondere rechtsfiguur op basis van de Reconstructiewet concentratiegebieden, die naast de Wro staat. Dit ligt slechts anders indien onderdelen van het plan rechtstreeks doorwerken op basis van art. 27 van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Van rechtstreekse doorwerking is bij de Noord-Brabantse reconstructieplannen geen sprake, zo blijkt onder andere uit de uitspraak van de Afdeling van 14 oktober 2009.⁶⁶ In deze uitspraak heeft de Afdeling het volgende overwogen:

‘(...) De rechtbank heeft op zichzelf terecht overwogen dat het onderscheid dat de Afdeling in haar uitspraak van 30 mei 2007 met het in stand laten van de begrenzing van de integrale zoneringsgebieden voor de intensieve veehouderij, waarvan de extensiveringsgebieden deel uitmaken, heeft gemaakt tussen de werking enerzijds en de begrenzing anderzijds, niet zonder betekenis moet worden geacht. De rechtbank heeft daaraan evenwel ten onrechte de betekenis gehecht dat de doorwerking ingevolge art. 27 van

de Rwc voor die gebieden in stand is gebleven. De uitspraak van de Afdeling van 30 mei 2007 dient, gelet op de daaraan ten grondslag gelegde en hiervoor weergegeven overwegingen, zo te worden opgevat dat met de vernietiging van het besluit tot vaststelling van het reconstructieplan, voor zover art. 27 van de Rwc van toepassing is verklaard op de werking van de integrale zoneringsgebieden intensieve veehouderij, de planologische doorwerking ingevolge art. 27 van de Rwc van de in het reconstructieplan opgenomen deel ‘integrale zoneringsgebieden voor de intensieve veehouderij’ in haar geheel is komen te vervallen. In dit verband is van belang de overweging dat de in paragraaf 11.6.1. deel B van het reconstructieplan opgenomen beleidsuitspraken te weinig concreet zijn voor het aanmerken van (delen van) het reconstructieplan als vrijstelling als bedoeld in artikel 19 van de WRO, zodat met het van toepassing verklaren van artikel 27 van de Rwc op deze beleidsuitspraken, aan de voorwaarden voor toepassing van de in die bepaling vervatte doorwerkingsregeling niet is voldaan. Gelet op artikel 27, eerste lid, van de Rwc, gelden vorenbedoelde delen van het reconstructieplan dan ook evenmin als voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 21 van de WRO. De enkele aanwijzing van het gebied, waarin het perceel is gelegen, als extensiveringsgebied, kan er dan ook niet toe leiden dat voor aanvragen om bouwvergunning voor binnen dat gebied te realiseren bouwplannen een aanhoudingsplicht, als bedoeld in artikel 50, eerste lid, van de Woningwet geldt. Daartoe dient een afzonderlijke bestemmingsplanprocedure te worden gevolgd, bij de vaststelling en toetsing waarvan, zoals de Afdeling in voormelde uitspraak heeft overwogen, de beleidsuitspraken over het grondgebruik binnen de zoneringsgebieden intensieve veehouderij worden betrokken.(...)’

De reconstructieplannen (en het daarin vervatte beleid) zijn mijns inziens na inwerkingtreding van de Verordening ruimtelijk onverminderd relevant. Het betreft ruimtelijk relevant beleid waaraan getoetst moet worden. De koppeling tussen het reconstructieplan en het beleid op basis van de Wro is geregeld in art. 16, tweede lid van de Reconstructiewet concentratiegebieden. Daarin is bepaald dat ten aanzien van onderdelen van het reconstructieplan die een afwijking inhouden van een provinciale structuurvisie, de vaststelling van het reconstructieplan geldt als besluit tot herziening van de structuurvisie. Verder is art. 45 van de Reconstructiewet concentratiegebieden van belang, op grond waarvan het bestuursorgaan dat bevoegd is te besluiten op een aanvraag die wordt ingediend in het kader van de uitvoering van het reconstructieplan, hierbij het reconstructieplan in acht moet nemen (in acht nemen, een imperatieve formulering dus). Geldt deze verplichting ook indien om een ontheffing van de verordening wordt verzocht? Zou het systeem, gelet op de hiervoor aangehaalde bepalingen, niet zo uitgelegd moeten worden dat eerst een herziening van de reconstructieplannen plaats dient te vinden volgens de specifiek daarvoor in

64. Zie bijvoorbeeld p. 239 van Deel B van het reconstructieplan Peel en Maas.

65. Art. 4 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

66. Zaaknummer 200902723/1/H1, www.raadvanstate.nl.

de Reconstructiewet concentratiegebieden opgenomen procedures, waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor de reconstructiecommissies⁶⁷, provinciale staten (eveneens) vaststellen⁶⁸, maar daarnaast de goedkeuring van 'Onze Ministers' vereist is⁶⁹. En wat is de consequentie indien provinciale staten deze weg omzeilen en een ruimtelijke verordening vaststellen, waarmee het reconstructiebeleid wordt gewijzigd. Zou gesproken moeten worden van détournement de pouvoir en/of détournement de procédure? In ieder geval acht ik de aanpak van bijvoorbeeld de provincie Overijssel zuiverder. Provinciale Staten van Overijssel hebben in hun verordening opgenomen dat bestemmingsplannen voor gebieden die zijn opgenomen in het reconstructieplan, voor wat betreft de mogelijkheden van bebouwing en het gebruik van gronden en opstallen, in overeenstemming dienen te zijn met het reconstructieplan.⁷⁰

Ook de Verordening ruimte kent overgangsrecht. Voor landbouwontwikkelingsgebieden geldt bijvoorbeeld het volgende. Mits de daartoe strekkende aanvraag voor ontheffing voor 1 januari 2011 is ingediend, kunnen gedeputeerde staten in geval van een verplaatsing van een intensieve veehouderij ontheffing verlenen voor een bestemmingsplan dat voorziet in nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een landbouwontwikkelingsgebied. Daarvoor dient te worden aangetoond dat reeds voor 20 maart 2010 voldoende concrete initiatieven waren ontplooid met het oog op de verplaatsing van de veehouderij. Daarvan is sprake, indien voor 20 maart 2010 het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat planologische medewerking aan deze verplaatsing zou worden verleend. Gerechtvaardigd vertrouwen kan vervolgens slechts worden aangenomen voor zover (onder andere) sprake is van een voor 20 maart 2010 ingediende schriftelijke aanvraag tot verplaatsing van een intensieve veehouderij naar een concrete locatie en waarvan het college van burgemeester en wethouders dan wel de raad dan wel een daartoe krachtens een voor 20 maart 2010 genomen mandaatbesluit bevoegde ambtenaar schriftelijk te kennen heeft gegeven hieraan zijn medewerking te verlenen of het college van burgemeester en wethouders dan wel de raad voor 20 maart 2010 een planologische procedure voor de verplaatsing van een intensieve veehouderij voor een concrete locatie heeft opgestart.⁷¹

Mits de daartoe strekkende aanvraag voor ontheffing voor 1 april 2011 is ingediend, kunnen gedeputeerde staten in geval van een uitbreiding van een intensieve veehouderij ontheffing verlenen voor een bestemmingsplan dat voorziet in de uitbreiding van een bouwblok tot ten hoogste 3 hectare. Ook hierbij geldt de voorwaarde dat voor 20 maart 2010 voldoende concrete initiatieven waren ontplooid. Daarvan is sprake, indien voor 20 maart 2010 het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat planologische medewerking aan deze verplaatsing zou worden verleend. De criteria voor het gerechtvaardigde vertrouwen zijn gelijk aan de hiervoor gesetste.⁷²

Anders dan het hiervoor aan de orde gestelde Groningse overgangsrecht wordt niet gesproken van vergunningaanvraag. Wat moet dan worden verstaan onder het begrip schriftelijke aanvraag? Wordt hiermee een verzoek van een belanghebbende een besluit te nemen bedoeld (conform art. 1:3, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht)? En welk besluit wordt dan bedoeld met het 'verplaatsingsbesluit'? Nu geen enkel besluit de verplaatsing als rechtsgevolg heeft, ligt het voor de hand dat niet enkel een aanvraag

om vergunning kwalificeert als een schriftelijke aanvraag in de zin van het overgangsrecht, maar dat ook andere documenten hiervoor in aanmerking kunnen komen, denk aan overeenkomsten, verzoeken om vrijstelling, ontheffing, wijziging en bestemmingsplanherziening. Zeker is dat echter niet. Verder is het nog maar zeer de vraag of de strikte termijnen waarbinnen om ontheffing moet zijn verzocht, zich wel verdragen met het karakter van overgangsrecht. Een rechtstreekse aanspraak ligt meer voor de hand.

Van zowel het Noord-Brabantse als het Groningse overgangsrecht moet gezien het vorenstaande gezegd worden dat het niet volstrekt helder en daarmee rechtszeker is. Indien de verordeningen in zoverre in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel zijn, komt de onverbindendheid in beeld. In dat geval is de regeling immers in strijd met een hoger rechtsbeginsel. De verbodsbepaling (in het hiervoor gegeven voorbeeld: art. 9.4 van de Verordening ruimte) zou dan hetzelfde lot moeten delen. Hierbij kan worden verwezen naar de wetsgeschiedenis, waaruit volgt dat hoge eisen gesteld moeten worden aan het overgangsrecht.⁷³

'(...) Zoals elke normstelling, vergen ook algemene (kwaliteits)eisen aan bestemmingsplannen een goede motivering. Het rechtszekerheidsbeginsel verplicht ertoe dat die algemene verbindende voorschriften tevens zorgvuldig voorzien in overgangsrechtelijke bepalingen. Daaraan zal dus een structurele aandacht moeten worden gegeven. Daarbij zal het algemene uitgangspunt gelden dat gevestigde rechten en belangen, alsmede gerechtvaardigde verwachtingen worden geëerbiedigd. Als hoofdregel zal daarbij kunnen gelden dat het bestaande gebruik zal kunnen worden gecontinueerd. Er zullen zich evenwel ook situaties kunnen voordoen waarbij van die hoofdregel moet worden afgeweken als het gaat om bestaande bebouwing of vormen van gebruik die, gelet op de doelstellingen van het ruimtelijk beleid die in de algemene regeling worden genormeerd, als zeer storend moeten worden aangemerkt en er gegronde redenen zijn om aan de rechten van de grondgebruiker minder gewicht toe te kennen dan aan de na te streven beleidsdoelstellingen. In dergelijke gevallen gelden voor het overgangsrecht natuurlijk nog hogere eisen van formulering en motivering. (...)'

6. Het Rijk

6.1 Beleid

Op rijksniveau is nog geen structuurvisie als bedoeld in art. 2.3 van de Wro vastgesteld. De Minister van Infrastructuur en milieu heeft bij brief van 22 februari 2011⁷⁴ de rijks-

67. Art. 6 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

68. Art. 16 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

69. Art. 17 van de Reconstructiewet concentratiegebieden.

70. Art. 2.9.2 van de Omgevingsverordening Overijssel 2009.

71. Art. 9.5 van de Verordening ruimte.

72. Art. 9.6 van de Verordening ruimte.

73. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3.

74. *Kamerstukken II* 2010/11, 32660, nr. 1.

structuurvisie infrastructuur en milieu aangekondigd. Deze zal een concrete, bondige actualisatie van het mobiliteits- en ruimtelijke ordeningsbeleid bevatten, aldus de minister. De minister heeft in deze brief aangegeven dat zij de ruimtelijke ordening meer over wil laten aan andere overheden en hiertoe decentralisatie-afspraken maken. Dat volgde ook reeds uit een brief van de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu.⁷⁵

‘(...) De in het Regeerakkoord aangekondigde voorstellen om de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten pakken wij actief op. Het is één van de 17 hervormingen en stelselherzieningen van dit kabinet. Om deze hervorming tot een succes te maken is het van belang heldere afspraken te maken over de taakverdeling met nadruk op ‘decentraal wat kan’. Tegelijkertijd willen wij bestuurlijke drukte voorkomen: ‘je gaat erover of niet’. Dat betekent dat het aantal rijksregels omlaag gaat en dat duidelijk moet worden waar het rijk verantwoordelijkheid draagt voor resultaten, waar taken gedecentraliseerd kunnen worden en waar de rijksinzet kan stoppen. Zo ontstaat ruimte voor decentrale overheden om eigen afwegingen en ruimtelijke keuzes te maken, bijvoorbeeld in relatie tot de uiteenlopende bevolkingsontwikkeling (groei, stagnatie en krimp). Het rijk stelt alleen kaders waar dat nodig is; voor het overige ontstaat ruimte voor gebiedsgericht maatwerk. Zo kunnen provincies hun regierol waarmaken en komen tot een integrale benadering en combinatie van functies. In lijn hiermee gaat het kabinet ook voor het milieubeleid uit van realistische doeleinden die recht doen aan onze Europese verplichtingen, maar gaan niet verder gaan dan dat. Dat creëert niet alleen ruimte voor decentrale overheden, maar ook kansen voor het Nederlandse bedrijfsleven. (...)’

Met de nieuwe structuurvisie worden in ieder geval de nota's Mobiliteit en Ruimte, die thans ingevolge art. 9.1.2, eerste lid van de Invoeringswet Wro kwalificeren als structuurvisies, vervangen.

6.2 Normstelling

De algemene maatregel van bestuur als bedoeld in art. 4.3, eerste lid van de Wro staat inmiddels bekend als de ‘AMvB Ruimte’. De officiële aanduiding is het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening. Hiervan is op dit moment, bijna drie jaren na de inwerkingtreding van de Wro, nog slechts een ontwerp. Beleidsvoornemens uit de Nota Ruimte en andere voormalige planologische kernbeslissingen⁷⁶ zijn opgenomen in de ontwerp-AMvB Ruimte voorzover nationale belangen aanwezig werden geacht. Het ligt voor de hand dat de rijksstructuurvisie infrastructuur en milieu wijzigingen met zich zal brengen voor de AMvB Ruimte.

Vooralsnog zijn het dus nog steeds de planologische kernbeslissingen op de voet van art. 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) (zoals de Nota ruimte) waarmee de lagere overheden (provincies en gemeenten) rekening moeten houden, nu deze gelijkgesteld zijn met een structuurvisie.⁷⁷ Indien en voorzover de planologische kernbeslissingen concrete beleidsbeslissingen bevatten, worden de lagere overheden rechtsreeks gebonden.⁷⁸

6.3 Het voorbeeld: intensieve veehouderij

Vooraf de motie Thieme en Jacobi⁷⁹ heeft recentelijk veel stof doen opwaaien. Onder verwijzing naar het brede maatschappelijke debat over megastallen⁸⁰ dat de staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie (hierna: EL&I) heeft toegezegd en de verschillende burgerinitiatieven over dit onderwerp is verzocht een voorbereidingsbesluit te nemen waarmee een moratorium op de bouw van megastallen wordt afgekondigd. Dat over dit onderwerp verschillend gedacht kan worden blijkt uit het feit dat het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) een moratorium op de bouw van ministallen geëist heeft.⁸¹ Wat hiervan ook zij, ik stel vast dat de staatssecretaris van EL&I vooralsnog niets wil weten van een dergelijk ingrijpen door het rijk, hetgeen ook niet verbaast gezien het regeerakkoord waarin, zoals hiervoor reeds werd gememoreerd, is opgenomen dat de ruimtelijke ordening meer moet worden overgelaten aan de provincies en de gemeenten. Recent berichtte hij de Tweede Kamer nog als volgt:⁸²

‘(...) Provincies en gemeenten zijn verantwoordelijk voor het ruimtelijk beleid. Zij bepalen bijvoorbeeld hoe groot een bouwblok maximaal mag zijn en of meer dan één bouwlaag toegestaan is. Daarmee wordt regionaal en lokaal geïnterpreteerd wat de maximaal toelaatbare omvang van een megalocatie is. Wat wordt ervaren als acceptabel voor de omgeving hangt af van verschillende factoren. Hoeveel dieren worden er op de locatie gehouden? Past het bijvoorbeeld in het landschap? Hoe ziet de sociale en economische structuur in het gebied eruit? Hebben omwonenden last van geurhinder, fijnstof? Dit verschilt van gebied tot gebied. (...)’

Naast de motie Thieme en Jacobi is de motie Grashoff en Van Veldhoven van belang.⁸³ Zij hebben de regering verzocht om in overleg te treden met provincies en gemeenten om gedurende de maatschappelijke discussie die de staatssecretaris LE&I organiseert, niet mee te werken aan bestem-

75. Brief van 26 november 2010, kenmerk IenM/BSK-2010/33455.

76. Als bedoeld in art. 2a van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud).

77. Art. 9.1.2, eerste lid van de Invoeringswet Wro.

78. Art. 9.1.2, tweede lid van de Invoeringswet Wro jo. art. 2a, eerste lid van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud).

79. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 286, 472.

80. Een heldere definitie van megastal ontbreekt voorshands, laat staan dat er een juridische zou zijn. De staatssecretaris van EL&I spreekt kennelijk liever van megalocatie (de omvang van een bedrijf op één locatie). Er komen kennelijk twee normen in aanmerking: (i) een omvang van 300 Nederlandse Grootte Eenheid (NGE) (Megastallen in beeld, Wageningen Universiteit, 2007) en (ii) een omvang van 500 NGE (Boegbeelden en buitenbeentjes, RLG, 2006). Overigens is de NGE recent weer vervangen door de standaardopbrengst (SO) in euro's (*Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 46).

81. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 46, p. 2.

82. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 46, p. 10.

83. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 46, p. 5.

mingsplanwijzigingen voor stallen groter dan 300 NGE en één bouwlaag.

Bij brief van 15 maart 2011 heeft de staatssecretaris van LE&I beide moties als volgt afgedaan:⁸⁴

‘(...) Alle reconstructieprovincies kennen beperkingen voor niet-grondgebonden veehouderij door ruimtelijke zonering. Daarnaast zijn er door veel provincies, mede naar aanleiding van recente discussies en burgerinitiatieven, aanvullende maatregelen genomen zoals een verbod op nieuwvestiging, uitbreidingsverboden of beperkingen van bouwblokken. Deze maatregelen beperken de ontwikkelmogelijkheden van grootschalige niet-grondgebonden veehouderij al aanzienlijk. Ik wil tegemoet komen aan de wens van de Tweede Kamer om tijdens de maatschappelijke dialoog megastallen mogelijk ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan. Tegen die achtergrond zal ik de motie van de leden Grashoff en Van Veldhoven (28 286, nr. 488) onder de aandacht brengen van provincies en gemeenten met het verzoek gedurende de maatschappelijke discussie over megastallen niet mee te werken aan nieuwe aanvragen waarbij bestemmingsplanwijzigingen nodig zijn voor stallen groter dan 300 NGE en meer dan één bouwlaag. Hiermee wordt feitelijk een tijdelijke stop op megastallen nagestreefd, zoals in de motie van de leden Thieme en Jacobi (28 286, nr. 472) wordt gevraagd. Het nemen van een voorbereidingsbesluit heeft in het licht van de eerder beschreven beperkende maatregelen in de verschillende provincies en mijn hierboven aangekondigde voornemen relatief weinig meerwaarde. Bovendien heb ik enkele principiële bezwaren tegen het nemen van een voorbereidingsbesluit in deze fase. Een voorbereidingsbesluit enkel om ontwikkelingen te stoppen is niet mogelijk. Een dergelijk besluit moet gevolgd worden door een AMvB waarin het ruimtelijk rijksbeleid ten aanzien van megastallen wordt verankerd. De vraag óf het Rijk met een AMvB komt en welke inhoud deze zal hebben moet echter nog bepaald worden. Dit gebeurt mede op basis van de maatschappelijke discussie. Tegen die achtergrond is het in dit stadium nemen van een voorbereidingsbesluit oneigenlijk en juridisch kwetsbaar. Daarnaast staat een voorbereidingsbesluit haaks op de huidige situatie waarbij de verantwoordelijkheid voor ruimtelijk beleid primair bij provincies en gemeenten is belegd. Het regeerakkoord ondersteunt bestemming van deze situatie. (...)’

De staatssecretaris wenst (vooralsnog) dus geen voorbereidingsbesluit op rijksniveau. Een voorbereidingsbesluit lijkt in het geschetste geval ook helemaal niet mogelijk te zijn. Het voorbereidingsbesluit van de minister wordt genomen op basis van art. 4.3, vierde lid van de Wro jo. art. 3.7 van de Wro en houdt niet meer in dan dat wordt aangegeven dat algemene regels worden voorbereid⁸⁵ Voorts dient (onder andere) te worden aangegeven voor welk gebied het geldt.⁸⁶ Daar wringt de schoen. Het is immers niet reëel om te veronderstellen dat vooraf kan worden ingeschat voor welke percelen in Nederland het voorbereidingsbesluit moet gelden. Er zal niet aan ontkomen kunnen worden om grofmazig gebieden aan te wijzen. Het effect is dan dat alle aanvragen om omgevingsvergunning voor de betreffende gebieden, voorzover er geen weigeringsgrond is, moeten worden aan-

gehouden.⁸⁷ Op deze problematiek heeft Nijmeijer reeds gewezen in het kader van de Noord-Brabantse en Overijsselse voorbereidingsbesluiten in verband met Q-koorts.⁸⁸ In die voorbereidingsbesluiten was opgenomen dat een plicht tot aanhouding van een beslissing op een aanvraag om (toen nog) bouwvergunning alleen bestond als de aanvraag betrekking had op een schapen- of geitenhouderij. Nijmeijer stelt mijns inziens terecht dat een dergelijke beperking in strijd is met de Wro.

7. Afronding

Het meest geschikte overheidsorgaan is in beginsel het laagste overheidsniveau omdat op dit niveau bij ruimtelijke normstelling beter rekening kan worden gehouden met relevante feiten en omstandigheden, zo volgt uit de wetsgeschiedenis van de Wro.⁸⁹ Maar wat komt in de praktijk van deze theorie terecht? In ieder geval lijkt het criterium provinciale belangen niet of nauwelijks een beperkende werking op te leveren. Krap drie jaren na de inwerkingtreding van de nieuwe Wro, heeft het er alle schijn van dat de provincies het verlies van het bovengemeentelijk toezichtsinstrumentarium (onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud) gold een goedkeuringsvereiste bij een bestemmingsplan en het vereiste van een verklaring van geen bezwaar bij een ‘art. 19 WRO-vrijstelling’) gecompenseerd hebben door verordeningen vast te stellen. Tevens is gebruik gemaakt van de gelegenheid om het beleid bij te stellen. Dat geldt in ieder geval voor het in deze bijdrage behandelde thema, de regulering van de intensieve veehouderij. Om twee redenen kan zelfs vastgesteld worden dat de gemeentes thans in sommige gevallen volstrekt buiten spel zijn gezet en dus slechter af zijn dan onder de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud).

In de eerste plaats is de rechtstreekse werking van onderdelen van de provinciale ruimtelijke verordeningen van belang. Zo zijn bijvoorbeeld in Groningen vanwege de rechtstreekse werking van de regeling voor de intensieve veehouderij in de Omgevingsverordening, de bestemmingsplannen voor het buitengebied overruled, terwijl diverse gemeenten juist nieuwe bestemmingsplannen voor het buitengebied hadden vastgesteld. Veelal zijn in die bestemmingsplannen via een ‘bouwblok op maat methode’ bouwblokken en maximale bebouwingsoppervlakten toegekend. Vervolgens is aan burgemeester en wethouders op basis van art. 3.6 van de Wro de bevoegdheid toegekend om, vanzelfsprekend onder voorwaarden, meer bouwvolume toe te staan. Temeer nu het wit gebied het overgrote deel van de provincie Groningen betreft, hebben deze bestemmingsplannen in zoverre weinig betekenis meer. Gedeputeerde staten beslissen of zij de ontheffing⁹⁰ gaan verlenen. Burgemeester en wethouders en de gemeenteraad hebben in die gevallen geen rol van betekenis meer.

84. *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 46, p. 15.

85. Art. 4.3, vierde lid van de Wro.

86. Art. 3.7, tweede lid van de Wro.

87. Art. 3.3, eerste lid onder a van de Wabo.

88. A.G.A. Nijmeijer, ‘Provinciale voorbereidingsbesluiten in verband met Q-koorts deugen niet’, *TBR* 2010/43.

89. *Kamerstukken II* 2002/03, 28 916, nr. 3, p. 4 en 11.

90. Zie nader over de ontheffingsbevoegdheid: Korsse e.a., ‘De provinciale ontheffingsbevoegdheid in algemene regels nader bezien’, *Gst.* 2010,10.

In de tweede plaats is van belang dat tegen de verordening niet overeenkomstig de regels van het bestemmingsplan kan worden opgekomen. Er is geen uitzondering geregeld en dus geldt de hoofdregel: geen beroep tegen een verordening. Wat resteert is een indirecte toetsing. Gelet op het exceptieve karakter van de toetsing in dat geval zal een verordening niet snel onverbindend zijn. Uitgesloten is het anderszijds niet. Zo lijkt er bijvoorbeeld ten aanzien van de Groningse en Noord-Brabantse verordening op onderdelen sprake te zijn van strijd met hogere rechtsbeginselen (bijvoorbeeld het rechtszekerheidsbeginsel). Ten aanzien van Noord-Brabant is verder van belang dat wel erg gemakkelijk voorbij is gegaan aan de Reconstructiewet concentratiegebieden. Of de soep ook zo heet gegeten zal worden, zal moeten worden afgewacht.

Met name de gemeente en de provincie concurreren in de behandelde voorbeelden met elkaar om de bevoegdheden. Het rijk laat de regierol vooralsnog over aan de provincie. Zou het rijk de regierol naar zich toe willen trekken, dan zal het criterium nationale belangen bepalen in hoeverre dat mogelijk is. Wanneer het gaat om de hoogte van een reclamemast, lijken die belangen afwezig. Maar daar waar het gaat om de (grootschalige) intensieve veehouderij, is dat minder evident, zeker wanneer bedacht wordt dat belangen complementair kunnen zijn.