

gende 'dat registratie van de overdracht van varkensrechten een noodzakelijke voorwaarde is om de publiekrechtelijke rechtstoestand in overeenstemming te brengen met de privaatrechtelijke verhoudingen'. Hoewel uit deze overweging wel blijkt dat de privaatrechtelijke rechtstoestand kan verschillen van de publiekrechtelijke, meende het college toch 'dat voor de beantwoording van de vraag of de onderhavige varkensrechten in de faillissementsboedel vallen, niet beslissend is of zich voor de faillissementsdatum een wijziging in de privaatrechtelijke verhoudingen heeft voorgedaan, maar of die wijziging op de faillissementsdatum door registratie van de overdracht langs publiekrechtelijke weg was geëffectueerd.' Het CBB baseert zich op art. 35 Faillissementswet (waarin over 'levering' wordt gesproken, waarmee mijns inziens derhalve slechts de privaatrechtelijke levering kan zijn aangeduid) en op Hoge Raad 9 april 2004, NJ 2004, 331. In dat geval ging het om visvergunningen en -contingenten. Deze waren verkocht, maar de kopen ging failliet voordat de vergunningen op naam van de koper waren gesteld. In r.o. 3.4.2 van dit arrest vindt men dezelfde formulering als het CBB hanteert. Een verschil tussen visvergunningen en varkensrechten is er wel: de visserijregelgeving kent de overdracht van vergunningen niet. In het arrest van 2004 wordt ook nog gerefereerd aan een eerder arrest inzake een vergunning voor de exploitatie van een benzinepomp (HR 16 mei 1997, NJ 1998, 238 m.nt. MS). De uitspraken daarin hebben volgens de HR in 2004 geen algemeen karakter. Erg helder is de lijn van de Hoge Raad intussen niet, waar het kennelijk ook nog nodig is om 'de strekking van art. 35 lid 1 Fw' in de motivering te betrekken. De rechtbank volstaat met de constatering dat het om een ander feitencomplex ging. De rechtbank volgt in casu eigenlijk de redenering van de andere kant: de oorspronkelijke terbeschikkingstelling van de varkensrechten op grond van de pachtovereenkomst hield geen levering in, de tenaamstelling van de rechten bij de pachter was slechts nodig om de rechten te kunnen gebruiken, bij het einde van de pacht is dus ook geen teruglevering noodzakelijk en de curator had moeten meewerken aan de registratie op naam van de gewezen verpachter. De publiekrechtelijke registratie van een varkensrecht maakt iemand nog geen eigenaar. Daarvoor is wel nodig dat een gebruiksrecht ten aanzien van varkensrechten mogelijk wordt geacht, hetgeen het Hof nog niet aannam. Ik vind de benadering van de Rechtbank Zutphen juridisch zuiverder dan die van het hof: privaatrecht is iets anders dan publiekrecht. Zij sluit ook beter aan bij de praktijk, waarin huur of 'lease' van productierechten, waarbij het niet de bedoeling is dat de rechten in het vermogen van de huurder vallen, aan de orde van de dag is, evenals (bijvoorbeeld) de inbreng in gebruik en genot in een vennootschap. Toch is het wel gewenst om voortaan in dat soort overeenkomsten uitdrukkelijk aandacht te besteden aan de privaatrechtelijke levering. In de omschreven pachtovereenkomst is dat niet gebeurd, zodat deze, zoals het hof doet, ook anders gelezen kan worden: een levering met verplichte teruglevering. Maar in alle gevallen zou ik menen dat de publiekrechtelijke registratie niet bepaald is voor de privaatrechtelijke verhoudingen. Als dat de bedoeling was, had de wetgever dat moeten regelen. En dat was nu juist niet de bedoeling.

D.W. Bruil

Ruimtelijke ordening

5702

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 22 augustus 2012, zaaknummer 201200117/1/A1 (Helmond)
(mrs. D.A.C. Slump, P.J.J. van Buuren, N.S.J. Koeman)

Provinciale ruimtelijke verordening. Reconstructieplan.

De Brabantse provinciale Verordening Ruimte is niet onverbindend wegens strijd met de Reconstructiewet. Het reconstructieplan mag via de verordening worden aangescherpt.

[Wet ruimtelijke ordening, art. 3.6, 4.1; Reconstructiewet, art. 11, 27; Verordening ruimte Noord-Brabant 2011, art. 9]

Met noot P.P.A. Bodden

Uitspraak op het hoger beroep van:

het college van burgemeester en wethouders van Helmond, appellant,
tegen de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 1 december 2011 in zaak nr. 11/2272 in het geding tussen:
[wederpartij]
en
het college.

1. Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 2011 heeft het college geweigerd aan [belanghebbende] bouwvergunning eerste fase te verlenen voor het oprichten van een kalkoenenstal op het perceel [locatie] te Helmond.

Bij besluit van 26 mei 2011 heeft het college het door [wederpartij] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 1 december 2011, verzonden op dezelfde dag, heeft de rechtbank het door [wederpartij] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 26 mei 2011 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft het college bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 4 januari 2012, hoger beroep ingesteld. Het heeft zijn hoger beroep aangevuld bij brief van 16 januari 2012.

[wederpartij] heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 12 juni 2012, waar het college, vertegenwoordigd door mr. P. Helmus, werkzaam bij de gemeente, en [wederpartij], bijgestaan door mr. G.H. Blom en mr. J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, zijn verschenen. Voorts is daar de provincie Noord-Brabant, vertegenwoordigd door mr. P.J.A.G. van Veldhoven, werkzaam bij de provincie, gehoord.

2. Overwegingen

2.1. Het bouwplan voorziet in uitbreiding van een in een extensiveringsgebied gelegen kalkoenunderhouding, om te kunnen voldoen aan de eisen ten behoeve van dierenwelzijn. In hoger beroep is niet in geschil dat het bouwplan in strijd is met het ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar geldende bestemmingsplan "Geledingszone Brouwhuis", omdat het de op de plankaart aangegeven bouwgrenzen over-

schrijdt. Voorts is in hoger beroep niet in geschil dat het verbod, neergelegd in art. 9.2, vierde lid, van de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: de Verordening), van toepassing is en dat het bouwplan daarmee in strijd is. Het college heeft om die reden geweigerd gebruik te maken van zijn bevoegdheid krachtens art. 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) om ontheffing te verlenen voor het overschrijden van de bouwgrenzen en bouwvergunning geweigerd wegens strijd met art. 56a, tweede lid, van de Woningwet, gelezen in verbinding met art. 44, eerste lid, onder c.

2.2. Ingevolge art. 1 van de Rwc wordt onder extensiveringsgebied verstaan een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat wonen of natuur, waar uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van in ieder geval intensieve veehouderij onmogelijk is of in het kader van de reconstructie onmogelijk zal worden gemaakt. Ingevolge art. 4.1, derde lid, van de Wro kunnen bij of krachtens een verordening, als bedoeld in het eerste lid, regels worden gesteld die noodzakelijk zijn om te voorkomen dat in de verordening begrepen gronden of bouwwerken minder geschikt worden voor de verwezenlijking van het doel van de verordening zolang geen bestemmingsplan of beheersverordening, als bedoeld in het tweede lid, in werking is getreden.

Ingevolge art. 9.2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Verordening bepaalt een bestemmingsplan dat is gelegen in een extensiveringsgebied, dat bouwblokken voor intensieve veehouderij ten hoogste de omvang hebben zoals opgenomen in bestemmings-, uitwerkings- of wijzigingsplannen waarover gedeputeerde staten een onherroepelijk besluit tot goedkeuring van dat plan hebben genomen ná 17 juli 1992 en vóór 22 april 2005, alsmede de bouwrechten waaraan vanaf 22 april 2005 planologische medewerking is verleend.

Ingevolge het derde lid geldt, in afwijking van het eerste lid, onder c en d, dat in een bestemmingsplan is vastgelegd dat het percentage dat de grootte van het deel van het bouwblok aangeeft dat ten hoogste bebouwd mag worden ten behoeve van een intensieve veehouderij, overeenkomt met de bebouwing ten behoeve van een intensieve veehouderij welke aanwezig of in uitvoering was dan wel gebouwd mag worden krachtens een verleende vergunning gebaseerd op een volledige en ontvankelijke bouwaanvraag in overeenstemming met het geldend bestemmingsplan op de peildatum 1 oktober 2010.

Ingevolge het vierde lid geldt, tot het tijdstip waarop het bestemmingsplan dat in overeenstemming is met het derde lid in werking is getreden, de regel dat vergroting van de bebouwing ten behoeve van intensieve veehouderij welke op de peildatum 1 oktober 2010 aanwezig of in uitvoering was, dan wel gebouwd mag worden krachtens een verleende vergunning gebaseerd op een volledige en ontvankelijke bouwaanvraag in overeenstemming met het geldend bestemmingsplan, niet is toegestaan.

2.3. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat art. 9.2, vierde lid, van de Verordening verbindende kracht mist wegens strijd met de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: Rwc).

2.3.1. Aan een algemeen verbindend voorschrift, zoals neergelegd in de Verordening, kan verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel.

2.3.2. Vaststaat dat het perceel, waarop het bouwplan is voorzien, in het plangebied van het reconstructieplan "De Peel, correctieve herziening" in een extensiveringsgebied, als bedoeld in art. 1 van de Rwc, ligt. Niet in geschil is dat het reconstructieplan zowel rechtstreeks doorwerkende, als niet rechtstreeks doorwerkende elementen bevat. Ten aanzien van extensiveringsgebieden bevat het reconstructieplan, voor zover thans van belang, de beleidsuitspraak dat uitbreiding van bouwblokken is toegestaan om te kunnen voldoen aan de door de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren en de daarop gebaseerde besluiten gestelde huisvestingseisen. Bij de Verordening heeft de provincie de beleidsuitgangspunten van het reconstructieplan aangescherpt. Niet in geschil is dat de aangevraagde uitbreiding in strijd is met het rechtstreeks werkende verbod in art. 9.2, vierde lid, van de Verordening. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 16 mei 2007 in zaak nr. 200506286/1, met betrekking tot het reconstructieplan "De Peel"; www.raadvanstate.nl), is de in art. 27 van de Rwc vervatte doorwerkingsregeling niet van toepassing op de beleidsuitspraken in het reconstructieplan over het grondgebruik binnen de zonerings intensieve veehouderij, aangezien deze door de bestemmingsplanwetgever nog nader onderzoek, vaststelling van de feiten, beoordeling en (belangen) afweging tot op perceelsniveau vergen. Dat deze beleidsuitspraken niettemin bij de vaststelling en toetsing van bestemmingsplannen worden betrokken, doet er niet aan af dat ervan kan worden afgeweken, zonder dat daarvoor de in de Rwc neergelegde procedure dient te worden gevolgd. Reeds hierom leidt de omstandigheid dat art. 9.2, vierde lid, van de Verordening afwijkt van de hierboven genoemde beleidsuitspraak niet tot het oordeel dat het college de Verordening wegens strijd met de Rwc buiten toepassing had dienen te laten. Voorts bestaat geen grond voor het oordeel dat de provincie niet in redelijkheid tot vaststelling van de Verordening heeft kunnen komen.

Gelet op het vorenstaande heeft het college, door strijd met de Verordening ten grondslag te leggen aan de weigering gebruik te maken van zijn bevoegdheid krachtens art. 3.6 van de Wro ontheffing te verlenen van het bestemmingsplan ten behoeve van het bouwplan, zijn besluit van een voldoende motivering voorzien. De rechtbank heeft dit niet onderkend. Het betoog slaagt.

2.3.3. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond verklaren.

2.4. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State Recht doende in naam der Koningin:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch van 1 december 2011 in zaak nr. 11/2272;
- III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep ongegrond.

Noot

In deze uitspraak staat de verhouding tussen het reconstructieplan (art. 11 van de Reconstructiewet concentratiegebieden) en de Noord-Brabantse Verordening ruimte (een ver-

ordening op de voet van art. 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening) centraal.

Een kalkoehouder heeft een bouwvergunning aangevraagd. Op grond van het reconstructieplan, welk plan in casu overigens geen weigeringsgrond is voor de bouwvergunning, heeft de kalkoehouder nog bouw mogelijkheden. De Verordening ruimte bevat echter voor zijn bedrijf stringenter regels. Een belangrijk verschil is bijvoorbeeld dat de Verordening ruimte, anders dan het reconstructieplan, een eenmalige uitbreiding van de bebouwing ten behoeve van dierenwelzijn niet toestaat. Burgemeester en wethouders hebben de bouwvergunning geweigerd vanwege strijd met art. 9.2, vierde lid van de Verordening ruimte, zijnde een rechtstreekse werkende bepaling als bedoeld in art. 4.1, derde lid van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Op grond hiervan is vergroting van de bebouwing ten behoeve van intensieve veehouderij welke op de peildatum 1 oktober 2010 aanwezig of in uitvoering was, dan wel gebouwd mocht worden krachtens een verleende vergunning gebaseerd op een volledige en ontvankelijke bouwaanvraag in overeenstemming met het geldende bestemmingsplan, niet toegestaan tot het moment waarop het bestemmingsplan is aangepast aan de Verordening ruimte.

Het komt er dus op neer dat aan het beleid dat is vervat in het reconstructieplan op (onder andere) dit punt (uitbreiding in extensiveringsgebieden) geen betekenis meer toekomt. Immers, de Verordening ruimte vormt in zoverre een rechtstreekse weigeringsgrond. In dit tijdschrift is eerder de vraag aan de orde gesteld of het reconstructieplan op deze manier buiten spel gezet mag worden. Ik verwijs kortheids halve naar mijn preadvies 'Wie ordent de ruimte in het landelijk gebied? Een concurrentie van bevoegdheden.' (*Agr.r.* 2011, p. 165 e.v.).

In deze zaak heeft de Rechtbank 's-Hertogenbosch eerder geoordeeld dat de relevante bepalingen van de Verordening ruimte vanwege strijd met de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: Rcw) onverbindend zijn (zie haar uitspraak van 1 december 2011, *LJN* BU6561). De rechtbank 's-Hertogenbosch heeft hiertoe – kort weergegeven – overwogen dat de Rcw een bijzondere wet is, dat de besluitvorming tot wijziging van een reconstructieplan met waarborgen is omkleed, dat aan een beleidsuitspraak uit het reconstructieplan (alhoewel deze niet rechtstreeks doorwerkt) juridische betekenis toekomt nu deze bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet worden betrokken en dat het derhalve niet zo kan zijn dat een dergelijke uitspraak als gevolg van de inwerkingtreding van de Verordening ruimte betekenisloos kan worden.

De Afdeling kiest evenwel voor een andere benadering. Zij stelt in de eerste plaats vast dat op de beleidsuitspraak van het reconstructieplan waar de kalkoehouder zich op beroept (kort gezegd: uitbreiding ten behoeve van dierenwelzijn) de doorwerkingsregel ex art. 27 van de Reconstructiewet concentratiegebieden niet van toepassing is. Derhalve kan van de regel worden afgeweken (bijvoorbeeld bij bestemmingsplan, maar ook via de algemene regels ex art. 4.1 van de Wro) zonder herziening van het reconstructieplan. Vervolgens volstaat de Afdeling met de overweging dat er geen grond bestaat voor het oordeel dat de provincie niet in redelijkheid tot vaststelling van de verordening heeft kunnen komen. Dit is, mede gezien de eerdere uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch, mijns inziens wel erg kort door de bocht. Kan de kalkoehouder in redelijkheid vol-

ledig op slot gezet worden (zelfs geen uitbreiding enkel ten behoeve van het dierenwelzijn, dus wel meer oppervlakte, niet meer dieren)? En wat blijft er bij deze benadering over van het specifieke karakter (bijzondere wet met eigen waarborgen) waaraan de rechtbank 's-Hertogenbosch (mijns inziens terecht) refereerde? Wat hiervan ook zij, de Afdeling heeft de knoop doorgemaakt. Met algemene regels mag worden afgeweken van de Rcw en het reconstructieplan. Zie voor een ander voorbeeld op dezelfde dag: AbRS 22 augustus 2012, zaaknummer 201203080/1/A1. Het is evenwel niet uitgesloten dat de Afdeling in een andere zaak, waar een andere regel van de Verordening ruimte aan de orde is, wel zal oordelen dat de provincie niet in redelijkheid tot vaststelling had kunnen komen. Hierbij kan gedacht worden aan de veehouder die zijn bedrijf in een extensiveringsgebied heeft gestaakt, opnieuw wenst op te richten in een landbouwontwikkelingsgebied, maar gedwarsboemd wordt door de Verordening ruimte. Voorts is met deze uitspraak niet gezegd dat de Verordening ruimte deugt voor zover het de lopende zaken (het overgangsrecht) betreft. Ook hierover zal de Afdeling nog moeten oordelen. Zie over deze laatste punten mijn recente bijdrage 'De provinciale ruimtelijke verordening en de 'megastal', Een korte terug- en vooruitblik' (*Agr.r.* 2012, p. 95 e.v.).

Tot slot: dat het ook anders kan lopen blijkt uit de Overijsselse situatie. Ingevolge art. 2.9.2, eerste lid van de Omgevingsverordening Overijssel 2009 dienen 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 te zijn met het reconstructieplan. Aldus heeft het reconstructieplan juist een zwaardere juridische positie gekregen (zie bv. AbRS 18 juli 2012, zaaknummer 201005104/1/R2).

P.P.A. Bodden