

## **Wel sprake van een provinciaal belang. Geen noodzaak tot het geven van een reactieve aanwijzing. Exceptieve toetsing algemeen verbindende voorschrift...**

ABRVs 13-09-2017, ECLI:NL:RVS:2017:2480, m.nt. P.C.M. Heinen

### **Essentie**

**Wel sprake van een provinciaal belang. Geen noodzaak tot het geven van een reactieve aanwijzing. Exceptieve toetsing algemeen verbindende voorschriften van provinciale verordening. (Hilvarenbeek)**

### **Samenvatting**

*Wat betreft het betoog van [appellant sub 1] dat zijn belangen onvoldoende zijn betrokken bij de reactieve aanwijzing overweegt de Afdeling als volgt. Het geven van een reactieve aanwijzing is een discretionaire bevoegdheid, waarbij het college een zorgvuldige afweging dient te maken van de betrokken belangen. Het college heeft onder meer toegelicht dat het provinciale beleid, dat ten grondslag ligt aan de algemene regels uit de Verordening 2014, is dat bestaande veehouderijen in "Bestaand stedelijk gebied" geen uitbreidingsruimte krijgen, ook niet voor nevenfuncties zoals een akkerbouwbedrijf.*

*Naar het oordeel van de Afdeling is de uitbreiding van het bouwvlak en daarbij behorende planregels die voorzien in bebouwing, in dit geval niet in strijd met deze doelstellingen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de uitbreiding nodig is voor de verplaatsing van bestaande kuilvoerplaten, die nu buiten het bouwvlak gelegen zijn, en voor het oprichten van sleufsilo's ten behoeve van mestopslag, die nu onder de stallen plaatsvindt. De te verplaatsen kuilvoerplaten en de voorziene sleufsilo's komen verder van het gebied te liggen dat is aangeduid als "Bestaand stedelijk gebied", zodat niet aannemelijk is dat hierdoor het woon- en leefklimaat binnen het "Bestaand stedelijk gebied" meer zal worden aangetast dan in de huidige situatie. Daarbij is nog van belang dat de uitbreiding van het bouwvlak niet een uitbreiding van de veestapel mogelijk maakt, nu dat door middel van aanduidingen op de verbeelding en in de planregels is uitgesloten. Bovendien zullen de bestaande kuilvoerplaten uit de "Ecologische hoofdstructuur" als bedoeld in de Verordening 2014, zoals ten tijde van belang, worden verplaatst, hetgeen in overeenstemming is met artikel 5 van de Verordening 2014, waarin onder meer is bepaald dat een bestemmingsplan in het gebied "Ecologische hoofdstructuur" strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden. Verder beoogt [appellant sub 1] met de voorziene sleufsilo's te voldoen aan de eisen uit de Meststoffenwet met betrekking tot het opslaan van mest en zal er een einde komen aan het transport van mest naar opslagruimte op percelen in de omgeving, zoals dat nu plaats heeft. Op grond van voornoemde omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het geven van een reactieve aanwijzing in dit concrete geval noodzakelijk was. Het betoog van [appellant sub 1] slaagt.*

### **Partij(en)**

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Diessen, gemeente Hilvarenbeek,
  2. de raad van de gemeente Hilvarenbeek,
- en  
het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant,  
verweerder.

### **Uitspraak**

### **Procesverloop**

Bij besluit van 26 april 2016 heeft het college de raad een reactieve aanwijzing te geven, als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, met betrekking tot het door de raad bij besluit van 17 maart 2016 vastgestelde bestemmingsplan "[locatie] te Baarschot".

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en de raad beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Het college en [appellant sub 1] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 24 november 2016, waar [appellant sub 1], bijgestaan door ing. J.B.M. Lauwerijssen, rechtsbijstandverlener te Tilburg, en ing. H.J.C. Smolders, en de raad, bijgestaan door eveneens ing. J.B.M. Lauwerijssen en vertegenwoordigd door J.J.M. Lubbers-Kluijtmans en J.M.M. van de Wiel, en het college, vertegenwoordigd door mr. G.C. Toenbreker en J.F.W.M. Dieden, zijn verschenen.

De Afdeling heeft aanleiding gezien om nadere inlichtingen van het college als bedoeld in artikel 8:45 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) te vragen. Op deze reactie van het college zijn [appellant sub 1] en de raad in de gelegenheid gesteld te reageren.

Vervolgens heeft de Afdeling aanleiding gezien voor een nadere zitting. Ter zitting op 18 mei 2017 zijn [appellant sub 1] en de raad, beide vertegenwoordigd door ing. J.B.M. Lauwerijssen, voornoemd, en ing. H.J.C. Smolders, de raad, eveneens vertegenwoordigd door J.J.M. Lubbers-Kluijtmans, en het college, vertegenwoordigd door mr. G.C. Toenbreker en ir. A.J.H. van Lent, verschenen.

## Overwegingen

### 1.

Het college heeft de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven die het ter bescherming van provinciale belangen met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk acht. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het college in redelijkheid van de noodzaak van het geven van een reactieve aanwijzing heeft kunnen uitgaan. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van die gronden of het bestreden besluit anderszins in overeenstemming is met het recht.

### Het plan en reactieve aanwijzing

### 2.

Het plan voorziet in een vergroting van het bouwvlak van 0,5 ha naar 1,48 ha, waardoor ten behoeve van de melkveehouderij en akkerbouwbedrijf de bestaande sleufsilo's en kuilvoerplaten verplaatst kunnen worden en een nieuwe opslagruimte kan worden opgericht. Om dit mogelijk te maken zijn planregels opgenomen. Binnen het noordelijk deel van het bouwvlak is een aanduiding "specifieke bouwaanduiding uitgesloten – gebouwen" opgenomen, waar sleufsilo's met een maximale oppervlakte van 4.000 m<sup>2</sup> zijn toegestaan. Verder is in de planregels bepaald dat stalruimte voor de veehouderij uitsluitend is toegestaan in de bestaande gebouwen en dat de nieuwe bedrijfsgebouwen alleen mogen worden gebruikt voor de stalling van landbouwmachines en de opslag van aardappelen en hooi en dergelijke.

De reactieve aanwijzing richt zich tegen de vergroting van het bouwvlak en tegen bepaalde onderdelen van artikel 3, lid 3.2.2 van de planregels, waarmee uitbreiding van bebouwing mogelijk wordt gemaakt. De reactieve aanwijzing heeft als gevolg dat de uitbreiding van het bouwvlak en de planregels die de uitbreiding van bebouwing mogelijk maken, geen deel uitmaken van het plan.

### Bestaand stedelijk gebied

### 3.

Het college heeft aan de reactieve aanwijzing primair ten grondslag gelegd dat het plan in zoverre in strijd is met artikel 4.11, aanhef en onder a, van de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2014 (hierna: Verordening 2014). Daartoe stelt het college dat het plan voorziet in een uitbreiding van een melkveehouderij in een gebied dat in de Verordening 2014 is aangeduid als "Bestaand stedelijk gebied". Volgens het college is voor het gehele perceel op grond van artikel 2, vierde lid, van de Verordening 2014 het strengste regime van toepassing en dat wil in dit geval zeggen artikel 4.11, aanhef en onder a, van de Verordening 2014. Evenmin is een uitbreiding van een nevenfunctie toegestaan.

### 3.1.

[appellant sub 1] betoogt dat de uitbreiding ten behoeve van de sleufsilo's, kuilvoerplaten en de opslagruimte noodzakelijk is voor het bedrijf. Hiervoor verwijst hij naar het advies van de Agrarisch Adviescommissie Bouwaanvragen van 16 februari 2012. Verder betoogt [appellant sub 1] dat de planregels verbieden dat met de uitbreiding meer dieren kunnen worden gehouden. Volgens [appellant sub 1] staat het de raad vrij om binnen het "Bestaand stedelijk gebied" een stedelijke ontwikkeling mogelijk te maken en zou het college zich niet mogen mengen in de bestemmingen die de raad wil toekennen. Ten onrechte heeft er geen concrete belangenafweging plaatsgevonden, waarbij [appellant sub 1] een vergelijking maakt met de reconstructieplannen. Volgens [appellant sub 1] missen artikel 2, vierde lid, en artikel 4.11, aanhef en onder a, van de Verordening 2014 verbindende kracht. Verder voert [appellant sub 1] aan dat de begrenzing van het bestaand stedelijk gebied bij zijn perceel rechtsonzeker is, aangezien het perceel door twee regimes wordt doorsneden. Voorts betoogt [appellant sub 1] dat niet eenduidig is wat onder het strengste regime als bedoeld in artikel 2, vierde lid, van de Verordening

2014 moet worden begrepen.

De raad betoogt dat in de planregels is bepaald dat de nieuwe bebouwing niet mag worden gebruikt als stalruimte voor dieren, maar alleen voor de opslag van landbouwmachines en de opslag van aardappelen en hooi en dergelijke. In het differentiatievlak binnen het bouwvlak is dit aangegeven.

## Provinciale algemene regels

### 3.2.

In de Verordening 2014, zoals die luidde ten tijde van belang, staan de volgende bepalingen.

Artikel 2, vierde lid, luidt:

“In geval meerdere bepalingen van deze verordening gelijktijdig van toepassing zijn op een aangeduid gebied of in het geval dat er meerdere bepalingen van toepassing zijn binnen één bouwperceel, geldt de meest beperkende bepaling tenzij in deze verordening uitdrukkelijk anders is bepaald.”

Artikel 4.11 luidt:

“Een bestemmingplan gelegen in bestaand stedelijk gebied bepaalt dat:

- a. uitbreiding van, vestiging van en omschakeling naar een veehouderij niet zijn toegestaan;
- b. de oppervlakte van de gebouwen, met uitzondering van de bestaande bedrijfswoning(en), ten hoogste de omvang heeft van de gebouwen die:
  - I. op 21 september 2013 legaal aanwezig of in uitvoering waren; of
  - II. gebouwd mogen worden krachtens een vóór 21 september 2013 verleende omgevingsvergunning; of
  - III. zijn gebaseerd op een vóór 21 september 2013 ingediende volledige en ontvankelijke aanvraag voor omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan.
- 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. de oppervlakte van de bouwwerken, geen gebouwen zijnde ten hoogste de omvang heeft van de bouwwerken, geen gebouwen zijnde die:
  - I. op 21 september 2013 legaal aanwezig of in uitvoering waren; of
  - II. gebouwd mogen worden krachtens een vóór 21 september 2013 verleende omgevingsvergunning; of
  - III. zijn gebaseerd op een vóór 21 september 2013 ingediende volledige en ontvankelijke aanvraag voor omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan;
- e. gebouwen, bijbehorende bouwwerken en andere permanente voorzieningen ten behoeve van een veehouderij worden geconcentreerd binnen het bouwperceel.”

Artikel 6.3, eerste lid, luidt:

“Een bestemmingsplan gelegen in de groenblauwe mantel kan voorzien in een uitbreiding van, een vestiging van of een omschakeling naar een veehouderij, mits:

- a. is geborgd dat ter plaatse alleen een zorgvuldige veehouderij is toegestaan;
- b. het bouwperceel ten hoogste 1,5 hectare bedraagt;
- c. de ontwikkeling vanuit een goede leefomgeving en gelet op de aspecten als benoemd in artikel 3.1, derde lid, inpasbaar is in de omgeving;
- d. is aangetoond dat de kans op cumulatieve geurhinder (achtergrondbelasting) op geurgevoelige objecten, in de bebouwde kom niet hoger is dan 12% en in het buitengebied niet hoger is dan 20%, tenzij er -indien blijkt dat de achtergrondbelasting hoger is dan voornoemde percentages- maatregelen worden getroffen door de veehouderij die tot een daling leiden van de achtergrondbelasting, welke ten minste de eigen bijdrage aan de overschrijding van de achtergrondbelasting compenseert;
- e. is aangetoond dat de achtergrondconcentratie, vermeerderd met de bijdrage van het initiatief, een jaargemiddelde fijnstofconcentratie (PM10) op gevoelige objecten veroorzaakt van maximaal 31,2 µg/m<sup>3</sup>;
- f. de landschappelijke inpassing tenminste 10% van de omvang van het bouwperceel omvat;
- g. de toelichting van het bestemmingsplan een verantwoording bevat dat een zorgvuldige dialoog is gevoerd, gericht op het betrekken van de belangen van de omgeving in de planontwikkeling.”

## Toepassing provinciale algemene regels

### 3.3.

Het perceel van [appellant sub 1] en het bouwvlak liggen gedeeltelijk binnen het "Bestaand stedelijk gebied" en gedeeltelijk binnen de "Groenblauwe mantel" als bedoeld in de Verordening 2014. Dat geldt ook voor het bouwperceel als bedoeld in artikel 4.11 onder e van de Verordening 2014. Uit de regels van de Verordening 2014 volgt dat uitbreiding van een veehouderij binnen het "Bestaand stedelijk gebied" niet is toegestaan en dat uitbreiding van een veehouderij binnen de "Groenblauwe mantel" onder voorwaarden is toegestaan. Het college heeft de reactieve aanwijzing onder andere gebaseerd op het verbod om binnen het "Bestaand stedelijk gebied" een veehouderij uit te breiden, waarbij het op grond van artikel 2, vierde lid, van de Verordening 2014 de regels van het "Bestaand stedelijk gebied" als meest beperkende bepaling van toepassing acht op het gehele perceel.

### 3.4.

In de toelichting op de Verordening 2014 staat dat artikel 2, vierde lid, is opgenomen voor de gevallen waarbij meerdere bepalingen uit de verordening gelijktijdig van toepassing zijn. Als voorbeeld wordt gegeven de zogenaamde doorsneden bouwpercelen. Binnen één bouwperceel geldt dan op grond van de bepaling het zwaarste regime, tenzij uitdrukkelijk anders is bepaald, aldus de toelichting.

De Afdeling stelt vast dat door de toepassing van artikel 2, vierde lid, van de Verordening 2014 binnen het gehele bouwperceel de regels van het "Bestaand stedelijk gebied" gelden.

## Provinciaal belang

### 3.5.

De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 1] dat het college zich niet zou mogen mengen in het gebied "Bestaand stedelijk gebied" aldus dat het "Bestaand stedelijk gebied" geen provinciaal belang raakt, maar uitsluitend een gemeentelijk belang. De Afdeling overweegt, dat gelet op het bepaalde in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro niet valt in te zien dat het provinciebestuur zich niet in redelijkheid het belang van het voorkomen van een inbreuk op de kwaliteit van het bestaand stedelijk gebied in Noord-Brabant als een provinciaal belang heeft kunnen aantrekken. In dat verband is van betekenis dat provinciale staten het met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk hebben geacht terzake algemene regels op te nemen die voorkomen dat veehouderijen kunnen uitbreiden in bestaand stedelijk gebied. Dat een provinciaal belang kan zijn gemoeid bij een stedelijk gebied en zich niet beperkt tot het buitengebied volgt reeds uit de uitspraak van de Afdeling van 20 oktober 2010, [ECLI:NL:RVS:2010:BO1178](#). Het betoog faalt.

## Exceptieve toetsing

### 3.6.

[appellant sub 1] betoogt dat artikel 2, vierde lid, en artikel 4.11, aanhef en onder a, van de Verordening 2014 en de begrenzing van het "Bestaand stedelijk gebied" in dit geval verbindende kracht missen, omdat er geen concrete locatiegebonden belangenafweging heeft plaatsgevonden en doorsneden bouwvlakken onder de voorheen geldende Reconstructiewet concentratiegebieden ook niet waren toegestaan.

### 3.7.

De Afdeling stelt vast dat artikel 2, vierde lid, artikel 4.11, aanhef en onder a, van de Verordening 2014 algemeen verbindende voorschriften zijn. Verder overweegt de Afdeling, in navolging van haar uitspraak van 18 november 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:3514](#), dat ook de gebiedsbegrenzings van het "Bestaand stedelijk gebied" in de bij de Verordening 2014 behorende kaarten gelden als algemeen verbindend voorschrift.

Tegen een algemeen verbindend voorschrift staat volgens artikel 8:3, aanhef en onder a, van de Awb geen beroep open. Dit betekent echter niet dat de voornoemde artikelen en de gebiedsbegrenzing van de Verordening 2014 in het geheel niet kunnen worden getoetst. De verbindendheid van voornoemde onderdelen van de Verordening 2014 kan aan de orde komen via de exceptieve toetsing. Deze toetsing houdt in dat de rechter een niet door de formele wetgever gegeven voorschrift buiten toepassing dient te laten, indien dit voorschrift in strijd is met een hogere regeling. Een zodanig voorschrift kan voorts wegens strijd met een algemeen rechtsbeginsel buiten toepassing worden gelaten indien het desbetreffende overheidsorgaan, in aanmerking genomen de feitelijke omstandigheden en de belangen die aan dit orgaan ten tijde van de totstandbrenging van het voorschrift bekend waren of op grond van deugdelijk onderzoek behoorden te zijn, in redelijkheid niet tot vaststelling van dat voorschrift heeft kunnen komen. De rechter heeft echter niet tot taak om de waarde of het maatschappelijk gewicht dat aan de betrokken belangen moet worden toegekend, naar eigen inzicht vast te stellen. Het is aan het regelgevend bevoegd gezag de verschillende belangen en de feiten en omstandigheden die bij het nemen van een besluit inhoudende algemeen verbindende voorschriften betrokken zijn, tegen elkaar af te wegen.

Volgens de toelichting van de Verordening 2014 is de hoofdregel van het beleid voor het “Bestaand stedelijk gebied” dat het gemeentebestuur vrij is te voorzien in een stedelijke ontwikkeling binnen het bestaand stedelijk gebied. Alleen als daarvoor geen mogelijkheden bestaan, kan een stedelijke ontwikkeling buiten het bestaande stedelijke gebied plaatsvinden binnen daarvoor in de verordening aangeduide zoekgebieden. Er worden geen uitbreidingsmogelijkheden geboden voor veehouderijen, omdat het beleid, dat ten grondslag is gelegd aan de algemene regels in de Verordening 2014, er op is gericht de milieubelasting van veehouderijen op kwetsbare gebieden, waaronder steden en dorpen, te doen afnemen. Verder heeft het college toegelicht dat het verbod op uitbreiding voor veehouderijen in “Bestaand stedelijk gebied” in de Verordening 2014 is opgenomen omdat provinciale staten ten behoeve van een goed woon- en leefklimaat een (verdere) uitbreiding van agrarische bedrijven binnen de stedelijke structuur in beginsel minder passend vinden. Voor de begrenzing van het “Bestaand stedelijk gebied” is aangesloten bij de contouren van de bestaande bebouwingsstructuren, bebouwingsclusters en bebouwingslinten. Het college heeft toegelicht dat de contour bij het perceel van [appellant sub 1] langs de bestaande bebouwing is getrokken.

In hetgeen [appellant sub 1] heeft aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de Verordening 2014 wat betreft eerder genoemde bepalingen dan wel de begrenzing van het “Bestaand stedelijk gebied” in strijd is met artikel 4.1, eerste lid, van de Wro. Het betoog faalt.

### **Noodzaak tot het geven van een reactieve aanwijzing**

#### **3.8.**

Wat betreft het betoog van [appellant sub 1] dat zijn belangen onvoldoende zijn betrokken bij de reactieve aanwijzing overweegt de Afdeling als volgt. Het geven van een reactieve aanwijzing is een discretionaire bevoegdheid, waarbij het college een zorgvuldige afweging dient te maken van de betrokken belangen. Het college heeft onder meer toegelicht dat het provinciale beleid, dat ten grondslag ligt aan de algemene regels uit de Verordening 2014, is dat bestaande veehouderijen in “Bestaand stedelijk gebied” geen uitbreidingsruimte krijgen, ook niet voor nevenfuncties zoals een akkerbouwbedrijf.

#### **3.9.**

Naar het oordeel van de Afdeling is de uitbreiding van het bouwvlak en daarbij behorende planregels die voorzien in bebouwing, in dit geval niet in strijd met deze doelstellingen. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat de uitbreiding nodig is voor de verplaatsing van bestaande kuilvoerplaten, die nu buiten het bouwvlak gelegen zijn, en voor het oprichten van sleufsilo's ten behoeve van mestopslag, die nu onder de stallen plaatsvindt. De te verplaatsen kuilvoerplaten en de voorziene sleufsilo's komen verder van het gebied te liggen dat is aangeduid als “Bestaand stedelijk gebied”, zodat niet aannemelijk is dat hierdoor het woon- en leefklimaat binnen het “Bestaand stedelijk gebied” meer zal worden aangetast dan in de huidige situatie. Daarbij is nog van belang dat de uitbreiding van het bouwvlak niet een uitbreiding van de veestapel mogelijk maakt, nu dat door middel van aanduidingen op de verbeelding en in de planregels is uitgesloten. Bovendien zullen de bestaande kuilvoerplaten uit de “Ecologische hoofdstructuur” als bedoeld in de Verordening 2014, zoals ten tijde van belang, worden verplaatst, hetgeen in overeenstemming is met artikel 5 van de Verordening 2014, waarin onder meer is bepaald dat een bestemmingsplan in het gebied “Ecologische hoofdstructuur” strekt tot het behoud, herstel of de duurzame ontwikkeling van ecologische waarden en kenmerken van de onderscheiden gebieden. Verder beoogt [appellant sub 1] met de voorziene sleufsilo's te voldoen aan de eisen uit de Meststoffenwet met betrekking tot het opslaan van mest en zal er een einde komen aan het transport van mest naar opslagruimte op percelen in de omgeving, zoals dat nu plaats heeft.

Op grond van voornoemde omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het geven van een reactieve aanwijzing in dit concrete geval noodzakelijk was. Het betoog van [appellant sub 1] slaagt.

### **Grondgebonden veehouderij**

#### **4.**

Het college heeft aan de reactieve aanwijzing subsidiair ten grondslag gelegd dat het plan in strijd is met de artikelen 6.3 en 25.1, tweede lid, van de Verordening 2014, omdat onvoldoende is aangetoond dat sprake is van een grondgebonden veehouderij.

#### **4.1.**

[appellant sub 1] betoogt dat uit de gecombineerde opgave en het integrale mestrapport kan worden afgeleid dat er sprake is van een grondgebonden veehouderij. Deze stukken heeft hij naar aanleiding van een zienswijze van het college in de bestemmingsplanprocedure overgelegd.

De raad betoogt dat het bedrijf van [appellant sub 1] voldoet aan een van de voorwaarden zoals gesteld in de Verordening 2014 aan een grondgebonden veehouderij.



## 4.2.

Blijkens de kaart behorende bij de Verordening 2014 is een deel van het perceel aangeduid als "Beperkingen veehouderij". De voorziene uitbreiding ligt volledig binnen dit aangeduide gebied.

## Algemene regels en nadere regels

## 4.3.

Artikel 4.1 van de Wro luidde ten tijde van belang:

### "1.

Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen, van omgevingsvergunningen waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, omtrent de daarbij behorende toelichting of onderbouwing, alsmede omtrent de inhoud van beheersverordeningen. Daarbij kan worden bepaald dat een regel slechts geldt voor een daarbij aangegeven gedeelte van het grondgebied van de provincie. De kennisgeving van een besluit tot vaststelling van de verordening geschiedt tevens langs elektronische weg.

### 2.

Tenzij bij de verordening een andere termijn wordt gesteld, stelt de gemeenteraad binnen een jaar na inwerkingtreding van de verordening een bestemmingsplan of een beheersverordening vast met inachtneming van de verordening."

## 4.4.

Artikel 25.1 van de Verordening 2014 luidde ten tijde van belang:

### "1.

In afwijking van artikel 5.1, eerste lid onder c (bescherming ecologische hoofdstructuur), artikel 6.3 en artikel 7.3 (veehouderij) bepaalt een bestemmingsplan ter plaatse van de aanduiding "Beperkingen veehouderij" dat:

- a. uitbreiding van, vestiging van en omschakeling naar een veehouderij niet zijn toegestaan;
- b. de oppervlakte van de gebouwen, met uitzondering van de bestaande bedrijfswoning(en), ten hoogste de omvang heeft van de gebouwen die:
  - I. op 21 september 2013 legaal aanwezig of in uitvoering waren; of
  - II. gebouwd mogen worden krachtens een vóór 21 september 2013 verleende omgevingsvergunning; of
  - III. die zijn gebaseerd op een vóór 21 september 2013 ingediende volledige en ontvankelijke aanvraag voor omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan;
- c. de oppervlakte van de bouwwerken, geen gebouwen zijnde ten hoogste de omvang heeft van de bouwwerken, geen gebouwen zijnde die:
  - I. op 21 september 2013 legaal aanwezig of in uitvoering waren; of
  - II. gebouwd mogen worden krachtens een vóór 21 september 2013 verleende omgevingsvergunning; of
  - III. zijn gebaseerd op een vóór 21 september 2013 ingediende volledige en ontvankelijke aanvraag voor omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, die in overeenstemming is met het geldende bestemmingsplan.

### 2.

Het bepaalde in het eerste lid is niet van toepassing indien er sprake is van een grondgebonden veehouderij, waarop artikel 6.3 of artikel 7.3 van toepassing is.

### 3.

Artikel 7.12, derde lid, (mestbewerking) is ter plaatse van de aanduiding "Beperkingen veehouderij" niet van toepassing.

### 4.

Artikel 3.3 (afwijking in geval van maatwerk), is alleen van toepassing indien er sprake is van een veehouderij die blijvend beschikt over voldoende grond voor een veebezetting van 2 GVE per hectare of minder.”

Artikel 25.3 luidde ten tijde van belang:

“Gedeputeerde Staten stellen nadere regels vast inzake de voorwaarden waaraan een grondgebonden veehouderij moet voldoen, als bedoeld in artikel 25.1, tweede lid.”

#### 4.5.

Op grond van artikel 25 van de Verordening 2014 mag een bestemmingsplan binnen een gebied dat is aangeduid met “Beperkingen veehouderij” en “Groenblauwe mantel” niet voorzien in de uitbreiding van een veehouderij. Hierop is in artikel 25.1, tweede lid, van de Verordening 2014 een uitzondering gemaakt als een veehouderij als grondgebonden kan worden aangemerkt. In artikel 25.3 van de Verordening 2014 staat dat gedeputeerde staten nadere regels vaststellen inzake de voorwaarden waaraan een grondgebonden veehouderij moet voldoen, als bedoeld in artikel 25.1, tweede lid, van de Verordening 2014. Als nadere regels als hiervoor genoemd zijn opgesteld de Nadere regels Verordening ruimte – Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (versie 1.2) (hierna: de Nadere regels). De Brabantse Zorgvuldigheidsscore is een bijlage bij deze Nadere regels.

#### 4.6.

Artikel 8 van deze Nadere regels luidt:

“Een veehouderij als bedoeld in artikel 25.1, tweede lid, van de Verordening ruimte is grondgebonden wanneer het voldoet aan één van de volgende criteria:

1. De veebezetting bedraagt niet meer dan 2.75 GVE/ha, berekend over de grond die blijkens de gecombineerde opgave bij het bedrijf in gebruik is, voor zover gelegen binnen 15 kilometer van de bedrijfslocatie.
2. Tenminste 75% van de op het bedrijf geproduceerde mest, uitgedrukt in fosfaat, wordt aangewend op grond die blijkens de gecombineerde opgave bij het bedrijf in gebruik is, voor zover gelegen binnen 15 kilometer van de bedrijfslocatie. Een veehouder toont via de jaarlijkse gecombineerde opgave aan dat de veehouderij aan dit criterium voldoet.
3. Tenminste 95% van het ruwvoer (gras en mais), uitgedrukt in fosfaat, wordt gewonnen op grond die blijkens de gecombineerde opgave bij het bedrijf in gebruik is, voor zover gelegen binnen 15 kilometer van de bedrijfslocatie. Daarbij is tenminste 50% van het fosfaat in het rantsoen afkomstig uit ruwvoer (gras en mais). Een veehouder toont via een jaarlijkse rapportage uit BEX aan dat de veehouderij aan dit criterium voldoet.
4. Indien in de veehouderij dieren worden gehouden uitsluitend of in hoofdzaak ten behoeve van natuurbeheer.”

### Toepassing van de Nadere regels

#### 4.7.

Het perceel van [appellant sub 1] heeft in het plan de bestemming “Agrarisch” en voor een groot deel de aanduiding “specifieke vorm van agrarisch – overige veehouderijen”. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, aanhef en onder a, sub 1, van de planregels zijn deze gronden bestemd voor een agrarisch bedrijf en agrarisch gebruik, met dien verstande dat uitsluitend ter plaatse van voornoemde aanduiding een veehouderij is toegestaan, niet zijnde een intensieve veehouderij. Volgens de begripsbepaling moet onder een intensieve veehouderij worden verstaan een agrarisch bedrijf met een bedrijfsvoering die geheel of in overwegende mate in gebouwen plaatsvindt en gericht is op het houden van dieren. Hieronder valt niet een grondgebonden melkrundveehouderij. Onder een grondgebonden veehouderij moet volgens de begripsbepaling van de planregels worden verstaan een agrarisch bedrijf waarvan de productie geheel of hoofdzakelijk afhankelijk is van het voortbrengend vermogen van onbebouwde grond in de directe omgeving van het bedrijf. Afhankelijkheid van de grond kent hierbij de volgende aspecten: voederverzorging, mestafzet of het bieden van een natuurlijk substraat voor plantaardige teelten. Tussen partijen is niet in geschil dat uit de systematiek van het plan volgt dat het plan op het perceel van [appellant sub 1] een grondgebonden veehouderij mogelijk maakt.

Het college heeft aan de reactieve aanwijzing ten grondslag gelegd dat het bedrijf van [appellant sub 1] niet als grondgebonden veehouderij kan worden gezien, zodat een vergroting van het bouwvlak in strijd is met de provinciale regels.

#### 4.8.

De Afdeling stelt vast, dat zowel bij de verlening van een omgevingsvergunning tot afwijking als bij de vaststelling van een bestemmingsplan als uitzondering op het verbod voor een veehouderij om de bebouwing binnen “Groenblauwe mantel” en “Beperkingen Veehouderij” uit te mogen breiden geldt, dat sprake moet zijn van een grondgebonden veehouderij, als bedoeld in de Verordening 2014 en de Nadere regels. Ter zitting heeft het college toegelicht dat artikel 8, tweede lid en derde lid, van de Nadere regels op die manier zijn opgesteld dat hieraan steeds moet worden voldaan en dat dit met jaarlijkse cijfers moet worden aangetoond. Een veehouder moet dus jaarlijks aantonen dat hij aan één van de genoemde

voorwaarden voldoet en een grondgebonden veehouderij heeft. Verder heeft het college toegelicht dat een veehouder er voor kan kiezen om of bij de aanvraag van een omgevingsvergunning of gedurende het lopende jaar aan te tonen dat hij aan een van de gestelde criteria voldoet. Daarbij speelt een rol dat hij volgens het college bijvoorbeeld door middel van een betere inrichting van zijn bedrijf gedurende het jaar alsnog kan voldoen aan de Nadere regels.

In het kader van de vaststelling van dit bestemmingplan begrijpt de Afdeling de Nadere regels aldus dat een bestemmingplan alleen een uitbreiding van een veehouderij in "Groenblauwe mantel" en "Beperkingen veehouderij" kan toestaan, indien in het plan is gewaarborgd dat de veehouderij grondgebonden is en kan blijven.

In dat licht bezien dient beoordeeld te worden of de raad er ten tijde van de vaststelling van het plan van uit mocht gaan dat aan artikel 8, tweede of derde lid, van de Nadere regels uitvoering kon worden gegeven. Niet in geschil is dat [appellant sub 1] ten tijde van de vaststelling van het plan niet kon voldoen aan de criteria zoals genoemd in het eerste en vierde lid van artikel 8 van de Nadere regels. Deze leden zullen derhalve buiten bespreking blijven.

#### **4.9.**

In de zienswijze tegen het ontwerpplan heeft het college naar voren gebracht dat niet is aangetoond dat er sprake is van een grondgebonden veehouderij. Naar aanleiding daarvan heeft [appellant sub 1] de gecombineerde opgave 2014 ingediend met uitsneden van kaarten waarop zijn gronden met nummers zijn aangeduid. Het college heeft zowel in het bestreden besluit als ook in het verweerschrift bevestigd kennis te hebben genomen van deze stukken. De Afdeling stelt vast dat het college in de reactieve aanwijzing niet inzichtelijk heeft gemaakt aan welke criteria het bedrijf van [appellant sub 1] niet kan voldoen en waarom de raad het bedrijf niet had mogen bestemmen als grondgebonden veehouderij. De enkele herhaling van de desbetreffende leden van artikel 8 van de Nadere regels is daartoe onvoldoende. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de reactieve aanwijzing onvoldoende is gemotiveerd en niet met de te betrachten zorgvuldigheid tot stand is gekomen.

#### **4.10.**

In hetgeen [appellant sub 1] en de raad hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3:2 en artikel 3:46 van de Awb. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Met het oog op een finale geschillenbeslechting heeft de Afdeling aan het college gevraagd om de reactieve aanwijzing op dit onderdeel nader te motiveren en heeft de Afdeling nadere vragen gesteld. Het college heeft deze vragen beantwoord, waarop [appellant sub 1] en de raad in de gelegenheid zijn gesteld te reageren. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding te onderzoeken of de rechtsgevolgen in stand kunnen worden gelaten.

### **Artikel 8, tweede en derde lid, van de Nadere regels**

#### **4.11.**

Om te kunnen voldoen aan artikel 8, tweede dan wel derde lid, van de Nadere regels, dient [appellant sub 1] over voldoende gronden te beschikken binnen een straal van 15 km van zijn bedrijfslocatie. Bij zijn beroepschrift heeft [appellant sub 1] de gecombineerde opgave van 2014 met kaarten en de gecombineerde opgave van 2015 met kaarten gevoegd. Verder heeft ook de raad de gecombineerde opgave van 2015 bij zijn beroepschrift gevoegd met daarbij een overzichtskaart waarop de gronden van [appellant sub 1] rood zijn omcirkeld. Naar het oordeel van de Afdeling hebben [appellant sub 1] en de raad aannemelijk gemaakt dat [appellant sub 1] over voldoende gronden binnen een straal van 15 km van zijn bedrijfslocatie beschikt, die in aanmerking komen voor artikel 8, tweede dan wel derde lid, van de Nadere regels. In de enkele stelling van het college ter zitting op 18 mei 2017 dat op deze kaart geen cirkel met een straal van 15 km is weergegeven en dat daarmee onduidelijk is welke gronden binnen 15 km zijn gelegen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel.

#### **4.12.**

Verder heeft [appellant sub 1] een advies van november 2016, opgesteld door Smolders AGRO Advies, ingediend. Uit dit advies is, kort samengevat, af te leiden dat uitgaande van een goede inrichting van zijn teeltplan, waarbij op de gronden hoofdzakelijk gras wordt geteeld, [appellant sub 1] 75% van zijn geproduceerde fosfaten op zijn eigen gronden kan afzetten en daarmee aan de voorwaarde uit artikel 8, tweede lid, van de Nadere regels kan voldoen. Voor zover het college in een reactie van 28 maart 2017 heeft gesteld dat [appellant sub 1] bij die berekening van een zeer gunstige fosfaatefficiëntie uitgaat, dat deze hoge fosfaatefficiëntie niet past bij de overgang naar een rantsoen, zijnde het voederpakket voor het vee, met overwegend gras en dat de weergegeven berekening niet reëel is, overweegt de Afdeling dat het college dat standpunt onvoldoende overtuigend heeft onderbouwd. Daarbij neemt zij in aanmerking dat in de berekening van het advies van november 2016 niet alleen van grasland is uitgegaan, maar ook van bouwland. Verder is in artikel 8, tweede lid, van de Nadere regels geen verplichting opgenomen dat het rantsoen van het eigen land dient te komen, zoals dat wel is gesteld in het derde lid van artikel 8 van de Nadere regels. Met andere woorden, om aan artikel 8, tweede lid, van de Nadere regels te kunnen voldoen speelt geen rol waar het rantsoen voor het vee uit bestaat en waar het rantsoen vandaan komt. Het college



heeft naar het oordeel van de Afdeling met zijn standpunt ten onrechte een koppeling gemaakt tussen het tweede en het derde lid van artikel 8 van de Nadere regels. Daarbij neemt zij tevens in aanmerking dat niet is uitgesloten dat [appellant sub 1], zoals hij ter zitting heeft gesteld, ervoor kiest om het rantsoen, bestaande uit grotendeels mais, gras en ander ruwvoer, elders in te kopen en zijn gras te verkopen, zodat hij aan de voorwaarde uit artikel 8, tweede lid, van de Nadere regels kan voldoen. In het advies van 27 januari 2016, opgesteld door Smolders AGRO Advies, wordt in dat verband aangegeven dat een volledige grasteelt economisch niet interessant is. Nu aan de voorwaarde uit het tweede lid van artikel 8 van de Nadere regels kan worden voldaan, blijft het derde lid buiten bespreking.

De Afdeling ziet gelet op het voorgaande geen aanleiding om de rechtsgevolgen van de reactieve aanwijzing in stand te laten.

## Ter voorlichting

### 5.

Ter voorlichting aan partijen merkt de Afdeling het volgende op. Naar aanleiding van deze uitspraak dient het gemeentebestuur het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan, voor zover dat betrekking heeft op de vergroting van het bouwvlak en bepaalde onderdelen van artikel 3.2.2 van de planregels, onverwijld met inachtneming van de daarvoor geldende voorschriften bekend te maken, waarna daartegen, gedurende de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn voor belanghebbenden beroep bij de Afdeling openstaat.

## Proceskosten

### 6.

Het college dient ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 1] en de raad op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. In dat verband overweegt de Afdeling dat de raad zich ter zitting heeft laten vertegenwoordigen door Lauwerijssen. Hiervoor heeft de Afdeling de daarbij behorende punten toegekend.

## Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van 26 april 2016 van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant waarmee een reactieve aanwijzing is gegeven met betrekking tot het bestemmingsplan "[locatie] te Baarschot";
- III. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant tot vergoeding van de in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten:
  - bij [appellant sub 1] tot een bedrag van € 1.732,50 (zegge: zeventienhonderdtweeëndertig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
  - bij de raad van de gemeente Hilvarenbeek tot een bedrag van € 1.237,50 (zegge: twaalfhonderdzevenendertig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht vergoedt:
  - voor [appellant sub 1] € 168,00 (zegge: honderdachtenzestig euro);
  - voor de raad van de gemeente Hilvarenbeek € 334,00 (zegge: driehonderdvierendertig euro).

## Noot

Auteur: P.C.M. Heinen<sup>[1]</sup>

## Naschrift

### 1.

Deze Afdelingsuitspraak trekt de aandacht waar de Afdeling de noodzaak tot het geven van een reactieve aanwijzing stevig toetst.

## 2.

Uit artikel 3.8 lid 6 van de Wro volgt een zogenoemde dubbele motiveringsplicht: GS dienen bij het geven van een reactieve aanwijzing zowel aan te geven welk provinciaal belang tot de aanwijzing noodzaakt alsook waarom dat provinciale belang niet op andere wijze (zoals via een proactieve aanwijzing of een inpassingsplan) zou kunnen worden beschermd. Het valt op dat de Afdeling in onderhavige uitspraak niet motiveert waarom de provinciale belangen niet met de inzet van andere aan GS toekomende bevoegdheden beschermd hadden kunnen worden. Ik ga ervan uit dat de Afdeling aanneemt dat het provinciaal belang hier niet op een andere wijze kon worden beschermd, nu het in dit geval juist ging om de handhaving van de provinciale algemene regels. Als het gaat om het verzekeren van de naleving van de provinciale verordening zijn daartoe de inzet van een inpassingsplan of een proactieve aanwijzing moeilijk voor te stellen: die instrumenten zijn m.i. evident bedoeld voor andere situaties.

In onderhavige uitspraak geven GS van Noord-Brabant aan de gemeenteraad van Hilvarenbeek op grond van de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2014 en daarop gebaseerde Nadere regels Verordening ruimte – Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij (versie 1.2), houdende algemeen verbindende voorschriften: avv's, een reactieve aanwijzing. Die aanwijzing steunt op twee gronden. Primair zijn GS – beknopt gesteld – van oordeel dat de bijna verdrievoudigde vergroting van het bouwvlak en de uitbreiding betreffende de melkveehouderij annex akkerbedrijf in strijd is met de provinciale verordening, omdat een uitbreiding van zo'n bedrijf niet is toegestaan binnen een door die verordening aangewezen "Bestaand stedelijk gebied". Het beleid dat aan een dergelijke uitbreidingsverbod ten grondslag ligt, is er volgens GS op gericht de milieubelasting van veehouderijen op kwetsbare gebieden, w.o. steden en dorpen, te doen afnemen. Het beleid is volgens hen als verbod op deze uitbreiding in "Bestaand stedelijk gebied" in de provinciale verordening opgenomen, omdat PS ten behoeve van een goed woon-en leefklimaat een (verdere) uitbreiding van agrarische bedrijven binnen stedelijke structuur in beginsel minder passend vinden.

Subsidiair berust het aanwijzingsbesluit – kort samengevat – op de provinciale stelling dat, hoewel het bedrijf tevens gedeeltelijk valt binnen het bij diezelfde verordening als "Groenblauwe mantel" aangewezen gebied, een grondgebonden melkveehouderij betreft, dus niet als grondgebonden veehouderij aangemerkt kon worden, zodat het niet op grond van de Nadere regels door de gemeenteraad als grondgebonden bedrijf bestemd had mogen worden.

In lijn met haar vaste rechtspraak neemt de Afdeling ook hier al snel aan dat er gezien artikel 4.1 lid 1 van de Wro sprake is van een provinciaal ruimtelijk relevant belang dat GS zich bij wege van hun taak mogen aantrekken. Dat zo'n provinciaal belang erg snel wordt aangenomen heeft al eens tot de stelling geleid:

"Een provinciaal belang is provinciaal belang als er provinciaal belang op staat" (zie: J.W. van Zundert, 'De reactieve aanwijzing uit de Wro', *Gst.* 2012/30 op pagina 138).

In deze uitspraak ontbreekt overigens in dit verband de standaardoverweging dat bepalend is of het belang zich leent voor behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke aspecten, waaraan de Afdeling doorgaans nog toevoegt dat het hierbij niet behoeft te gaan om "zwaarwegende belangen". (zie bijv. ABRvS 16 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP4732 (Roosendaal); ABRvS 15 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1865, *Gst.* 2012/30 op pagina 138). AB 2011/228, m.nt. A.A.J. de Gier en ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9621, *BR* 2011/155, m.nt. H.J. Breeman & R.J.G. Bäcker. In haar uitspraak inzake Roosendaal overwoog de Afdeling onder verwijzing naar de wetgeschiedenis ([Kamerstukken II 2002/03, 28916, 3](#), p. 11 en [Kamerstukken I 2005/06, 28916, C](#), p. 3 en 4) dat het provinciale bestuur goed in staat kan worden geacht om vanuit het algemene begrip "provinciaal belang" aan te geven voor welke vraagstukken zij zich verantwoordelijk achten. Het lijkt met het oog op het adagium uit de Nota Ruimte: "Decentraal wat kan, centraal wat moet" ( [Kamerstukken II 2004/05, 28916, 12](#), p. 23) niet wenselijk dat GS zich via hun aanwijzingsbevoegdheid gaan mengen in gemeentelijke besluitvorming op lokaal ruimtelijk detailniveau. Aangezien voor de uitoefening van deze aanwijzingsbevoegdheid in principe alleen is vereist dat het provinciaal belang dit noodzakelijk maakt, is door J.M.H.F. Teunissen opgemerkt dat het dan in wezen om een blanco aanwijzingsbevoegdheid gaat.

Criteria als 'provinciaal belang' en/of 'nationaal belang' kennen nauwelijks een onderscheidend vermogen. (Zie diens bijdrage: 'Nieuw omgevingsrecht', *Gst.* 2007/38 op pagina 172 en diens inaugurale rede: 'Alternatieve regelgeving en eigen verantwoordelijkheid', Nijmegen: WLP 2007 op pagina 67 e.v. en zie tevens C.P. Hageman, *Sturing in de ruimtelijke ordening door Rijk en provincies; Een juridisch onderzoek naar sturingsinstrumenten van Rijk en provincies en hun verenigbaarheid met de gedecentraliseerde bevoegdheidsverdeling in het ruimtelijk bestuursrecht*, (diss) Bouwrechtmonografie nr. 40, Den Haag: IBR 2016 op p. 90 e.v. en i.h.b. op p. 166.)

In ieder geval ziet de Afdeling dat ook in de onderhavige zaak wel een provinciale taak is weggelegd betreffende het bewuste ruimtelijk relevante onderwerp. Ook los van een (eventueel nog in voorbereiding zijnde) provinciale verordening, bijvoorbeeld op basis van nadere regels, een provinciaal omgevingsplan, een provinciale structuurvisie en/of andere beleidsdocumenten, kan er een provinciaal ruimtelijk belang worden aangenomen dat met toepassing van een reactieve aanwijzing beschermd kan worden. Ook op basis van bestendig provinciaal beleid kan sprake zijn van een provinciaal belang, waarin een grondslag voor een aanwijzing kan worden gevonden (zie bijv. ABRvS 19 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT8630 (Zuidhorn); ABRvS 29 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9621, AB 2011/347, m.nt. A.A.J. de

### 3.

De vraag of er sprake is van een provinciaal ruimtelijk relevant belang dient te worden onderscheiden van de vraag of dat provinciale belang een aanwijzing noodzakelijk maakt. Die noodzaak is doorgaans in het algemeen gegeven indien het risico bestaat dat – op basis van een bestemmingsplan – kan worden afgeweken van een (in voorbereiding zijnde) provinciale verordening. De reactieve aanwijzing heeft zich in de praktijk vooral ontwikkeld om de naleving van de algemene regels in provinciale verordeningen te handhaven (meer hierover: P.J.J. van Buuren, A.G.A. Nijmeijer en J. Robbe, *Hoofdlijnen ruimtelijk bestuursrecht*, 10<sup>e</sup> druk, Deventer: Wolters Kluwer 2017, p. 325 e.v.)

### 4.

Naast het materiële vereiste van een provinciaal ruimtelijk belang geldt het vereiste dat de inbreuk op dat belang zodanig moet zijn dat dit tot het geven van een aanwijzing noopt: de reactieve aanwijzing moet wel in verhouding staan tot de inbreuk op het belang. De aanwijzing betreft een discretionaire bevoegdheid. Die brengt voor GS een zekere beleidsvrijheid mee en vergt van hen als toezichthoudend bestuursorgaan een zorgvuldige afweging van de betrokken belangen. Niet ieder met een provinciale verordening strijdig vastgesteld bestemmingsplan zal tot een reactieve aanwijzing (met daaraan verplicht voorafgaande provinciale zienswijze) leiden. De Afdeling pleegt meestal tamelijk terughoudend te toetsen of aan dit noodzakelijkheidsvereiste is voldaan. Aan de hand van de door de gemeenteraad aangevoerde beroepsgronden tegen de desbetreffende aanwijzing van GS wordt dan door de Afdeling beoordeeld of GS in redelijkheid van de noodzaak tot het geven van een reactieve aanwijzing heeft kunnen uitgaan.

### 5.

Enige jaren geleden leek uit de Afdelingsrechtspraak nog de conclusie te kunnen worden getrokken dat de Afdeling niet zelf indringend toetste of het bewuste belang aan de provinciale overheid kon worden overgelaten. Zij leek alleen na te gaan of uit de beleidsdocumenten volgde of GS zelf van oordeel waren dat er voor hen enigerlei taak was weggelegd (zie: H. Doornhof & C.N.J. Kortmann, 'De reactieve aanwijzing', *BR* 2011/128). Soms volstond de Afdeling zelfs met de overweging dat het desbetreffende belang zich leende voor een behartiging op provinciaal niveau vanwege de daaraan klevende bovengemeentelijke belangen en ging zij zelfs voorbij aan de vraag of de aanwijzing wel noodzakelijk was. (Zie voor een uitgebreide jurisprudentieanalyse o.a. over het noodzakelijkheidsvereiste: R. Kegge, *Interbestuurlijk toezicht in de ruimtelijke ordening; Een juridisch onderzoek naar het nut en de noodzaak van de reactieve aanwijzing als toezichtinstrument in de ruimtelijke ordening*, (diss) Bouwrechtmonografie nr. 38, Den Haag: IBR 2015, op p. 110 e.v. en i.h.b. op p. 113.)

### 6.

Zoals ook in ABRvS 12 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1887, *Gst.* 2017/140, m.nt. J.W. van Zundert, *TBR* 2017/144, m.nt. H.J. de Vries (zie aldaar rechtsoverweging 4.6), lijkt de Afdeling ook hier indringend te toetsen of de redengeving van de aanwijzing wel juist is, waarbij de aan het aanwijzingsbesluit ten grondslag liggende feiten, omstandigheden en belangen sterk inhoudelijk worden getoetst. Daarmee doet de Afdeling mijns inziens recht aan de bedoeling die de wetgever had bij de introductie van deze ingrijpende toezichtfiguur in de Wro, namelijk dat het dient als ultimum remedium. De Afdeling heeft oog voor de belangen van het bedrijf, waar de uitbreiding nodig is voor de verplaatsing van bepaalde bedrijfsonderdelen. De Afdeling pelt bij wijze van spreken over de band van de noodzaak het provinciaal belang af. Als de bedrijfsonderdelen worden verplaatst, verder van het 'Bestaand stedelijk gebied' vandaan, is het niet aannemelijk dat daardoor in een nieuwe situatie het woon- en leefklimaat meer zal worden aangetast dan in de bestaande situatie. Zo heeft de Afdeling bij de toepassing van de algemene regels de bedoeling of ratio ervan betrokken die volgt uit het achterliggende beleid: het tegengaan van verdere uitbreiding van agrarische bedrijven die gepaard gaat met meer milieubelasting op stedelijk gebieden. Verder is er ook in de planregels door de gemeenteraad geborgd dat er geen uitbreiding van de veestapel mogelijk is. Met de verplaatsing van de kuilvoerplaten uit de "Ecologische hoofdstructuur", wordt zelfs in overeenstemming met een andere bepaling uit de provinciale verordening gehandeld. Met de oprichting van de sleufsilos kan door het bedrijf worden voldaan aan de eisen uit de Meststoffenwet die gelden voor de mestopslag, waarbij het mesttransport zal eindigen, zodat ook daarmee de omgeving niet meer belast zal worden. Ik juich het toe dat de Afdeling langs deze weg de door GS gepresenteerde noodzaak zo inhoudelijk toetst en de aanwijzing niet aanneemt. Daarmee ontvalt de primaire grondslag aan de reactieve aanwijzing.

De tweede grondslag sneuvelt uiteindelijk op het feit dat het appellerend bedrijf voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat zijn inrichting een grondgebonden veehouderij is en daarmee kon het bedrijf aantonen dat het op grond van de algemene regels kan voldoen aan twee van de alternatieve voorwaarden die zijn neergelegd in artikel 8 van de Nadere regels, wat er dan toe zou leiden dat via het bestemmingsplan een uitbreiding van deze veehouderij in de gebieden "Groenblauwe Mantel" en "Beperkingen Veehouderij" kan worden toegestaan. Andersom konden GS niet inzichtelijk maken aan welke

criteria het bedrijf van appellant niet kon voldoen en waarom de gemeenteraad het bedrijf niet had mogen bestemmen als grondgebonden veehouderij. Zo strandt dit reactieve aanwijzingsbesluit mijns inziens terecht op het zorgvuldigheidsbeginsel ex art. 3:2 Awb en het motiveringsbeginsel ex art. 3:46 Awb. De herkansing die de Afdeling nog aan GS gunt in de vorm van een verzoek om inlichtingen als bedoeld in art. 8: 45 lid 1 Awb, leidt terecht niet tot het oordeel dat de rechtsgevolgen van de (gebrekkige) reactieve aanwijzing in stand zouden kunnen worden gelaten. Al met al een bevredigende uitspraak.

Voetnoten

[1]

Mr. P.C.M. Heinen is werkzaam bij De Kempnaer Advocaten N.V. te Arnhem.