

University of Groningen

Case note: ECLI:NL:RVS:2017:2480

Wertheim, R.S.

Published in:
Bouwrecht

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Document Version
Publisher's PDF, also known as Version of record

Publication date:
2017

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Wertheim, R. S. (2017). Case note: ECLI:NL:RVS:2017:2480. BR 2017/94. Casenote over: Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 13/09/2017, 201605015/1/R2, ECLI:NL:RVS:2017:2480 (Reactieve aanwijzing; algemene regels, noodzaak). *Bouwrecht*, 2017(11).

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Conclusie en proceskosten

5. In hetgeen de raad en Zuiderzee op Zuid en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 3.8, zesde lid, van de Wro gelezen in samenhang met artikel 4.2, eerste lid. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

6. Het college dient ten aanzien van de raad en Zuiderzee op Zuid en anderen op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Flevoland van 14 juli 2016 om de raad van de gemeente Dronten een aanwijzing te geven als bedoeld in artikel 3.8, zesde lid, van de Wro;

(Enz., enz., red)

BR 2017/94

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
13 september 2017, nr. 201605015/1/R2

(Mrs. J.C. Kranenburg, G.T.J.M. Jurgens en E.J. Daalder)
m.nt. R.S. Wertheim¹

(Art. 3.8, art. 4.1, art. 4.2 Wro)

Milieurecht Totaal 2017/6683
Module Ruimtelijke ordening 2017/7854
NJB 2017/1937
ECLI:NL:RVS:2017:2480

Reactieve aanwijzing; algemene regels, noodzaak

Het college van GS Noord-Brabant 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. (...) 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.

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.

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 "Baarschotsestraat 17, 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-Kluitmans 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-Kluitmans, 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 sleufsilos en kuilvoerplaten verplaatst kunnen worden en

¹ Mr. drs. R.S. Wertheim is advocaat te Zwolle bij Wertheim advocatuur B.V. en deeltijdcoördinator aan de Rijksuniversiteit Groningen, Vakgroep Staatsrecht, Bestuursrecht en Bestuurskunde. Hij dankt zijn kantoorgenoot mr. J. oude Egbrink voor zijn aandeel in de totstandkoming van deze annotatie.

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 sleufsilos met een maximale oppervlakte van 4.000 m² 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 sleufsilos, 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/m³;
- 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 on-

derzoek 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 bestaand 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 sleufsilos ten behoeve van mestopslag, die nu onder de stallen plaatsvindt. De te verplaatsen kuilvoerplaten en de voorziene sleufsilos 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 sleufsilos 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 veehou-

derij, 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 jaarlijk-

se 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 bestemmingplan 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 bestem-

mingplan 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 "Baarschotsestraat 17, Baarschot";

(Enz., enz., red)

Noot

1. In beide hierboven afgedrukte uitspraken gaat een provinciale reactieve aanwijzing onderuit. In ECLI:NL:RVS:2017:1887 (BR 2017/93) gaat het om een reactieve aanwijzing van GS Flevoland aan de gemeenteraad van Dronten. In ECLI:NL:RVS:2017:2480 (BR 2017/94) geven GS Noord-Brabant een reactieve aanwijzing aan de raad van de gemeente Hilvarenbeek.

2. Om een reactieve aanwijzing te kunnen geven moet voldaan zijn aan formele vereisten. Zo moet er door GS tijdig een zienswijze zijn ingediend; zie verder artikel 3.8 lid 6 Wro jo. artikel 3.8 lid 4 Wro. Voor een reactieve aanwijzing gelden ook inhoudelijke criteria: zo moeten er *provinciale belangen* zijn en een reactieve aanwijzing is alleen mogelijk als die provinciale belangen zo'n aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening *noodzakelijk* maken. Zie artikel 3.8 lid 6 Wro jo. artikel 4.2 lid 1 Wro. In ECLI:NL:RVS:2017:1887 worden beide voorwaarden vaak in één adem genoemd (bijv. in r.o. 4.4, 1^e al., laatste volzin, en r.o. 4.6.2, 1^e al., laatste volzin). In ECLI:NL:RVS:2017:2480, r.o. 3.5, wordt het provinciale belang apart genoemd. Ook in de literatuur worden de voorwaarden doorgaans afzonderlijk behandeld. Zie bijv. D. Korsse, *Ruimtelijke ordening op niveau, Een juridisch onderzoek naar provinciale en nationale instructieregels op grond van hoofdstuk 4 van de Wro*, Den Haag: Stichting Instituut voor *Bouwrecht* 2014, p. 174 e.v., en H. Doornhof, C.N.J. Kortmann, 'De reactieve aanwijzing', BR 2011/128.

3. In de Flevolandse zaak oordeelt de Afdeling dat de bevoegdheid een reactieve aanwijzing te geven niet beperkt is tot de gevallen waarin provinciale algemene regels zijn vastgesteld dan wel in ontwerp aanwezig zijn; ook in andere gevallen kan een provinciaal ruimtelijk relevant belang het geven van een reactieve aanwijzing noodzakelijk maken. De Afdeling verwijst daarbij naar haar uitspraak van 29 juni

2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ9621, AB 2011/347, m.nt. A.A.J. de Gier, BR 2011/155, m.nt. H.J. Breeman & R.J.G. Bäcker. De wet sluit niet uit dat aan de toepassing van de bevoegdheid tot het geven van een reactie aanwijzing een provinciale structuurvisie (in de zin van artikel 2.2 lid 1 Wro) ten grondslag wordt gelegd, zo blijkt nader uit r.o. 4.4.

4. De provinciale structuurvisie die in dit geval relevant was, is het Omgevingsplan Flevoland 2006-2015. De Afdeling neemt aan dat het Dronter bestemmingsplan “Zuiderzee op Zuid (8065)”, voor zover daarin permanente bewoning van het in de zaak relevante appartementencomplex toegestaan wordt, in strijd is met dat Omgevingsplan; zie r.o. 4.5.1. Toch komt zij in r.o. 4.6.2 tot het oordeel dat GS Flevoland zich niet in redelijkheid op het standpunt hebben kunnen stellen dat provinciale belangen het geven van een reactieve aanwijzing met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken. Deze conclusie volgt op het betoog van gemeenteraad en Zuiderzee op Zuid B.V. dat er geen noodzaak bestaat voor het geven van de reactieve aanwijzing; zie r.o. 4.6. De Afdeling noemt het noodzaakscriterium in haar conclusie niet afzonderlijk, maar dus in één adem met de elementen “provinciale belangen” en “goede ruimtelijke ordening”. De overwegingen van de Afdeling in r.o. 4.6.2 zou men zo kunnen lezen dat de Afdeling meent dat de gemeenteraad een goede motivering gegeven heeft om af te wijken van de structuurvisie. Zo bezien zou er niets nieuws onder de zon zijn, want een gemeenteraad moet algemene regels in de zin van artikel 4.1 en 4.3 Wro “in acht nemen”, maar hoeft met structuurvisies en ander beleid van hogere overheden slechts “rekening te houden”, wat betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. Zie bijv. ABRS 27 oktober 2010, AB 2010/335, m.nt. A.A.J. de Gier, en ABRS 16 januari 2013, AB 2013/134, m.nt. D. Korsse. Als elke reactieve aanwijzing die is gebaseerd op strijd met een (Rijks- of provinciale) structuurvisie, overeind zou blijven, zou zo’n structuurvisie een sterkere binding krijgen dan in die jurisprudentie is aangenomen. Maar misschien speelt er bij de reactieve aanwijzing nog meer dan dat van structuurvisies mag worden afgeweken.

5. In de Brabantse zaak (ECLI:NL:RVS:2017:2480) is het Hilvarenbeekse bestemmingsplan niet in strijd met een provinciale structuurvisie, maar met provinciale regels ex artikel 4.1 lid 1 Wro, te weten de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2014. In strijd met die verordening voorziet het bestemmingsplan in vergroting van een bouwvlak. Met die vergroting kunnen ten behoeve van de betrokken melkveehouderij en akkerbouwbedrijf de bestaande sleufsilos en kuilvoerplaten verplaatst en een nieuwe opslagruimte opgericht worden. Zie ik het goed, dan staat niet ter discussie dat die vergroting daadwerkelijk strijdig is met de verordening. Expliciet overweegt de Afdeling dat de verordening niet in strijd is met artikel 4.1 lid 1 Wro; zie r.o. 3.7. Zij is met andere woorden niet onverbindend. De bekende marginale toetsing van algemeen verbindende voorschriften, als provinciale regels ex artikel 4.1 lid 1 Wro, wordt nog eens uiteengezet in r.o. 3.7.

6. Toch vernietigt de Afdeling in de Brabantse zaak de reactieve aanwijzing van GS Noord-Brabant. Zij overweegt

dat het geven van een reactieve aanwijzing een discretionaire bevoegdheid is, waarbij het college een zorgvuldige afweging dient te maken van de betrokken belangen. De Afdeling zet vervolgens uiteen waarom zij de uitbreiding van het bouwvlak niet strijdig acht met de doelstellingen (van het provinciale beleid dat ten grondslag ligt aan de algemene regels) van de Verordening Ruimte Noord-Brabant 2014; zie r.o. 3.8 en 3.9.

7. Het is op het eerste gezicht merkwaardig dat de Afdeling vrij intensief lijkt te toetsen aan de doelstellingen van een Verordening, die zij een rechtsoverweging eerder na een marginale toetsing nog verbindend oordeelde. Misschien is dat ook op het tweede gezicht merkwaardig, omdat een gemeenteraad immers algemene provinciale regels “in acht moet nemen”; zie hierboven. Een beroep tegen een bestemmingsplan dat in strijd is met algemene regels, zal doorgaans slagen, zonder dat de Afdeling zich bekreunt om de achterliggende doelstellingen van die algemene regels. Bij een reactieve aanwijzing die op strijd met algemene regels is gebaseerd, liggen de zaken blijkbaar anders.

8. De Afdeling past niet de truc toe die H.J. de Vries in punt 10 van zijn noot onder de Dronter zaak in TBR 2017/144 suggereert, namelijk dat Afdeling de algemene regels wegens bijzondere omstandigheden buiten toepassing laat (maar niet onverbindend verklaart). De juridische basis die de Afdeling in Hilvarenbeek kiest, is het noodzakelijkheids-criterium uit artikel 4.2 lid 1 Wro:

“Op grond van voornoemde omstandigheden is de Afdeling van oordeel dat het college (van GS Noord-Brabant, toev. van mij, RSW) zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het geven van een reactieve aanwijzing in dit concrete geval noodzakelijk was.” (r.o. 3.9, in fine)

Dat criterium kan er dus toe leiden dat een reactieve aanwijzing, hoewel zij op strijd met algemene regels is gestoeld, onderuit gaat, namelijk wanneer zij niet nodig is wegens de in het geding zijnde provinciale belangen en het dus niet nodig is het bestemmingsplan (deels) niet in werking te laten treden. Zie reeds D. Korsse in punt 3 van zijn noot onder ABRS 24 oktober 2012, AB 2013/2. Als ik hem in eigen woorden samenvat: het provinciale belang is niet het handhaven van de provinciale verordening *an sich*, maar zit in het behartigen van de achterliggende ruimtelijke provinciale belangen.

9. Men zou artikel 4.2 lid 1 Wro ook anders kunnen lezen, omdat de woorden “provinciale belangen”, “goede ruimtelijke ordening” en “noodzakelijk” precies zo voorkomen in de voorwaarden in artikel 4.1 lid 1 Wro om algemene regels te stellen. Als er algemene regels zijn gesteld (en niet onverbindend worden geoordeeld), moeten die per definitie gelet op artikel 4.1 lid 1 Wro noodzakelijk zijn geweest wegens provinciale belangen en een goede ruimtelijke ordening. Strijd met algemene regels zou, zo gelezen, een automatische vervulling van de bevoegdheidsvoorwaarde van artikel 4.2 lid 1 Wro voor het geven van een reactieve aanwijzing betekenen. Gelet op de afgedrukte Hilvaren-

beekse uitspraak is dat dus niet de heersende leer. De Afdeling toetst dus uitdrukkelijk op het noodzakelijkheids criterium in de door Korsse voorgestane zin. Korsse noemde in zijn noot al eerdere voorbeelden uit de rechtspraak van de Afdeling, maar hij vroeg zich nog af of de Afdeling zich in die desbetreffende uitspraken wel bewust was van die toetsing. In r.o. 3.9 van de Hilvarenbeekse uitspraak lijkt de Afdeling dat bewustzijn nu duidelijk te tonen.

10. Tot slot. De Afdeling toetst de noodzaak marginaal, als men althans mag afgaan op de voor marginale toetsing kenmerkende woorden "niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat ...". Dat betekent dat de Afdeling in de bevoegdheidsvoorwaarde van artikel 4.2 lid 1 Wro beoordelingsvrijheid ziet, als ik althans de Dukiaanse terminologie aanhoud; zie nader ABRvS 1 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV2415, AB 2012/246, m.nt. L.J.A. Damen, "Marginale toetsing 1", en zie ook ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3938, AB 2012/289, m.nt. L.J.A. Damen, "Marginale toetsing 11". Over de vraag hoe marginaal de toetsing in de eerste alinea van r.o. 3.9 daadwerkelijk is, zou men niettemin kunnen twisten. Dat is kost voor een andere annotatie.

R.S. Wertheim

Bestuursrecht algemeen

BR 2017/95

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
2 augustus 2017, nr. 201603464/1/A3
(Mrs. D.A.C. Slump, G.T.J.M. Jurgens en R.J. Koopman)
m.nt. R. Olivier¹

(Art. 8, art. 10 WOB 1992, art. 19.1a Wm, Beleidsregel openbaarmaking inspectiegegevens bij zware of ernstige asbestovertredingen)

ECLI:NL:RVS:2017:2086

Openbaarmaking van inspectiegegevens van zware of ernstige asbestovertredingen op de website van de Inspectie SZW is toegestaan.

De Inspectie SZW maakt op basis van haar beleid enkele inspectiegegevens van zware of ernstige asbestovertredingen openbaar op haar website. In deze uitspraak oordeelt de Afdeling dat art. 8 lid 1 WOB 1992 een voldoende grondslag biedt om de in de Beleidsregel openbaarmaking inspectiegegevens bij zware of ernstige asbestovertredingen genoemde gegevens openbaar te maken. Deze inspectiegegevens zijn volgens de Afdeling zonder twijfel aan te merken als informatie over de uitvoering van beleid. Ook staat vervolgens buiten twijfel dat het belang van een goede en democratische bestuursvoering,

welk belang de Wob vooronderstelt, met openbaarmaking van deze gegevens is gediend.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
 2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats], appellanten,
- tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 31 maart 2016 in zaak nr. 15/6058 in het geding tussen: [appellant sub 2], en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Procesverloop

Bij besluit van 27 januari 2015 heeft de minister, voor zover thans van belang, besloten om inspectiegegevens openbaar te maken.

Bij besluit van 25 augustus 2015 heeft de minister, voor zover thans van belang, het door [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 maart 2016 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 25 augustus 2015 vernietigd voor zover dat ziet op de openbaarmaking van de inspectiegegevens, het besluit van 27 januari 2015 in zoverre herroepen en bepaald dat de uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde deel van het besluit van 25 augustus 2015. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak heeft de minister hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 2] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en voorwaardelijk incidenteel hoger beroep ingesteld.

De minister heeft een zienswijze ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 mei 2017, waar de minister, vertegenwoordigd door mr. R.W.J. Crommelin, en [appellant sub 2], bijgestaan door mr. S.R.A. Driessen, advocaat te Bussum, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

Overwegingen

1. De relevante bepalingen uit de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob), de Wet milieubeheer (hierna: Wm) en Beleidsregel openbaarmaking inspectiegegevens bij zware of ernstige asbestovertredingen (hierna: de Beleidsregel) zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. De bijlage maakt deel uit van de uitspraak.

2. De minister heeft bij besluit van 27 januari 2015 aan [appellant sub 2] een boete opgelegd van € 1.800,00 wegens het slopen van twee stallen die asbesthoudende materialen bevatten (hierna: het boetebesluit). Voorts heeft de minister conform de Beleidsregel besloten de volgende inspectiegegevens openbaar te maken:

- a. de naam en vestigingsplaats van de natuurlijke persoon: [appellant sub 2] te De Klomp;

¹ Mr. Ronald Olivier is advocaat bij Van der Feltz advocaten in Den Haag.