



Risicoanalyse Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij - Juridische houdbaarheid van de BZV

Er zijn vragen gerezen rondom de juridische houdbaarheid van de BZV.

Ten behoeve van de besluitvorming wordt in deze notitie achtereenvolgens ingegaan op de inhoudelijke risico's van de BZV, wordt een analyse gemaakt van dit risico en worden voorstellen gedaan om dit risico zo veel mogelijk te beperken.

De BZV is een instrument om de transitie naar zorgvuldige veehouderij 2020 te bevorderen en ondernemers te stimuleren extra maatregelen te treffen die daaraan bijdragen.. In de BZV worden diverse maatregelen benoemd die de maatschappelijke en ruimtelijke inpassing van een bedrijf in de omgeving positief bevorderen en daardoor een bijdrage leveren aan de transitie. Een ondernemer heeft vrijheid te kiezen welke maatregelen het beste bij hem of zijn bedrijf passen.

De basis voor de BZV ligt in de Verordening ruimte (Vr); om de transitie naar zorgvuldige veehouderij in gang te zetten moet de BZV wel verplicht worden toegepast. De BZV heeft daarmee een hybride karakter: enerzijds is de toepassing verplicht, anderzijds heeft de ondernemer vrijheid in de keuze van maatregelen die bij hem/zijn bedrijf passen.

Risico's

Risico vanwege ontbreken ruimtelijke relevantie

In de BZV worden maatregelen beschreven waarvan de ruimtelijke relevantie niet altijd duidelijk is. Mogen dat soort maatregelen wel in de BZV worden opgenomen en vervolgens via het ruimtelijke beleid worden opgelegd? Het gaat dan met name om maatregelen rondom dierenwelzijn en het verminderen van de risico's op (verspreiding van) ziekten.

In het advies van prof. W. Bruil over de BZV (bijlage) is hierover het volgende opgenomen:

'De basis van de BZV in de ruimtelijke ordening is vooral onzeker vanwege het gegeven dat in de BZV onderwerpen zijn opgenomen die niet ruimtelijk relevant zijn. De bovenvermelde rechtspraak, gevoegd bij de constatering dat de Raad van State zeer afstandelijk toetst bieden evenwel voldoende hoop voor een goede afloop. Ook zal het in de praktijk misschien weinig voorkomen dat een score - leidend tot een toestemming om te bouwen dan wel een weigering van die toestemming - afhankelijk is van niet-ruimtelijke factoren.'

Hieruit kan worden afgeleid dat er weliswaar een risico bestaat rondom de juridische houdbaarheid van de BZV op dit punt, maar dat het zeker niet op voorhand is uitgesloten dat de rechter het systeem van de BZV toch accepteert. Een basis voor het treffen van de extra maatregelen / BZV in de Structuurvisie RO helpt daarbij.

Het streven van de provincie (ook in de Svro) is om een zorgvuldige veehouderij te hebben in 2020. Dit is een veehouderij die door het nemen van maatregelen streeft naar een optimale inpassing in zijn omgeving. De Svro gaat daarbij uit van een ruim omgevingsbegrip; het gaat daarbij niet alleen om de direct gerelateerde factoren zoals landschap en uitstoot van stoffen maar ook om de effecten om in de omgeving gelegen functies. Het beperken van de risico's voor volksgezondheid en de maatschappelijke acceptatie van de veehouderij in diens omgeving zijn daarbij (ook) belangrijk.

Bezien vanuit die doelstelling hebben de maatregelen ook wel degelijk een bepaalde ruimtelijke component. Immers het doel van de maatregelen is er mede op gericht ziekten op het bedrijf te voorkomen en daardoor het risico op de verspreiding van ziekten in de omgeving te beperken. Het is daarom te kort door de bocht om te stellen dat de maatregelen helemaal niet ruimtelijk relevant zijn. Desalniettemin, is er wel degelijk een juridisch risico aanwezig.



Risico vanwege verder gaande maatregelen dan wettelijk verplicht

In de BZV worden ook maatregelen beschreven inzake de fysieke leefomgeving die verdergaan dan wettelijk is voorgeschreven. Deze maatregelen zijn wel ruimtelijk relevant. De vraag hier is of de provincie verdergaande maatregelen mag vragen?

In beginsel is de wet daar duidelijk over: zolang de wetgeving niet uitputtend is bedoeld kan een lagere overheid strengere voorwaarden stellen dan in nationale wetgeving is voorgeschreven.

Gelet daarop is het risico bij deze maatregelen beperkt, zolang daarvoor een ruimtelijke onderbouwing gegeven kan worden. De belangen die in de Svro zijn benoemd, zijn de basis. Het is verder algemeen geaccepteerd dat een provincie vanuit ruimtelijke optiek grenzen kan en mag stellen aan het terugdringen van effecten op de omgeving door het beperken van emissies alsmede landschappelijke maatregelen te treffen vanuit ruimtelijke kwaliteit.

Conclusie

Het juridische risico voor de houdbaarheid van de BZV ligt voornamelijk in het opnemen van maatregelen die geen/beperkte ruimtelijke relevantie hebben.

Analyse

Wanneer komt de BZV bij de rechter?

In de voorgestane opzet krijgt de BZV de status van nadere regel in de Verordening ruimte (Vr). Dit betekent feitelijk een status als verordening.

Een verordening is niet rechtstreeks aan te vechten bij een rechter. Toch kan de BZV -indirect- wel bij de rechter aan de orde komen doordat:

1. een bestemmingsplan bij de rechter wordt aangevochten: De Vr geeft aan gemeenten de opdracht om hun bestemmingsplannen aan te passen. Uitgaande van de ontwerp Vr moeten gemeenten in hun bestemmingsplannen de BZV koppelen aan het op richten van bebouwing. Het is voor deze notitie niet relevant hoe gemeenten dat doen. Wel relevant is dat *de voorwaarden uit het bestemmingsplan* (dus ook de BZV als voorwaarde) bij de rechter aangevochten kunnen worden.
2. een omgevingsvergunning bij de rechter wordt aangevochten:
In de Vr worden rechtstreeks werkende regels opgenomen. Dit betekent dat een omgevingsvergunning –naast voorwaarden uit het gemeentelijk bp- ook langs de rechtstreekse regels uit de Vr gelegd worden. De rechtstreekse regels van de Vr verbinden het oprichten van bebouwing (de omgevingsvergunning) aan het voldoen aan de BZV. Tegen een verleende/geweigerde vergunning kan bezwaar en beroep worden gemaakt. In de procedure staat *het besluit* tot verlenen/weigeren van de vergunning ter discussie. Nadat een bestemmingsplan is aangepast aan de Vr gelden de voorwaarden uit het bp. Ook dan blijft de mogelijkheid bestaan dat een vergunning bij de rechter wordt aangevochten; dan wordt aan de onderliggende voorwaarden uit het bp getoetst, die echter weer gebaseerd zijn op de Vr (en dus de BZV).

Wat betekent de uitspraak

Als de rechter van mening is dat de regels uit de BZV in een voorkomende geval onverbindend zijn, betekent dit niet direct dat de hele BZV (of de Vr) onverbindend is. Dit hangt sterk af van het concrete geval waarvoor een oordeel van de rechter is gevraagd.

1. Bestemmingsplan: Aangenomen mag worden dat de regels uit een bp een algemeen karakter hebben. Een oordeel van de rechter dat de voorwaarden niet verbindend zijn, betekent dat de kans groot is dat ook gelijke voorwaarden in andere bestemmingsplannen zullen sneuvelen. Zo'n uitspraak betekent eigenlijk dat de rechter het instrument BZV afkeurt.



2. Omgevingsvergunning: Een uitspraak van de rechter is specifiek gebonden aan het specifieke geval waarvoor de omgevingsvergunning is verleend/geweigerd. Hoewel aan een uitspraak soms ook algemene conclusies verbonden kunnen worden, heeft de uitspraak i.p. alleen gevolgen voor deze ene vergunning. Het is dus sterk afhankelijk waarom het besluit van de gemeente is aangevochten. Naast de BZV als instrument speelt daarbij ook de kwaliteit van het aangevochten besluit een belangrijke rol.

Zoals uit bovenstaande blijkt is niet iedere uitspraak desastreus voor het wel/niet juridisch houdbaar zijn van de BZV. Echter iedere negatieve uitspraak betekent wel dat er meerdere procedures zullen volgen en dat er onrust rondom de houdbaarheid ontstaat. Dat is vanuit provinciaal perspectief niet gewenst.

Mogelijke gevolgen van een niet houdbare BZV

Feitelijke gevolgen

Zoals hierboven aangegeven kan een rechter de BZV formeel niet direct onverbindend verklaren. Desalniettemin betekent een negatieve uitspraak dat gemeenten de BZV niet langer willen/zullen toepassen. Zijn er dan ook gevolgen voor de rest van de regels in de Vr? Er zijn verschillende negatieve uitspraken mogelijk:

1. een deel van de BZV is niet verbindend:
Alleen dat deel van de maatregelen die de rechter onacceptabel vindt wordt buiten toepassing verklaard. Bijvoorbeeld alleen de volgens de rechter niet ruimtelijk relevante maatregelen. In dit geval zijn de gevolgen zeer beperkt: de overige maatregelen uit de BZV blijven basis voor het wel/niet verlenen van een vergunning.
Gelet op de vervlochtenheid van de maatregelen in de BZV is een uitspraak die slechts een deel van de BZV laat vervallen niet aannemelijk.
2. de hele BZV is niet verbindend:
Doordat de BZV maatregelen bevat die de rechter niet acceptabel vindt, verklaart hij de hele BZV niet verbindend. In dit geval blijven de voorwaarden uit de Vr gelden. Één van de voorwaarden is dat de omgevingsvergunning alleen verleend kan worden als de veehouderij zich ontwikkelt naar een zorgvuldige veehouderij. Dit betekent dat de veehouder extra maatregelen neemt om een optimale inpassing in de omgeving na te streven. De nadere regels die daaraan invulling geven (BZV) gelden niet maar de gemeente moet nog steeds aan de ontwikkeling naar zorgvuldige veehouderij toetsen. Dat kan dan niet meer aan de hand van de BZV. Bedrijven kunnen zich daardoor wel blijven ontwikkelen. Ook de overige randvoorwaarden uit de Vr gelden nog steeds bij het verlenen van een omgevingsvergunning.
3. De regels in de Vr rondom zorgvuldige veehouderij zijn niet verbindend:
Als de rechter de BZV als niet verbindend ziet, kan hij ook oordelen dat niet afgewogen kan worden of er sprake is van een zorgvuldige veehouderij. En dan is er een risico dat de rechtstreeks werkende regels en/of het artikel zorgvuldige veehouderij onderuit gaan.
De omgevingsvergunning wordt in zo'n geval beoordeeld op grond van het vigerende bestemmingsplan; het nieuwe beleid staat buiten spel. Voor de gewenste richting naar zorgvuldige veehouderij is een uitspraak als deze hoogst ongewenst.

Beperking van de gevolgen

Een uitspraak als onder 2 betekent dat de provincie kan afwegen om de BZV aan te passen al naar gelang de uitspraak van de rechter. Doordat de BZV door GS wordt vastgesteld kan er redelijk snel een reparatie plaatsvinden. Voor de doelen die de provincie nastreeft is de uitspraak een tegenvaller maar de feitelijke risico's zijn beperkt (namelijk alleen voor de betreffende casus bovendien gelden de overige regels uit de Vr nog steeds).

Een uitspraak als onder 3 geeft aanzienlijk meer risico op ongewenste ontwikkelingen. De kans op een uitspraak als onder 3 kan aanzienlijk ingeperkt worden door de Vr zo in te richten dat een rechter de



voorwaarden inzake de BZV los kan zien van de overige voorwaarden. Hiervoor moet de BZV als aparte voorwaarde geformuleerd worden in de Vr. Dit wordt bij de vaststelling van de Vr2014 betrokken.

Financiële gevolgen

In het geval een individuele ondernemer de weigering van een omgevingsvergunning aanvecht en gelijk krijgt, kan de ondernemer vertragingsschade claimen. Een dergelijke schade blijft beperkt tot een concreet geval.

In het geval een bestemmingsplan voorwaarde aangevochten wordt en het beroep wordt gegrond verklaard, bestaat er in beginsel geen financiële schade. Wel wordt de provincie veroordeeld in de kosten van de procedure bij de bestuursrechter.

E. Vos

24 november 2013



De juridische basis van de BZV

*Willem Bruil
november 2013*

1. Algemeen

In deze notitie wordt een schets gegeven van de juridische basis van de Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij. De vraag is: kan de BZV bindend worden opgelegd aan veehouders?

De provincie Noord-Brabant heeft gekozen voor de ruimtelijke ordening, meer specifiek: de Verordening Ruimte als juridische kapstok voor de BZV. In een eerdere notitie zijn alternatieven onderzocht: een provinciale verordening op basis van de Provinciewet, een systeem van provinciale dierrechten, regeling op basis van de milieuwetgeving en een systeem van BZV-certificering. Deze alternatieven hebben in sommige opzichten voordelen, maar kennen ook nadelen. Zij komen hier verder niet meer aan de orde.

De vraag is dus, meer specifiek: kan de BZV via de ruimtelijke ordening een bindende werking krijgen?

2. De verordening ruimte

De BZV wordt in de eerste plaats gereguleerd via de provinciale Verordening ruimte. De techniek komt erop neer dat bouwblokken via rechtstreeks werkende regels worden gefixeerd op de referentiedatum (1 maart 2014) bestaande bebouwing, bebouwing die gebouwd mag worden krachtens een verleende omgevingsvergunning of op basis van een voor genoemde datum ingediende ontvankelijke bouwaanvraag, die in overeenstemming is met het bestemmingsplan. Vergroting van de bebouwing is dan vervolgens alleen nog mogelijk als is aangetoond dat sprake is van een (ontwikkeling naar) "zorgvuldige veehouderij". Bestemmingsplannen moeten vervolgens overeenkomstig de Verordening worden aangepast waarbij het plan moet borgen dat ontwikkelingen alleen mogelijk zijn indien dit bijdraagt aan een (ontwikkeling naar een) zorgvuldige veehouderij.

Wat een "zorgvuldige veehouderij" is komt vervolgens in een nadere regeling van GS te staan. Dat is de Brabantse Zorgvuldigheidsscore.

De moeilijkheden liggen op een drietal punten:

- a) Is een provinciale regeling waarbij alle bouwblokken op de muur komen te staan aanvaardbaar?
- b) Is het opnemen van niet-ruimtelijk relevante elementen in de BZV aanvaardbaar?
- c) Is er een provinciaal belang gemoeid met de BZV?

Deze punten komen in de volgende paragrafen aan de orde (par. 3-5). Ik sluit af met een conclusie.



3. Bouwblok op de muur

De Raad van State eist in het algemeen bij de opstelling van bestemmingsplannen een concrete belangenafweging. Een algemene regel voor de grootte van een bouwblok kan worden gehanteerd, maar telkens zal in concrete gevallen moeten worden onderzocht en afgewogen of het nodig is om van die algemene regel af te wijken. Kan zo'n nadere afweging – met als resultaat toch weer een groter bouwblok – voor alle gevallen in redelijkheid worden uitgesloten? Men wijkt met de methode die nu in de Verordening Ruimte staat af van de gedachte “bouwblok op maat”, die in het verleden in Brabant werd gehanteerd en ook door de Raad van State min of meer wordt voorgeschreven. Uiteraard kan gewerkt worden met de wijzigingsbevoegdheid. Dat wil zeggen: een strikte regeling in het bestemmingsplan, met de mogelijkheid voor het bestuur om een vrijstelling te verlenen. Ook deze instrumentenkeuze zal moeten worden verantwoord. Dit levert meteen al het eerste probleem op: kan het ‘bouwblok op de muur’ voor de gehele provincie zonder meer planologisch worden onderbouwd? Dat vergt een stevig verhaal, bijvoorbeeld in een provinciale structuurvisie. De ontwerp Structuurvisie Ruimte 2014 bevat deze onderbouwing uitmondend in de provinciale keuze voor een algemene regeling: geen uitbreiding, tenzij duurzaam. Een echt struikelblok heeft hier dan ook niet te liggen. Bovendien hanteert de Verordening ruimte een iets andere techniek, waarbij het niet zozeer gaat om het bouwblok zelf, maar om het oprichten van bebouwing binnen dat bouwblok. Feitelijk komt dat op hetzelfde neer.

4. Niet ruimtelijk relevante elementen

Dat ligt misschien anders bij het tweede probleem. Vast staat dat een aantal onderdelen van de BZV niet ruimtelijk relevant zijn, zoals gezondheid (m.u.v. de Q-koorts) en dierenwelzijn. In het 1-sterrensysteem van Beter Leven staat bijvoorbeeld dat varkens een krulstaart moeten hebben (coupeerverbod). Als dan dierenwelzijn meetelt in de score en er bijvoorbeeld een weigeringsbesluit wordt genomen omdat op dat punt te weinig punten worden behaald, zal in bezwaar en beroep ongetwijfeld naar voren komen dat de Verordening Ruimte – die tot zo'n weigeringsgrond leidt – in strijd is met de Wet ruimtelijke ordening vanwege het treden buiten het doel van die wet, en dus onverbindend is. Dit probleem is niet geheel op te lossen, zolang niet-ruimtelijke factoren meegenomen worden in de BZV en dus in de besluitvorming. Andersom kan ook een beroep verwacht worden tegen een uitbreidingsbesluit op basis van een goede score op dierenwelzijn, op dezelfde gronden.

Het probleem valt misschien wel te verkleinen, en wel op verschillende manieren:

- a) Niet-omgevingsrelevante factoren buiten de BZV laten. Dat heeft uiteraard als nadeel dat deze factoren niet kunnen worden meegewogen, waardoor het begrip ‘duurzaamheid’ een nogal beperkte invulling krijgt. Deze optie is niet in beeld.
- b) Niet omgevingsrelevante factoren een minder zwaar gewicht geven in de score, zodat de punten die op die onderdelen kunnen worden behaald niet doorslaggevend zijn bij het besluit over een bouwblokvergroting. Ook dit is natuurlijk een belangrijke beperking van de BZV-invulling.
- c) De op het eerste gezicht niet omgevingsrelevante factoren toch voorzien van een ruimtelijke onderbouwing. Deze zou dan ongeveer als volgt moeten luiden:



- vanuit ruimtelijke overwegingen willen wij geen enkele uitbreiding van de bebouwing voor de veehouderij toestaan.
- Brabant is vol.
- Wij willen slechts een uitzondering maken voor die bedrijven die in alle opzichten als duurzaam kunnen worden gekwalificeerd.
- Ook voor de omgeving van een bedrijf is uitbreiding slechts acceptabel als aan alle eisen wordt voldaan, inclusief dierenwelzijn e.d.
- Wat is duurzaam? De BZV.

Nadeel van deze optie is dat bouwblokuitbreiding inderdaad een uitzondering zal moeten blijven (hoewel sommigen dit als voordeel zullen zien). Ook hier zal een goed ruimtelijk verhaal noodzakelijk zijn.

De voorlopige conclusie luidt: het opnemen van niet-ruimtelijk relevante factoren in de BZV op basis van de Wet ruimtelijke ordening loopt het risico door de rechter niet te worden geaccepteerd. Dit wordt niet anders doordat niet ruimtelijk relevante zaken in certificaten zijn opgenomen.

Aan de andere kant kan worden vastgesteld dat de Raad van State bestemmingsplanregelingen in stand laat, die ook op het eerste gezicht niet ruimtelijk relevant zijn, zoals de bestemming “biologisch” of een regeling in een bestemmingsplan voor koeien in de wei. Toch is de opening die hier geboden wordt misschien niet al te groot. Als we de rechtspraak inzake de bestemming “biologisch” nader bezien komen we tot het volgende.

In een uitspraak van de Raad van State van 2002 was de volgende bestemmingsregeling aan de orde:

Gronden aangewezen voor landschappelijk en natuurwetenschappelijk waardevol gebied zijn ingevolge artikel 11, eerste lid, van de voorschriften onder meer bestemd voor:

- *het behoud en herstel van de landschappelijke en natuurwetenschappelijke waarden;*
 - *een dierenpension met een oppervlakte van maximaal 5000 m2 ter plaatse waar op de plankaart de desbetreffende aanduiding voorkomt (...);*
 - *agrarische bedrijfsdoeleinden in de vorm van agrarische bedrijfsactiviteiten gebaseerd op de biologische productiemethode (...);*
- Onder biologische productiemethode wordt ingevolge artikel 1, sub cc., van de voorschriften een duurzame productiemethode verstaan, gebaseerd op:*
- *het produceren van voedingsmiddelen, die voedingsfysiologisch hoogwaardig zijn, in een voldoende hoeveelheid, zonder residuen van stoffen die de gezondheid van mens en dier kunnen schaden;*
 - *het behoud of herstel van een optimale bodemvruchtbaarheid;*
 - *het behoud of herstel van natuur en landschap;*
 - *het behoud van de genetische diversiteit;*
 - *het vermijden van handelingen die het milieu belasten of tot verarming daarvan bijdragen;*
 - *een minimaal gebruik van eindige grondstoffen;*
 - *een veelzijdige bedrijfsstructuur met een zoveel mogelijk gesloten kringloopstelsel;*
 - *het houden van landbouwhuisdieren op een zodanige wijze dat deze hun*



belangrijkste soorteigen gedragingen kunnen uiten.

Men zou menen dat hierin nogal wat niet-omgevingsrelevante factoren meespelen.

De ABRS overweegt:

De voorschriften omtrent dat aangepast agrarisch gebruik leveren naar het oordeel van de Afdeling geen strijd op met artikel 10, eerste lid, tweede volzin, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Met dit wetsartikel wordt, blijkens de geschiedenis van de totstandkoming ervan, beoogd te voorkomen dat via bestemmingsplannen structuurbeleid wordt gevoerd met betrekking tot agrarische bedrijven. In dat kader komt als voornaamste reden voor de tweede volzin naar voren het tegengaan van het opnemen in een bestemmingsplan van een vestigingsregeling aangaande de bedrijfsgrootte. Verder blijkt uit de wetsgeschiedenis dat het bedoelde artikelgedeelte onverlet laat de regulering via bestemmingsplannen van de vorm van bodemcultuur en van de soort agrarische bedrijven.

In de omschrijving van het begrip “biologische productiemethode” in artikel 1, sub cc., van de voorschriften worden naar het oordeel van de Afdeling geen eisen in het plan opgenomen met betrekking tot de structuur van agrarische bedrijven, maar worden de vorm van bodemcultuur en soort van agrarische bedrijven gereguleerd.

Voorts is de Afdeling, in navolging van het deskundigenbericht, van oordeel dat een agrarische productiewijze als in dit artikel voorgeschreven een positieve invloed op de kwaliteit van bodem en grondwater heeft en daarmee op de (mogelijkheden voor) ontwikkeling van natuurwaarden.

In deze summiere overweging concludeert de ABRS dat de bestemmingsregeling geoorloofd is, omdat er een positieve invloed van uitgaat op de kwaliteit van bodem en grondwater. Men kan er over twijfelen of de regeling ook intact was gelaten als alleen het laatste voorschrift (“soorteigen gedragingen”) was opgenomen. Het is jammer dat uit de uitspraak niet blijkt dat dit expliciet aan de orde is geweest. Positief (voor de BZV) is wel dat het voorschrift als het ware “meelift” in de “biologische productiemethode”.

In een uitspraak van 2009 is de biologische tuinbouw aan de orde. De volgende overwegingen zijn van belang:

2.52. (...) Deze bedrijven zouden, gelet op hun situering, in aanmerking komen om (weg)gesaneerd te worden. Uitgangspunt is om verspreid glas te saneren en te verplaatsen naar de Piek-locatie. Voor deze bedrijven is een uitzondering gemaakt omdat deze al biologische teelt hadden en sanering en verplaatsing van biologische bedrijven niet eenvoudig is, omdat uit onderzoek is gebleken dat er bij plaatsing van een biologisch glastuinbouwbedrijf op het gebied van ziekten en plagen problemen te verwachten zijn voor wat betreft twee plantenbelagers, te weten de vliegende en/of vrij bewegende insecten en de vrij sporulerenden schimmels.

2.53. Vast staat dat het bedrijf van [appellante sub 8] niet is gevestigd binnen een glasconcentratie- of een intensiveringsgebied en dat voor dit bedrijf uitsluitend omdat het gaat om een glastuinbouwbedrijf waar biologische teelt plaatsvindt een uitzondering is gemaakt op het saneringsbeleid. De Afdeling acht het, nu het gaat om een bestaand bedrijf dat is gevestigd op een uit ruimtelijk oogpunt niet gewenste locatie, maar dat ook niet zonder meer wegbestemd kon worden vanwege de aard van het bedrijf, uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening geoorloofd dat uitsluitend de bedrijfsvoering zoals die ter plaatse plaatsvond positief is bestemd.



De bestemming 'biologisch' wordt hier goedgevonden vanuit een negatieve motivering. Het bedrijf zou eigenlijk moeten worden wegbestemd, maar mag – biologisch - blijven vanwege de risico's voor de omgeving. Daarmee is de bestemming ook in dit geval ruimtelijk relevant.

Deze uitspraken lijken dus een opening te bieden voor de introductie van op het eerste gezicht niet ruimtelijk relevante voorschriften, maar doordat in beide gevallen toch een relatie is gelegd met de omgeving, blijkt uit deze uitspraken allerm minst dat men alles zomaar via de ruimtelijke ordening kan regelen. Aan de andere kant is een betrekkelijk dun verhaal over de ruimtelijke relevantie kennelijk al voldoende om de Raad van State tot de conclusie te brengen dat het hem "niet onredelijk voorkomt". Dat blijkt naar mijn mening ook uit uitspraken over de aanlegvergunningstelsels voor voedergewassen (maïs).

Een sluitende conclusie valt uit dit alles niet te trekken. Een planologisch verhaal zal in elk geval noodzakelijk zijn, ongeveer volgens de lijnen zoals hiervoor aangeduid. Als variabelen voor de houdbaarheid hebben te gelden:

- De exclusiviteit van de uitbreidingsopties: hoe strikter hoe beter;
- De mate waarin niet-ruimtelijke factoren meetellen voor de beslissing: hoe minder hoe beter;
- De mate waarin in een ruimtelijke onderbouwing kan worden voorzien: hoe beter hoe beter.

Wij weten niet hoe de Raad van State uiteindelijk zal beslissen. Er blijft dus altijd een zeker risico dat dat negatief zal zijn voor de BZV.

5. *Provinciaal belang*

Artikel 4.1 Wro bepaalt "Indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, kunnen bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld (..) ". Het zal dus onderbouwd moeten worden dat de inhoud van de BZV een provinciaal belang is. Grote problemen zijn hierbij overigens niet te verwachten nu de Raad van State het "provinciaal belang" zeker niet beperkt opneemt. Een speciale moeilijkheid hierbij is de verhouding tot de Wet geurhinder en veehouderij. In deze wet is de normstelling voor de geurhinder uit veehouderijen gegeven, terwijl nadere normstelling door de gemeenteraad bij verordening kan worden vastgesteld, op basis van een gebiedsvisie. Gemeenten dienen bij hun ruimtelijke besluitvorming aandacht te besteden aan een goed woon- en leefklimaat, door de achtergrondbelasting bij deze besluitvorming te betrekken. Sommige gemeenten hebben daarvoor voorschriften in bestemmingsplannen staan, die gericht zijn op eventuele uitbreiding van agrarische bouwblokken. Andere gemeenten hanteren gebiedsvisies. De vraag is dus of er een provinciaal belang kan worden opgeworpen, nu de wetgever (in de Wgv) gekozen heeft voor het gemeentelijk niveau. Ik ben van mening dat deze vraag opnieuw in het kader van de Wet ruimtelijke ordening zelf moet worden beantwoord en dat het provinciaal belang daarbij ruim wordt uitgelegd. De Wgv is geheel gericht op de vergunningverlening, de zgn. omgekeerde werking (woon- en leefklimaat) is ruimtelijke ordening. Dat betekent dus dat in de BZV geurhindermaatstaven kunnen worden meegenomen.



6. Conclusie

De basis van de BZV in de ruimtelijke ordening is vooral onzeker vanwege het gegeven dat in de BZV onderwerpen zijn opgenomen die niet ruimtelijk relevant zijn. De bovenvermelde rechtspraak, gevoegd bij de constatering dat de Raad van State zeer afstandelijk toetst bieden evenwel voldoende hoop voor een goede afloop. Ook zal het in de praktijk misschien weinig voorkomen dat een score - leidend tot een toestemming om te bouwen dan wel een weigering van die toestemming – afhankelijk is van niet-ruimtelijke factoren.

7. Mogelijke gevolgen

Wat gebeurt er als de rechter oordeelt dat de BZV op deze manier niet kan?

Er zijn twee situaties te onderscheiden:

- a) een initiatiefnemer gaat in beroep tegen een afwijzend besluit en voert aan dat hij niet aan de gevraagde score komt doordat hij niet scoort op certificaten die niet ruimtelijk relevant zijn, zoals dierenwelzijn, maar voor de omgevingsgerelateerde onderwerpen wel duurzaam is. In dit geval zal de rechter oordelen dat de vergunning alsnog verleend moet worden.
- b) een belanghebbende gaat in beroep tegen een verleende vergunning, omdat de initiatiefnemer alleen dankzij dierenwelzijn voldoende punten haalt, en stelt dat dat omgevingsrechtelijk niet relevant is. In dit geval zal de rechter het besluit vernietigen, omdat de eisen vanuit dierenwelzijn buiten beschouwing moeten blijven.

Het hangt van de overwegingen en het precieze dictum in de uitspraak af, wat de gevolgen voor het systeem zijn. Het kan zijn dat alleen dat deel van de regeling onverbindend wordt verklaard dat dierenwelzijn betreft. Dat betekent dat deze factoren verder buiten beschouwing moeten blijven. Maar het kan ook dat de rechter vindt dat daardoor het hele stelsel niet deugt. Dat laatste ligt meer voor de hand omdat het voor de rechter niet zo gemakkelijk is om het punt dierenwelzijn eruit te lichten. Als het hele BZV-systeem buiten de orde wordt verklaard - ofwel artikel 7.3 van de (concept)Verordening moet buiten toepassing blijven - dan betekent dat wij terugvallen op de regelingen die wel blijven bestaan. In het algemeen is dat de rest van de verordening en de geldende bestemmingsplannen, hetgeen betekent dat er gewoon uitgebreid mag worden als dat volgens die regelingen kan, dus zonder toepassing van de BZV.

In beide gevallen kan de BZV-regeling worden aangepast.