

Ammoniakgat

prof. mr. D.W. Bruil

Na vragen over de juistheid van het computerprogramma voor de berekening van geurhinder (V-stacks vergunningen) deze zomer ontstond enige opschudding in de ammoniakwereld: het RIVM constateerde dat er een significant verschil was vastgesteld in de trends tussen de berekende ammoniakemissies en -concentraties en de gemeten ammoniakconcentraties. De metingen laten in tegenstelling tot de berekeningen vanaf 2005 geen dalende trend meer zien. De eerste gedachte die hierbij kan opkomen: wij meten te weinig en we berekenen te veel. Het RIVM erkent dit ook: alles meten is gewoon veel te duur. En we rekenen inderdaad veel. Daarbij wordt gebruik gemaakt van computermodellen en –programma's, bijvoorbeeld bij de vergunningverlening voor veehouderijen op basis van de Wet ammoniak en veehouderij en de Natuurbeschermingswet. Bij die berekeningen wordt een exactheid gesuggereerd die in werkelijkheid niet aanwezig kan zijn. Zo kan de computer de ammoniakdepositie van een uitbreiding van een stal tot op tientallen kilometers tot twee cijfers achter de komma berekenen. In de programmatische aanpak stikstof (PAS) wordt het rekenen tot een nog hoger niveau opgevoerd. Nu zou een reactie op het rapport van het Planbureau voor de Leefomgeving – waarin de gegevens van het RIVM waren verwerkt – kunnen zijn dat het hele ammoniakbeleid op losse schroeven staat en dus wel afgeschaft kan worden (zie bijvoorbeeld G. Rotgers in V-focus). Dat is te kort door de bocht. In de eerste plaats heeft Nederland enkele internationale verplichtingen te vervullen, zoals de NEC-Richtlijn, op basis waarvan een plafond voor de totale Nederlandse ammoniakemissie dient te worden bereikt en gehandhaafd, en de Habitatrichtlijn, die ons verplicht om Natura-2000 gebieden in een goede staat van instandhouding te brengen. En daarbij speelt ammoniak nu eenmaal een belangrijke rol. Om te bepalen of we aan deze internationale verplichtingen voldoen is een rekenmodel onontbeerlijk. In de tweede plaats: ook boeren hebben belang bij een duidelijk rekenmodel voor ammoniak. Zij kunnen dan immers ook bepalen of en onder welke condities zij voor een vergunning in aanmerking komen. Zou dat wegvallen, dan ligt willekeur op de loer. Er zit dus niets anders op dan voortdurend te ijken of de berekeningsmodellen nog wel kloppen en deze aan te passen. De staatssecretaris van Economische Zaken volgt deze gedachtegang ook en heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet om een Quick Scan gevraagd, waarbij verklaringen worden gezocht voor het verschil tussen meten en berekenen (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 037, nr. 134). Deze verklaringen zijn te technisch van aard om hier weer te geven, maar het belangrijkste is, dat ze er zijn. Er zijn echter ook enkele observaties met juridische consequenties, waarop maatregelen volgen:

- verbetering van emissiebeperkende technieken;
- sneller overschakelen naar nieuwe stalsystemen;
- strikte naleving en handhaving van het gebruik van emissiearme huisvestingssystemen met luchtwassers;
- onderzoek naar de naleving van de mestregelgeving door de NVWA gericht op versterken van de handhaving.

De staatssecretaris wil de gehele keten van data inzameling, emissieberekeningen, gebruikte modellen, meetnetten tot en met de depositieberekeningen aan een internationale review onderwerpen, zoals in 2013 ook al is gebeurd. Dat is mooi, maar misschien zou het ook wel eens nuttig zijn om te onderzoeken hoe andere landen omgaan met ammoniak in hun vergunningverlening, niet alleen op het technische vlak, maar ook op het juridische.

Wetsvoorstel dieraantallen en volksgezondheid: nodig of overbodig?

mr. F.H. Damen*

1. Inleiding

In Nederland kennen we onder andere de Wet geurhinder en veehouderij voor het beperken van de 'geuroverlast' afkomstig van veehouderijen, de Wet ammoniak en veehouderij en het Besluit huisvesting veehouderij voor het beperken van de ammoniakemissie afkomstig van veehouderijen, de Wet luchtkwaliteit voor het stellen van grenzen aan de luchtkwaliteit, de Wet dieren, de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, de Regeling preventie, bestrijding en monitoring van besmettelijke dierziekten en zoönosen en TSE's¹ en de Regeling tijdelijke maatregelen dierziekten voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten, het ruime toetsingskader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu, op grond waarvan eveneens nadere voorschriften gesteld kunnen worden met betrekking tot bijvoorbeeld hygiëne. En dan heb ik nog niet gesproken over verschillende provinciale verordeningen die de mogelijkheden voor veehouderijen soms uitermate beperkt maken – denk bijvoorbeeld aan de provincie Noord-Brabant die een uitbreiding van veehouderijen enkel nog toestaat indien sprake is van een zorgvuldige veehouderij – en de Natuurbeschermingswet die (in beginsel) geen enkele toename van stikstofdepositie toestaat.

Kennelijk wordt deze wet- en regelgeving door het kabinet nog onvoldoende geacht. Op 16 juni 2014 maakte Staatssecretaris Dijkzwaag namelijk het concept voorstel van wet Wijziging van de Wet dieren houdende bepalingen betreffende de regulering van aantallen productiedieren in relatie tot de volksgezondheid (hierna: het wetsvoorstel) bekend.² Het wetsvoorstel kent aan provincies en gemeenten bevoegdheden toe tot regulering van aantallen dieren. De vraag is echter of het wetsvoorstel uitvoerbaar is en of de hierin voorgestelde bevoegdheden een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het al bestaande instrumentarium. Om tot een beantwoording van deze vraag te komen, wordt in paragraaf 2 eerst ingegaan op de achtergrond van het wetsvoorstel en de doelstelling ervan. Vervolgens wordt in paragraaf 3 ingegaan op onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd omtrent het al dan niet bestaan van een verband tussen veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid. In deze paragraaf wordt tevens ingegaan op de wijze waarop de volksgezondheid binnen het huidige instrumentarium wordt beoordeeld en de jurisprudentie hieromtrent. In paragraaf 4 wordt ingegaan op de verschillende onderdelen uit het wetsvoorstel, waarna in paragraaf 5 een aantal kanttekeningen bij het wetsvoorstel wordt geplaatst. Tot slot wordt in paragraaf 6 afgesloten met een conclusie.

2. Achtergrond en doelstelling wetsvoorstel

2.1 Achtergrond

De laatste jaren is er veel maatschappelijke onrust over de veehouderij in ons land. Naast dierenwelzijn en milieu gaat het daarbij met name om zorgen over risico's voor de volksgezondheid, de schaalvergroting en de zorgen over de inpasning van veehouderijen in de eigen omgeving. De veehouderij is daardoor steeds vaker het onderwerp (geweest) van een breed maatschappelijk debat. Er is een maatschappelijke 'roep' ontstaan dat de veehouderij haar grenzen heeft bereikt en dat de omvang van veehouderijen een halt moet worden toegeroepen. Eveneens is er een 'roep' ontstaan om de volksgezondheid in relatie tot veehouderijen te waarborgen. In de politiek heeft deze maatschappelijke roep veel aandacht gekregen, mede naar aanleiding van de uitbraak van Q-koorts. In haar brief van 14 juni 2013 is Staatssecretaris Dijkzwaag ingegaan op de toekomst van de intensieve veehouderij.³ In deze brief heeft zij onder meer aangegeven dat alleen een integrale aanpak een antwoord kan geven op de maatschappelijke vraagstukken die in de veehouderij aan de orde zijn. Een transitie tot een zorgvuldige en duurzame veehouderij is volgens de staatssecretaris noodzakelijk:

'Het gaat hierbij om een veehouderij waar de volksgezondheid geborgd is door onder andere een zorgvuldige en minimaal gebruik van antibiotica en het verbeteren van het diergezondheid management, waar het welzijn van de dieren centraal staat, duurzaam geproduceerde grondstoffen en energie worden gebruikt, emissies naar het milieu vergaand zijn verminderd zodat wordt voldaan aan de (Europese) milieudoelen, en de overlast voor de omgeving en de samenleving tot een minimum zijn teruggebracht. Het doel moet dan ook zijn een markt- en ketengestuurde verduurzaming van

* Franca Damen is advocaat bij Linssen cs Advocaten te Tilburg.

1. TSE's staat voor transmissible spongiform encephalopathies. TSE's zijn een groep ziekten die bij de mens en bij dieren voorkomen en gekenmerkt worden door degeneratie van het hersenweefsel, waardoor dit een sponsachtig uiterlijk krijgt.
2. Het concept wetsvoorstel alsmede de daarbij behorende concept Memorie van Toelichting is te raadplegen op http://www.internetconsultatie.nl/wetsvoorstel_dieraantallen_en_volksgezondheid.
3. *Kamerstukken II* 2012/13, 28 973, nr. 134.

de veehouderijproductie die maatschappelijk gedragen wordt.⁴

Ondanks dat de staatssecretaris een integrale aanpak voorstaat, lijkt thans vooral de veehouderij ingeperkt te worden en lijkt niet (zozeer) sprake van een integrale aanpak waarbij sprake is van een markt- en ketengestuurde verduurzaming. De doelstelling van het wetsvoorstel onderstreept dit ook, te weten het reguleren van het aantal dieren in het belang van de volksgezondheid. Het wetsvoorstel biedt provincies en gemeenten een wettelijke mogelijkheid om veedichte gebieden aan te wijzen en in deze gebieden grenzen te stellen aan het aantal te houden dieren.

Het wetsvoorstel lijkt derhalve vooral ingegeven te zijn door de maatschappelijke roep dat de veehouderij haar grenzen heeft bereikt en dat de omvang van veehouderijen een halt moet worden toegevoegd. Dit volgt ook uit de toelichting op het wetsvoorstel. Daarin wordt expliciet overwogen dat de aanleiding voor het wetsvoorstel de bezorgdheid is 'die zowel bij het kabinet als in de samenleving bestaat over de risico's van de veehouderij voor de volksgezondheid'.⁵

2.2 Doelstelling

Zoals ik in het voorgaande al heb aangehaald, is de doelstelling van het wetsvoorstel het reguleren van het aantal dieren in het belang van de volksgezondheid. Op grond van de huidige wet- en regelgeving kan niet worden gestuurd op het vaststellen van maximum dieraantallen in het belang van de volksgezondheid, aldus de staatssecretaris. Noch in de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren, noch in de Wet dieren noch in het omgevingsrecht bestaat een concrete bevoegdheid om maximum dieraantallen vast te stellen in het belang van de volksgezondheid. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt gesproken over 'lacunes' in de wetgeving. Het wetsvoorstel beoogt deze 'lacunes' weg te nemen door aan provincies en gemeenten bevoegdheden toe te kennen om vanuit het oogpunt van volksgezondheid grenzen te stellen aan het aantal te houden dieren op veehouderijlocaties.⁶

3. Onderzoeksrapporten en het huidige instrumentarium

3.1 Onderzoeksrapporten

Het is opmerkelijk dat aan provincies en gemeenten bevoegdheden worden toegekend om *in het belang van de volksgezondheid* grenzen te stellen aan het aantal te houden dieren. Er is immers geen wetenschappelijk bewijs voor een relatie tussen de veehouderij en risico's voor de volksgezondheid, laat staan voor een relatie tussen dieraantallen en risico's voor de volksgezondheid. Een dergelijke relatie is nimmer aangetoond kunnen worden, ook niet met de onderzoeken die hieromtrent de afgelopen jaren zijn uitgevoerd. Daartoe kan in de eerste plaats worden gewezen op het onderzoeksrapport 'Mogelijke effecten van intensieve veehouderij op de gezondheid van omwonenden: onderzoek naar potentiële blootstelling en gezondheidsproblemen' van juni 2011 van het IRAS, NIVEL en RIVM. Uit dit onderzoek blijkt niet van een duidelijke relatie tussen (verhoogde blootstelling aan) een intensieve veehouderij en de gezondheid van omwonenden. Dit is ook de conclusie van de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport over dit rapport:

'Er zijn geen aanwijzingen gevonden voor een specifiek verband tussen het voorkomen van bepaalde aandoeningen en de nu bestaande megastallen.'⁷

Op 30 november 2012 is het aanvullend gezondheidsonderzoek 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen' van de Gezondheidsraad verschenen. Dit rapport bevestigt dat er geen (causaal) verband gevonden kan worden tussen de intensieve veehouderij en de volksgezondheid. De Gezondheidsraad geeft expliciet aan het te vroeg te achten om een uitspraak te kunnen doen over eventuele negatieve gezondheidseffecten. Gegeven de stand van zaken ligt één algemeen kwantitatief beoordelingskader waarin wordt vastgelegd welke risico's voor omwonenden maximaal toelaatbaar zijn, nog buiten bereik.⁸ Afstandseisen bedoeld om gezondheidsrisico's te voorkomen dan wel tot een aanvaardbaar niveau te beperken, zijn wetenschappelijk noch gezondheidskundig te onderbouwen.⁹ Ook emissienormen zijn niet gezondheidskundig te onderbouwen.¹⁰ De Afdeling sluit zich bij deze onderzoeken aan en oordeelt standaard dat, nu er geen wetenschappelijk bewijs is voor een relatie tussen de veehouderij en risico's voor de volksgezondheid, er geen reden is om een omgevingsvergunning voor een (intensieve) veehouderij te weigeren.

3.2 Beoordeling volksgezondheid binnen het huidige instrumentarium

3.2.1 Algemeen

Op grond van het huidige wettelijke instrumentarium dient er bij de beoordeling van besluiten omtrent veehouderijen reeds rekening gehouden te worden met aspecten van volksgezondheid. Dat geldt zowel in het kader van ruimtelijke ordening als in het kader van het milieurecht. Op welke wijze binnen deze kaders rekening moet worden gehouden met aspecten van volksgezondheid, volgt duidelijk uit de jurisprudentie die hieromtrent is verschenen. In het navolgende zal ik daartoe enkele uitspraken aanhalen die zien op enerzijds ruimtelijke ordeningsbesluiten en anderzijds omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu.¹¹

3.2.2 Ruimtelijke ordening

In het kader van de ruimtelijke ordening heeft de Afdeling meermalen overwogen dat aspecten van volksgezondheid, zoals de mogelijke besmetting van dierziekten vanwege na-

4. *Kamerstukken II* 2012/13, 28 973, nr. 134, p. 3-4.

5. Concept Memorie van Toelichting, p. 13.

6. Concept Memorie van Toelichting, p. 8-13.

7. Zie de brief van 21 juni 2011 van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport met kenmerk PG/CI-3.069.690; *Kamerstukken II* 2010/11, 28 973, nr. 67.

8. Gezondheidsraad, 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', 30 november 2012, p. 44.

9. Gezondheidsraad, 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', 30 november 2012, p. 41.

10. Gezondheidsraad, 'Gezondheidsrisico's rond veehouderijen', 30 november 2012, p. 39.

11. Zie ook P.P.A. Bodden, 'Gezondheidsrisico's van veehouderijen', *TO* 2014, nr. 1, p. 17-25, J.K. van de Poel en M. van Harten, 'De bescherming van de volksgezondheid in het omgevingsrecht', *StAB* 2014, nr. 3, p. 3-9 en P. Bokelaar, 'Volksgezondheid in de ruimtelijke ordening', *JM* 2014, nr. 9, p. 1009-1020.

bijgelegen agrarische bedrijven, een ruimtelijk relevant belang zijn.¹² Daarbij wordt echter ook standaard overwogen dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten zijn regeling primair vindt in andere regelgeving en dat aan te verlenen omgevingsvergunningen voorschriften kunnen worden verbonden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken. Daaruit volgt, aldus de Afdeling, dat de mogelijke besmetting van dierziekten een ruimtelijk relevant belang is. Daarbij kan ook worden opgemerkt dat onder een goede ruimtelijke ordening, die bij bestemmingsplannen moet worden gewaarborgd, tevens wordt begrepen een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, en dat eventuele negatieve effecten op de gezondheid van omwonenden veroorzaakt door veehouderijen invloed kunnen hebben op dit woon- en leefklimaat.¹³ De Wet ruimtelijke ordening heeft bij de beoordeling van aspecten van volksgezondheid een aanvullend karakter.

Dit betekent echter niet dat in ruimtelijke plannen geen maatregelen kunnen en zo nodig moeten worden genomen in verband met aspecten van volksgezondheid.¹⁴ Deze maatregelen dienen dan wel deugdelijk gemotiveerd te zijn. Dit lijkt te meer te gelden nu de Afdeling eveneens van oordeel is dat er geen wetenschappelijk bewijs is voor een (causaal) verband tussen veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid.¹⁵ Binnen dit kader is het interessant om te wijzen op een uitspraak van de Afdeling van 30 april 2014. Daarin werd onder meer het navolgende overwogen:

‘Voor zover [appellant sub 8] betoogt dat de raad bij het toekennen van de aanduiding ‘zone landschap, leefomgeving en gezondheid’ ten onrechte is uitgegaan van de GES, nu de volksgezondheid ruimtelijk niet relevant is, overweegt de Afdeling, zoals zij eerder in haar uitspraak van 9 februari 2011 in zaak nr. 200907470/1/R3 heeft overwogen, dat de mogelijke besmetting van dierziekten vanwege nabijgelegen agrarische bedrijven een mee te wegen belang is bij de vaststelling van een bestemmingsplan, maar dat de bestrijding van besmettelijke dierziekten zijn regeling primair vindt in andere wetgeving en daarnaast aan een omgevingsvergunning voorschriften kunnen worden verbonden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken. De raad dient evenwel in het kader van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te onderzoeken of een plan niet zodanige risico's voor de volksgezondheid meebrengt dat, gelet daarop, een aanvaardbaar woon- en leefklimaat onvoldoende is gewaarborgd. In de GES is ook onderzocht wat de invloed is van het plan op onder meer de milieuaspecten fijn stof en geur, nu fijn stof en geur een effect kunnen hebben op de volksgezondheid, gelet hierop heeft de raad in het kader van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de vaststelling van het plan in redelijkheid waarde kunnen hechten aan de resultaten in de GES.’¹⁶

De in het bewuste bestemmingsplan gehanteerde zonering werd door de Afdeling in stand gelaten. Daarbij lijkt van belang te zijn geweest dat de motivering voor de zonering voor wat betreft gezondheid met name kon worden gebaseerd op de aspecten geur en fijn stof. Dit volgt uit de GES en het plan-MER, zoals deze aan het bestemmingsplan ten grondslag zijn gelegd. In deze onderzoeken zijn de mogelijke gevolgen van het bestemmingsplan voor de volksgezondheid

en het milieu bij een aantal varianten beschreven. Uit deze onderzoeken volgde dat de uiteindelijk gekozen variant het gunstigste resultaat opleverde wat betreft onder andere geur en fijn stof. Daarnaast verdient opmerking dat de zonering niet alleen in het belang van de volksgezondheid is vastgesteld, maar eveneens in het belang van landschap en geur. In haar uitspraak van 10 september 2014 oordeelde de Afdeling evenwel anders. In het in deze uitspraak aan de orde zijnde bestemmingsplan was eveneens een zonering gehanteerd voor veehouderijen in het belang van de volksgezondheid, doch deze zonering werd door de Afdeling vernietigd:

‘Uit het aan het plan ten grondslag liggende GGD-advies volgt evenwel niet dat een uitbreiding van een intensieve veehouderij vanuit het oogpunt van volksgezondheid moet worden verboden binnen een bepaalde afstand van een woning. De keuze van de raad om bij gebreke van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de gezondheidsrisico's van intensieve veehouderijen uit te gaan van maximale afstanden die in het GGD-advies worden genoemd, acht de Afdeling onvoldoende draagkrachtig gemotiveerd. (...) Daarbij wordt mede in acht genomen dat, naar ZLTO terecht betoogt, het vergroten van het bouwvlak een mogelijkheid kan bieden voor een verbetering van de bedrijfsvoering en daarmee voor een terugdringen van de milieubelasting van het bedrijf voor de omgeving.’¹⁷

3.2.3 Omgevingsvergunning milieu

In het kader van het milieurecht zijn aspecten van volksgezondheid ook een mee te wegen belang. Bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu dienen namelijk de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid tengevolge van een veehouderij te worden betrokken. Indien door het in werking zijn van de inrichting risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, dienen deze risico's gelet op art. 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer als gevolg voor het milieu bij de beoordeling van de aanvraag te worden betrokken.¹⁸ Het is echter standaard jurisprudentie van de Afdeling dat, nu er geen wetenschappelijk bewijs is voor een relatie tussen de veehouderij en dergelijke risico's, er geen reden is om een omgevingsvergunning milieu voor een (intensieve) veehouderij te weigeren. Daartoe kan onder meer worden gewezen op een uitspraak van de Afdeling van 17 april 2013:

12. Zie bijv. ABRvS 6 november 2013, zaaknr. 201212079, ABRvS 5 oktober 2011, zaaknr. 201003856, ABRvS 9 februari 2011, zaaknr. 200907470 en ABRvS 10 september 2014, zaaknr. 201208940.

13. Zie bijv. ABRvS 30 april 2014, zaaknr. 201206940.

14. Zie ook P. Bokelaar, ‘Volksgezondheid in de ruimtelijke ordening’, *JM* 2014, nr. 9, p. 1009-1020.

15. Zie bijv. ABRvS 1 mei 2013, zaaknr. 201202866. Vgl. ABRvS 27 maart 2013, zaaknr. 201204658 en ABRvS 11 december 2013, zaaknr. 201201006.

16. ABRvS 30 april 2014, zaaknr. 201206940.

17. ABRvS 10 september 2014, zaaknr. 201208940.

18. Zie bijv. ABRvS 29 februari 2012, zaaknr. 201012388, ABRvS 1 augustus 2012, zaaknr. 201105590, ABRvS 22 augustus 2012, zaaknr. 201104121 en 201105847, ABRvS 28 november 2012, zaaknr. 201106128 en ABRvS 15 oktober 2014, zaaknr. 201401391.

‘[appellant] vreest voor gezondheidsrisico’s. Hij verwijst daarbij naar de rapporten ‘Gezondheidsrisico’s rond veehouderijen’ van de Gezondheidsraad van 30 november 2012 en ‘Intensieve veehouderij en gezondheid’ van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) van 30 januari 2008. (...) In het rapport van 30 januari 2008 is onder meer geconcludeerd dat nog geen gegevens beschikbaar zijn om een relatie te leggen tussen blootstelling aan specifieke componenten uit de intensieve veehouderij en gezondheidsklachten. Uit dit rapport kan dan ook niet een conclusie over de gezondheidsrisico’s in dit specifieke geval worden getrokken. Een dergelijke conclusie kan evenmin worden getrokken uit het rapport van 30 november 2012. In dit rapport wordt onder meer geconcludeerd dat de stand van de wetenschap tekortschiet om duidelijke uitspraken over de gezondheidsrisico’s van wonen in de buurt van veehouderijen te kunnen doen. Ook voor het overige heeft [appellant] niet gewezen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit zou moeten worden geconcludeerd dat de beoordeling van het college over de gezondheidsrisico’s geen stand kan houden.’¹⁹

Daarnaast kan bijvoorbeeld worden gewezen op een uitspraak van de Afdeling van 15 oktober 2014:

‘[appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben niet gewezen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten op grond waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat het in werking zijn van de inrichting zodanige risico’s voor de volksgezondheid kan opleveren dat de vergunning om die reden had moeten worden geweigerd, dan wel dat daaraan nadere voorschriften of beperkingen hadden moeten worden verbonden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de diverse publicaties waarnaar zij ter onderbouwing van hun standpunt verwijzen, geen conclusies worden getrokken over de gezondheidsrisico’s in dit specifieke geval.’²⁰

De jurisprudentie is derhalve helder: er zijn geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten waaruit zou moeten worden geconcludeerd dat er aanleiding dan wel grondslag bestaat om een omgevingsvergunning milieu vanwege aspecten van volksgezondheid te weigeren. In haar uitspraak van 15 oktober 2014 oordeelde de Afdeling bovendien dat gelet op het ontbreken van dergelijk wetenschappelijk bewijs ook geen aanleiding bestaat om aan een omgevingsvergunning milieu voorschriften of beperkingen te verbinden.²¹ Deze overweging behoeft mijns inziens echter enige nuancering gelet op de uitspraken van de Afdeling in het kader van bestemmingsplannen. In deze uitspraken oordeelt de Afdeling immers standaard dat aan het verlenen van omgevingsvergunningen voorschriften kunnen worden verbonden om de gevolgen voor de volksgezondheid te voorkomen dan wel te beperken. Dit volgt ook uit een aantal uitspraken van rechtbank Oost-Brabant. In deze uitspraken heeft de rechtbank overwogen dat het enkele ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten onvoldoende is om een omgevingsvergunning milieu reeds daarom te weigeren vanwege een mogelijk volksgezondheidsrisico. Onder meer kan worden gewezen op de uitspraak van rechtbank Oost-Brabant van 6 juni 2014.²² In deze uitspraak zien we

de standaardoverweging van de Afdeling met betrekking tot de beoordeling van aspecten van volksgezondheid in het kader van een aanvraag omgevingsvergunning weliswaar niet terug, maar de rechtbank beoordeelt de aspecten van volksgezondheid wel op een heldere wijze. Binnen dat kader oordeelt de rechtbank allereerst dat voor diverse milieuonderdelen die van invloed kunnen zijn op de volksgezondheid, wettelijke en beleidsmatige toetsingskaders zijn gevormd en dat dit veelal is gedaan op basis van heersende wetenschappelijke inzichten. De rechtbank overweegt vervolgens, mijns inziens terecht, dat het op de weg ligt van degene die zich op het bestaan van een risico voor de volksgezondheid beroept om, aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten, aannemelijk te maken dat deze toetsingskaders niet toereikend zijn om onaanvaardbare risico’s voor de volksgezondheid te voorkomen. Vervolgens gaat de rechtbank binnen het kader van het aspect volksgezondheid op een aantal milieuonderdelen afzonderlijk in.

Binnen dat kader overweegt de rechtbank ten aanzien van het aspect geur dat hiervoor een wettelijk voorgeschreven toetsingskader geldt. Appellant heeft niet aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk gemaakt dat de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) niet toereikend is om onaanvaardbare risico’s voor de volksgezondheid te voorkomen. Het rapport van de Gezondheidsraad, waarnaar appellant verwijst, onderstreept ook dat er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bestaan dat de Wgv niet toereikend is. Voor de onderbouwing van dit oordeel verwijst de rechtbank naar de opmerking van de Gezondheidsraad dat zowel eerdere geurnormen als de huidige adviesnormen in de Wgv niet gebaseerd zijn op een blootstelling-responsrelatie en dat het hoog tijd is de wetgeving en handhaving op dit gebied wetenschappelijk steviger te funderen. Oftewel: er zijn geen wetenschappelijke inzichten waaruit blijkt dat het toetsingskader van de Wgv ontoereikend is om onaanvaardbare risico’s voor de volksgezondheid te voorkomen. Een duidelijker oordeel had de rechtbank mijns inziens niet kunnen geven.

Vervolgens gaat de rechtbank binnen het kader van het aspect volksgezondheid in op de verspreiding van ziekten. Te dien aanzien overweegt de rechtbank, onder verwijzing naar haar uitspraak van 12 juli 2013²³, dat het enkele ontbreken van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over de (ernst van) gezondheidseffecten van een intensieve veehouderij op omwonenden onvoldoende is om een vergunning reeds daarom te weigeren vanwege een mogelijk volksgezondheidsrisico:

‘Pas als er indicaties zijn dat een activiteit een risico voor de volksgezondheid zou kunnen hebben, zal het bevoegd gezag, mede gelet op het voorzorgsbeginsel, moeten onderzoeken of de mogelijke negatieve effecten op de volksgezondheid van een zodanige

19. ABRvS 17 april 2013, zaaknr. 201208357.

20. ABRvS 15 oktober 2014, zaaknr. 201401391. Zie verder bijv. ABRvS 3 juli 2013, zaaknr. 201202452 en ABRvS 19 juni 2013, zaaknr. 201201163.

21. ABRvS 15 oktober 2014, zaaknr. 201401391.

22. Rb. Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163.

23. Rb. Oost-Brabant 12 juli 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2855.

ernst kunnen zijn dat hierin aanleiding is gelegen om de vergunning te weigeren, of nadere voorschriften ter voorkoming van gezondheidsrisico's aan de vergunning te verbinden. Hierbij zijn de omstandigheden van het geval van belang, zoals de werking van de betrokken inrichting, de soort van de gehouden dieren, de aard van de omgeving, eventuele mogelijke (hygiëne)maatregelen ter voorkoming van de uitbraak en verspreiding van zoönosen, alsmede de aard van de mogelijke effecten op de gezondheid.²⁴

Uit de besluitvorming dient dus te blijken van een deugdelijke beoordeling van het aspect volksgezondheid. In het besluit zoals dat in onderhavige uitspraak aan de orde was, was aanvankelijk onvoldoende ingegaan op de mogelijke risico's voor de volksgezondheid. In een nader verweerschrift en ter zitting hebben het bevoegd gezag en vergunninghoudster echter alsnog aangegeven welke maatregelen worden getroffen om verspreiding van zoönosen op het bedrijf te voorkomen. Aangezien appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat deze maatregelen ontoereikend zijn, heeft de rechtbank de rechtsgevolgen van het besluit in stand gelaten. Daartoe heeft de rechtbank in haar uitspraak een nader voorschrift opgenomen met betrekking tot de te treffen maatregelen om verspreiding van zoönosen op het bedrijf te voorkomen. Het verdient dus aanbeveling om reeds bij de aanvraag van een omgevingsvergunning milieu aandacht te besteden aan aspecten van volksgezondheid en duidelijk te maken welke maatregelen worden getroffen om eventuele risico's voor de volksgezondheid te voorkomen. Het bevoegd gezag kan deze maatregelen vervolgens middels voorschriften aan de vergunning verbinden. Rechtbank Oost-Brabant lijkt hiermee bij de beoordeling van aspecten van volksgezondheid verder te gaan dan de Afdeling. In het kader van het voorzorgsbeginsel, waarnaar rechtbank Oost-Brabant in haar jurisprudentie verwijst,²⁵ lijkt de benadering van de rechtbank mij juist. Dit beginsel is onder meer neergelegd in art. 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie:

‘De Unie streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio's van de Unie. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden, en het beginsel dat de vervuiler betaalt.’

In een mededeling van de Europese Commissie is aangegeven op welke wijze het voorzorgsbeginsel moet worden betrokken.²⁶ Daaruit volgt onder meer dat het voorzorgsbeginsel alleen wordt toegepast bij een vermoeden van potentieel risico, ‘ook al kan dit – de omvang of de gevolgen hiervan – wegens onvoldoende of geen uitsluitend gevende wetenschappelijke gegevens niet volledig worden aangetoond.’²⁷ Het enkele ontbreken ‘van een wetenschappelijk bewezen oorzaak-gevolgrelatie (...) mag niet als reden worden aangevoerd om niet te handelen.’²⁸ Deze overweging in de mededeling van de Commissie dient gelet op de context mijns inziens aldus te worden uitgelegd dat het enkele ontbreken van wetenschappelijk bewijs voor een causaal verband geen reden mag vormen om geen maatregelen te treffen. Óf maatregelen moeten worden getroffen en zo ja welke, volgt niet

uit de mededeling. Dat dient op basis van de beschikbare gegevens te worden overwogen.

Gelet op het voorgaande is mijns inziens de algemene conclusie in de jurisprudentie juist dat er gelet op het ontbreken van wetenschappelijk bewijs voor een (causaal) verband tussen intensieve veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid geen aanleiding bestaat om een omgevingsvergunning milieu voor een veehouderij te weigeren. Gelet op art. 1.1, tweede lid, sub a, van de Wet milieubeheer en het voorzorgsbeginsel dienen aspecten van volksgezondheid naar mijn mening wel beoordeeld te worden en kan daarbij niet worden volstaan met de constatering dat er geen wetenschappelijk bewijs is voor een (causaal) verband. De benadering die rechtbank Oost-Brabant hierbij hanteert, lijkt mij juist.

Tot slot is het binnen dit kader interessant om te wijzen op een uitspraak van de Afdeling van 28 november 2012.²⁹ In deze uitspraak was aan de orde een besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Lelystad, waarbij een aangevraagde milieuvergunning was geweigerd. De aangevraagde vergunning zag op het oprichten en in werking hebben van een pluimvee- en varkenshouderij op een afstand van minder dan 300 meter van het CVI. Het CVI is een nationaal onderzoeksinstituut op het gebied van besmettelijke dierziekten waar onder speciale condities onder andere het mond- en klauwzeervirus aanwezig is. Het college had de vergunning geweigerd vanwege het gevaar van verspreiding van dierziekten. De Afdeling oordeelde dat het college in redelijkheid tot dit besluit had kunnen komen, nu in deze situatie de vestiging van een veehouderij op korte afstand van het CVI een reëel gevaar op verspreiding van dierziekten met zich brengt.

3.2.4 Samenvattend

Uit het bovenstaande volgt dat op grond van het huidige instrumentarium, zowel in het kader van ruimtelijke ordening als in het kader van het milieurecht, rekening gehouden dient te worden met aspecten van volksgezondheid. Nu er geen wetenschappelijk bewijs is voor een relatie tussen veehouderijen en risico's voor de volksgezondheid, zijn de mogelijkheden om strikt regulerend op te treden tegen veehouderijen – en het aantal te houden dieren – in relatie tot de volksgezondheid beperkt.

24. Rb. Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163.

25. Vgl. onder meer ABRvS 1 mei 2013, zaaknr. 201107693 en ABRvS 20 maart 2013, zaaknr. 201113207 waarin de Afdeling voorbij gaat aan een beroep op het voorzorgsbeginsel.

26. Commissie van de Europese Gemeenschappen, ‘Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel’, COM (2000) 1.

27. Commissie van de Europese Gemeenschappen, ‘Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel’, COM (2000) 1, p. 13.

28. Vgl. Commissie van de Europese Gemeenschappen, ‘De algemene beginselen van het levensmiddelenrecht in de Europese Unie’, COM (1997) 176.

29. ABRvS 28 november 2012, zaaknr. 201105076.

3.3 Onderzoeken in relatie tot het wetsvoorstel

Zoals ik in het voorgaande reeds opmerkte, is het opmerkelijk dat thans een wetsvoorstel voorligt waarin aan provincies en gemeenten bevoegdheden worden toegekend om *in het belang van de volksgezondheid* grenzen te stellen aan het aantal te houden dieren. Er is immers geen wetenschappelijk bewijs voor een relatie tussen de veehouderij en gezondheidsrisico's. Dit wordt ook door de Staatssecretaris erkend:

'Hoewel er op dit moment onvoldoende wetenschappelijke kennis bestaat over de relatie tussen dierenaantallen en alle risico's voor de volksgezondheid, wordt het wenselijk geoordeeld met een wettelijke voorziening te komen waarmee provincies en gemeenten vanuit een oogpunt van volksgezondheid beperkingen kunnen stellen aan het aantal dieren dan wel aan de intensiteit waarin dieren op veehouderijlocaties in bepaalde gebieden worden gehouden.'³⁰

Desondanks wenst de Staatssecretaris met het wetsvoorstel over te gaan tot het toekennen van bevoegdheden aan provincies en gemeenten om vanuit het oogpunt van volksgezondheid grenzen te stellen aan het aantal te houden dieren. Het onderzoek 'Veehouderij en Gezondheid Omwonenden' dat thans wordt uitgevoerd, moet volgens de Staatssecretaris bijdragen aan het beter kunnen aantonen van de causaliteit. Het onderzoek is echter nog lopende en de vraag is of uit dit onderzoek *überhaupt* een causaal verband tussen veehouderijen en gezondheidsrisico's zal blijken. Het wetsvoorstel loopt mijns inziens dan ook (te) ver vooruit op de feiten, dit nog los van de andere kanttekeningen die bij het wetsvoorstel kunnen worden geplaatst.³¹

4. Inhoud van het wetsvoorstel

4.1 Wet dieren

Zoals blijkt uit de formele benaming van het wetsvoorstel, strekt onderhavig wetsvoorstel tot wijziging van de Wet dieren (hierna: de wet). Op 1 januari 2013 is de eerste fase van deze wet in werking getreden. De wet is op dit moment gericht op de verzorging en behandeling van individuele dieren. Het gaat daarbij om regels omtrent onder meer dierenwelzijn en diergezondheid, diergeneeskundige zorg, diergeneesmiddelen, diervoeders en dierlijke producten. De regels zoals die in het wetsvoorstel dierenaantallen en volksgezondheid zijn opgenomen, zijn in zoverre dan ook van andere orde. De regels zullen worden opgenomen in een nieuw hoofdstuk 2a.

In de Wet dieren is het stellen van regels betreffende het houden van dieren en het voorkomen en bestrijden van ziekten, ook die welke gevolgen kunnen hebben voor de volksgezondheid, voorbehouden aan de Minister van Economische Zaken. Onderhavig wetsvoorstel voorziet in het toekennen van dergelijke bevoegdheden aan de besturen van provincies en gemeenten. Hiermee komen zij over een extra instrument te beschikken om risico's van veehouderijen voor de volksgezondheid te beheersen en te beperken.

4.2 Aanwijzing veedichte gebieden

Een eerste belangrijk onderdeel uit het wetsvoorstel is dat het bevoegd gezag 'ter voorkoming van schade aan of ter beperking van risico's voor de volksgezondheid als gevolg van aantallen dieren die op veehouderijlocaties worden gehouden' gebieden kan aanwijzen als veedicht gebied.³² Zoals ik in het voorgaande echter al heb toegelicht, bestaat er

thans geen wetenschappelijk bewijs voor een causaal verband tussen veehouderijen – laat staan aantallen dieren – en dergelijke risico's. Blijkens het voorgesteld artikel dient een zodanig verband echter wel te worden aangetoond. Immers gebieden kunnen slechts als veedicht gebied worden aangewezen ter voorkoming van schade aan of ter beperking van gezondheidsrisico's *als gevolg* van aantallen dieren op veehouderijlocaties.³³ Daarbij moet het bovendien gaan om een causaal verband tussen *aantallen dieren op veehouderijlocaties* en gezondheidsrisico's, hetgeen ook duidelijk blijkt uit de toelichting op het wetsvoorstel:

'Daartoe wordt aan de besturen van provincies en, wanneer deze hiervan afzien aan de besturen van gemeenten, de bevoegdheid gegeven om gebieden aan te wijzen als veedicht gebied. Dit betreft gebieden waar dieren in zodanig grote aantallen worden dat als gevolg daarvan een risico zou kunnen ontstaan voor de volksgezondheid.'³⁴

Welke gebieden als veedicht gebied kunnen worden aangewezen, wordt bepaald in het voorgesteld art. 2a.2, tweede lid, Wet dieren:

- 'a. gebieden die bij provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening, in een structuurvisie of anderszins door het provinciaal bestuur zijn aangemerkt onderscheidenlijk zijn aangewezen of mede zijn aangewezen als gebieden voor de ontwikkeling dan wel de beperking van de grondgebonden of niet-grondgebonden veehouderij;
- b. gebieden die bij bestemmingsplan, in een structuurvisie of anderszins door het gemeentebestuur zijn aangewezen of mede zijn aangewezen als gebieden voor de ontwikkeling dan wel de beperking van de grondgebonden of niet-grondgebonden veehouderij;
- c. gebieden waar zich relatief hoge vee aantallen, hoge vee aantallen per oppervlakte-eenheid of hoge vee aantallen per veehouderijlocatie bevinden.'

Een besluit tot het aanwijzen van een gebied als veedicht gebied zal steeds een meer inhoudelijke beoordeling behoeven. Er dient voldoende concreet aanleiding te zijn om een bepaald gebied als veedicht gebied aan te wijzen. Wanneer sprake is van voldoende concrete aanleiding, is nog de vraag. In de toelichting op het wetsvoorstel wordt daarvoor een voorzet gedaan door een aantal aspecten te be-

30. Concept Memorie van Toelichting, p. 6.

31. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4 ten aanzien van enkele onderdelen van het wetsvoorstel, en in paragraaf 5 in meer algemene zin.

32. Zie voorgesteld art. 2a.2, eerste lid, Wet dieren voor zover het een provinciale aanwijzing van een veedicht gebied betreft, en gelezen in samenhang met voorgesteld art. 2a.7 Wet dieren voor zover het een gemeentelijke aanwijzing van een veedicht gebied betreft.

33. Ook in de toelichting op het concept wetsvoorstel wordt meermaals overwogen dat het gaat om het reguleren van aantallen dieren in een veedicht gebied in het belang van de volksgezondheid; zie onder andere concept Memorie van Toelichting, p. 8-13.

34. Concept Memorie van Toelichting, p. 7.

noemen die aanleiding kunnen vormen om een gebied als veedicht gebied aan te wijzen.³⁵ Daartoe worden in de eerste plaats de kenmerken van het gebied genoemd, waarbij kan worden gedacht aan een relatief hoge concentratie van veehouderijlocaties, de afstand van die veehouderijlocaties tot woonbebouwing en overschrijding van wettelijke normen in een gebied die relevant zijn voor de volksgezondheid. In de tweede plaats worden signalen genoemd als mogelijke aanleiding om een gebied als veedicht gebied aan te wijzen. Meer specifiek wordt gesproken over signalen dat risico's voor de volksgezondheid aanwezig zijn als gevolg van die concentraties van veehouderijlocaties en het grote aantal aanwezige dieren op die veehouderijlocaties. Die signalen zouden bijvoorbeeld kunnen blijken uit klachten van bewoners of uit waarnemingen van huisartsen ter plaatse. Mijns inziens zijn echter signalen voortkomend uit klachten zodanig subjectief te noemen dat deze geen aanleiding kunnen vormen om een gebied als veedicht gebied aan te wijzen. Als een derde aspect dat betrokken dient te worden bij de beoordeling om een gebied als veedicht gebied aan te wijzen, worden proportionaliteit en nut en noodzaak genoemd:

‘Ten derde zullen gedeputeerde staten bij hun afweging mede acht dienen te slaan op ander instrumentarium dat regels bevat gericht op het kunnen voorkomen van gezondheidsrisico's van veehouderijen. (...) Ten opzichte daarvan zal uit het oogpunt van proportionaliteit en nut en noodzaak beoordeeld dienen te worden of er voldoende aanleiding is om ook toepassing te geven aan de mogelijkheden die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.’³⁶

Bij de besluitvorming over de aanwijzing en begrenzing van een gebied als veedicht gebied is voorts van belang welke diersoorten of diercategorieën de gezondheidsrisico's zouden kunnen veroorzaken.³⁷ Het is voor de voorbereiding van de aanwijzing van gebieden als veedicht gebied voor het bevoegd gezag derhalve van belang om voldoende inzicht te hebben in de potentiële gezondheidsrisico's op basis van een gedegen analyse van die risico's, en wel in relatie tot de aantallen dieren dat wordt gehouden op veehouderijlocaties in het betrokken gebied. Het zal naar verwachting over het algemeen gaan om gebieden met een relatief hoge dierintensiteit en een relatief grote dichtheid aan veehouderijbedrijven ten opzichte van de gemiddelde situatie.

4.3 Het vaststellen van dieraantallen

Wanneer een gebied als veedicht gebied is aangewezen, dient het bevoegd gezag ambtshalve voor elke veehouderijlocatie afzonderlijk in het aangewezen veedicht gebied het aantal dieren vast te stellen dat op de veehouderijlocatie ten hoogste kan worden gehouden (voorgesteld art. 2a.3 Wet dieren). Bij verordening kunnen criteria worden gesteld op grond waarvan besluiten tot het vaststellen van een maximaal aantal dieren worden vastgesteld en de procedure voor die vaststelling en voor de wijziging van die besluiten.³⁸ In een verordening dient daarnaast per aangewezen veedicht gebied te worden bepaald of het aantal dieren dat maximaal op een veehouderijlocatie kan worden gehouden, wordt bepaald door:

- het totaal aantal dieren dat maximaal op alle veehouderijlocaties binnen het gebied kan worden gehouden (voorgesteld art. 2a.5, eerste lid, sub a);
- het totaal aantal dieren dat maximaal per veehouderijlocatie kan worden gehouden (voorgesteld art. 2a.5, eerste lid, sub b), of
- het aantal dieren dat ten hoogste per een bepaalde oppervlakte-eenheid weide- of uitloopgebied kan worden gehouden (dierintensiteit) (voorgesteld art. 2a.5, eerste lid, sub c).

Per aangewezen veedicht gebied dient aldus te worden aangegeven op welke wijze het maximaal aantal dieren op veehouderijlocaties wordt bepaald. De vraag rijst hoe deze verplichting (ex voorgesteld art. 2a.5) zich verhoudt tot de verplichting om per veehouderijlocatie het maximaal aantal dieren vast te stellen (voorgesteld art. 2a.3). Naar mijn mening dient het artikel als volgt te worden begrepen:

- Voorgesteld art. 2a.5, eerste lid, sub a: voor het gehele gebied wordt een maximaal aantal dieren vastgesteld en per veehouderijlocatie wordt een maximaal aantal dieren vastgesteld. Wanneer dan bijvoorbeeld sprake is van een bedrijfsbeëindiging en het totaal aantal daadwerkelijk gehouden dieren lager wordt dan het vastgesteld totaal aantal dieren voor het veedicht gebied, dan ontstaat voor het bevoegd gezag de mogelijkheid om vastgestelde dieraantallen per veehouderijlocatie te herverdelen. Op deze wijze kan nog bedrijfsontwikkeling mogelijk worden gemaakt door het bevoegd gezag te verzoeken om voor een bepaalde veehouderijlocatie een hoger maximaal aantal te houden dieren vast te stellen. Voorwaarde daarbij is dan dat het totaal aantal dieren voor het gehele gebied niet wordt overschreden.
- Voorgesteld art. 2a.5, eerste lid, sub b: het maximaal aantal dieren wordt vastgesteld per veehouderijlocatie en is derhalve gelijk aan het maximaal aantal dieren dat is vastgesteld op grond van voorgesteld art. 2a.3. Er is geen flexibiliteit om dieraantallen te herverdelen.
- Voorgesteld art. 2a.5, eerste lid, sub c: er wordt naast het maximaal aantal dieren als bedoeld in voorgesteld art. 2a.3 tevens een dierintensiteitsnorm vastgesteld. Op verzoek van een ondernemer kan het bevoegd gezag een hoger dieraantal op de veehouderijlocatie vaststellen, op voorwaarde dat de dierintensiteitsnorm niet wordt overschreden.

Bij deze bepalingen rijst de vraag op basis van welke (wetenschappelijke) gegevens wordt besloten op welke wijze als bedoeld in voorgesteld art. 2a.5, eerste lid, het maximaal aantal dieren in een veedicht gebied wordt vastgesteld, zeker wanneer het gaat om het vaststellen van dieraantallen op basis van dierintensiteit. Voor zover mij bekend, zijn hierover thans namelijk geen gegevens bekend.

Voor veehouders waarvan hun bedrijfslocatie binnen een aangewezen veedicht gebied is gelegen, dient duidelijk te

35. Concept Memorie van Toelichting, p. 14-15.

36. Concept Memorie van Toelichting, p. 15.

37. Concept Memorie van Toelichting, p. 18.

38. Zie voorgesteld art. 2a.5, tweede lid, sub b, Wet dieren voor zover het een provinciale aanwijzing van een veedicht gebied betreft, en gelezen in samenhang met voorgesteld art. 2a.7 Wet dieren voor zover het een gemeentelijke aanwijzing van een veedicht gebied betreft.

zijn wat het maximaal aantal te houden dieren voor hun veehouderijlocatie is en welke bedrijfsontwikkelingen al dan niet (kunnen) bestaan. Los van onder andere de rechtszekerheid is dit tevens van belang in verband met de strafbaarstelling zoals neergelegd in het voorgesteld art. 2a.4. Uit dit artikel volgt dat wanneer een maximum dierenaantal is vastgesteld, dit dierenaantal niet mag worden overschreden. Overschrijding van het dierenaantal wordt strafbaar gesteld.³⁹

4.4 Vaststellen verordening

Zoals al uit het voorgaande is gebleken, dient door het bevoegd gezag een verordening te worden vastgesteld met betrekking tot de aanwijzing van veedichte gebieden. Niet alleen dient daarin te worden aangegeven op welke wijze het aantal dieren op veehouderijlocaties wordt gemaximeerd, maar daarin dienen tevens regels te worden gesteld met betrekking tot a) de procedure voor besluiten tot aanwijzing van veedichte gebieden en deelgebieden daarbinnen en mogelijkheden tot wijziging van dergelijke besluiten, b) criteria op grond waarvan besluiten tot vaststelling van maximaal aantal dieren per veehouderijlocatie (zoals bedoeld in voorgesteld art. 2a.3) worden vastgesteld en de procedure voor die vaststelling en voor de wijziging van die besluiten, c) de registratie van aantallen dieren die op veehouderijlocaties worden gehouden en d) de monitoring van en rapportage over de gevolgen van de regels en de daarop gebaseerde besluiten voor de volksgezondheid. Daarnaast kunnen in de verordening voor zover nodig regels worden gesteld in het belang van een goede uitvoering van de aan het bevoegd gezag toekomende bevoegdheden ingevolge hoofdstuk 2a Wet dieren.

4.5 Mogelijkheid tot differentiatie

Bij het toepassen van de bevoegdheden, zoals deze hiervoor aan de orde zijn gekomen, is differentiatie mogelijk. Voorgesteld art. 2a.6 bepaalt namelijk dat besluiten als bedoeld in de artikelen 2a.2, 2a.3 en regels als bedoeld in art. 2a.5 en daarop gebaseerde besluiten verschillend kunnen worden vastgesteld voor het gehele aangewezen veedicht gebied of voor bij de aanwijzing begrensde delen daarvan. Daarbij kan onderscheid worden gemaakt naar diersoorten of diercategorieën en categorieën bedrijfstypen. Verschillende diersoorten en/of –categorieën kunnen namelijk in verschillende mate al dan niet bijdragen aan risico's voor de volksgezondheid. Dit geldt ook voor verschillende bedrijfstypen. Veehouderijlocaties die zijn uitgerust met betere c.q. modernere technieken waarvan is aangetoond dat zij de emissies van risicovolle stoffen vergaand terugbrengen, zullen daarmee de eventuele gezondheidsrisico's in vergaande mate beperken. Het hanteren van een differentiatie is op grond van het wetsvoorstel een bevoegdheid. Mijns inziens is het echter aangewezen om een differentiatie te hanteren, nu tussen veehouderijlocaties – vanwege onder andere diersoort, diercategorie, bedrijfssysteem, toegepaste technieken, getroffen maatregelen (al dan niet voorgeschreven op basis van aan een vergunning verbonden voorschriften), management en hygiëneprotocolen – forse verschillen (kunnen) bestaan. Er dient mijns inziens dan ook verplicht te worden tot het hanteren van een differentiatie. Het zou aanbeveling verdienen om hierover nadere regels te stellen bij algemene maatregel van bestuur, om op deze wijze ook een uniform kader te bieden en willekeur te voorkomen.

4.6 Bevoegdheidsverdeling

In het wetsvoorstel worden aan het bestuur van provincies en gemeenten gelijke bevoegdheden toegekend. Dit brengt met zich dat zowel provincies als gemeenten bevoegd zijn om veedichte gebieden aan te wijzen en dierenaantallen voor veehouderijlocaties vast te stellen, en daarvoor een verordening vast te stellen. Gelet op de aard en de schaal van mogelijke gezondheidsrisico's en om versnippering van beleid zoveel mogelijk te voorkomen, geldt een zeker primaat voor provincies.⁴⁰ Dit volgt ook uit voorgesteld art. 2a.7, dat bepaalt dat aan gemeenten dezelfde bevoegdheden als bedoeld in de artikelen 2a.2, 2a.4 en 2a.5 toekomen als aan provincies, voor zover de provincie geen gebruik maakt van die bevoegdheden. In het wetsvoorstel is echter geen expliciete voorziening voorgesteld om te voorkomen dat een provincie en binnen die provincie gelegen gemeenten gelijktijdig van de voorgestelde bevoegdheid gebruik zouden willen maken. Onduidelijk is op welk moment kan worden geconcludeerd dat een provincie geen gebruik maakt van de aan haar toekomende bevoegdheden en wanneer de bevoegdheden 'overgaan' van een provincie op gemeenten.

4.7 Rechtsbeschermingsmogelijkheden

Tegen besluiten die op grond van het thans voorgestelde hoofdstuk 2a Wet dieren kunnen worden genomen, staat bezwaar en beroep open.⁴¹ Hiertoe wordt art. 10.3 van de Wet dieren gewijzigd, aldus art. I, onderdeel E, van het wetsvoorstel. De huidige Wet dieren kent echter geen art. 10.3. Er kan dus ook geen wijziging van dit artikel plaatsvinden. Het wetsvoorstel is op dit punt dan ook niet juist. In de wet dient nog een regeling vastgelegd te worden waarin de rechtsbeschermingsmogelijkheden tegen besluiten die op grond van de Wet dieren worden genomen, worden opgenomen.

5. Kritiek op wetsvoorstel

Tegen het wetsvoorstel dierenaantallen en volksgezondheid is inmiddels de nodige kritiek geuit.⁴² In het voorgaande zijn al enkele (kritische) kanttekeningen bij het wetsvoorstel geplaatst. De belangrijkste kanttekening is dat thans bevoegdheden aan provincies en gemeenten worden toegekend om te reguleren op aantallen dieren ter voorkoming van schade aan of ter beperking van risico's voor de volksgezondheid als gevolg van aantallen dieren die op veehouderijlocaties worden gehouden, terwijl er geenszins wetenschappelijk bewijs is voor een (causaal) verband tussen veehouderijen en gezondheidsrisico's. Daarnaast kunnen bij het wetsvoorstel, in aanvulling op de opmerkingen die ik in het voorgaande reeds heb gemaakt, nog de volgende kanttekeningen worden geplaatst. Zowel de VNG als het IPO adviseert om het wets-

39. Artikel II van het concept wetsvoorstel wijzigt art. 1, onderdeel 2, van de Wet op de economische delicten, door hierin tevens de voorgestelde art. 2a.4 en 2a.5 Wet dieren op te nemen.

40. Concept Memorie van Toelichting, p. 12.

41. Concept Memorie van Toelichting, p. 22 en 42.

42. Zie o.a. *Handelingen II* 2013/14, vergaderingnummer 104, item 3 (vergadering 3 september 2014, gepubliceerd op 12 september 2014) en de brief van het IPO aan Staatssecretaris Dijkzema d.d. 13 augustus 2014 met kenmerk VP 07025/2014.

voorstel niet in procedure te brengen, althans zeker niet in de huidige vorm.

Met het wetsvoorstel worden aan provincies en gemeenten bevoegdheden toegekend om direct te sturen op dierenaantallen. Het wetsvoorstel bepaalt niet dat bij het vaststellen van maximaal aantal te houden dieren bestaande rechten van veehouderijen in acht moeten worden genomen. Dit brengt met zich dat de vaststelling van dierenaantallen op basis van het voorgesteld hoofdstuk 2a Wet dieren beperkend kan uitwerken op mogelijkheden die op grond van het bestemmingsplan en/of een omgevingsvergunning bestaan. Kortom: er kan afbreuk worden gedaan aan bestaande rechten.⁴³ De ontneming van bestaande rechten kan leiden tot schadeclaims. Uit de toelichting op het wetsvoorstel blijkt niet dat hiermee rekening is gehouden.

Een andere kanttekening die kan worden geplaatst, is dat op grond van het wetsvoorstel een motivering wordt verlangd die uitgaat van belasting en effect op volksgezondheid. Zoals ik in het voorgaande al heb aangegeven, kan er echter geen relatie worden gelegd tussen het aantal dieren en de belasting c.q. effecten op de volksgezondheid. Daar komt bij dat een begrenzing van dierenaantallen innovatie van bedrijven kan tegengaan, terwijl innovatie juist veelal leidt tot een verduurzaming en minder belasting voor het milieu en de omgeving.⁴⁴ Het begrenzen van dierenaantallen kan in bepaalde situaties dan ook tot een tegenovergesteld effect leiden. Bovendien rijst de vraag of het toekennen van de voorgestelde bevoegdheden, in de kern bestaande uit het begrenzen van dierenaantallen, een juiste aanpak vormt om eventuele gezondheidsrisico's te voorkomen dan wel te beperken. Aspecten van volksgezondheid dienen immers ook reeds meegenomen te worden in het kader van het vaststellen van een bestemmingsplan en het beoordelen van een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu, dit nog los van de mogelijkheden die reeds bij en krachtens de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren bestaan. Extra instrumentarium om te sturen op c.q. rekening te houden met deze aspecten is mijns inziens dan ook niet nodig. Dat er thans bij veehouderijen niet nader gereguleerd kan worden op aspecten van volksgezondheid is het gevolg van het ontbreken van wetenschappelijk bewijs voor een (causaal) verband tussen veehouderijen en gezondheidsrisico's, zo volgt uit de jurisprudentie. Indien en voor zover er voor een dergelijk verband wel bewijs zou komen, zal de jurisprudentie ongetwijfeld anders gaan luiden en zal mogelijk ook gestuurd kunnen worden op dierenaantallen, indien en voor zover zou blijken dat er een relatie is tussen aantallen dieren en gezondheidsrisico's. De thans voorgestelde bevoegdheden hebben dan ook geen toegevoegde waarde. Immers van deze bevoegdheden zal ook pas gebruik mogen worden gemaakt indien er wetenschappelijk bewijs voorhanden is voor een dergelijk (causaal) verband.

6. Conclusie

In de inleiding van mijn artikel heb ik de vraag gesteld of het wetsvoorstel uitvoerbaar is en of de bevoegdheden die in het wetsvoorstel worden voorgesteld een toegevoegde waarde hebben ten opzichte van het al bestaande instrumentarium. Daartoe ben ik in mijn artikel onder andere ingegaan op het huidige instrumentarium, de jurisprudentie hieromtrent en de verschillende onderdelen van het wetsvoorstel. Bij het wetsvoorstel heb ik de nodige kanttekeningen geplaatst. De belangrijkste kanttekening is dat in het wetsvoorstel dieren-

aantallen en volksgezondheid bevoegdheden aan provincies en gemeenten worden toegekend om te reguleren op aantallen dieren ter voorkoming van schade aan of ter beperking van risico's voor de volksgezondheid als gevolg van aantallen dieren die op veehouderijlocaties worden gehouden, terwijl er geenszins wetenschappelijk bewijs is voor een (causaal) verband tussen veehouderijen – laat staan aantallen dieren – en gezondheidsrisico's. Reeds om die reden is het wetsvoorstel onuitvoerbaar. Immers zo lang dergelijk bewijs ontbreekt, mag en kan van de voorgestelde bevoegdheden geen gebruik worden gemaakt. Indien er bovendien dergelijk bewijs voorhanden zou geraken, dan kan er middels het bestaande instrumentarium nader regulerend worden opgetreden met betrekking tot aspecten van volksgezondheid. Met deze aspecten dient namelijk reeds op grond van het huidige instrumentarium rekening gehouden te worden, zowel in het kader van ruimtelijke ordening als in het kader van het milieurecht. Zoals ik in paragraaf 5 heb aangegeven, kan er op dit moment niet nader regulerend worden opgetreden met betrekking tot aspecten van volksgezondheid vanwege het ontbreken van wetenschappelijk bewijs voor een (causaal) verband tussen veehouderijen en gezondheidsrisico's. Indien en voor zover dergelijk bewijs zal worden verkregen, dan zal op grond van het huidige instrumentarium nader regulerend kunnen worden opgetreden. De in het wetsvoorstel dierenaantallen en volksgezondheid voorgestelde bevoegdheden hebben dan ook geen toegevoegde waarde ten opzichte van het bestaande instrumentarium.

43. Zie ook concept Memorie van Toelichting, p. 13 en 17.

44. Vergelijk ABRvS 10 september 2014, zaaknr. 201208940, waarin de Afdeling onder meer het navolgende overwoog: 'Daarbij wordt mede in aanmerking genomen dat, naar ZLTO terecht betoogt, het vergroten van het bouwvlak een mogelijkheid kan bieden voor een verbetering van de bedrijfsvoering en daarmee tot een terugdringen van de milieubelasting van het bedrijf voor de omgeving.'

De Omgevingswet: ruimte voor maatwerk?

mr. I.M. van der Heijden*

Op 16 juni 2014 heeft de regering het voorstel voor de Omgevingswet aangeboden aan de Tweede Kamer.¹ Het wetsvoorstel wordt gepresenteerd als het fundament voor de bundeling van het omgevingsrecht in één wet, zoals de Algemene wet bestuursrecht dat heeft gedaan voor het algemene bestuurs(proces)recht.² Met dit wetsvoorstel toont de regering dan ook over een flinke dosis ambitie te beschikken. Zo moet de Omgevingswet twee maatschappelijke doelen dienen, die zijn neergelegd in het wetsvoorstel (art. 1.3). De Omgevingswet is, met het oog op een duurzame ontwikkeling, gericht op het in onderlinge samenhang (a) bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit en (b) doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies. Deze maatschappelijke doelen komen terug in de volledige titel van het wetsvoorstel ('Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving') en in het motto 'ruimte voor ontwikkeling en waarborgen voor kwaliteit'.

Daarnaast heeft de regering zich vier verbeterdoelen gesteld:

1. het vergroten van de inzichtelijkheid, de voorspelbaarheid en het gebruiksgemak van het omgevingsrecht;
2. het bewerkstelligen van een samenhangende benadering van de fysieke leefomgeving in beleid, besluitvorming en regelgeving;
3. het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving, en
4. het versnellen en verbeteren van besluitvorming over projecten in de fysieke leefomgeving.³

In de kern komt het erop neer dat de Omgevingswet het omgevingsrecht makkelijker moet maken. Door de regels te vereenvoudigen en te bundelen in één wet, zou het in de toekomst makkelijker moeten worden om bouwprojecten te starten.⁴ Daarnaast moet het makkelijker worden om af te wijken van bestaande regels, waarvoor nu slechts een (tijdelijke) basis bestaat in enkele bijzondere wetten, zoals de Crisis- en herstelwet.

Op basis van het huidige wetsvoorstel zullen de volgende wetten (grotendeels) worden vervangen door de Omgevingswet:

- Belemmeringenwet Privaatrecht
- Crisis- en herstelwet
- Interimwet stad-en-milieubenadering
- Ontgrondingenwet
- Planwet verkeer en vervoer
- Spoedwet wegverbreding
- Tracéwet
- Waterwet
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

- Wet ammoniak en veehouderij
- Wet beheer rijkswaterstaatswerken
- Wet geurhinder en veehouderij
- Wet herverdeling wegenbeheer
- Wet hygiëne en veiligheid badinrichtingen en zwemgelegenheden
- Wet inzake de luchtverontreiniging
- Wet ruimtelijke ordening

Daarnaast gaan in de 'eerste tranche' onderdelen van de volgende wetten over naar de Omgevingswet:

Gaswet en Elektriciteitswet 1998

- Mijnbouwwet
- Monumentenwet 1988
- Spoorwegwet en Wet lokaal spoor
- Wet bereikbaarheid en mobiliteit
- Wet luchtvaart
- Wet milieubeheer
- Wet natuurbescherming
- Wet luchtvaart

* Mr. I.M. (Irene) van der Heijden is advocaat bij Van der Feltz advocaten te Den Haag. Zij is gespecialiseerd in het omgevingsrecht in brede zin, in het bijzonder ruimtelijke ordening, milieurecht en natuurbescherming.

1. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2. Ik heb ervoor gekozen om de Omgevingswet niet af te korten naar 'Ow', omdat deze afkorting in de praktijk al jarenlang wordt gebruikt ter aanduiding van de onteigeningswet.
2. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 6.
3. De regering erkent dat deze doelen onderling kunnen botsen. In die gevallen is bij de uitwerking van het wetsvoorstel een politieke keuze nodig, zonder dat op voorhand vastligt dat één doel of uitgangspunt zwaarder weegt dan een ander (vgl. *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 30). De regering heeft dus niet bedoeld om een hiërarchie aan te brengen tussen de verbeterdoelen, aldus H.W. de Vos, coördinerend juridisch adviseur bij de programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, in 'Wetsvoorstel Omgevingswet: op weg naar een nieuwe balans', *M en R* 2014/118.
4. Zie www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/omgevingswet.

Het huidige wetsvoorstel voor de Omgevingswet bundelt alleen dié regels, die betrekking hebben op plaats- of gebiedsgebonden activiteiten⁵ in de fysieke leefomgeving.⁶ Dat verklaart dan ook dat van een aantal wetten vooralsnog slechts enkele onderdelen worden vervangen door de Omgevingswet. De Omgevingswet is voorlopig dus nog géén Algemene wet omgevingsrecht.

De regering gaat ervan uit dat de Omgevingswet wordt aangevuld om ook de volgende onderwerpen te integreren: bodem (Wet bodembescherming en hoofdstuk 11a van de Wet milieubeheer), geluid (Wet geluidhinder en hoofdstuk 11 van de Wet milieubeheer), grondeigendom (onteigeningswet, Wet inrichting landelijk gebied en Wet voorkeursrecht gemeenten), milieuregelgeving in de Wet milieubeheer over niet-plaatsgebonden handelingen, onderdelen van de Wet natuurbescherming over niet-plaatsgebonden handelingen, overige onderdelen van de Waterwet en de Wrakkenwet, wegbeheer en openbaarheid van wegen (Wegenwet, Waterstaatswet 1900, Wet herverdeling wegenbeheer).⁷ De Memorie van Toelichting laat in het midden op welke termijn deze onderwerpen en wetten in de Omgevingswet zullen worden geïntegreerd.

Raamwet

De regering streeft ernaar om de Omgevingswet in 2018 in werking te laten treden. Voor een fundamentele stelselherziening van het omgevingsrecht is dit een zeer ambitieus tijdpad. De vernieuwing van het omgevingsrecht is dan ook opgenomen in de top 5 van beleidsprioriteiten van het ministerie van Infrastructuur en Milieu, waarvoor de interdepartementale programmadirectie 'Eenvoudig beter' verantwoordelijk is gemaakt.⁸ Niet alleen van bovengenoemde wetten, maar uiteindelijk ook van ongeveer 120 AMvB's en een nog groter aantal ministeriële regelingen zal moeten worden beoordeeld welke onderdelen een plaats moeten krijgen in of onder de nieuwe Omgevingswet én of die regels vereenvoudigd kunnen worden of zelfs kunnen verdwijnen. Om deze ingrijpende operatie binnen enkele jaren door te kunnen voeren, heeft de regering gekozen voor een gefaseerd wetgevingsproces.

Het wetsvoorstel is een ontwerp voor een raamwet, waarin de wettelijke grondslagen zijn neergelegd voor nieuwe instrumenten van Rijk, provincie en gemeente⁹ of de reikwijdte van reeds bestaande instrumenten in bijzondere wetten wordt verbreed. De Omgevingswet biedt zes zogenoemde kerninstrumenten: de omgevingsvisie, het programma, (algemene decentrale regels in) het omgevingsplan of de omgevingsverordening, algemene rijksregels, de omgevingsvergunning en het projectbesluit.¹⁰ Daarnaast biedt het wetsvoorstel een palet aan flexibiliteitsmogelijkheden die kunnen worden toegepast ten aanzien van deze instrumenten.¹¹

Inhoudelijke uitwerking bij AMvB

Verdere uitwerking vindt plaats in vier algemene maatregelen van bestuur (AMvB's).

In het Omgevingsbesluit zullen algemene en procedure bepalingen worden opgenomen, zoals nu in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, en worden de kerninstrumenten uitgewerkt.

Het Besluit kwaliteit fysieke leefomgeving zal de inhoudelijke normen bevatten waaraan bestuursorganen zelf gebonden zijn, de zogeheten omgevingswaarden, en regelt de wijze waarop een hogere overheid de eigen omgevingswaarden

kan laten doorwerken naar een lagere overheid, door middel van zogenoemde instructieregels en instructies.¹² Indirect worden burgers en bedrijven gebonden aan deze omgevingswaarden, voor zover deze onderdeel worden van de beoordelingsregels voor het verlenen van een omgevingsvergunning. De toetsingskaders voor vergunningplichtige activiteiten worden ook opgenomen in het Besluit kwaliteit fysieke leefomgeving (vgl. art. 5.17 e.v.). De verwachting is dat hierbij wordt aangesloten bij de bestaande beoordelingskaders, zoals 'het belang van de bescherming van het milieu' voor de milieubelastende activiteit. De regering had in de toetsversie van het wetsvoorstel al afscheid genomen van het voornemen om één integraal toetsingskader voor alle

5. Activiteiten die zich afspelen binnen een gebied of op een vaste plaats, zoals naar huidig recht bijvoorbeeld binnen een 'inrichting' in de zin van de Wet milieubeheer. Regels over activiteiten die van invloed (kunnen) zijn op de fysieke leefomgeving, maar die zich 'vrij over het grondgebied verplaatsen', zoals emissiehandel, afval, stoffen, voertuigen en producten, worden vooralsnog niet in de Omgevingswet opgenomen.
6. Volgens de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel omvat de fysieke leefomgeving onderdelen zoals – dus onder meer – bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed. Vgl. art. 1.2 van het wetsvoorstel en de begrippenlijst in de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 388).
7. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 29-30. De visie van de regering op de toekomstige integratie van deze wetten is uiteengezet in §7.4 van de Memorie van Toelichting.
8. Zie www.rijksoverheid.nl/ministeries/ienm/wat-doet-ienm, onder 'Onze prioriteiten'.
9. Voor de leesbaarheid sluit ik aan bij dit woordgebruik in de Memorie van Toelichting, maar vanzelfsprekend doel ik op de bestuursorganen aan wie de bevoegdheden op grond van de Omgevingswet toekomen: gemeenteraad of burgemeester en wethouders, provinciale en gedeputeerde staten en de minister van Infrastructuur en Milieu, al dan niet in overeenstemming andere ministers die het aangaat.
10. Het voert te ver om deze kerninstrumenten te beschrijven in dit artikel. Ze worden kernachtig beschreven in de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 118, nr. 16, p. 51-54). Voor enkele commentaren op deze nieuwe of gewijzigde instrumenten verwijs ik naar 'Over(heid) tot actie: programma's in de Omgevingswet' van M.C. Brans in *TBR* 2014/166, 'Het omgevingsplan' van A.E. Kneepkens, K. Krijt & B. Rademaker in *TBR* 2014/164, 'Het omgevingsplan. Een stap verder?' van A.G.A. Nijmeijer in *M en R* 2014/121, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld' van R. Uylenburg in *M en R* 2014/123 en 'De omgevingsvergunning en het projectbesluit' van T.E.P.A. Lam in *TBR* 2014/167.
11. Het volledige overzicht van de mogelijkheden voor flexibiliteit is samengevat weergegeven in tabel 7 van de Memorie van Toelichting (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 273).
12. Voor een commentaar op deze nieuwe instrumenten verwijs ik naar 'Omgevingswaarde en instructieregels – een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen' van W.J. Bosma in *M en R* 2014/119.

omgevingsvergunningplichtige activiteiten te formuleren als een ‘duurzame fysieke leefomgeving’ of iets dergelijks. Dat houdt mede verband met het loslaten van het begrip ‘onlosmakelijke samenhang’ van vergunningplichtige activiteiten, dat nu is neergelegd in art. 2.7 Wabo. Onder de Omgevingswet wordt het weer mogelijk om voor iedere activiteit afzonderlijk vergunning te vragen (vgl. art. 5.7 lid 1).

Ten slotte komen er naar verwachting twee AMvB’s met algemene rijksregels over bouwen enerzijds en water en milieu anderzijds. Deze regelingen zijn te vergelijken met het Bouwbesluit 2012 en het Activiteitenbesluit milieubeheer. De ontwerpen voor deze AMvB’s zouden in 2015 gereed moeten zijn.¹³

Een complete beschrijving van de wijzigingen die de Omgevingswet met zich zal brengen, gaat het bestek van dit artikel ruimschoots te buiten. De regering heeft hiervoor in de Memorie van Toelichting welgeteld 629 pagina’s nodig gehad. In dit artikel zal ik mij daarom beperken tot de instrumenten die burgers en bedrijven rechtstreeks zullen binden: decentrale algemene regels in het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening en de algemene rijksregels. Daarbij besteed ik in het bijzonder aandacht aan de wijze waarop uitwerking is gegeven aan het verbeterdoel van flexibiliteit of, in de woorden van de Memorie van Toelichting, ‘het vergroten van de bestuurlijke afwegingsruimte, door een actieve en flexibele aanpak mogelijk te maken voor het bereiken van doelen voor de fysieke leefomgeving’.¹⁴ De programmatische aanpak komt kort aan bod bij de bespreking van de opname van de Wet natuurbescherming in de Omgevingswet. De inzet van deze nieuwe instrumenten zal de grootste invloed (kunnen) hebben op de uitoefening van (agrarische) activiteiten in het landelijk gebied.¹⁵ Wat mij betreft is de belangrijkste vraag die deze wijzigingen oproepen, of de Omgevingswet daarmee daadwerkelijk ruimte biedt voor lokaal en regionaal maatwerk. Ten slotte sta ik stil bij de voorgenomen aanvulling van de Omgevingswet op het punt van grondverwerving; de vestiging van voorkeursrechten, onteigening en landinrichting.

Algemene regels

Decentraal, tenzij

Vandaag de dag worden agrarische activiteiten grotendeels gereguleerd door algemene regels die op het niveau van de centrale overheid zijn neergelegd in het Activiteitenbesluit milieubeheer. Daarnaast zijn regels over het gebruik van gronden en bouwwerken op gemeentelijk niveau bepaald in het bestemmingsplan. Verder gelden er diverse regels voor activiteiten in de fysieke leefomgeving, die zijn neergelegd in gemeentelijke en provinciale verordeningen.

Het uitgangspunt van de Omgevingswet is dat alle algemene regels voor de fysieke leefomgeving zo veel mogelijk bijeen worden gebracht in één gebiedsdekkende regeling: het omgevingsplan op gemeentelijk niveau, de omgevingsverordening voor de provincie en twee AMvB’s op rijksniveau (art. 2.4-2.6). Decentrale beleidsvrijheid staat voorop. Algemene regels mogen slechts door een hogere overheid worden vastgesteld indien dat – kort gezegd – niet anders kan (art. 2.3 lid 2).

Het bestemmingsplan zal plaats maken voor het omgevingsplan. Wordt voornoemd uitgangspunt aangehouden, dan worden naar schatting 50.000 bestaande bestemmingsplannen op termijn ongeveer 400 omgevingsplannen.¹⁶ Gemeenten mogen echter meer dan één omgevingsplan vaststellen,

uiteraard met de restrictie dat per locatie maar één omgevingsplan geldt (art. 2.4 lid 2). Provincies stellen één omgevingsverordening op, die de provinciale ruimtelijke verordeningen, milieuverordeningen en monumentenverordeningen zal vervangen. De regering veronderstelt dat het samenvoegen van deze verordeningen in één regeling de afstemming van individuele regels stimuleert en tot minder regels zal leiden.¹⁷ De Keur van de waterschappen en hoogheemraden wordt de waterschapsverordening en blijft de sectorale regeling die het nu is, met bijvoorbeeld regels over het lozen en onttrekken van water. Hierna richt ik mij op het omgevingsplan.

Het omgevingsplan: een bestemmingsplan ‘plus’

De gemeente is in beginsel vrij om in het omgevingsplan algemene regels voor de fysieke leefomgeving op te nemen, maar het omgevingsplan moet in ieder geval voorzien in een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn’ (art. 4.2 lid 1). Het begrip ‘functie’ is breder dan de huidige ‘bestemming’, omdat in het omgevingsplan bijvoorbeeld ook een monument kan worden aangewezen, een ligplaats voor een woonboot of een grondwaterbeschermingsgebied. Het begrip ‘een goede ruimtelijke ordening’ wordt vervangen door het begrip ‘evenwichtige toedeling van functies’, waarmee tot uitdrukking wordt gebracht dat de toekenning van functies aan locaties ook vanuit andere motieven binnen de zorg van de

13. Volgens de minister van Infrastructuur en Milieu in haar voortgangsbrief aan de Tweede Kamer van 17 juni 2014 (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 118, nr. 16, p. 5). In deze brief is ook een toelichting opgenomen over de inhoud van de vier AMvB’s bij de Omgevingswet (p. 9-14).
14. Dit in navolging van de adviescommissie Natuur en Landelijk Gebied, die zich op verzoek van de programmadirectie Eenvoudig Beter heeft uitgelaten over dit verbeterdoel van de Omgevingswet, in de notitie ‘Flexibiliteit in de Omgevingswet’ d.d. 21 maart 2014, onder andere te raadplegen via <https://omgevingswet.pleio.nl/file/view/26898402/advisecommissie-natuur-en-landelijk-gebied-advies-rvs>.
15. De omgevingsvisie vervangt de structuurvisie op grond van de Wet ruimtelijke ordening, delen van de natuurvisie, verkeers- en vervoersplannen, waterplannen en milieubeleidsplannen. De status van deze visie(s) wijzigt niet; de omgevingsvisie is ‘slechts’ een politiek-bestuurlijk beleidsdocument dat alleen de overheid bindt, die de omgevingsvisie zelf vaststelt. Het beleid hierin kan worden geconcretiseerd in een omgevingsplan of omgevingsverordening, maar is op zichzelf niet bindend voor burgers en bedrijven. Gemeenten worden niet verplicht om een omgevingsvisie vast te stellen, anders dan de provincies en het Rijk (art. 3.1). Het projectbesluit is bedoeld voor de inpassing van projecten van provinciaal of nationaal belang, zoals groot-schalige (energie)infrastructuur, en laat ik daarom buiten beschouwing.
16. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 6.
17. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 88-89.

fysieke leefomgeving wenselijk zal zijn.¹⁸ Onder de Omgevingswet wordt dan ook gesproken van functie- en locatiespecifieke regels. Hierbij moet in ieder geval worden gedacht aan bouw- en gebruiksregels en regels om hiervan onder voorwaarden ‘binnenplannen’ af te wijken. Het is echter uitdrukkelijk de bedoeling dat het omgevingsplan een grotere reikwijdte krijgt dan het bestemmingsplan, namelijk dat hierin méér en andersoortige regels (kunnen) worden opgenomen.

Plaatselijke verordening voor de fysieke leefomgeving

Zo kunnen in het omgevingsplan ook algemene regels worden opgenomen die nu nog in gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen en ook betrekking hebben op de fysieke leefomgeving, bijvoorbeeld over gemeentelijke monumenten, het slopen van bouwwerken, de aanleg en wijziging van (uit)wegen en het kappen van bomen (vgl. art. 2.2 Wabo). Met het oog daarop kan het omgevingsplan, anders dan een bestemmingsplan, meldplichten en vergunningplichten opleggen (art. 4.4) en de beoordelingsregels voor deze vergunningen voorschrijven.

Het is de uitdrukkelijke bedoeling dat het omgevingsplan sterk vergelijkbaar wordt met een gewone verordening. Dat betekent onder andere dat het omgevingsplan, anders dan een bestemmingsplan, ook gebodsbepalingen mag bevatten. In beginsel hoeft niet langer te worden aangetoond dat toegedeelde functies uitvoerbaar zijn binnen een bepaalde periode. Volgens de regering is het ook niet meer vanzelfsprekend dat bestaande situaties die zijn ‘wegbestemd’, mogen voortduren onder een regime van standaardovergangsrecht. Hierin mag voortaan worden gedifferentieerd, al naar gelang de ingrijpendheid van de veranderde regels.¹⁹

*Flexibiliteitsbepalingen*²⁰

Daarnaast mag in het omgevingsplan worden bepaald dat voor individuele gevallen bij beschikking afwijkende maatwerkvoorschriften mogen worden gesteld. Deze bevoegdheid is vergelijkbaar met de bestaande bevoegdheden in bestemmingsplannen om nadere eisen te stellen, zij het dat deze bevoegdheid onder de Omgevingswet over de volle breedte van het omgevingsrecht mag worden geïntroduceerd en niet alleen strengere, maar ook minder strenge normen kunnen worden vastgesteld.

Om op lokaal of provinciaal niveau voor bepaalde onderwerpen of specifieke gebieden maatwerk te kunnen bieden, kunnen in het omgevingsplan en de omgevingsverordening maatwerkregels worden opgenomen, die afwijken van de regels in de omgevingsverordening onderscheidenlijk de algemene rijksregels. Dit mag echter alleen indien de provincie respectievelijk het Rijk dat mogelijk heeft gemaakt (art. 4.6 lid 1 en 2). Deze bevoegdheid kan bijvoorbeeld worden ingezet om de bestaande gemeentelijke geurverordeningen in de zin van de Wet geurhinder en veehouderij om te zetten. In de Omgevingswet is een generieke gelijkwaardigheidsbepaling opgenomen, op grond waarvan door het bevoegd gezag toestemming kan worden verleend om, waar een specifieke maatregel is voorgeschreven, een andere maatregel te treffen, indien daarmee hetzelfde resultaat kan worden bereikt. Een dergelijke bepaling kennen wij nu bijvoorbeeld in art. 1.8 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.²¹ Deze bepaling kan worden toegepast ten aanzien van de algemene regels in zowel het omgevingsplan, de omgevingsverordening als bij AMvB.

Omgevingswaarden

Een ander nieuw fenomeen is de mogelijkheid om in het omgevingsplan zogenoemde omgevingswaarden vast te stellen. Een omgevingswaarde omvat de gewenste staat of kwaliteit, de toelaatbare belasting door activiteiten of de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen van of op een onderdeel van de fysieke leefomgeving (art. 2.9 lid 2). Het wordt dus mogelijk om in een omgevingsplan zogeheten milieukwaliteitseisen op te nemen, wat tot nu toe níét kan in een bestemmingsplan. Hierbij moet bijvoorbeeld worden gedacht aan geluidbelasting uitgedrukt in dB of geurbelasting in odour units per m³. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde moet worden bepaald of de waarde een resultaatverplichting, een inspanningsverplichting of een andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich meebrengt, op welk tijdstip of binnen welke termijn aan de verplichting moet worden voldaan en de locatie(s) waarop de omgevingswaarde van toepassing is (art. 2.10 lid 1). Het huidige onderscheid dat in het milieurecht wordt aangebracht tussen grens-, richt- en streefwaarden, wordt losgelaten.²² Omgevingswaarden zullen níét rechtstreeks doorwerken naar burgers en bedrijven, zoals algemene rijksregels en de centrale regels in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening. Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is aan deskundigen gevraagd een visie te ontwikkelen op de werking van omgevingswaarden, hetgeen uitmondde in (onder meer) het advies om de omgevingswaarde te koppelen aan de algemene zorgplicht in de artikelen 1.6 en 1.7 van de Omgevingswet.²³ Dit onderdeel van het advies is niet overgenomen, omdat dit zou leiden tot juridisering en dubbele normstelling voor burgers en bedrijven. Omgevingswaarden vinden hun weg naar burgers en bedrijven immers al (rechtstreeks) door de algeme-

18. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 139.
19. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 140.
20. Voor een uitvoerige beschouwing van deze instrumenten verwijs ik naar ‘Flexibiliteit in de Omgevingswet: maatwerk, gelijkwaardigheid en experimenten’ van K.J. de Graaf en H.D. Tolsma in *M en R* 2014/126.
21. In art. 1.8 van het Activiteitenbesluit milieubeheer is bepaald dat, indien bij of krachtens dit besluit is bepaald dat een daarbij aangegeven maatregel ter bescherming van het milieu moet worden toegepast, een andere maatregel kan worden toegepast, indien het bevoegd gezag heeft beslist dat met die maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu wordt bereikt.
22. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 100.
23. Art. 1.6 van de Omgevingswet bepaalt dat een ieder voldoende zorgdraagt voor de fysieke leefomgeving. Op grond van art. 1.7 is een ieder, die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen en, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

ne regels of (indirect) via de beoordelingsregels voor vergunningplichtige activiteiten. Een extra verplichting vanuit die omgevingswaarden, via de zorgplicht, kan volgens de regering bovendien leiden tot rechtsonzekerheid en uitvoerbaarheidsproblemen.²⁴

In beginsel binden omgevingswaarden alleen het bestuursorgaan dat ze zelf heeft vastgesteld. Wil het Rijk of de provincie dat de door hen vastgestelde omgevingswaarden door een lagere overheid in acht worden genomen, dan moeten deze overheden daarvoor hun bevoegdheden tot het stellen van instructieregels (art. 2.22 en 2.24) of instructies (art. 2.33 en 2.34) inzetten.²⁵

Hoewel decentrale beleidsvrijheid voorop wordt gesteld, lijkt de ruimte voor gemeenten om 'eigen' omgevingswaarden vast te stellen en om op die wijze in lokaal maatwerk te kunnen voorzien, op voorhand beperkt.

Ten eerste kan een gemeente geen omgevingswaarden vaststellen over onderwerpen waarover in de provinciale omgevingsverordening (art. 2.11 lid 2) of bij AMvB al omgevingswaarden zijn vastgesteld (art. 2.12 lid 2). Zo is goed denkbaar dat de provincies ervoor zullen kiezen om de aanwijzing van stiltegebieden en de geluidnormen voor activiteiten in deze gebieden zelf te blijven reguleren in hun omgevingsverordeningen. De gemeente mag dan alleen aanvullende of afwijkende omgevingswaarden vaststellen voor deze gebieden, indien de omgevingsverordening dat uitdrukkelijk bepaalt.

Een volgende restrictie is gelegen in het algemene subsidiairiteitsbeginsel dat is neergelegd in art. 2.3 lid 2 van de Omgevingswet. Dat beginsel betekent voor omgevingswaarden dat de gemeente een omgevingswaarde niet kan vaststellen, indien een provinciaal of nationaal belang in geding is en dat belang 'niet op een doelmatige of doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd'. Volgens de Memorie van Toelichting zijn gemeentelijke omgevingswaarden alleen zinvol als het gaat om lokale activiteiten of bronnen die de beoogde kwaliteit van de fysieke leefomgeving, uitgedrukt in een omgevingswaarde, geheel of grotendeels beïnvloeden of bepalen. Die gevolgen moeten kunnen worden beheerst of beïnvloed door het treffen van brongerichte of effectgerichte maatregelen door de gemeente.²⁶ De gemeente is bijvoorbeeld niet bij machte om de geluidemissie van het verkeer op een provinciale weg of een rijksweg te beïnvloeden.

Ten slotte mag de gemeente geen omgevingswaarden vaststellen voor aspecten die uitputtend zijn geregeld op nationaal niveau, in de hierna te bespreken algemene rijksregels. De bespreking van het omgevingsplan wil ik afsluiten met enkele opvallende wijzigingen ten opzichte van het bestemmingsplan onder de Wet ruimtelijke ordening.

Géén planperiode en actualisatieplicht

De regering heeft er bewust voor gekozen om de planhorizon van tien jaar van bestemmingsplannen en de hiermee samenhangende actualisatieplicht (vgl. art. 3.1 lid 2 Wro), los te laten. Deze plicht was met de Wet ruimtelijke ordening in 2008 nog aangescherpt door aan het verstrijken van de planperiode te verbinden dat geen leges konden worden geheven bij het verstrekken van vergunningen op grond van het nog niet geactualiseerde bestemmingsplan (vgl. art. 3.1 lid 4 Wro). De regering is inmiddels tot andere inzichten gekomen: 'De gemeente die blauwdrukken maakt van nieuwe wijken, de gronden opkoopt en de nieuwbouw gefaseerd uit-

rolt, komt nauwelijks meer voor. Er is steeds meer behoefte aan organische groei, aan uitnodigingsplanologie. Ruimte bieden voor maatschappelijke initiatieven. Die ruimte moet dan niet beperkt zijn in tijd. Organische groei heeft meestal een langere horizon dan de tien jaar die voor het bestemmingsplan geldt'. Een en ander aldus de plaatsvervangend directeur van de programmadirectie Eenvoudig Beter van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Hij spreekt de verwachting uit dat meer dan nu globale (eind)plannen worden vastgesteld, waarbij nader onderzoek wordt doorgeschoven naar het concrete bouwplan en de bestuursrechter een lichtere toets zal toepassen door het globale omgevingsplan te beoordelen op uitvoerbaarheid.²⁷

Kostenverhaal grondexploitatie

Het afzonderlijke exploitatieplan verdwijnt. De gemeente kan naar keuze exploitatieregels opnemen in het omgevingsplan of exploitatievoorschriften verbinden aan een omgevingsvergunning voor een bouw- of afwijkactiviteit (art. 12.3). De verplichting om een exploitatieopzet op te stellen, mag dus worden doorgeschoven naar de fase van het bouwplan. Nieuw is ook de bevoegdheid om de omgevingsvergunning te weigeren als de exploitatieopzet een tekort bevat, dat niet is gedekt (art. 5.19 lid 2 onder c). Wat blijft is het primaat van kostenverhaal via de civielrechtelijke weg, in de meeste gevallen via de gronduitgifte of door het aangaan van een anterieure exploitatieovereenkomst of gronduitgifte. Het opstellen van exploitatieregels- of voorschriften blijft de publiekrechtelijke 'stok achter de deur' en alleen verplicht als het kostenverhaal niet anderszins is verzekerd (art. 12.1 lid 3). De regering heeft voor ogen om het aantal gevallen waarin kan worden afgezien van het stellen van exploitatieregels of -voorschriften, uit te breiden, door de zogeheten 'kruimellijst' uit te breiden.²⁸ Ook dit punt zal nog worden uitgewerkt bij AMvB.

Algemene rijksregels

Voor agrarische activiteiten zullen de algemene milieuregels op rijksniveau van groot belang blijven. Het aantal vergunningplichtige agrarische bedrijven is in de loop der jaren aanzienlijk afgenomen. De verwachting is dat deze trend onder de Omgevingswet zal voortzetten, hoewel ook dit punt nog moet worden uitgewerkt bij AMvB (art. 5.1 lid 2 onder a). De regering heeft in ieder geval een duidelijke voorkeur

24. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 100.
25. Voor een toelichting en commentaar op het systeem van omgevingswaarden en instructieregels verwijs ik naar 'Omgevingswaarde en instructieregels – een combinatie van flexibiliteit en interbestuurlijke spanningen' van W.J. Bosma in *M en R* 2014/119.
26. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 98.
27. Zie 'De grote voordelen van de Omgevingswet' van J.A.E. Nijenhuis in *TBR* 2014/162.
28. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 203.

voor een bredere toepassing van algemene regels boven het 'steeds toestemming moeten vragen van de overheid'. Dat zou bijdragen aan de gewenste vereenvoudiging van het omgevingsrecht.²⁹

Zoals gezegd komt er vervanging voor het Activiteitenbesluit milieubeheer, waarin ook het onderwerp water op rijksniveau wordt voorzien van algemene regels. Hierin zullen regels worden opgenomen over milieubelastende activiteiten en het lozen en onttrekken van water. De inhoud van deze AMvB is nog niet bekend, maar op enkele onderwerpen wordt in de Memorie van Toelichting vooruit gelopen.

Zo heeft de regering al te kennen gegeven dat de regulering van de emissie van ammoniak en geur uit stallen en de vaststelling van de desbetreffende emissiegrenswaarden en -factoren, op het niveau van de rijksoverheid zal blijven plaatsvinden. Dit ondanks de constatering dat geurhinder een lokaal milieuprobleem is met geen of beperkte gemeentegrensoverschrijdende gevolgen. Daarom is overwogen om de verantwoordelijkheid voor het stellen van omgevingswaarden voor geurhinder, anders dan onder de huidige Wet geurhinder en veehouderij, geheel bij de gemeenten neer te leggen. De regering heeft het echter doelmatiger geacht om aspecten als het ontwikkelen van beoordelingsrichtlijnen, meetmethoden en verspreidingsmodellen op centraal niveau te blijven regelen. In de uitvoeringsregelgeving van de Omgevingswet zal daarom worden voorzien in geurnormen, maar met behoud van een maximale mogelijkheid voor gemeenten om af te wijken. De Memorie van Toelichting laat echter in het midden hoe deze afwijkingsmogelijkheid zal worden vormgegeven.³⁰

De regels voor activiteiten die bij AMvB worden vastgesteld, zijn in beginsel uitputtend en laten geen ruimte voor een eigen afweging door gemeente of provincie. De regering erkent dat dit kan leiden tot onnodige beperkingen van de initiatiefnemer, of juist tot onvoldoende bescherming van de fysieke leefomgeving.³¹ Het verbeterdoel van vereenvoudiging van het omgevingsrecht komt dan rechtstreeks in botsing met het verbeterdoel om meer flexibiliteit en maatwerk mogelijk te maken. Daarom kan in de rijksregels zelf ruimte worden geboden voor het stellen van maatwerkvoorschriften of maatwerkregels door een lagere overheid, welke instrumenten hierna worden besproken. De regering heeft ervan afgezien om hiervoor een algemene wettelijke grondslag op te nemen in de Omgevingswet zelf, omdat dat op voorhand afbreuk zou doen aan de gelding van de algemene regels.

Natuurbescherming

De huidige Natuurbeschermingswet 1998, Flora- en faunawet en Boswet zullen opgaan in de Wet natuurbescherming, die naar verwachting op 1 januari 2015 in werking zal treden, vooruitlopend op de Omgevingswet. De regering wil hiermee op korte termijn voorzien in de noodzakelijk geachte wijzigingen en hervormingen ten opzichte van de huidige natuurregelgeving.³² De Omgevingswet zal dan ook geen inhoudelijke vernieuwing brengen.

In het wetsvoorstel zijn al wel enkele onderdelen van de Wet natuurbescherming geïntegreerd. Zo is het beheerplan voor Natura 2000-gebieden opgenomen als een verplicht door de provincie vast te stellen programma (art. 3.7 lid 3). De bestaande programmatische aanpak stikstof (PAS) kan worden voortgezet. Ook voor andere onderdelen van de fysieke leefomgeving kan een dergelijke programmatische aanpak worden voorgeschreven, in het omgevingsplan, de omgevingsverordening of bij AMvB (art. 3.14). Deze aanpak is gericht

op het bereiken van een gestelde omgevingswaarde. Het programma geeft aan welke ruimte in een bepaald gebied in een bepaalde periode beschikbaar is voor activiteiten, gelet op die omgevingswaarde (art. 3.15). Met een programmatische aanpak wordt het bereiken van de omgevingswaarde, door het treffen van concrete maatregelen, verbonden aan de mogelijkheid om toestemming te verlenen voor nieuwe activiteiten (art. 3.15 lid 2). De verwachting is dat door een programmatische aanpak eerder duidelijk is welke ruimte daadwerkelijk bestaat voor nieuwe ontwikkelingen, zonder dat daarvoor een tijdrovende en kostbare vergunningprocedure hoeft te worden doorlopen.

De natuurvisie zal onderdeel gaan uitmaken van de omgevingsvisie (art. 3.2 lid 1 jo. art. 2.1 lid 3, aanhef en onder f). De 'Natura 2000-activiteit' en 'flora-en-fauna-activiteit' kunnen worden beoordeeld in een omgevingsvergunningprocedure (art. 5.1 lid 3). De beoordeling van de effecten op beschermde soorten en gebieden vindt plaats in het kader van de omgevingsvergunning, maar alleen indien die activiteit(en) samenlopen met andere vergunningplichtige activiteiten, die zijn opgesomd in art. 5.1 lid 1 en 2 van de Omgevingswet. Het toetsingskader daarvoor moet nog worden uitgewerkt bij AMvB, maar zal in ieder geval moeten aansluiten bij de Vogelrichtlijn en de Habitatrichtlijn (art. 5.28 lid 2). Kaajan wijst erop dat de Omgevingswet dus uitdrukkelijk de mogelijkheid open laat om verdergaande bescherming te bieden dan die op grond van deze richtlijnen.³³ Dat is echter bepaald niet de trend die kan worden afgeleid uit de laatste wijzigingen van de Natuurbeschermingswet 1998, waarbij in stappen afscheid is genomen van de 'nationale koppen'. De Memorie van Toelichting geeft ook geen aanknopingspunten om te verwachten dat de regering een andere richting zal kiezen.

Gaat het om omgevingsvergunningvrije activiteiten die kwalificeren als Natura 2000-activiteit of flora-en-fauna-activiteit, dan blijft een afzonderlijke vergunningplicht gelden op grond van de Wet natuurbescherming. Dit is gelijk aan de systematiek van de Wabo. Echter, anders dan onder de Wabo, mogen de verschillende toestemmingen voor vergunningplichtige activiteiten onder de Omgevingswet los worden aangevraagd, omdat de 'onlosmakelijke samenhang' van activiteiten uit de Wabo niet meer terugkomt (art. 5.7). Van 'aanhaken' is dus geen sprake meer.

Aanvankelijk zullen in de Omgevingswet alleen die onderdelen van de Wet natuurbescherming worden opgenomen, die betrekking hebben op plaatsgebonden activiteiten. In lijn met de modulaire aanvulling van de wet is een afzonderlijk

29. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 53 en 149.

30. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 308-309.

31. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3 (MvT), p. 53.

32. Vgl. 'Natuurbescherming met de Omgevingswet, gaat er nu eindelijk echt iets veranderen?' van M.M. Kaajan in *M en R* 2014/128.

33. Vgl. 'Natuurbescherming met de Omgevingswet, gaat er nu eindelijk echt iets veranderen?' van M.M. Kaajan in *M en R* 2014/128.

traject voorzien waarin ook de regels over het soortenregime, schadebestrijding, faunabeheer, jacht en handel op termijn in de Omgevingswet worden opgenomen.³⁴

Grondverwerving

Voor de ontwikkeling van de fysieke leefomgeving is evenzeer van belang dat de overheid waar nodig inbreuk kan maken op eigendom. Regels over grondverwerving, die nu zijn neergelegd in de Wet voorkeursrecht gemeenten, de Wet inrichting landelijk gebied en de onteigeningswet, worden echter vooralsnog niet in de Omgevingswet opgenomen. Daarvoor zijn hoofdstuk 9 (Wet voorkeursrecht gemeenten) en hoofdstuk 11 (onteigening en herverkaveling) gereserveerd. De regering acht het wenselijk dat deze wetten via een afzonderlijke wetsvoorstel in de Omgevingswet worden geïntegreerd. Zo kan rekening worden gehouden met de uitkomsten van een evaluatieonderzoek van de Radboud Universiteit Nijmegen, waarin is geadviseerd om de procedures voor de vestiging van voorkeursrechten en onteigening te vereenvoudigen.³⁵ Dit vergt een uitwerking op het niveau van de wet en kan dus niet worden meegenomen in de uitwerking van de Omgevingswet in de AMvB's. Bovendien geniet de ingrijpende voorstellen voor herziening van de onteigeningsprocedure geen prioriteit in het proces van de totstandkoming van de Omgevingswet.³⁶

Op het punt van herverkaveling zal alleen nog de Wet inrichting landelijk gebied opgaan in de Omgevingswet. Na het verschijnen van het wetsvoorstel voor de Omgevingswet, is de Reconstructiewet concentratiegebieden ingetrokken, in samenhang met de invoering van de gewijzigde Wet inrichting landelijk gebied op 1 januari 2014.³⁷ De regels van de reconstructieplannen zijn door de betrokken provincies verankerd in hun ruimtelijke verordeningen en kunnen na de inwerkingtreding worden overgeheveld naar hun omgevingsverordeningen.

Tot slot

Het omgevingsplan kan aanzienlijk meer gaan regelen dan nu in het bestemmingsplan voor mogelijk wordt gehouden. De daadwerkelijke betekenis ervan voor de uitoefening van activiteiten in de fysieke leefomgeving, hangt echter af van diverse factoren. Ten eerste van de behoefte van gemeenten om regels te stellen en om daarin niet 'slechts' algemene regels op te nemen, maar ook meldplichten of vergunningplichten. Vervolgens is nog maar de vraag hoeveel ruimte gemeenten hiervoor krijgen van hogere overheden. Die ruimte kan in de praktijk op voorhand aanzienlijk worden beperkt, doordat provincies en het Rijk zelf algemene regels stellen in hun omgevingsverordening of bij AMvB, of instructieregels om omgevingswaarden te laten doorwerken. Mijn verwachting is dat, hoe meer de hogere overheden gebruik maken van deze bevoegdheden, hoe minder mogelijkheden voor lokaal maatwerk resteren. Het algemene subsidiariteitsbeginsel in de Omgevingswet werpt hiervoor geen hoge drempel op. De vraag of een kwestie van provinciaal of nationaal belang is en op dit niveau moet worden behartigd, wordt beantwoord aan de hand van de dan heersende politiek-bestuurlijke inzichten. Hoewel de wetgever voldoende ruimte biedt voor decentrale beleidsvrijheid, zal de praktijk dus moeten uitwijzen hoeveel vrijheid op lokaal en regionaal niveau daadwerkelijk overblijft. Rijk en provincie zullen bepalen of de Omgevingswet de belofte van flexibiliteit en maatwerk kan waarmaken.

-
34. Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet), *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3 (MvT), p. 322.
 35. Radboud Universiteit Nijmegen, 'Ten gronde beschouwd: een onderzoek naar alternatieven en verbeteringen voor het juridische instrumentarium op het gebied van het grondbeleid in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet en evaluatie van de Onteigeningswet', oktober 2012 (*Kamerstukken II* 2012/13, 33 118, nr. 7, bijlage). Dit onderzoek had tevens betrekking op de afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening.
 36. Voortgangsbrief stelselherziening Omgevingsrecht december 2012, *Kamerstukken II* 2012/13, 33 118, nr. 6.
 37. Wet van 25 november 2013, houdende wijziging van de Wet inrichting landelijk gebied (decentralisatie investeringsbudget), *Stb.* 2013, 513. De Reconstructiewet concentratiegebieden (Rwc) is op 1 juli 2014 ingetrokken. Op grond van art. 111b lid 2 van de gewijzigde Wet inrichting landelijk gebied blijft de Rwc echter van toepassing op reconstructieplannen die vóór 1 juli 2014 zijn vastgesteld, tenzij deze plannen zijn of worden ingetrokken.

Wetgeving en literatuur

Algemeen

Wet opheffing bedrijfslichamen

In de Eerste Kamer heerst de nodige bezorgdheid over de opheffing van de schappen, zelfs bij de VVD. Het CDA heeft 'nooit het idee gehad dat met het verdwijnen van de PBO ook maar een probleem dichterbij een oplossing zou kunnen worden gebracht.' De Eerste Kamer constateert dat de voorstellen al vergaand zijn uitgevoerd, zonder dat daarvoor een wettelijke basis is (*Kamerstukken I* 2014/15, 33 910 C).

Pacht

Pachtbeleid

De staatssecretaris heeft een brief naar de Tweede Kamer gezonden over de evaluatie van de pachtregelgeving en het akkoord van Spelderholt. Men is van plan om een wetgevingstraject te volgen op basis van dat akkoord. Een termijn wordt daarbij niet genoemd. Bovendien zijn er nog wel enkele geschilpunten op te lossen: het overgangsrecht en de voorgestelde prijsstoetsing bij flexibele pacht (*Kamerstukken II* 2014/15, 27 924, nr. 61). Intussen zijn de tarieven van de grondkamers gewijzigd: *Stb.* 2014, nr. 415; zie daarover ook *Kamerstukken II* 2014/15, 27 924, nr. 62.

Ruimtelijke Ordening

Omgevingswet

Het oktobernummer van het Tijdschrift voor Bouwrecht is vrijwel geheel gewijd aan het wetsvoorstel voor een Omgevingswet, met bijdragen van Nijenhuis, Nijmeijer, Kneepkens, Korsse, Brans, Lam en Michiels, op basis van de inleidingen die zijn gehouden op het grote Omgevingswetcongres in september jl.

Beheer landelijk gebied

Wet natuurbescherming

Over het wetsvoorstel 33348 is een verslag uitgebracht door de Tweede kamer (nr. 7). Er lijken geen grote problemen op te doemen.

Flora- en faunawet

Omdat vossen weidevogels lastig vallen zijn zij in 2006 op de landelijke vrijstellingslijst geplaatst. Dat betekent dat zij mogen worden bestreden. De provincie kan daarvoor een vrijstelling verlenen. De staatssecretaris wil dat niet veranderen (*Kamerstukken II* 2014/15, 29 446, nr. 90).

Structuurbeleid

Glastuinbouw

De regering is niet van plan zelf iets te doen aan de herstructurering van de glastuinbouw. Wel wil men 'slimme ideeën'

uit het veld vernemen, maar regionale partijen zijn zelf verantwoordelijk voor daadwerkelijke herstructureringsprojecten en er is ook geen rijks geld. Wel worden inspanningen verricht voor het openen van nieuwe markten en is er ondersteuning voor keteninnovaties (*Kamerstukken II* 2014/15, 32 627, nr. 18).

Dieren

Nertsen

De regeling voor de huisvesting van nertsen van het PPE zijn overgenomen in een ministeriële regeling. Daar zijn nog wel enkele vragen over: *Kamerstukken II* 2014/15, 28 286, nr. 768), ook over de relatie tot het nertsenvverbod.

Heffingen

De heffingen voor de preventie van dierziekten zijn verhoogd: *Stb.* 2014, 389. Dat geldt ook voor de heffingen voor de bestrijding van dierziekten (*Stb.* 2014, 390).

Producten

Levensmiddelenrecht

Tien jaar na de publicatie van een introductie in het Europese levensmiddelenrecht is een nieuw handboek verschenen, onder redactie van prof. Bernd van der Meulen, getiteld 'EU Food Law' en aangeduid als handboek. Het boek bestaat uit drie delen. Het eerste deel bevat inleidende hoofdstukken over onder meer het systeem van het recht, internationaal recht, de grondslagen van de Europese Unie en de instituties. Deze teksten zullen van pas komen bij gebruik van het boek door niet-juristen, zoals aan de Wageningse universiteit. Deel II gaat dan over het eigenlijke levensmiddelenrecht, dat systematisch wordt behandeld. Daarbij passeren de volgende onderwerpen de revue: general food law, de vereisten voor toelating op de markt van voeding, ongewenste bestanddelen in voedsel, biologische risico's, de voedselketen (hygiëne, registratie en etikettering). Ook de handhaving komt aan de orde en tenslotte de consument. In deel III worden enkele capita besproken zoals speciale voedselproducten, de import van voedsel in de EU, contracten, voedingsbeleid in de EU, diervoeding en privaatrechtelijk levensmiddelenrecht. Interessant is het hoofdstuk over intellectuele eigendomsrechten in de voedselketen, waarbij auteursrecht en kwekersrecht worden behandeld. Aan het boek hebben schrijvers uit vele landen meegewerkt. (Wageningen Academic Publishers, 692 blz., € 75).

Milieurecht

Wet verantwoorde groei melkveehouderij

Wetsvoorstel 33379 is behandeld door de Tweede Kamer. Er is een verslag (nr. 7), een uitvoerige nota naar aanleiding van het verslag (nr. 10). In een brief wordt geconstateerd dat het grondgebonden karakter van de melkveehouderij zou moeten worden behouden en versterkt. Onderzocht

wordt nog hoe dat gestalte kan krijgen (nr. 11). Het is, in verband met de derogatie – van groot belang dat de wet op 1 januari 2015 in werking treedt (nr. 15). In een brief (nr. 32) wordt nader ingegaan op een mogelijke regeling van de grondgebondenheid in een amvb. Aangrijpingspunt is de verplichting om 100% van het melkveefosfaatoverschot te verwerken. Om grondgebondenheid te stimuleren zal die 100%-verwerkingsmogelijkheid moeten worden beperkt.

Huisvestingsbesluit

Een ontwerp-besluit emissiearme huisvesting landbouwhuizen is naar de Tweede Kamer gezonden (*Kamerstukken II* 2014/15, 33 037, nr. 132). Het besluit bevat naast – aan-gescherpte – maximale emissiewaarden voor ammoniak eek maxima voor de emissie van fijnstof.

PAS

De wijziging van de Natuurbeschermingswet 1998 die de programmatische aanpak stikstof regelt is in het Staatsblad geplaatst (*Stb.* 2014, 419).

Buitenlands agrarisch recht

Duitsland

In het Duitse Agrar- und Umweltrecht (oktober 2014) staat een interessant artikel over duurzaamheid in de landbouw vanuit economisch perspectief, van de hand van Ulrich Hampicke. Voor verschillende plannen worden kostenberekeningen gemaakt.

België

Het derde nummer (2014) van het Belgische tijdschrift voor Agrarisch Recht is gewijd aan de jacht. In de eerste plaats een beschrijving van het jachtrecht in Vlaanderen (Gotzen) en vervolgens veel aandacht voor wildschade door everzwijnen (Vandendriessche) en ganzen (Becue) en voor preventie van schade (Vandengehuchte / Van Hoydonk). Rudi Gotzen kan ook gedichten schrijven en twee daarvan staan in dit nummer: *Le Renard* en *Le Sanglier*. Er wordt niet geschoten.

Aankondigingen



Studiedag het nieuwe Gemeenschappelijke
Landbouw Beleid 2014 - 2020

Het Instituut voor Agrarisch Recht organiseert in samenwerking met Overwater Kenniscentrum een studiedag het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouw Beleid. Er gaat veel veranderen: nieuwe doelstellingen, nieuwe verordeningen, nieuw beleid.

Deelnemers aan de studiedag ontvangen op de dag zelf de syllabus.

Datum en plaats

Donderdag 18 december 2014, Hotel de Wageningsche Berg te Wageningen

Docenten

prof. mr. D.W. Bruil – directeur IAR, bijzonder hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen
dr. J.G. Sevenster – Ministerie van Economische Zaken
P.H.M.M. van Dijk – Rijksdienst voor Ondernemend Nederland
mw. mr. H.A. Verbakel-van Bommel – Countus accountants + adviseurs
mr. E. Janssen – Dirkzwager advocaten & notarissen
W. Schoustra – Ministerie van Economische Zaken

PROGRAMMA (onder voorbehoud)

09.00-09.30 uur	Ontvangst en koffie/thee
09.30 uur	Welkom, inleiding en overzicht <i>prof. mr. D.W. Bruil, directeur Instituut voor Agrarisch Recht, bijzonder hoogleraar Rijksuniversiteit Groningen</i>
09.45 uur	De toestand in Europa: de weg een nieuw GLB <i>dr. J.G. Sevenster (Ministerie van Economische Zaken)</i> - Hoe is het proces verlopen? Wat waren de grote geschilpunten? Hoe staan andere landen er in? Wat zijn de doelstellingen van het nieuwe GLB?
10.30 uur	Marktordening <i>prof. mr. D.W. Bruil</i> - Oude en nieuwe instrumenten: interventie, opslag, agrarische contracten, oorsprongsaanduidingen, quoteringen
11.15 – 11.30 uur	Pauze
11.30 uur	Import en export van landbouwproducten <i>P.H.M.M. van Dijk, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland</i>

- Komen de WTO-onderhandelingen nog verder? Stand van zaken importheffingen, exportsubsidies, vergunningen, tariefcontingenten

12.15 – 13.15 uur **Lunch**

13.15 uur

Directe betalingen

mw. mr. H.A. Verbakel-van Bommel, Countus accountants + adviseurs
- Koppeling/ontkoppeling, vergroening van toeslagrechten, naar een flat-rate.

14.45 – 15.00 uur **Pauze**

15.00 uur

Mededinging en staatssteun

mr. E. Janssen, Dirkzwager advocaten & notarissen

- Samenwerking in de landbouw: producentenorganisaties. Welke vormen van steun zijn toegestaan?

16.00 uur

Plattelandontwikkeling

ir. W. Schoustra, Ministerie van Economische Zaken

17.00 uur

Afronding, gelegenheid tot vragen en discussie

17.15 uur

Einde, borrel

Locatie

De studiedag wordt gehouden in Hotel de Wageningsche Berg, Generaal Foulkesweg 96, 6703 DS Wageningen.

Deelname en kosten

Aan studiedag kunnen maximaal 50 personen deelnemen. In geval van overtekening is de volgorde van aanmelding bepalend voor deelname.

Deelname kost € 510,00 exclusief 21% BTW. Leden van de Nederlandse Vereniging van Rentmeesters en leden van de Vereniging voor Agrarisch Recht betalen € 495,00 exclusief 21% BTW. Bij dit bedrag is inbegrepen syllabus, lunch, koffie/thee en een aperitief.

Studiepunten

De Nederlandse Vereniging van Rentmeesters heeft zes studiepunten toegekend. De Vereniging Agrarische Bedrijfsadviseurs heeft zes studiepunten toegekend. Bij de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de Vereniging voor Agrarisch Specialisten in het Notariaat zijn studiepunten aangevraagd.

Informatie en aanmelding

Instituut voor Agrarisch Recht
Postbus 245
6700 AE WAGENINGEN
T 0317 – 42 41 81
F 0317 – 42 43 13
M info@iar.nl
www.iar.nl



Actualiteitendag Agrarisch Recht 2015

Op **vrijdag 16 januari 2015** wordt in **Hotel en Congrescentrum Papendal in Arnhem** een Actualiteitendag Agrarisch Recht georganiseerd. In korte inleidingen worden de belangrijkste ontwikkelingen op het gehele terrein van het agrarisch recht behandeld door een keur van sprekers. Daarbij wordt niet alleen teruggekeken op het afgelopen jaar, maar worden ook trends voor de toekomst gesignaleerd. De deelnemers kunnen op deze dag op snelle en aangename wijze kennis nemen van de 'state of the art' van het agrarisch recht.

De cursus is bedoeld voor advocaten, (kandidaat)notarissen, juristen, rentmeesters, agrarisch adviseurs.

Programma Actualiteitendag Agrarisch Recht 2015

16 januari 2015

(wijzigingen voorbehouden)

09.00 u – 09.30 u	Ontvangst met koffie/thee
09.30 uur	Welkom door de voorzitter <i>mr. Gerard Snijders</i>
09.35 uur	Pacht <i>mr. Els Harbers (Hekkelman Advocaten & Notarissen NV)</i>
09.55 uur	Natuurbescherming <i>mr. Franca Damen (Linssen Advocaten)</i>
10.15 uur	Pandbeslag en agrarische vermogensrechten <i>mr. Piet Hein van Spanje (A&S Advocaten)</i>
10.35 uur	Pauze
11.00 uur	De nieuwe Omgevingswet <i>mr. Arjan Nijenhuis (Eenvoudig Beter, Ministerie E&M)</i>
11.20 uur	Het Akkoord van Spelderholt <i>mr. Gerard Snijders</i>
11.40 uur	Nadeelcompensatie <i>mr. Ivo van Heijst ('t Regthuis)</i>
12.00 uur	Eliminatie <i>mr. Peter Overwater (Overwater Kenniscentrum)</i>
12.20 uur	Lunch
13.30 uur	Duurzaamheidseisen in de ruimtelijke ordening <i>mr. Paul Bodden (Hekkelman Advocaten & Notarissen NV)</i>
13.50 uur	Actualiteiten fiscaal recht <i>mr. André Verduijn FB (Countus accountants + adviseurs)</i>
14.10 uur	Geurhinder en veehouderijen <i>mr. Joost de Rooij (Linssen cs Advocaten)</i>

14.30 uur

Actuele ontwikkelingen erfpacht

dr. Fokke-Jan Vonck (Rijksuniversiteit Groningen)

14.50 uur

Pauze

15.15 uur

Het nieuwe Gemeenschappelijk landbouwbeleid

mr. Rianne Verbakel-van Bommel (Countus accountants + adviseurs)

15.35 uur

Exotische gewassen en producten

prof. dr. Bernd van der Meulen (Wageningen Universiteit)

15.55 uur

Het recht van eendenkooi in de praktijk

ing Désiré Karelse (Eendenkooi Stichting)

16.15 uur

Wordt nader bekend gemaakt

16.35 uur

Borrel

Deelname en kosten

Aan de Actualiteitendag kunnen maximaal 180 personen deelnemen. In geval van overtekening is de volgorde van aanmelding bepalend voor deelname.

Deelname aan de Actualiteitendag kost € 475,00 exclusief 21% BTW. Leden van de Vereniging voor Agrarisch Recht en leden van de Nederlandse Vereniging van Rentmeesters betalen € 460,00 exclusief 21% BTW. Prijzen zijn inclusief koffie, thee, lunch en een aperitief.

Studiepunten

Bij de Nederlandse Vereniging van Rentmeesters, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie, de Vereniging voor Agrarisch Specialisten in het Notariaat, de Vereniging Agrarische Bedrijfsadviseurs, het Register Belastingadviseurs, de Bond van Medewerkers in het Notariaat en het VastgoedCert worden studiepunten aangevraagd.

In het kader van de Verordening Permanente Opleiding van de Nederlandse Orde van Advocaten willen wij advocaten er op wijzen dat zij op grond van de Verordening op de vakbekwaamheid en meer in het bijzonder artikel 4 van de Regeling vakbekwaamheid zelf mogen beoordelen of het onderwijs hun vakbekwaamheid ten goede is gekomen, aan de voorwaarden uit de Regeling vakbekwaamheid voldoet en daarmee opleidingspunten kan opleveren.

Bewijs van deelname zal na de studiedag achteraf aan de deelnemers, die zowel bij aankomst als bij vertrek de intekenlijst hebben getekend, worden toegezonden.

Informatie en aanmelding

Instituut voor Agrarisch Recht

Postbus 245

6700 AE Wageningen

Tel. 0317 – 42 41 81

Fax 0317 – 42 43 13

E info@iar.nl

www.iar.nl



Basiscursus Agrarisch Recht 2015

Het Instituut voor Agrarisch Recht organiseert een Basis-cursus Agrarisch Recht in de periode **januari – juni 2015** in Wageningen.

Algemeen

Het agrarisch recht is een veelomvattend en zich voortdurend ontwikkelend rechtsgebied. Agrarisch recht omvat privaatrechtelijke aspecten, zoals pacht en bedrijfsopvolging, maar ook publiekrechtelijke onderdelen zoals ruimtelijke ordening, landinrichting, agrarisch milieurecht en productiequota. De Basiscursus Agrarisch Recht heeft een inleidend karakter. In de cursus komen de belangrijkste agrarisch-rechtelijke onderwerpen aan de orde.

Voor wie bestemd?

De cursus is bestemd voor juristen (advocaten, notarissen, adviseurs) die werkzaam zijn in de praktijk en daarin te maken krijgen met het agrarisch recht. De cursus is voorts bestemd voor niet-juristen die in hun werk stuiten op agrarisch-rechtelijke problemen en daarin een algemene, inleidende scholing willen ontvangen. De cursus wordt op academisch niveau gegeven.

Opzet

De cursus is interactief, dat wil zeggen dat van de cursisten een actieve bijdrage wordt verwacht door middel van het schrijven van papers, het opzoeken van regelgeving, rechtspraak en literatuur en het bediscussiëren van stellingen. Er zijn tien bijeenkomsten van vijf uur (middag) voorafgegaan door een broodjeslunch. Bij elke bijeenkomst wordt door de docent een inleiding verzorgd en is er ruim gelegenheid voor het bespreken van door cursisten geleverde schriftelijke bijdragen. Het aantal plaatsen wordt beperkt gehouden vanwege de opzet van de basiscursus: minimaal 8 en maximaal 20 deelnemers. Er is de mogelijkheid om - in overleg met de docenten - eigen praktijkervaringen in de cursus in te brengen. Cursisten ontvangen cursusmateriaal en bij goed gevolg doorlopen van de cursus een certificaat.

Docenten

De cursusleiding is in handen van de heer prof. mr. D.W. Bruil. Docenten zijn mevrouw prof. mr. T.J. Mellema-Kranenburg en de heer mr. P.L. Seegers.

Te behandelen onderwerpen

Inleiding agrarisch recht
Ruimtelijke ordening
Landinrichting en reconstructie
Landbouw en natuur
Agrarisch milieurecht
Pacht
Bedrijfsoverdracht / bedrijfsvormen
Fiscaal agrarisch recht
Marktordeningsrecht / Productiequota

Cursusdata

Woensdag 21 januari 2015
Woensdag 4 februari 2015
Woensdag 18 februari 2015
Woensdag 4 maart 2015
Woensdag 18 maart 2015
Woensdag 1 april 2015
Woensdag 15 april 2015
Woensdag 29 april 2015
Woensdag 13 mei 2015
Woensdag 27 mei 2015

Locatie

De bijeenkomsten worden gehouden in Hof van Wageningen, Lawickse Allee 9 te Wageningen, van 13.00 uur tot 18.00 uur.

Kosten

De cursus kost € 3.200,00 (exclusief 21% BTW), inclusief cursusmateriaal, koffie/ thee en lunch.

Studiepunten

Bij de Nederlandse Vereniging van Rentmeesters, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie worden studiepunten aangevraagd.

In het kader van de Verordening Permanente Opleiding van de Nederlandse Orde van Advocaten willen wij advocaten er op wijzen dat zij op grond van de Verordening op de vakbekwaamheid en meer in het bijzonder artikel 4 van de Regeling vakbekwaamheid zelf mogen beoordelen of het onderwijs hun vakbekwaamheid ten goede is gekomen, aan de voorwaarden uit de Regeling vakbekwaamheid voldoet en daarmee opleidingspunten kan opleveren.

Informatie en aanmelding

Instituut voor Agrarisch Recht
Postbus 245
6700 AE WAGENINGEN
T 0317 – 42 41 81
F 0317 – 42 43 13
E info@iar.nl
I www.iar.nl

Rechtspraak

Pacht

5781

Pachtkamer Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden,
3 december 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:9255
(Gijsbers c.s./Van Nieuwenhoven c.s.)
(mrs. W.L. Valk, G.P.M. van den Dungen en M.F.J.N.
van Osch en de deskundige leden ing. L.L.M. de Lorijn
en ir. H.K.C. Roelofsen)

Ontbinding pachtovereenkomst.

[Burgerlijk Wetboek art. 6:265, 7:355, 7:358 BW]

*Onderverpachting zonder toestemming van verpachter.
Rechtvaardigt de tekortkoming de ontbinding? Anders dan
pachter meent, is in dat verband niet voldoende dat vrucht-
wisseling goed voor de bodemkwaliteit is. Het gaat ook om
de ernst van de gevolgen van ontbinding voor pachter en
zijn bedrijf. In die gevolgen heeft pachter geen inzicht gege-
ven. Volgt ontbinding.*

Met noot E.H.M. Harbers onder nr. 5782

inzake

1. Arnoldus Maria Petrus Gijsbers,
2. Gertrudis Maria Elisabeth Gijsbers-Goffers,
3. Maria Catharina Goffers,
4. Elisabeth Maria Josephina Goffers,
allen wonende te Ospel, gemeente Nederweert,
appellanten,
hierna: gezamenlijk Gijsbers c.s. en afzonderlijk respectie-
velijk Gijsbers, Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J.
Goffers,
advocaat: mr. M.Th.M. Zusterzeel,
tegen:
1. Peter Joannes Josephus van Nieuwenhoven,
2. Maria Catharina Geuns,
beiden wonende te Ospel, gemeente Nederweert,
geïntimeerde,
hierna: gezamenlijk Van Nieuwenhoven c.s. en afzonderlijk
respectievelijk Van Nieuwenhoven en Geuns,
advocaat: mr. J.E. Brands.

1 Het verloop van het geding

1.1 Voor het verloop van het geding tot aan tussenarrest van
2 juli 2013, verwijst het hof naar dat arrest.

1.2 Het vervolg van de procedure blijkt uit:

- de memorie van antwoord;
- de pleidooien ter zitting van 21 oktober 2013 van mr. Zus-
terzeel voornoemd en van mr. R.Ph.E.M. Cratsborn, wat be-
treft mr. Zusterzeel overeenkomstig zijn pleitnotitie.

1.3 Na afloop van de pleitzitting, die gelijktijdig heeft
plaatsgevonden met de pleitzitting in de zaak tussen partijen
met nummer 200.096.385, heeft het hof arrest bepaald.

2 De vaststaande feiten

2.1 Tussen partijen staan in hoger beroep als enerzijds ge-
steld en anderzijds erkend dan wel niet of onvoldoende
weersproken en op grond van de in zoverre niet bestreden
inhoud van overgelegde producties, de navolgende feiten
vast.

2.2 Van Nieuwenhoven c.s. hebben sinds 1978 ten behoeve
van hun landbouwbedrijf ononderbroken in gebruik gehad
het perceel kadastraal bekend gemeente Nederweert, sectie
L, nummer 1622, ter grootte van 2.88.90 ha (perceel Kreijel-
musweg). Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers
zijn ieder voor eenderde gedeelte eigenaar van dit perceel.
Gijs-bers is de echtgenoot van Gijsbers-Goffers.

2.3 Vanaf mei 2012 is het perceel Kreijelmusweg geduren-
de enige tijd in gebruik geweest bij een derde (Geraarts), die
daar toen voor eigen rekening en risico aardappelen heeft
geteeld.

3 De motivering van de beslissing in hoger beroep

3.1 In dit geding hebben Gijsbers c.s. ontbinding gevorderd
van de pachtovereenkomst zoals die volgens hen tussen hen
en Van Nieuwenhoven c.s. bestaat. Bij het bestreden von-
nis heeft de pachtkamer in eerste aanleg Gijsbers in zijn vor-
dering niet-ontvankelijk verklaard, Gijsbers-Goffers, M.C.
Goffers en E.M.J. Goffers niet-ontvankelijk verklaard in hun
vordering voor zover gericht tegen Geuns en de vordering
van Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers je-
gens Van Nieuwenhoven afgewezen. Tegen deze beslissin-
gen richten zich de grieven.

3.2 Bij memorie van grieven onder 6 hebben Gijsbers c.s.
hun stelling gehandhaafd dat de grond door hen gevieren in
gebruik is gegeven aan zowel Van Nieuwenhoven als Geuns.
Daarin ligt een grief besloten zowel tegen de beslissing van
de pachtkamer in eerste aanleg dat Gijsbers in zijn vordering
niet-ontvankelijk is, als tegen die volgens welke Gijsbers
c.s. allen niet-ontvankelijk zijn in hun vorderingen voor zo-
ver die zijn gericht tegen Geuns.

3.3 Volgens de stellingen van Gijsbers c.s. is Gijsbers mede
als verpachter opgetreden (naast Gijsbers-Goffers, M.C.
Goffers en E.M.J. Goffers). Daaruit volgt dat hij in zijn vor-
deringen behoort te worden ontvangen. Daaraan staat niet in
de weg dat Gijsbers zelf geen eigenaar is van de grond (an-
ders dan als echtgenoot van Gijsbers-Goffers). In zoverre
slaagt dus de grief.

3.4 Eveneens volgens de stellingen van Gijsbers c.s. is ook
Geuns partij bij de pachtovereenkomst(en). Daaruit volgt dat
Gijsbers c.s. in hun vorderingen jegens haar behoren te wor-
den ontvangen. Ook in zoverre slaagt de grief.

3.5 Aan hun vordering tot ontbinding leggen Gijsbers c.s.
ten grondslag dat met de ingebruikgeving aan Geraarts (hier-
voor onder 2.3) sprake is van verboden onderverpachting.
Van Nieuwenhoven c.s. ontkennen niet dat het perceel Krei-
jelmusweg door Geraarts voor eigen rekening en risico is
geëxploiteerd. Er is dus sprake van onderverpachting. Van
Nieuwenhoven c.s. beroepen er zich echter op dat Gijsbers
c.s. steeds van “alles” op de hoogte zijn geweest. Daarnaast
beroepen zij zich erop dat sprake is van vruchtwisseling die
de bodemkwaliteit van het gepachte ten goede is gekomen

3.6 Volgens artikel 7:355 Burgerlijk Wetboek is de pachter niet dan met schriftelijke toestemming van de verpachter bevoegd tot onderverpachting. In de stellingen van Van Nieuwenhoven c.s. kan het hof niet lezen dat door Gijsbers c.s. toestemming is gegeven, ook niet mondeling. Weliswaar voeren zij aan dat Gijsbers c.s. “op de hoogte waren”, maar dat heeft dan betrekking op het toepassen van vruchtwisseling. Volgens hetgeen Van Nieuwenhoven ter gelegenheid van de pleitzitting heeft verklaard, paste hij voorheen zelf die vruchtwisseling toe en is hij er later toe overgegaan om de grond aan Geraarts in gebruik te geven. Wetenschap van vruchtwisseling door Van Nieuwenhoven c.s. binnen hun eigen bedrijfsvoering is niet hetzelfde als de wetenschap van (vruchtwisseling door) onderverpachting. Weliswaar heeft Van Nieuwenhoven bij gelegenheid van de pleitzitting verklaard dat Gijsbers c.s. ook reeds in een eerder jaar hebben gezien dat Geraarts de grond in gebruik had, maar daaruit volgt nog niet dat hij daarvoor (mondeling) toestemming had. Zijn verklaring dat hij destijds tegen Gijsbers c.s. heeft gezegd dat het geen pacht was, omdat het voor even was en Geraarts de grond nooit zou houden, wijst er integendeel op dat van de zijde van Gijsbers c.s. toen bezwaren zijn geuit, of op zijn minst dat er toen vragen zijn gesteld, en in elk geval niet dat er toestemming is gegeven.

3.7 Er is dus sprake van een tekortkoming doordat Van Nieuwenhoven c.s. het perceel Kreijelmusweg zonder toestemming van Gijsbers c.s. hebben onderverpacht. Vervolgens is de vraag aan de orde of, zoals Van Nieuwenhoven c.s. betogen, de tekortkoming de ontbinding niet rechtvaardigt. Anders dan Van Nieuwenhoven c.s. menen is in dat verband niet voldoende dat vruchtwisseling goed voor de bodemkwaliteit is. Het gaat ook om de ernst van de gevolgen van ontbinding voor Van Nieuwenhoven c.s. en hun bedrijf. In die gevolgen hebben Van Nieuwenhoven c.s. geen inzicht gegeven. Uit de beantwoording van vragen ter gelegenheid van de pleitzitting maakt het hof op dat Van Nieuwenhoven c.s., hoewel beiden inmiddels ruimschoots de tachtigjarige leeftijd gepasseerd, een agrarisch bedrijf hebben dat aanzienlijk veel meer grond omvat dan alleen het perceel Kreijelmusweg. Dat, waarom en in welke mate zij voor het voortbestaan van hun bedrijf van laatstbedoeld perceel afhankelijk zijn, is in hun stellingen niet te lezen. Evenmin hebben zij inzicht gegeven in hun inkomens- en vermogenspositie. Aldus hebben Van Nieuwenhoven c.s. onvoldoende gesteld om te kunnen aannemen dat de tekortkoming de ontbinding niet rechtvaardigt.

3.8 De slotsom is dat ontbinding moet volgen. Partijen zijn er niet over eens wie bij de pachtovereenkomst partij waren; volgens Gijsbers c.s. zijn zij allen verpachter en Van Nieuwenhoven c.s. beiden pachter en volgens Van Nieuwenhoven c.s. zijn alleen Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers verpachters en alleen Van Nieuwenhoven pachter). Een en ander zal na bewijsoverlevering worden beslist in de zaak met nummer 200.096.385. Het hof verwijst naar het arrest van heden in die zaak. Met het oog op de mogelijkheid dat Gijsbers c.s. in dit opzicht in het gelijk zullen worden gesteld, hebben zij belang bij een titel op naam van mede Gijsbers respectievelijk Geuns. Wat betreft Geuns zal er tegelijk rekening moeten worden gehouden met de mogelijkheid dat zal blijken dat zij geen pachter blijkt te zijn.

3.9 Gijsbers c.s. hebben ontruiming gevorderd “met alle daarop aanwezige personen, zaken en gewassen” en “in dezelfde staat” als waarin het perceel ter beschikking is ge-

steld, op straffe van een dwangsom, en met machtiging om de ontruiming met behulp van de sterke arm te mogen bewerkstelligen.

3.10 Bij de vordering tot ontruiming hebben Gijsbers c.s. een rechtmatig belang, óók ten opzichte van Geuns. Geuns heeft immers samen met Van Nieuwenhoven een landbouwbedrijf en voor zover zij het perceel in gebruik heeft, is dat gebruik op de pachtovereenkomst gegrond. Het hof zal aan de veroordeling tot ontruiming ook een dwangsom verbinden, zij het ook dat het daaraan een maximum zal verbinden. Voor een hoofdelijke veroordeling van Van Nieuwenhoven en Geuns bestaat geen grond omdat niet vaststaat dat ook Geuns pachter is.

3.11 Het gedeelte van de vordering van Van Nieuwenhoven c.s. wat ziet op de wijze van oplevering door Van Nieuwenhoven c.s. zal het hof afwijzen. Wat betreft Geuns staat niet vast dat zij pachter is, dus ook niet dat zij tot oplevering gehouden is. Wat betreft Van Nieuwenhoven geldt dat reeds uit de wet volgt dat en volgens welke maatstaf hij tot oplevering is gehouden. Volgens artikel 7:358 Burgerlijk Wetboek is de pachter immers verplicht het gepachte bij het einde van de pacht weer in goede staat op te leveren (dus niet in de oorspronkelijke staat, zoals Gijsbers c.s. vorderen). Het hof acht het ongewenst dat aan die zo algemeen omschreven verplichting een dwangsom wordt verbonden.

3.12 Omdat het perceel klaarblijkelijk als grasland in gebruik is gegeven, zal de hiervoor bedoelde oplevering in goede staat mede omvatten dat oplevering als grasland plaatsvindt. De ontruimingstermijn zal het hof in verband hiermee stellen op 1 juni 2014.

3.13 Gijsbers c.s. hebben tevens een machtiging gevorderd om de ontruiming zo nodig zelf met behulp van de sterke arm te bewerkstelligen, op kosten van Van Nieuwenhoven c.s. Het hof zal dit deel van de vordering in verband met artikel 555 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering gemodereerd toewijzen. Wat betreft de eventuele kosten van reële executie geldt dat die uiteraard alleen op de (mede) pachter(s) kunnen worden verhaald.

3.14 Gijsbers c.s. vorderen mede een vergoeding van € 750,— voor buitengerechtelijke kosten. De grondslag voor die vordering is niet begrijpelijk toegelicht. Van kosten ter vaststelling van schade en aansprakelijkheid, dan wel ter verkrijging van voldoening buiten rechte (artikel 6:96 lid 1 Burgerlijk Wetboek) is geen sprake.

3.15 Als de overwegend in het ongelijk gestelde partij zal het hof Van Nieuwenhoven c.s. veroordelen in de kosten van zowel de eerste aanleg als het hoger beroep. De kosten aan de zijde Gijsbers c.s. zal het hof begroten op € 102,54 voor de inleidende dagvaarding, € 73,— voor griffierecht en € 600,— voor salaris van de gemachtigde wat betreft de eerste aanleg en op € 104,92 voor de appeldagvaarding, op € 299,— voor griffierecht en € 2.682,— voor salaris van de advocaat overeenkomstig het liquidatietarief (tarief II, één punt voor de memorie van grieven, tevens houdende incidentele vordering tot voegen van zaken, en twee punten voor het pleidooi) wat betreft het hoger beroep, het incident daaronder begrepen.

4 De beslissing

Het hof, recht doende in hoger beroep: vernietigt het vonnis van de pachtkamer van de rechtbank Roermond, sector kanton, locatie Roermond, van 18 december 2012 en doet opnieuw recht;

ontbindt de pachtovereenkomst met betrekking tot het perceel kadastraal bekend gemeente Nederweert, sectie L, nummer 1622, ter grootte van 2.88.90 ha (perceel Kreijelmusweg), zo-als die bestaat tussen enerzijds Gijsbers c.s. dan wel Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers als verpachters en anderzijds Van Nieuwenhoven c.s. dan wel Van Nieuwenhoven als pachter; veroordeelt Van Nieuwenhoven c.s. om uiterlijk op 1 juni 2014 na betekening van dit arrest bedoeld perceel te ontruimen, met bepaling dat, voor iedere dag dat Van Nieuwenhoven c.s. in gebreke blijven, zij een dwangsom verbeuren van € 500,— per dag, met een maximum van € 30.000,—, met machtiging van Gijsbers c.s. om, indien Van Nieuwenhoven c.s. in gebreke blijven, met toepassing van artikel 555 e.v. Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering het perceel gedwongen te doen ontruimen op kosten van de (mede) pachter(s); wijst af het meer of anders gevorderde; veroordeelt Van Nieuwenhoven c.s. in de kosten van het geding in eerste aanleg en in hoger beroep, tot op de uitspraak van dit arrest aan de zijde van Gijsbers c.s. begroot op € 102,54 voor de inleidende dagvaarding, € 73,— voor griffierecht en € 600,— voor salaris van de gemachtigde wat betreft de eerste aanleg en op € 104,92 voor de appel-dagvaarding, op € 299,— voor griffierecht en € 2.682,— voor salaris van de advocaat wat betreft het hoger beroep, het incident daaronder begrepen, te voldoen binnen veertien dagen na dagtekening van dit arrest, en – voor het geval voldoening binnen bedoelde termijn niet plaatsvindt – te vermeerderen met de wettelijke rente te rekenen vanaf bedoelde termijn voor voldoening; verklaart dit arrest wat betreft voormelde veroordelingen uitvoerbaar bij voorraad.

5782

Pachtkamer Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 3 december 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:9214 en 14 april 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:3094. (Gijsbers c.s./Van Nieuwenhoven c.s.) (mrs. W.L. Valk, G.P.M. van den Dungen en M.F.J.N. van Osch en de deskundige leden ing. L.L.M. de Lorijn en ir. H.K.C. Roelofsen)

Vastlegging van pachtovereenkomst. Geliberaliseerde pachtovereenkomst.

[Burgerlijk Wetboek art. 7:317, 7:397]

Anders dan geïntimeerden veronderstellen, eist de wet niet dat een geliberaliseerde pachtovereenkomst als bedoeld in art. 7:397 lid 1 BW schriftelijk tot stand komt. Wel veronderstelt een zodanige overeenkomst dat partijen zijn overeengekomen dat in hun verhouding de bepalingen van de art. 7:313 lid 2, 7:319 lid 1 onder a, c en d, 7:325, 7:327, 7:328, 7:332, 7:333, 7:363 tot en met 7:374, 7:378 tot en met 7:384, 7:399a en 7:399c lid 1 BW niet van toepassing zullen zijn. Dit betekent niet dat per se deze bepalingen met zoveel woorden door partijen moeten zijn genoemd, maar wel dat partijen hun overeenstemming over en weer in de bedoelde zin hebben begrepen en hebben mogen begrijpen. Appellanten hebben onvoldoende gesteld om te kunnen aannemen dat partijen voor het seizoen 2008-2009 een geliberaliseerde

pachtovereenkomst zijn aangegaan. Eindarrest: schriftelijke vastlegging van reguliere pachtovereenkomst.

Met noot E.H.M. Harbers

arrest van de pachtkamer van 3 december 2013 inzake

1. Arnoldus Maria Petrus Gijsbers,
2. Gertrudis Maria Elisabeth Gijsbers-Goffers,
3. Maria Catharina Goffers,
4. Elisabeth Maria Josephina Goffers,
allen wonende te Ospel, gemeente Nederweert, appellanten,
hierna: gezamenlijk Gijsbers c.s. en afzonderlijk respectievelijk Gijsbers, Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers,
advocaat: mr. M.Th.M. Zusterzeel,
tegen:
1. Peter Joannes Josephus van Nieuwenhoven,
2. Maria Catharina Geuns,
beiden wonende te Ospel, gemeente Nederweert, geïntimeerde,
hierna: gezamenlijk Van Nieuwenhoven c.s. en afzonderlijk respectievelijk Van Nieuwenhoven en Geuns,
advocaat: mr. J.E. Brands.

1 Het geding in eerste aanleg

Voor het geding in eerste aanleg verwijst het hof naar de inhoud van het vonnis van 12 april 2011, dat de pachtkamer van de rechtbank Roermond, sector kanton, locatie Roermond, tussen Gijsbers c.s. als eisers en Van Nieuwenhoven c.s. als gedaagden heeft gewezen.

2 Het geding in hoger beroep

2.1 Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding in hoger beroep van 9 mei 2011;
 - de memorie van grieven, tevens houdende wijziging van eis;
 - de akte houdende wijziging van eis van Gijsbers c.s.;
 - de memorie van antwoord;
 - de pleidooien ter zitting van 21 oktober 2013 van mr. Zusterzeel voornoemd en van mr. R.Ph.E.M. Cratsborn, wat betreft mr. Zusterzeel overeenkomstig zijn pleitnotitie.
- 2.2 Na afloop van de pleitzitting, die gelijktijdig heeft plaatsgevonden met de pleitzitting in de zaak tussen partijen met nummer 200.120.542 (ECLI:NL:GHARL:2013:9255), heeft het hof arrest bepaald.

3 De vaststaande feiten

3.1 Tussen partijen staan in hoger beroep als enerzijds gesteld en anderzijds erkend dan wel niet of onvoldoende weersproken en op grond van de in zoverre niet bestreden inhoud van overgelegde producties, de navolgende feiten vast.

3.2 Van Nieuwenhoven c.s. hebben sinds 1978 ten behoeve van hun landbouwbedrijf ononderbroken in gebruik gehad: a. het perceel kadastraal bekend gemeente Nederweert, sectie L, nummer 1622, ter grootte van 2.88.90 ha (perceel Kreijelmusweg);

b. het perceel kadastraal bekend gemeente Nederweert, sectie O, nummer 13, ter grootte van 1.43.90 ha (perceel Kruisvennendijk).

3.3 Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers zijn ieder voor eenderde gedeelte eigenaar van beide percelen. Gijsbers is de echtgenoot van Gijsbers-Goffers.

4 De motivering van de beslissing in hoger beroep

4.1 In hoger beroep vorderen Gijsbers c.s. (1) vastlegging van een pachtovereenkomst met betrekking tot de percelen Kuisvennendijk en Kreijelmusweg, primair als een geliberaliseerde pachtovereenkomst en subsidiair als een reguliere pachtovereenkomst en (2) € 3.000,— vergoeding voor buitengerechtelijke kosten. Bij het bestreden vonnis heeft de pachtkamer in eerste aanleg Gijsbers niet-ontvankelijk verklaard in zijn vorderingen, Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers niet-ontvankelijk verklaard in hun vorderingen voor zover gericht tegen Geuns en de toen voorliggende vorderingen van Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers jegens Van Nieuwenhoven (onder meer strekkende tot vastlegging van een geliberaliseerde pachtovereenkomst) afgewezen.

4.2 Bij hun akte houdende wijziging van eis hebben Gijsbers c.s. wat betreft het perceel Kreijelmusweg hun eis opnieuw gewijzigd, in die zin dat zij thans wat betreft dat perceel primair ontbinding vorderen en subsidiair en meer subsidiair vastlegging als geliberaliseerde respectievelijk reguliere pachtovereenkomst. Bedoelde eiswijziging hebben zij toegelicht met verwijzing naar de zaak met nummer 200.120.542 (ECLI:NL:GHARL:2013:9255), in welke zaak zij wat betreft het perceel Kreijelmusweg ontbinding hebben gevorderd op de grond dat sprake is van onderverpachting. Volgens hun akte onder 12 is de strekking van de eiswijziging dat schriftelijke vastlegging niet meer nodig is indien in de zaak met nummer 200.120.542 (ECLI:NL:GHARL:2013:9255) ontbinding volgt.

4.3 Van Nieuwenhoven c.s. hebben tegen de eiswijziging bezwaar gemaakt. Dat bezwaar is terecht voor zover die wijziging (overeenkomstig de letter van het petitiem) aldus zou moeten worden opgevat dat Gijsbers c.s. ook in de onderhavige zaak thans ontbinding vorderen. Voor een dergelijke eiswijziging bestaat in verband met de zogenaamde tweeconclusieregel geen ruimte. Voor bedoelde regel verwijst het hof naar het arrest van de Hoge Raad van 23 september 2011, ECLI:NL:HR:2011:BQ7064. Dat er reden zou zijn voor een uitzondering op deze regel is niet gebleken. Tegen een vermindering van de vorderingen, in die zin dat Gijsbers c.s. van hun eis tot schriftelijke vastlegging met betrekking tot het perceel Kreijelmusweg afzien voor het geval dat in de zaak met nummer 200.102.542 (ECLI:NL:GHARL:2013:9255) ontbinding plaatsvindt (overeenkomstig de toelichting op de eiswijziging), bestaat geen bezwaar. Het hof zal op de aldus verminderde eis recht doen.

4.4 Grief 1 richt zich tegen twee beslissingen van de pachtkamer in eerste aanleg omtrent de ontvankelijkheid. De pachtkamer in eerste aanleg heeft in de eerste plaats Gijsbers in zijn vorderingen niet-ontvankelijk verklaard, op de grond dat Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers tezamen eigenaar van de beide percelen zijn. De pachtkamer in eerste aanleg heeft in de tweede plaats Gijsbers c.s. allen niet-ontvankelijk verklaard in hun vorderingen voor zover die zijn gericht tegen Geuns.

4.5 Volgens de stellingen van Gijsbers c.s. is Gijsbers mede als verpachter opgetreden (naast Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers). Daaruit volgt dat hij in zijn vorderingen behoort te worden ontvangen. Daaraan staat niet in de weg dat Gijsbers zelf geen eigenaar is van de grond (an-

ders dan als echtgenoot van Gijsbers-Goffers). In zoverre slaagt dus de grief.

4.6 Eveneens volgens de stellingen van Gijsbers c.s. is ook Geuns partij bij de pachtovereenkomst(en). Daaruit volgt dat Gijsbers c.s. in hun vorderingen jegens haar behoren te worden ontvangen. Ook in zoverre slaagt de grief.

4.7 Grief 2 strekt ertoe dat alsnog schriftelijke vastlegging plaatsvindt, primair van een geliberaliseerde pachtovereenkomst als bedoeld in artikel 7:397 lid 1 Burgerlijk Wetboek, subsidiair van een reguliere pachtovereenkomst voor de duur van een jaar. Bij gelegenheid van de pleitzitting in hoger beroep hebben Gijsbers c.s. verduidelijkt dat zij slechts vastlegging wensen van de volgens hun stellingen als laatste tot stand gekomen pachtovereenkomst, namelijk voor het seizoen 2008-2009.

4.8 Anders dan Van Nieuwenhoven c.s. veronderstellen, eist de wet niet dat een geliberaliseerde pachtovereenkomst als bedoeld in artikel 7:397 lid 1 Burgerlijk Wetboek schriftelijk tot stand komt. Wel veronderstelt een zodanige overeenkomst dat partijen zijn overeengekomen dat in hun verhouding de bepalingen van de artikelen 7:313 lid 2, 7:319 lid 1 onder a, c en d, 7:325, 7:327, 7:328, 7:332, 7:333, 7:363 tot en met 7:374, 7:378 tot en met 7:384, 7:399a en 7:399c lid 1 Burgerlijk Wetboek niet van toepassing zullen zijn. Dit betekent niet dat per se deze bepalingen met zoveel woorden door partijen moeten zijn genoemd, maar wel dat partijen hun overeenstemming over en weer in de bedoelde zin hebben begrepen en hebben mogen begrijpen. Gijsbers c.s. hebben onvoldoende gesteld om te kunnen aannemen dat partijen voor het seizoen 2008-2009 een geliberaliseerde pachtovereenkomst zijn aangegaan. Tussen partijen staat vast dat Van Nieuwenhoven c.s. de beide percelen sinds 1978 ononderbroken in gebruik hebben gehad, volgens de stellingen van Gijsbers c.s. van jaar tot jaar. In 1978 bestond de rechtsvorm van een geliberaliseerde pachtovereenkomst nog niet. Dat na de introductie van die rechtsvorm per 1 september 2007 daarover tussen partijen is gesproken, hebben Gijsbers c.s. niet aangevoerd. Ook overigens hebben zij niets gesteld waaruit de bedoeling om een geliberaliseerde pachtovereenkomst aan te gaan redelijkerwijs zou kunnen worden afgeleid. De enkele omstandigheid dat partijen een gebruik van jaar tot jaar beoogden, is in dit verband onvoldoende. Dat beding ziet uitsluitend op de duur van de pachtovereenkomst en zondert dus hooguit de toepasselijkheid uit van de bepalingen van titel 5 van Boek 7 die daarop betrekking hebben. Een geliberaliseerde pachtovereenkomst veronderstelt dat met betrekking tot veel meer de pachter beschermende bepalingen tussen partijen is overeengekomen dat zij niet van toepassing zijn.

4.9 De subsidiaire vordering van Gijsbers c.s. is wel toegewezen, in de zin dat vastlegging van enigerlei reguliere pachtovereenkomst dient te volgen. Partijen zijn het er immers over eens dat tussen hen sprake is van pacht. Zij zijn het echter niet over alle voorwaarden van die overeenkomst eens. Bewijslevering is daardoor onvermijdelijk.

4.10 Partijen zijn het in de eerste plaats niet eens over de vraag wie partij bij de overeenkomst zijn. Volgens de stellingen van Gijsbers c.s. zijn zij alle als verpachter bij de overeenkomst betrokken en traden Van Nieuwenhoven c.s. beiden als pachter op. Van Nieuwenhoven c.s. betwisten dat. Volgens hun stellingen zijn alleen Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers verpachter en Gijsbers niet; volgens hen trad Gijsbers alleen als woordvoerder of tussen-

persoon op voor Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers op (memorie van antwoord onder 42). Eveneens volgens de stellingen van Van Nieuwenhoven c.s. was alleen Van Nieuwenhoven pachter en niet mede Geuns (memorie van antwoord onder 41). Gijsbers c.s. dienen dus bewijs bij te brengen van de feiten en omstandigheden waaruit volgt (1) dat Gijsbers naast Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers verpachter is en (2) dat Geuns naast Van Nieuwenhoven pachter is.

4.11 Partijen zijn het in de tweede plaats niet eens over de overeengekomen duur. Volgens Van Nieuwenhoven c.s. is sprake van een overeenkomst voor onbepaalde tijd sinds 1978. Volgens Gijsbers c.s. is sprake van een overeenkomst steeds voor de duur van één jaar ("van jaar tot jaar"), dus voor een kortere duur dan de wettelijke in de zin van artikel 7:325 Burgerlijk Wetboek. Gijsbers c.s. dienen dus bewijs bij te brengen van feiten en omstandigheden waaruit volgt (3) dat de pachtovereenkomst is aangegaan voor de duur van een jaar.

4.12 Partijen zijn het erover eens dat tot en met 2007 de pachtprijs f 4.120,— (€ 1.869,57) bedroeg en vanaf 2008 € 4.032,—, steeds voor beide percelen tezamen, is dus € 431,97 respectievelijk € 931,61 per hectare.

4.13 In de zaak met nummer 200.120.542

(ECLI:NL:GHARL:2013:9255) is bij arrest van heden de pachtovereenkomst met betrekking tot het perceel Kreijelmusweg ontbonden. Dit betekent dat alleen met betrekking tot het perceel Kruisvennendijk vastlegging zal volgen.

4.14 Iedere verdere beslissing wordt aangehouden.

5 De beslissing

Het hof, recht doende in hoger beroep:

laat Gijsbers c.s. toe tot het bewijs van feiten en omstandigheden waaruit volgt:

- (1) dat Gijsbers naast Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers verpachter is;
- (2) dat Geuns naast Van Nieuwenhoven pachter is; en
- (3) dat de pachtovereenkomst is aangegaan voor de duur van een jaar;

bepaalt dat, indien Gijsbers c.s. dat bewijs door middel van getuigen wensen te leveren, het verhoor van deze getuigen zal geschieden ten overstaan van het hierbij tot raadsheer-commissaris benoemde lid van het hof mr. W.L. Valk en het deskundige lid ir. H.K.C. Roe-lofsen, die daartoe zitting zullen houden in het paleis van justitie aan de Walburgstraat 2-4 te Arnhem en wel op een nader door de raadsheer-commissaris vast te stellen dag en tijdstip;

bepaalt dat partijen in persoon bij het getuigenverhoor aanwezig dienen te zijn opdat hen naar aanleiding van de getuigenverklaringen vragen kunnen worden gesteld;

bepaalt dat Gijsbers c.s. het aantal voor te brengen getuigen alsmede de verhinderdagen van beide partijen, van hun advocaten en van de getuigen zal opgeven op de roldatum 17 december 2013, waarna dag en uur van het verhoor (ook indien voormelde opgave van een of meer van partijen ontbreekt) door de raadsheer-commissaris zullen worden vastgesteld;

bepaalt dat Gijsbers c.s. overeenkomstig artikel 170 van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de namen en woonplaatsen van de getuigen tenminste een week voor het verhoor aan de wederpartij en de griffier van het hof dient op te geven;

houdt iedere verdere beslissing aan.

arrest van de pachtkamer van 15 april 2014

1 Het verloop van het geding

1.1 Voor het verloop van het geding tot aan het arrest van 3 december 2013 (hierna: het tussenarrest), verwijst het hof naar dat arrest.

1.2 Bij grief van 31 januari 2014 heeft de advocaat van Gijsbers c.s. laten weten dat zijn cliënten afzien van verdere bewijsoverlevering.

1.3 Vervolgens heeft het hof andermaal arrest bepaald.

2 Voortgezette motivering van de beslissing in hoger beroep

2.1 Het hof roept in herinnering dat bij het tussenarrest reeds is beslist dat met betrekking tot het perceel Kruisvennendijk vastlegging van een reguliere pachtovereenkomst dient te volgen, met een overeengekomen pachtprijs van € 431,97 per hectare vanaf 1978 tot en met 2007 en van € 931,61 per hectare vanaf 2008. Met betrekking tot de vraag wie partijen bij de overeenkomst zijn en de overeengekomen duur heeft het hof aan Gijsbers c.s. bewijs opgedragen.

2.2 Nu Gijsbers c.s. van dat bewijs hebben afgezien, dient vastlegging te volgen van (overeenkomstig het standpunt van Van Nieuwenhoven c.s.) een reguliere pachtovereenkomst voor onbepaalde tijd tussen Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers als verpachters en Van Nieuwenhoven als pachter. De overeenkomst is volgens hetgeen tussen partijen vaststaat in 1978 ingegaan, naar het hof veronderstelt vanaf het begin van het weide- en groeiseizoen. Het hof zal als ingangsdatum daarom vastleggen 1 april 1978.

2.3 Het bestreden vonnis zal worden vernietigd, behoudens wat betreft de beslissing omtrent de proceskosten. De voorring van Gijsbers c.s. strekte in eerste aanleg onder meer tot vastlegging van een geliberaliseerde pachtovereenkomst, en niet mede van een reguliere pachtovereenkomst. De kosten van het hoger beroep zal het hof compenseren, aldus dat ieder van partijen de eigen kosten draagt.

3 De beslissing

Het hof, recht doende in hoger beroep:

vernietigt het vonnis van de pachtkamer van de rechtbank Roermond, sector kanton, locatie Roermond, van 12 april 2011, behalve wat betreft de beslissing omtrent de proceskosten, en doet in zoverre opnieuw recht;

legt vast een reguliere pachtovereenkomst tussen Gijsbers-Goffers, M.C. Goffers en E.M.J. Goffers als verpachters en Van Nieuwenhoven als pachter met betrekking tot het perceel kadastraal bekend gemeente Nederweert, sectie O, nummer 13, ter grootte van 1.43.90 ha (perceel Kruisvennendijk), ingaande 1 april 1978, voor onbepaalde tijd en met een overeengekomen pachtprijs van € 431,97 per hectare vanaf 1978 tot en met 2007 en van € 931,61 per hectare vanaf 2008;

wijst af het meer of anders gevorderde;

bekrachtigt genoemd vonnis wat betreft de beslissing omtrent de proceskosten;

compenseert de kosten van het hoger beroep aldus dat ieder van partijen de eigen kosten draagt;

draagt aan de griffier op om overeenkomstig het vijfde lid van artikel 1019t Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering aan de grondkamer drie gewaarmerkte afschriften van dit arrest te zenden.

Noot

Bovengenoemde arresten zijn twee separate zaken met dezelfde procespartijen. In beide procedures is aan de orde wie als verpachters c.q. pachter(s) hebben te gelden. In 5781 is ontbinding van een pachtovereenkomst gevorderd en is op 3 december 2013 onmiddellijk uitspraak gedaan. Zaak 5782 betreft een procedure tot schriftelijke vastlegging van een mondelinge pachtovereenkomst. In het arrest van 3 december 2013 is een bewijsopdracht aan verpachters gegeven, waarna – nadat afgezien is van bewijslevering – bij arrest van 15 april 2014 schriftelijke vastlegging volgt.

5781

In deze noot besteed ik aandacht aan het oordeel van het Hof omtrent de gevorderde ontbinding van de pachtovereenkomst alsmede de wijze van oplevering.

Gijsbers c.s. vorderen ontbinding van een (mondelinge) pachtovereenkomst vanwege het feit dat pachters Van Nieuwenhoven c.s. zonder toestemming het gepachte perceel (tijdelijk) hebben onderverpacht, ten behoeve van aardappelteelt. Het gaat in deze zaak om pachters die inmiddels ruimschoots de tachtigjarige leeftijd zijn gepasseerd. Kennelijk is er nog wel steeds sprake van bedrijfsmatige landbouw, althans verpachters hebben dit niet als ontbindingsgrond aan de vordering ten grondslag gelegd.

Door pachters wordt niet ontkend dat een derde het perceel voor eigen rekening en risico heeft geëxploiteerd en er aldus sprake is van onderverpachting. Als verweer is gevoerd dat verpachters dit wisten. Deze wetenschap had kennelijk alleen betrekking op het toepassen van vruchtwisseling, niet op het feit dat een derde het voor eigen rekening en risico exploiteerde.

Nu er geen schriftelijke toestemming als bedoeld in art. 7:355 BW was en ook anderszins geen toestemming is gegeven, leidt dit tot de conclusie dat er sprake is van een tekortkoming. In beginsel leidt dit tot ontbinding, tenzij de tekortkoming, gezien haar bijzondere aard of geringe betekenis, deze ontbinding met haar gevolgen niet rechtvaardigt, zo bepaalt art. 6:265 BW. Het gaat mis voor de pachters nu zij geen enkel inzicht geven wat de gevolgen van de ontbinding zijn. Het is aan de pachter om aan te tonen dat er sprake is van een tekortkoming die gezien de bijzondere aard of geringe betekenis de ontbinding met haar gevolgen niet rechtvaardigt. Pachters voeren slechts aan dat de vruchtwisseling goed is voor de bodemkwaliteit. Er is geen informatie verstrekt over het belang van dit perceel voor hun bedrijf en er is evenmin inzicht gegeven in de inkomens- en vermogenspositie. Dit leidt tot toewijzing van de vordering. Het Hof legt hier een strenge maatstaf aan. Het enkele feit van (een kortdurende) onderverpachting leidt hier tot ontbinding. Dat het anders kan lopen, blijkt bijvoorbeeld uit het arrest van 15 mei 2012, *Agr.r.* 2012, 5703 (Stede Broec/Zwaan). In die zaak had de pachter het perceel ook zonder toestemming tijdelijk onderverpacht ten behoeve van wisselteelt. Omdat het voor de pachter niet duidelijk was dat de verpachter daartegen bezwaren had én de ontbinding grote gevolgen had voor de pachter, leidde die tekortkoming niet tot ontbinding van de pachtovereenkomst.

De volgende vraag is in welke staat het perceel dient te worden opgeleverd. Verpachters hebben gevorderd de oplevering in oorspronkelijke staat. Het Hof wijst op artikel 7:358 BW dat bepaalt dat het gepachte *in goede staat* dient te worden opgeleverd. Nu het een mondelinge pachtovereenkomst betreft, ligt niet vast welk gebruik is overeengekomen (bij-

voorbeeld bouwland of grasland). Het hof gaat uit van grasland en bepaalt dat in goede opstaat opleveren inhoudt, het opleveren als grasland.

5782

In deze procedure is aan de orde of schriftelijke vastlegging van een geliberaliseerde pachtovereenkomst kan worden gevorderd. In art. 7:397 lid 1 BW is neergelegd dat een aantal bepalingen uit titel 7:5 BW niet van toepassing is op pachtovereenkomsten betreffende los land, waarvan partijen dat *in de pachtovereenkomst hebben bepaald*. In het arrest van de Pachtkamer Hof Arnhem 12 juni 2012, *Agr.r.* 2012, nr. 5700 (Bergmans/MVJ) leek het Hof reeds uit te gaan van de mogelijkheid dat partijen dit ook mondeling kunnen overeenkomen. In mijn noot onder dit arrest concludeerde ik dat het Hof impliciet uitging van die mogelijkheid. In de beschikking van de Centrale Grondkamer van 4 november 2013, *Agr.r.* 2014, nr. 5753, (Van de Geer/Putten) kwam dit bij wijze van voorvraag aan de orde. In die zaak oordeelde de Centrale Grondkamer dat niet strikt noodzakelijk is dat voor het bestaan van een geliberaliseerde pachtovereenkomst alle bepalingen met zoveel woorden door partijen moeten zijn genoemd.

Uit dit arrest volgt dat het Hof de mogelijkheid aanvaardt dat partijen mondeling een geliberaliseerde pachtovereenkomst aangaan. Daarvoor is niet nodig dat partijen expliciet (mondeling) hebben besproken dat alle genoemde bepalingen niet van toepassing zijn. Het moet wel vast komen te staan dat partijen bedoeld hebben een art. 7:397 lid 1 pachtovereenkomst te sluiten. Het zal aankomen op bewijs. Het zal veelal de verpachter zijn die zich ter afwering van een vordering tot schriftelijke vastlegging van een reguliere pachtovereenkomst, zal beroepen op het feit dat een geliberaliseerde pachtovereenkomst is gesloten. Uit het arrest volgt dat het enkele feit dat partijen een overeenkomst van jaar tot jaar zijn aangegaan, onvoldoende is. Dat lijkt mij juist, immers daarmee is niet bewezen dat partijen ook bedoeld hebben de bepalingen omtrent bijvoorbeeld de pacht-prijstoetsing, de indeplaatsstelling en het voorkeursrecht uit te sluiten.

E.H.M. Harbers

5783

Centrale Grondkamer, 6 augustus 2014, dossiernummer V 1691

(Rommers/Soffers-Rommers)

(mrs. W.L. Valk, Th.C.M. Willemse en F.J.P. Lock en de deskundige leden mr. ing. J.A. Jansen en ir. H.B.M. Duenk)

Pachtovereenkomst. Voorkeursrecht pachter.

[Burgerlijk Wetboek, art. 7:380, 7:395]

Afgifte van een legaat acht de Centrale Grondkamer in deze zaak in beginsel een ernstige reden om het voorkeursrecht te passeren. Dit is nieuw, in de oude rechtspraak van de Centrale Grondkamer kon met een laatste wilsbeschikking het voorkeursrecht van de pachter niet gepasseerd worden.

Met noot E.H.M. Harbers

Beschikking
in de zaak van:

1. Cornelis Henricus Gerardus Maria Rommens, wonende te Bavel (gemeente Breda), Gilzeweg 24a,
2. Maria Elisabeth Gerarda Hageman-Rommens, wonende te 's Gravenmoer (gemeente Dongen), Molendijk 51 en
3. Helena Johanna Maria ten Hoeve-Rommens, wonende te Bavel (gemeente Breda), Hoge Daalakker 54,
-hierna te noemen: appellanten-
gemachtigde:
mr. A.A.T. Werner, Wijn & Stael advocaten te Utrecht,
-tegen-
De gezamenlijke erfgenamen van wijlen mevrouw Cornelia Maria Josephina Soffers-Rommens, zijnde:
1. Johannes Adrianus Carolus Maria Soffers,
2. Maria Clara Johanna Soffers,
3. Pieter Jan Jacobus Franciscus Soffers,
4. Karel Johan Franciscus Soffers,
-hierna te noemen: geïntimeerden-
gemachtigde:
mr. ing. A. van Weverwijk, Van Weverwijk Advocatenkantoor te Geldermalsen.

Het geding in eerste aanleg

De grondkamer Zuid heeft bij beschikking van 18 oktober 2013, waarvan afschrift aan partijen is verzonden op 6 november 2013, afgewezen het op 24 mei 2013 bij haar ingekomen verzoek als bedoeld in artikel 7:380, lid 2 BW van thans appellanten om vast te stellen dat verpachters een ernstige reden hebben om de pachters, die niet kunnen worden aangemerkt als hun bloed- of aanverwant in rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad, niet in de gelegenheid te stellen om eigenaar te worden van de percelen, kadastraal bekend gemeente Nieuw Ginneken, sectie C, nrs. 1880, 1990, 1991 en 1993, tezamen groot 00.89.95 ha. Voormelde beschikking is in fotokopie aan deze beschikking gehecht. Daarnaast wordt verwezen voor de procesgang in eerste aanleg en de bij de beschikking gegeven motivering.

Het geding in hoger beroep

Appellanten zijn bij een op 6 december 2013 ter griffie ingekomen beroepschrift in beroep gekomen van voormelde beschikking, met verzoek die beschikking te vernietigen en -voor zover niet sprake is, althans op enig moment geoordeeld zou kunnen worden dat niet sprake is, van een situatie als bedoeld in artikel 7:380, lid 1 sub b BW- opnieuw oordelend vast te stellen dat verpachters, althans verzoekers, een ernstige reden hebben om de pachters (die niet kunnen worden aangemerkt als hun bloed- of aanverwant in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad) niet in de gelegenheid te stellen om eigenaar te worden, als bedoeld in artikel 7:380, lid 2 BW.

Geïntimeerden hebben hiertegen verweer gevoerd bij een op 14 februari 2014 per e-mail en op 17 februari 2014 per post ter griffie ingekomen verweerschrift, tevens houdende incidenteel beroep, met verzoek de beschikking, waarvan beroep, voor zover bij die beschikking verzoekers ontvankelijk zijn verklaard te vernietigen en verzoekers alsnog niet ontvankelijk te verklaren, en overigens, indien en voor zover verzoekers wel ontvankelijk worden verklaard, die beschikking te bevestigen, zo nodig onder verbetering en aanvulling van gronden.

Appellanten hebben in antwoord hierop bij een op 14 maart 2014 ter griffie ingekomen brief het door geïntimeerden in incidenteel beroep aangevoerde bestreden.

Geïntimeerden hebben hierop nog gereageerd bij een op 14 mei 2014 per e-mail en op 15 mei 2014 per post ter griffie ingekomen brief, zulks met handhaving van hun eerder ingenomen standpunt te dezen.

Appellanten hebben hierop nog geantwoord bij een op 12 juni 2014 ter griffie ingekomen brief.

De grieven

Appellanten hebben in hun principaal beroep de volgende grieven aangevoerd:

Grief 1 Ten onrechte heeft de Grondkamer Zuid in de beschikking waarvan hoger beroep overwogen:

“Het voorgaande verzoek brengt met zich, dat het onderhavige verzoek ontvankelijk is.”

Grief 2 Ten onrechte heeft de Grondkamer Zuid in de beschikking waarvan beroep overwogen (onderstreping advocaat):

“Ter zake van het verzoek zelf is de grondkamer van oordeel dat de plicht van verzoekers uitvoering te geven aan de laatste wilsbeschikking van een erflater zwaar weegt, doch die enkele omstandigheid niet voldoende is om de in het voorkeursrecht gelegen bescherming van het belang van pachter, zijnde de continuïteit en duurzaamheid van het gebruik door hem van het gepachte, opzij te zetten door inwilliging van het in artikel 7:380 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde verzoek van verpachter.”

Bij een beoordeling van zulk een verzoek moet daarom worden nagegaan of tevens sprake is van andere omstandigheden die ertoe leiden dat dit belang van pachter wel moet wijken voor de zwaarwegende verplichting van verzoekers. Van bedoelde omstandigheden zou, onder meer, sprake kunnen zijn in één of meer van de volgende gevallen:

- indien erflaatster mw. J.E.M. van de Vet het legaat heeft gemaakt uit erkentelijkheid jegens de legataris,

- indien het optreden van de pachter jegens erflaatster mw. J.E.M. de Vet in het verleden aanleiding heeft gegeven tot gegronde klachten,

- indien de pachter een slecht landgebruiker is. Niet is gesteld of gebleken, dat één of meer van bovenvermelde gevallen zich in casu hebben voorgedaan of voordoen.”

Grief 3 Ten onrechte heeft de Grondkamer Zuid in de beschikking waarvan beroep overwogen (onderstreping advocaat):

“Ter zake van het verzoek zelf is de grondkamer van oordeel dat de plicht van verzoekers uitvoering te geven aan de laatste wilsbeschikking van een erflater zwaar weegt, doch die enkele omstandigheid niet voldoende is om de in het voorkeursrecht gelegen bescherming van het belang van pachter, zijnde de continuïteit en duurzaamheid van het gebruik door hem van het gepachte, opzij te zetten door inwilliging van het in artikel 7:380 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek bedoelde verzoek van verpachter.”

Grief 4 Ten onrechte heeft de Grondkamer Zuid in de beschikking waarvan beroep vervolgens overwogen:

“De grondkamer is van oordeel, dat het van de kant van verzoekers gestelde, dat erflaatster mw. J.E.M. de Vet met het legaat de wens heeft gehad om haar nog in leven zijnde kinderen min of meer gelijkelijk te bedelen met grond, niet kan worden aangemerkt als een ernstige reden als bedoeld in artikel 7:380 lid 2 van het Burgerlijk Wetboek, omdat in

vermogensrechtelijke zin ook op een andere wijze aan deze wens tegemoet kan worden gekomen.”

Grief 5 Ten onrechte heeft de Grondkamer Zuid in de beschikking waarvan beroep daarna overwogen:

“Voorts kunnen ook de persoonlijke belangen van de legataris (diens emotionele band met de betreffende grond en de mogelijkheid om in de toekomst zijn paarden op deze grond, die op circa 200 meter van zijn woning is gelegen, te kunnen weiden) niet worden aangemerkt als ernstige redenen in vorenbedoelde zin, temeer niet omdat ook de pachters landbouwpercelen in de directe nabijheid van het onderhavige land hebben en het onderhavige land bedrijfsmatige agrarisch gebruiken.”

Grief 6 Tot slot overweegt de Grondkamer Zuid ten onrechte:

“Het vorenoverwogene brengt met zich, dat het verzoek dient te worden afgewezen.

Daarom wordt als volgt beslist.

Gezien de van toepassing zijnde artikelen van de Pachtwet. Beslissing

Het verzoek wordt afgewezen.”

Geïntimeerden hebben in het incidenteel beroep de volgende grief aangevoerd:

Ten onrechte heeft de Grondkamer verzoekers ontvankelijk verklaard.

Beoordeling van het geschil in hoger beroep

met betrekking tot de in het incidenteel beroep aangevoerde grief

1. De Centrale Grondkamer ziet aanleiding om primair de in het incidenteel beroep aangevoerde grief die betrekking heeft op de ontvankelijkheid van het inleidend verzoek te bespreken. Dienaangaande overweegt de Centrale Grondkamer het navolgende.

2. Uit de stukken, waaronder die in eerste aanleg, blijkt dat bij pachtovereenkomst van 26 augustus 1998, goedgekeurd door de grondkamer Zuid op 30 juni 2000, onder meer de percelen land, kadastraal bekend gemeente Nieuw Ginneken, sectie C, nrs. 1880, 1990, 1991 en 1993, tezamen groot 00.89.95 ha, door Franciscus Martinus Cornelis Rommens en Johanna Elisabeth Maria de Vet, zijnde de ouders van Cornelia Maria Josephina Rommens (hierna: erflaatster) erflaatster, aan erflaatster zijn verpacht. Haar vader is overleden op 22 november 2003 en haar moeder is overleden op 28 augustus 2012, terwijl de nalatenschap van haar moeder tot dusverre onverdeeld is gebleven. Dientengevolge zijn haar kinderen als haar erfgenamen thans verpachters van voormelde percelen land, zulks evenwel met dien verstande dat de gezamenlijke erfgenamen van erflaatster, zijnde haar drie kinderen (thans geïntimeerden sub 2, 3 en 4) en haar echtgenoot (thans geïntimeerde sub 1) na haar overlijden op 6 augustus 2003 in haar plaats zijn getreden. Laatstgenoemden zijn tevens (mede)pachters van voormelde percelen land.

3. In haar testament van 19 januari 2009 heeft de moeder van erflaatster (Johanna Elisabeth Maria de Vet) de eigendom van voormelde percelen land ten laste van de gezamenlijke erfgenamen gelegateerd aan haar zoon Cornelis Henricus Gerardus Maria Rommens (thans appellant sub 1). Deze wenst thans afgifte van dit legaat. Zijn beide zusters, Maria Elisabeth Gerarda Hageman-Rommens en Helena Johanna Maria ten Hoeve-Rommens (thans appellanten sub 2 en 3), hebben zich schriftelijk bereid verklaard om aan de afgifte

van dit legaat mee te werken. De weduwnaar van erflaatster (thans geïntimeerde sub 1) is aanverwant in de zijlijn in de tweede graad van appellant sub 1, zodat mede gelet op artikel 7:380, lid 1, onder b BW, ter zake van de vervreemding van zijn onverdeeld aandeel van een pachtersvoorkeursrecht geen sprake is. Dit is wel het geval bij de drie kinderen van erflaatster (thans geïntimeerden sub 2,3 en 4) als (mede) pachters van hun onverdeeld aandeel in het land in geschil. Dit omdat zij bloedverwanten in de zijlijn in de derde graad van thans appellant sub 1 zijn. Het inleidend verzoek strekt er toe om door de grondkamer te laten vast stellen dat verpachters een ernstige reden als vorenbedoeld hebben om genoemde kinderen van erflaatster niet in de gelegenheid te stellen eigenaar te worden van het land in geschil.

4. Geïntimeerden hebben in hun incidenteel beroep aangevoerd dat het indienen van het inleidend verzoek bij de grondkamer is aan te merken als een beschikkingshandeling en een goederenrechtelijk effect beoogt en gelet daarop behoort tot het domein van artikel 3:171 BW. Aangezien geïntimeerden sub 2, 3 en 4 tevens deelgenoten zijn in de gemeenschap van de nalatenschap van erflaatster, waarin appellanten eveneens deelgenoot zijn (en het derhalve geen uitspraak ten behoeve van de gemeenschap jegens een derde betreft), verhindert genoemd artikel dat een verzoek als het inleidend verzoek zonder instemming van geïntimeerden 2, 3 en 4 wordt ingediend. Voorts hebben geïntimeerden, onder verwijzing naar een uitspraak van het gerechtshof Arnhem d.d. 2 september 2003, AR 2005/5262, aangevoerd dat de rechtsactie van appellant sub 1 beoogt met het inleidend verzoek het voorkeursrecht van geïntimeerden sub 2, 3 en 4 te mogen passeren om vervolgens het legaat aan zichzelf te laten afgeven. Deze rechtsactie is derhalve geen actie ten behoeve van de gemeenschap, hetgeen nadrukkelijk is voorgeschreven in artikel 3:171 BW. Daarnaast hebben zij er op gewezen dat in tekst en commentaar Burgerlijk Wetboek onder artikel 3:171 BW het volgende wordt overwogen: “De onderhavige rechtsoverdrachten en verzoekschriften hebben allen betrekking op de relatie van een deelgenoot tot derden en niet op de verhouding tot mede-deelgenoten.” Omdat geïntimeerden sub 2, 3 en 4 deelgenoten zijn van verzoekers zijn verzoekers niet-ontvankelijk in hun inleidend verzoek. Appellanten hebben een en ander gemotiveerd bestreden, zulks evenwel met erkenning dat het inleidend verzoek valt onder de werkingssfeer van artikel 3:171 BW.

5. De Centrale Grondkamer overweegt in dit verband dat het inleidend verzoek ten doel heeft om vast te stellen dat verpachters een ernstige reden als vorenbedoeld hebben om de daarvoor in aanmerking komende pachters niet in de gelegenheid te stellen om eigenaar te worden van het land in geschil. Genoemd verzoek beoogt het mogelijk te maken om uitvoering te geven aan het onderhavige testament en het daarin opgenomen legaat. Naar het oordeel van de Centrale Grondkamer betreft dit geen beschikkingshandeling, waarvoor volgens artikel 3:170 BW geldt dat uitsluitend de deelgenoten tezamen bevoegd zijn. Het verkrijgen van de uitspraak dat de verpachter een ernstige reden heeft om de pachter niet in de gelegenheid te stellen eigenaar te worden is nodig alvorens tot beschikkingshandelingen kan worden overgegaan. De strekking van het verzoek is immers enkel om te voorkomen dat – in geval dat uitvoering wordt gegeven aan het legaat – de gemeenschappelijke verpachters jegens geïntimeerden sub 2, 3 en 4 aansprakelijk zijn omdat zij hen niet in de gelegenheid hebben gesteld eigenaar

te worden. Aldus dient het verzoek het belang van de gemeenschap in de zin van artikel 3:171 BW en zijn appellanten ook zonder de medewerking van geïntimeerden in hun verzoek ontvankelijk. Mitsdien treft de in het incidenteel beroep aangevoerde grief geen doel.

met betrekking tot de in het principaal beroep aangevoerde grieven

6. Zoals hiervoor in overweging 3 is overwogen zijn thans geïntimeerden sub 2, 3 en 4 bloedverwanten in de zijlijn in de derde graad van thans appellant sub 1 (de legataris). In de gegeven omstandigheden hebben zij bij de eventuele afgifte van het legaat gezien naar de letter van artikel 7:380, lid 1 onder b BW als medepachters van hun onverdeeld aandeel van het land in geschil een pachtersvoorkeursrecht. Dit voorkeursrecht bestaat niet wanneer de grondkamer, en in beroep de Centrale Grondkamer, op verzoek van de verpachter heeft vastgesteld dat deze een ernstige reden als bedoeld in artikel 7:380, lid 2 BW heeft om pachter niet in de gelegenheid te stellen eigenaar of beperkt zakelijk gerechtigde te worden. Indien de moeder van de erfllaatster er indertijd bij leven voor had gekozen om het land in geschil te vervreemden aan haar zoon, thans appellant sub 1, was in gevolge artikel 7:380, lid 1 onder b BW van een voorkeursrecht van pachters (geïntimeerden sub 2, 3 en 4) ten opzichte van haar zoon geen sprake geweest. Nu zij in haar testament er voor heeft gekozen om de eigendom van het land in geschil te legateren aan haar zoon voornoemd wordt laatstgenoemde, zoals hiervoor overwogen, geconfronteerd met het voorkeursrecht van geïntimeerden sub 1, 2, 3 en 4. De Centrale Grondkamer ziet aanleiding om haar eerdere rechtspraak te dezen (zie onder meer Centrale Grondkamer 14 november 2000, kenmerk V 1646 (De Louw-Thijssen/Van Zeeland) en Centrale Grondkamer 4 mei 2005, kenmerk V 1683 (Frederiks/Klooster), Pr september 2005/ 5, te heroverwegen. Indertijd was de Centrale Grondkamer van oordeel dat de plicht van de erven om uitvoering te geven aan de laatste wilsbeschikking van een erflater zwaar weegt, doch dat die enkele omstandigheid niet voldoende is om de in het voorkeursrecht gelegen bescherming van het belang van de pachter, zijnde de continuïteit en duurzaamheid van het gebruik door hem van het gepachte, opzij te zetten door inwilliging van het artikel (oud) 56e, lid 2, van de Pachtwet bedoelde verzoek van een verpachter. Bij de beoordeling van zulk een verzoek moet volgens deze rechtspraak daarom worden nagegaan of tevens sprake is van andere omstandigheden die ertoe leiden dat dit belang van de pachter wél moet wijken voor de zwaarwegende verplichting van de erven.

Thans is de Centrale Grondkamer van oordeel dat de afgifte van een legaat als vorenbedoeld in een geval als dit in beginsel een ernstige reden als bedoeld in artikel 7:380, lid 2 BW is. De wil van erfllaatster die bij leven aan haar zoon het verpachte had kunnen vervreemden zonder dat in dat geval een voorkeursrecht zou hebben bestaan (artikel 7:380, lid 1 aanhef en onder b BW weegt voor de Centrale Grondkamer dus thans in beginsel het zwaarst. Een en ander behoudens klemmende redenen voor pachter. Van deze laatste is de Centrale Grondkamer in deze procedure, in eerste aanleg noch in beroep, gebleken.

7. Voor zoveel nodig overweegt de Centrale Grondkamer in dit verband nog dat een en ander niet afdoet aan de op het land in geschil rustende pachtrechten van geïntimeerden sub

2, 3 en 4. De Centrale Grondkamer onderkent dat zich de situatie kan voordoen dat de legataris het (verpachte) land in geschil op enig moment zelf in gebruik wenst te nemen met alle mogelijke gevolgen van dien voor geïntimeerden sub 2, 3 en 4 als (mede)pachters daarvan. Deze situatie had zich evenwel ook voor kunnen doen indien de moeder van erfllaatster het (indertijd reeds verpachte) land in geschil bij leven had vervreemd aan haar zoon.

8. Het hiervoor overwogene brengt mee dat de in het principaal aangevoerde grieven hier geen bespreking meer behoeven.

Slotsom

De beschikking, waarvan beroep, moet worden vernietigd.

Beslissing

De Centrale Grondkamer, beschikkende in hoger beroep: Vernietigt de beschikking, waarvan beroep, en opnieuw beschikkende:

Stelt vast dat verpachters (thans appellanten) een ernstige reden als bedoeld in artikel 7:380, lid 2 BW hebben om de pachters, die niet kunnen worden aangemerkt als hun bloed- of aanverwant in rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad (thans geïntimeerden sub 2, 3 en 4), niet in de gelegenheid te stellen om eigenaar te worden van de percelen, kadastraal bekend gemeente Nieuw Ginneken, sectie C, nrs. 1880, 1990, 1991 en 1993, tezamen groot 00.89.95 ha.

Noot

Deze uitspraak heeft betrekking op een nalatenschapskwestie. Appellanten – broer en twee zussen – staan tegenover de weduwnaar en zijn kinderen van een overleden zus van appellanten. Appellanten en geïntimeerden zijn gezamenlijk (mede)verpachters, geïntimeerden zijn (ook) pachters. De moeder van appellanten, die in augustus 2012 is overleden, heeft de eigendom van een deel van de gepachte percelen gelegateerd aan haar zoon. Hij heeft afgifte van het legaat gevorderd. Daarmee kwam de vraag aan de orde of het voorkeursrecht van de pachter kon worden gepasseerd. De verplichting om bij vervreemding het perceel eerst aan de pachter aan te bieden bestaat niet wanneer de verpachter overgaat tot vervreemding aan zijn echtgenoot of geregistreerd partner, aan een bloed- of aanverwant in de rechte lijn of in de zijlijn tot in de tweede graad of aan een pleegkind, zo bepaalt art. 7:380 lid 1 onder b BW. Omdat de kinderen van de overleden zus tevens erfgenaam zijn en derhalve ook verpachter, is de voorgenomen vervreemding (aan hun oom) niet te kwalificeren als een overdracht aan een bloedverwant in de zijlijn tot in de tweede graad. Dat maakte een procedure tot het passeren van het voorkeursrecht noodzakelijk. Rommens c.s. kiezen voor een procedure bij de grondkamer op grond van art. 7:380 lid 2 BW, een verzoek aan de grondkamer teneinde vast te laten stellen dat de verpachter een ernstige reden heeft de pachter niet in de gelegenheid te stellen eigenaar te worden. De wet biedt sedert 1 september 2007 ook de mogelijkheid om een dergelijke vordering bij de rechter in te dienen. Wat de dieper liggende gedachte van de wetgever is geweest, om voor deze situatie twee procedures in het leven te roepen, is nooit duidelijk geworden. Het kwam al niet veel voor en het komt nog veel minder voor nu de wet met ingang van 1 september 2007 de mogelijkheden tot passeren van het voorkeursrecht heeft verruimd (de “veilige belegger” van art. 7:380 lid 1 onder e BW). Voor die laatste weg kiezen de erfgenamen niet, wellicht omdat daar-

voor ook de medewerking van de pachters die tevens medeverpachters zijn, nodig is.

In hoger beroep hebben de pachters allereerst een formeel verweer opgeworpen, het verzoek zou niet-ontvankelijk zijn, omdat het niet zonder instemming van alle medeverpachters is ingediend. De Centrale Grondkamer passeert dit verweer. Het betreft geen beschikkingshandeling als bedoeld in art. 3:170 BW. Het verzoek dient het belang van de gemeenschap en op grond van art. 3:171 BW is iedere deelgenoot gerechtigd tot het instellen van een rechtsvordering ten behoeve van de gemeenschap.

Wat betreft de materiële inhoud, de vraag of het voorkeursrecht gepasseerd kan worden, gaat de Centrale Grondkamer om. In de oude rechtspraak ging het belang van de pachter in beginsel voor en moest gekeken worden of er sprake was van andere (bijkomende) omstandigheden – buiten de laatste wilsbeschikking – die ertoe leiden dat het belang van de pachter wel moet wijken voor de zwaarwegende verplichting van de erven. In deze uitspraak wordt nu overwogen dat, anders dan oudere rechtspraak, een afgifte van een legaat als in dit geval in beginsel een ernstige reden is om het voorkeursrecht te passeren. Dragende overweging daarbij is dat in dit geval bij leven de erflaterster de grond aan de zoon had kunnen vervreemden, zonder dat de pachters dan een voorkeursrecht zouden hebben gehad. Pachters hadden als verweer gevoerd dat in de toekomst de legataris het verpachte zelf in gebruik wenst te nemen, met alle risico's van dien. Dat verweer maakt de beslissing niet anders, dat had ook het geval kunnen zijn als de gronden bij leven reeds vervreemd waren aan de zoon.

Gelet op het feit dat de Centrale Grondkamer uitdrukkelijk aangeeft dat de afgifte van een legaat als *in dit geval* in beginsel een ernstige reden is, betekent dit mijns inziens niet dat uit deze uitspraak volgt dat uitgangspunt is dat een legaat een ernstige reden is het voorkeursrecht te passeren.. Dat lijkt ook niet logisch, omdat de wet sedert 1 september 2007 de mogelijkheid biedt het voorkeursrecht te passeren als een verklaring wordt afgegeven als bedoeld in art. 7:380 lid 1 onder e BW ('veilige verpachter'). Op deze wijze zou immers recht kunnen worden gedaan aan zowel de belangen van de pachter als aan de verplichting van de erven het legaat af te geven. Als de erven c.q. de verkrijger daar niet voor kiezen, is er juist een extra reden om aandacht te hebben voor de belangen van de pachter voor de continuïteit van het gebruik van het gepachte.

Het perceel mag dus worden overgedragen aan één van de erven, onder gestanddoening van de pachtovereenkomst.. Blijkens de beschikking gaat het om een perceel ter grootte van 00.89.95 ha. Uit de beschikking blijkt dat het gepachte onderdeel is van een groter geheel. Tussen deze derde en de pachters bestaat dan een pachtovereenkomst met betrekking tot een oppervlakte die kleiner is dan 1 ha. Dat betekent echter niet dat daarmee art. 7:395 BW op deze pachtrelatie van toepassing wordt. Als een perceel door eigendomsoverdracht c.q. vererving opgesplitst wordt in meerdere percelen die allemaal kleiner zijn dan 1 ha, betekent niet dat daarmee de pachtbescherming te niet gaat. De pachtovereenkomst als bedoeld in artikel 7:395 BW blijft de oorspronkelijke pachtovereenkomst (zie voor rechtspraak onder het oude art. 58 Pachtwet, Pachtkamer Hof Arnhem, 27 juni 1994 en 7 november 1995, *Agr.r.* 1996, nr. 4841, Van Woudenberg/Kuipers).

E.H.M Harbers

5784

Pachtkamer Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden,
2 september 2014, ECLI:NL:GHARL:2014:6806
(Kooter c.s./Gemeente Amsterdam)
(mrs. W.L. Valk, G.P.M. van den Dungen en Th.C.M. Willemse en de deskundige leden mr. ing. H.J. Vinke en ir. H.K.C. Roelofsen)

Pacht.

[Burgerlijk Wetboek art. 7:377]

Voor de vraag of sprake is van een (voorgenomen) bestemming voor “niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden” in de zin van artikel 7:377 BW is niet doorslaggevend of het toepasselijke bestemmingsplan die bestemming al dan niet als “agrarisch” of, zoals hier, “agrarisch met waarden” benoemt. Bepalend is hoe de bestemming in de beschrijving van de bestemming in het bestemmingsplan is gedefinieerd. Het door pachter gebezigde agrarisch gebruik is niet (ook) met het bestemmingsplan in overeenstemming. Dus moet worden verondersteld dat de voorgenomen bestemming in het algemeen belang is omdat zij in overeenstemming is met een onherroepelijk bestemmingsplan.

Met noot E.H.M. Harbers

inzake

1. de vennootschap onder firma V.O.F. Akkerbouwbedrijf J.J. Kooter,
gevestigd te Amsterdam,
2. Johannes Jacobus Kooter,
wonende te Amsterdam,
3. Maarten Johannes Maria Kooter,
wonende te Zwanenburg,
4. Sebastiaan Johannes Kooter,
wonende te Amsterdam,
appellanten in het principaal beroep,
geïntimeerden in het incidenteel beroep,
hierna: Kooter c.s. (gezamenlijk), en afzonderlijk V.O.F. Kooter, J.J. Kooter, M.J.M. Kooter en S.J. Kooter,
advocaat: mr. J.T.A.M. van Mierlo,
tegen:

de publiekrechtelijke rechtspersoon Gemeente Amsterdam,
zetelende te Amsterdam,
geïntimeerde in het principaal beroep,
appellante in het incidenteel beroep,
hierna: de Gemeente,
advocaat: mr. D.M.H.M. van Dijk.

1 Het geding in eerste aanleg

Voor het geding in eerste aanleg verwijst het hof naar de inhoud van het vonnis in kort geding van 31 december 2013, dat de pachtkamer van de rechtbank Amsterdam tussen Kooter c.s. als gedaagden en de Gemeente als eiseres heeft gewezen.

2 Het geding in hoger beroep

2.1 Het verloop van de procedure blijkt uit:

- de dagvaarding in hoger beroep van 23 januari 2014, tevens houdende grieven;
- de memorie van antwoord, gelet op het gestelde onder 15 en 16 tevens houdende incidenteel beroep;

- de akte overlegging producties van Kooter c.s. van 27 mei 2014;

- de antwoordakte van de Gemeente van 10 juni 2014.

2.2 Kooter c.s. hebben afgezien van het door hen verzochte pleidooi, waarvoor de datum van 26 mei 2014 was gereserveerd.

2.3 Vervolgens heeft de Gemeente de stukken voor het wijzen van arrest aan het hof overgelegd en heeft het hof arrest bepaald.

3 De vaststaande feiten

3.1 V.O.F. Kooter, waarvan J.J. Kooter, M.J.M. Kooter en S.J. Kooter de vennoten zijn, pacht van de Gemeente (onder meer) de percelen kadastraal bekend gemeente Sloten, sectie H, nummer 1518 gedeeltelijk, ter grootte van 3.32.06 hectare, nummer 1519 gedeeltelijk, ter grootte van 2.45.77 hectare, en nummer 1232 ter grootte van 3.87.12 hectare. Tot het verpachte behoort de boerderij aan de Osdorperweg 756 met erf ter grootte van 0.26.00 hectare.

3.2 V.O.F. Kooter is een akkerbouwbedrijf. Kooter c.s. houden zelf geen vee (meer). J.J. Kooter, M.J.M. Kooter en S.J. Kooter hebben naast een akkerbouwbedrijf ook een hoveniersbedrijf.

3.3 Op de gepachte percelen is van toepassing het bestemmingsplan "Osdorperweg e.o.", dat op 16 februari 2010 is vastgesteld door de deelraad van het Stadsdeel Osdorp (inmiddels opgegaan in het nieuwe stadsdeel Nieuw-West) van de gemeente Amsterdam en onherroepelijk geworden bij uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 25 april 2012.

3.4 Het bestemmingsplan "Osdorperweg e.o." is gedeeltelijk herzien bij het bestemmingsplan "Partiële herziening Osdorperweg e.o.", vastgesteld op 24 april 2013 door de deelraad van het stadsdeel Nieuw-West. Het daartegen gerichte beroep is bij uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State van 4 december 2013 ongegrond verklaard.

3.5 Volgens het bestemmingsplan heeft het perceel kadastraal bekend gemeente Sloten, sectie H, nummer 1518, de bestemming "Agrarisch met waarden".

3.6 In artikel 4.1 van het bestemmingsplan is de bestemming "Agrarisch met waarden" onder meer als volgt omschreven: "De voor 'Agrarisch met waarden' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. agrarisch natuurbeheer;
- b. het beweiden met vee;
- c. het behoud, herstel of de ontwikkeling van de landschappelijke, natuurlijke en cultuurhistorische waarden van:
 1. het veenweidegebied van de Osdorper Binnenpolder Zuid, dat bestaat uit de open en waterrijke karakteristiek van het veenweidelandschap met strokenver-kaveling en kavelsloten en de daarbij behorende flora en fauna;
 2. de uitgeveende Osdorper Bovenpolder, dat bestaat uit een open landschap met strokenver-kaveling en kavelsloten en de daarbij behorende flora en fauna;
 3. oeververbindingen in de vorm van bruggen;
 - d. ecologische verbindingen;
 - e. water, watergangen en oeververbindingen; zaaknummer 200.141.150 blad 3 2 september 2014
 - f. (...)"

Volgens artikel 4.3 aanhef en onder f van het bestemmingsplan is strijdig met de bestemming "Agrarisch met waarden" "vogelaantrekkelijk gebruik zoals moerasgebieden met oppervlaktewateren groter dan 3 hectare".

De artikelsgewijze toelichting op het bestemmingsplan 2010 houdt met betrekking tot "Artikel 4: Agrarisch met waarden" het volgende in :

"De agrarische functie van deze gronden is beperkt tot agrarisch natuurbeheer (beweiding en maaien). Grondgebonden veehouderij in combinatie met agrarisch natuurbeheer is derhalve mogelijk (koeien en schapen). Het gemengde gebied aan de stadsrand leent zich niet voor intensieve veehouderij en de polders zijn hier van oudsher te nat voor akkerbouw of tuinbouw. Vanwege de natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden van dit natte en waterrijke open landschap zijn akkerbouw en tuinbouw hier niet gewenst. Ook glastuinbouw, sierteelt en boom- en fruitteelt zijn hier vanwege de karakteristieke openheid niet gewenst. Werkzaamheden die de natuurlijke, landschappelijke en cultuurhistorische waarden van het waterrijke veenweidegebied kunnen aantasten zijn alleen met een aanlegvergunning toelaatbaar.

Wel is het mogelijk om bruggetjes en hekjes te bouwen ten behoeve van de laarzenpaden (met een hoogte van maximaal 1.50 meter).

Werkzaamheden ten behoeve van de verbetering van de habitat van weidevogels of het ophogen van het waterpeil worden tot het normale onderhoud en beheer van dit gebied gerekend en zijn niet aanlegvergunningplichtig."

3.7 Op 10 december 2012 is vastgesteld het Definitief Ontwerp voor het project Groene As-verbinding Osdorperbovenpolder Tuinen van West (hierna te noemen: het Definitief Ontwerp). Dit project bestaat uit drie onderdelen, waaronder het onderdeel Moeraszone Osdorperbovenpolder. Met het onderdeel Moeraszone Osdorperbovenpolder wordt beoogd de watergangen te verbreden en het grasland om te zetten in rietmoeras. Voor de realisatie van het rietmoeras wordt de grond tot 20 cm onder het maaiveld afgegraven en ingeplant met riet. Door de moeraszone wordt een struinroute aangelegd op de hoogte van het oorspronkelijk maaiveld.

3.8 Op 19/27 februari 2013 hebben het dagelijks bestuur van het Stadsdeel Nieuw-West van de gemeente Amsterdam en Rijkswaterstaat, dienst Noord-Holland, een overeenkomst ondertekend die onder meer betrekking heeft op de aanleg van de moeraszone in de Osdorperbovenpolder.

3.9 De Gemeente heeft op 5 februari 2014 een omgevingsvergunning verleend ter realisering van de moeraszone. J.J. Kooter heeft op 21 februari 2014 tegen deze vergunning een bezwaarschrift ingediend.

3.10 De Gemeente heeft bij dagvaarding van 3 december 2013 in een bodemprocedure bij de pachtkamer van de rechtbank Amsterdam ontbinding van de pachtovereenkomst met V.O.F. Kooter gevorderd op grond van artikel 7:377 Burgerlijk Wetboek.

4 De motivering van de beslissing in hoger beroep

4.1 In dit geding heeft de Gemeente bij wijze van voorlopige voorziening veroordeling van Kooter c.s. gevorderd tot ontruiming van het perceel kadastraal bekend gemeente Sloten, sectie H, nummer 1518 (hierna: het perceel), op straffe van een dwangsom. Bij het bestreden vonnis heeft de pachtkamer in eerste aanleg die vordering toegewezen, onder veroordeling van de Gemeente tot betaling van een voorschot op de schadeloosstelling van € 11.700,— en met compensatie van de proceskosten.

4.2 De pachtkamer in eerste aanleg heeft aan zijn beslissing ten grondslag gelegd dat de vordering van de Gemeente in

de bodemzaak, strekkende tot ontbinding van de pachtovereenkomst op grond van artikel 7:377 Burgerlijk Wetboek, zodanige kans van slagen heeft, dat het gerechtvaardigd is op de uitkomst daarvan in kort geding vooruit te lopen. Daartegen richten zich de grieven I en II.

4.3 Met grief I stellen Kooter c.s. zich op het standpunt dat de omstandigheid dat de bestemming van het perceel “Agrarisch met waarden” is, met zich brengt dat geen sprake kan zijn van een bestemming door de Gemeente voor niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden in de zin van artikel 7:377 Burgerlijk Wetboek.

4.4 De grief faalt. Voor de vraag of sprake is van een (voorgenomen) bestemming voor “niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden” in de zin van artikel 7:377 Burgerlijk Wetboek is niet doorslaggevend of het toepasselijke bestemmingsplan die bestemming al dan niet als “agrarisch” of, zoals hier, “agrarisch met waarden” benoemt. De Gemeente beoogt op het perceel een moeraszone aan te leggen. Kooter c.s. voeren zelf aan (appeldagvaarding, overgang p. 4 en 5) dat het afgraven van het perceel teneinde het geschikt te maken als moeraszone een agrarische exploitatie onmogelijk maakt. Daarmee is sprake van een voorgenomen bestemming voor niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden in de zin van artikel 7:377 Burgerlijk Wetboek.

4.5 Met grief II betogen Kooter c.s. dat onvoldoende aanmerkelijk is dat de door de Gemeente voorgestane bestemming tot “moeraszone” op basis van het vigerende bestemmingsplan kan worden gerealiseerd en in het algemeen belang is.

4.6 Het hof overweegt als volgt. Het perceel heeft niet de bestemming “Agrarisch” maar “Agrarisch met waarden”. Het beroep van Kooter c.s. op de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 april 2012 onder 2.13 stuit daarop af. In dit verband wijst het hof erop dat wat betreft de bestemming “Agrarisch” artikel 3.1 onder d van het bestemmingsplan spreekt van “ecologische verbindingzones” (waarin gelezen zou kunnen worden dat het slechts om smalle stroken grond gaat), terwijl hetzelfde plan wat betreft de bestemming “Agrarisch met waarden” in artikel 4.1 sub d spreekt van “ecologische verbindingen”. Laatstbedoelde bepaling staat bovendien in een andere context in verband met de wijze waarop de bestemming “Agrarisch met waarden” in het plan overigens is omschreven en toegelicht (zoals hiervoor onder 3.6 aangehaald). Ook het beroep van Kooter c.s. op Zienswijze 28 bij het bestemmingsplan Osdorperweg e.o. (productie 5 van de zijde van Kooter c.s. bij brief van 9 december 2013) overtuigt niet, reeds omdat die de bestemming Waterstaat/Waterkering betreft.

4.7 Kooter c.s. hebben zich er verder op beroepen dat het perceel groter is dan 3 hectare en dat aldus strijd zou ontstaan met artikel 4.3 sub f van het bestemmingsplan, maar zij hebben ten onrechte niet toegelicht dat de aanleg van de moeraszone leidt tot het ontstaan van een moerasgebied met oppervlaktewateren groter dan 3 hectare.

4.8 Kooter c.s. voeren aan dat de bestemming “Agrarisch met waarden” volledig illusoir wordt gemaakt wanneer van het betreffende gebied een moerasgebied wordt gemaakt; volgens hen had dan de bestemming “Natuur” moeten zijn. Uit de aanduiding van de bestemming met (mede) het woord “agrarisch” kan echter niet worden afgeleid dat uitsluitend agrarisch gebruik is toegestaan, noch dat op het perceel geen moeraszone mag worden aangelegd. Bepalend is hoe de bestemming “Agrarisch met waarden” in de beschrijving van

de bestemming in het bestemmingsplan is gedefinieerd, namelijk onder meer als “ecologische verbindingen”.

4.9 Uit het voorgaande blijkt dat de door de Gemeente als eigenaar van het perceel voorgenomen bestemming voor niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden op basis van het vigerende bestemmingsplan kan worden gerealiseerd.

4.10 Vervolgens staat ter beoordeling of die bestemming ook in overeenstemming met het algemeen belang is.

4.11 Uit hetgeen is overwogen, volgt dat de voorgenomen aanleg van een moeraszone in overeenstemming met het bestemmingsplan is. Dat bestemmingsplan is onherroepelijk. Als dat al niet zou gelden voor de laatste gedeeltelijke herziening, geldt dat het oorspronkelijke, onherroepelijke bestemmingsplan (vergelijk hiervoor onder 3.3) op dit punt niet van het herziene plan afwijkt. Voor zover Kooter c.s. suggereren dat het door hen gebezigde agrarisch gebruik (ook) met het bestemmingsplan in overeenstemming is, hebben zij hun standpunt onvoldoende gemotiveerd, omdat immers uit de onder 3.6 aangehaalde beschrijving van de bestemming en de erop gegeven toelichting volgt dat binnen de bestemming “Agrarisch met waarden” wel grondgebonden veehouderij in combinatie met agrarisch natuurbeheer toegelaten is, maar geen akkerbouw of tuinbouw (uiteeraard afgezien van de werking van het overgangsrecht), terwijl vaststaat dat Kooter c.s. een akkerbouwbedrijf voeren.

4.12 Gelet op de tweede volzin van artikel 7:377 lid 1 Burgerlijk Wetboek moet dus worden verondersteld dat de voorgenomen bestemming in het algemeen belang is omdat zij in overeenstemming is met een onherroepelijk bestemmingsplan. Dat de voorgenomen bestemming in het algemeen belang is, volgt ten overvloede ook uit het Definitief Ontwerp Groene AS-verbinding Osdorperbovenpolder Tuinen van West (productie 4 van de zijde van de Gemeente) en de Overeenkomst tot regeling van de in het kader van de aanleg van de Westrandweg te realiseren 3 maatregelen ter versterking van de Groene AS in de gemeente Amsterdam (productie 6 van de zijde van de Gemeente).

4.13 Grief II faalt dus in al zijn onderdelen.

4.14 Met grief III beklagen Kooter c.s. zich erover dat de pachtkamer in eerste aanleg een voorschot op de door de Gemeente verschuldigde schadeloosstelling heeft toegekend ter grootte van niet meer dan € 11.700,—, zijnde 90% van het door de Gemeente aangeboden bedrag van € 13.000,—. Zij betogen dat de pachtkamer in eerste aanleg zich lijdelijk had moeten opstellen en € 13.000,— diende toe te wijzen.

4.15 De grief faalt. Zonder een daarop gerichte vordering heeft de pachtkamer in eerste aanleg de Gemeente veroordeeld tot betaling van een voorschot op de schadeloosstelling van € 11.700,—. Klaarblijkelijk heeft de pachtkamer in eerste aanleg daarmee overeenkomstige toepassing willen geven aan het tweede lid van artikel 54k Onteigeningswet. Dat tussen partijen geen overeenstemming bestond over de hoogte van het voorschot, blijkt uit het vonnis onder 12. In het midden kan blijven of in dit geding zonder een daarop gerichte vordering veroordeling tot betaling van een voorschot mogelijk was; de Gemeente werpt daartegen immers geen grief op. Ervan uitgaande dat die veroordeling mogelijk was, valt niet in te zien op grond waarvan méér behoort te worden toegewezen dan in het vergelijkbare geval zoals geregeld in artikel 54k Onteigeningswet.

4.16 Grief IV strekt ten betoge dat het bestreden vonnis non-existent is, omdat het slechts is ondertekend door de voorzit-

ter en de griffer, en niet ook mede door de beide deskundige leden van de pachtkamer.

4.17 De grief faalt. De pachtkamer is een meervoudige kamer. Volgens artikel 230 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering wordt het vonnis van een meervoudige kamer ondertekend door de voorzitter en de griffier. Van enig gebrek is dus geen sprake, laat staan van een gebrek dat ertoe leidt dat het vonnis non-existent is.

4.18 Grief V van Kooter c.s., welke grief betrekking heeft op de proceskosten, veronderstelt dat de Gemeente in het ongelijk behoort te worden gesteld. Die grief moet aldus in het lot van de overige grieven delen.

4.19 De memorie van antwoord onder 15 en 16 bevat een incidentele grief met betrekking tot de beslissing van de rechtbank omtrent de proceskosten.

4.20 De grief slaagt. Afgezien van het geval dat tussen partijen een familierechtelijke betrekking bestaat, kent artikel 237 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering de mogelijkheid om de proceskosten te compenseren alleen in het geval dat partijen over en weer op enkele punten in het ongelijk zijn gesteld. Daarvan is geen sprake. Indien daartoe aanleiding bestaat, kan in de bodemprocedure bij de begroting van de schadeloosstelling ex artikel 7:377 lid 3 Burgerlijk Wetboek met de in dit geding ten laste van Kooter c.s. uit te spreken proceskostenveroordeling (evenals met de door hen zelf gemaakte proceskosten) rekening worden gehouden. Die aanleiding zal met name bestaan in het geval dat de schadeloosstelling voor de tijd welke de pachter bij niet-ontbinding ingevolge de pachtovereenkomst nog op het gepachte had kunnen blijven, op een hoger bedrag wordt begroot dan door de Gemeente aan Kooter c.s. was aangeboden (vergelijk artikel 50 lid 1 Onteigeningswet). In verband met de mogelijkheid dat aldus de proceskosten alsnog voor rekening van de Gemeente zullen komen, geeft het hof de Gemeente in overweging om de veroordeling van Kooter c.s. in de proceskosten vooralsnog niet tegen hen ten uitvoer te leggen.

4.21 De slotsom is dat de grieven in het principaal beroep alle falen. De grief in het incidenteel beroep slaagt. Het hof zal het bestreden vonnis vernietigen uitsluitend wat betreft de beslissing met betrekking tot de proceskosten. De aan de zijde van de Gemeente gevallen kosten van het geding in eerste aanleg zal het hof begroten op € 92,82 voor exploitkosten, op € 112,— voor griffierecht en op € 1.000,— voor salaris overeenkomstig het liquidatietarief.

4.22 Het hof zal Kooter c.s. als de in het ongelijk gestelde partij veroordelen in de kosten van het principaal beroep en het incidenteel beroep. De aan de zijde van de Gemeente gevallen kosten van het principaal beroep zal het hof begroten op € 704,— voor griffierecht en € 1.341,— voor salaris overeenkomstig het liquidatietarief (anderhalf punt tarief II à € 894,—) en die van het incidenteel beroep op € 316,— voor salaris overeenkomstig het liquidatietarief (een half punt tarief I).

5 De beslissing

Het hof, recht doende in hoger beroep: vernietigt het vonnis van de pachtkamer van de rechtbank Amsterdam van 31 december 2013 uitsluitend wat betreft de beslissing omtrent de proceskosten en doet in zoverre op nieuw recht; veroordeelt Kooter c.s. in de kosten van het geding in eerste aanleg en begroot de aan de zijde van de Gemeente gevallen kosten op € 92,82 voor exploitkosten, op € 112,— voor

griffierecht en op € 1.000,— voor salaris overeenkomstig het liquidatietarief; bekrachtigt genoemd vonnis voor het overige; veroordeelt Kooter c.s. in de kosten van het principaal en het incidenteel beroep en begroot de aan de zijde van de Gemeente gevallen kosten wat betreft het principaal beroep op € 704,— voor griffierecht en € 1.341,— voor salaris overeenkomstig het liquidatietarief en wat betreft het incidenteel beroep op € 316,— voor salaris overeenkomstig het liquidatietarief; verklaart dit arrest wat betreft voormelde veroordelingen uitvoerbaar bij voorraad.

Noot

De gemeente Amsterdam heeft in kort geding ontruiming van een verpacht perceel gevorderd, vooruitlopende op een uitspraak in de bodemprocedure tot ontbinding van de pachtovereenkomst. De gemeente wil op een perceel een moeraszone realiseren. Aan de orde is de vraag of de bestemming “agrarisch met waarden” in het vigerende bestemmingsplan zich verzet tegen een ontbinding voor niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden als bedoeld in art. 7:377 BW.

Het Hof oordeelt dat dat niet het geval is. Beslissend is of het bestemmingsplan de voorgenomen bestemming als moeraszone, waardoor agrarische exploitatie onmogelijk is, toelaat. Nu binnen de bestemming “agrarisch met waarden” het aanleggen van “ecologische verbindingen” mogelijk is en aldus de moeraszone mag worden aangelegd, is er sprake van bestemming voor niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden. Dat in een bestemmingsplan aan dit perceel dan de bestemming “agrarisch” of “agrarische met waarden” is gegeven, is niet doorslaggevend, het gaat er om wat dit feitelijk inhoudt.

Niet eerder is dit zo duidelijk verwoord. Er was wel rechtspraak dat als een perceel *mede* een agrarische bestemming had, dit niet betekende dat er geen beroep kon worden gedaan op een bestemming voor niet tot de landbouw betrekkelijke doeleinden, zie Pachtkamer Gerechtshof Arnhem, 30 november 1987, *Agr.r.* 1988, (Tilburgsche Waterleiding maatschappij/Van der B.), en Pachtkamer Gerechtshof Arnhem, 26 juli 1993, *Agr.r.* 1994, nr. 4700 (Verburg/Orisant). Pachter beroept zich er voorts op dat de bestemming niet in overeenstemming met het algemeen belang is. Ook dat beroep slaagt niet. Er is sprake van een aanleg in overeenstemming met een onherroepelijk bestemmingsplan. Daarmee wordt op grond van de tweede volzin van art. 7:377 eerste lid BW de bestemming geacht in overeenstemming te zijn met het algemeen belang.

Onder 4.11 gaat het Hof nog in op een kennelijk door Kooter c.s. gevoerd verweer dat het door hen gebezigde gebruik ook in overeenstemming met het bestemmingsplan. Omdat dat verweer onvoldoende gemotiveerd is – het bestemmingsplan laat geen akkerbouw of tuinbouw toe en Kooter c.s. voeren een akkerbouwbedrijf – wordt dat verweer gepasseerd. Dat roept wel de vraag op of dit verweer überhaupt had kunnen slagen, ook als vast zou zijn komen te staan dat Kooter c.s. het perceel geheel conform de agrarische bestemming in gebruik hadden. Dat zou immers toch niet kunnen afdoen aan de conclusie dat er met de voorgenomen aanleg van een moeraszone sprake is van een niet-agrarische bestemming die past binnen een onherroepelijk bestemmingsplan en daarmee een bestemming die in overeenstemming is met het algemeen belang? Wellicht is het Hof van

oordeel dat er wel afwegingsruimte is als de (bestemmings) planwetgever meerdere gebruiksmogelijkheden in het bestemmingsplan heeft opgenomen en zowel agrarisch gebruik als niet-agrarisch gebruik is toegestaan. De achtergrond dat er geen afwegingsruimte meer is als er sprake is van een niet-agrarische bestemming in een onherroepelijk bestemmingsplan is dat dit geacht wordt een “objectieve weergave van het algemene belang te zijn” (zie Houwing-Heisterkamp, *Pachtwet*, art. 40, nr. 477). Mijns inziens doet een dubbelbestemming daar niet aan af. Er kunnen uit een oogpunt van flexibiliteit voldoende redenen zijn om een dubbelbestemming in een bestemmingsplan op te nemen; gegeven blijft dat de planwetgever in dat geval ook een niet-agrarische bestemming in het plan heeft opgenomen. Als deze bestemming gerealiseerd wordt, is dit in overeenstemming met het bestemmingsplan en daarmee het algemeen belang. In het hiervoor genoemde arrest Verburg/Orisant overwoog het Hof dat de omstandigheid dat aan de grond tevens een agrarische bestemming is toegekend niet afdoet aan het gegeven dat voldaan is aan de voorwaarden van art. 51 lid 1 Pachtwet. Ik zou menen dat dat voor de toepassing van art. 7:377 lid 1 BW - dat inhoudelijk gelijklopend is - niet anders zou moeten zijn.

E.H.M. Harbers

Ruimtelijke ordening

5785

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State,
15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3673
(Westvoorne)
(mrs. J.C. Kranenburg, G. van der Wiel en R.J.J.M. Pans)

[Natuurbeschermingswet 1998, art. 19d]

Nb-vergunning.

Door aan de vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid van de Natuurbeschermingswet (Nb-vergunning) een voorwaarde te verbinden wordt een directe samenhang aange- toond tussen het saldogevende en saldo-verlenende bedrijf. Het is mogelijk dat een saldogevend bedrijf haar bedrijfs- activiteiten nog enige tijd blijft voortzetten, terwijl aan het saldo-ontvangende bedrijf reeds een Nb-vergunning is verleend.

Met noot F.H. Damen

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne, gevestigd te Westvoorne (hierna: VVBV),
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te [woon- plaats],
en
het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 10 juli 2012 heeft het college een vergunning krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nb-w 1998) verleend aan [vergunninghouder] voor de vestiging van een agrarisch bedrijf aan de [locatie 1] te [plaats] (hierna: de Nb-w-vergunning).

Bij besluit van 27 december 2012, kenmerk PZH-2012-363563655, heeft het college het door de VVBV en [appellant sub 2] en anderen hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben de VVBV en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 30 oktober 2013, waar de VVBV, vertegenwoordigd door L. Edzes-Van Loon en J.J.M. Braat, [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door J. [appellant sub 2], en het college, vertegenwoordigd door ir. V.W.M.M. Ampt-Riksen en mr. C.C. Los, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghouder], bijgestaan door P. van der Ende, gehoord.

Bij tussenuitspraak van 9 april 2014, in zaak nr.

201301225/1/R2, heeft de Afdeling het college opgedragen om binnen 16 weken na de verzending van de tussenuitspraak het daarin geconstateerde gebrek in het besluit van 27 december 2012 te herstellen. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Ter uitvoering van de tussenuitspraak heeft het college bij besluit van 1 juli 2014 aan de Nb-w-vergunning een nieuw voorschrift verbonden.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, hebben de VVBV en [appellant sub 2] en anderen een zienswijze naar voren gebracht over de wijze waarop het gebrek is hersteld.

De Afdeling heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft. Vervolgens heeft de Afdeling het onderzoek gesloten.

Overwegingen

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat het college, verkort weergegeven, ten onrechte niet heeft verzekerd dat een directe samenhang bestaat tussen de vestiging van een agrarisch bedrijf aan de [locatie 1], waarvoor de Nb-w-vergunning is verleend, en de beëindiging van het agrarisch bedrijf aan de [locatie 2], beide te [plaats].

1.1. Gelet hierop zijn de beroepen van de VVBV en van [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van 27 december 2012 gegrond. Dit besluit dient te worden vernietigd wegens strijd met artikel 19g van de Nb-w 1998.

1.2. De Afdeling heeft het college opgedragen om binnen 16 weken na de verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van hetgeen daarin onder 6.3 is overwogen te onderzoeken of alsnog kan worden verzekerd dat de vereiste directe samenhang bestaat en naar aanleiding hiervan het besluit te heroverwegen, de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een eventueel gewijzigd besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

2. Bij besluit van 1 juli 2014 heeft het college naar aanleiding van de tussenuitspraak de Nb-w-vergunning gewijzigd door hieraan een voorschrift te verbinden dat als volgt luidt: “6. De ingebruikname van de (nieuwe) bedrijfslocatie aan de [locatie 1] te [plaats], mag pas plaatsvinden nadat de in- trekking van de vergunde rechten op grond van de Hinderwet van 9 maart 1978 voor het houden van 38 runderen, 15 varkens, 75 kippen en 2 paarden op de locatie aan de [loca-

tie 2] te [plaats], heeft plaatsgevonden en het intrekkingssluit onherroepelijk is.”

3. Het besluit van 1 juli 2014, waarbij het college de verleende Nbw-vergunning heeft gewijzigd, is ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht mede onderwerp van het geding. De beroepen van de VVBV en [appellant sub 2] en anderen worden geacht mede te zijn gericht tegen dit besluit.

4. De VVBV en [appellant sub 2] en anderen betogen in hun zienswijze dat het voorschrift dat bij besluit van 1 juli 2014 aan de vergunning is verbonden, niet verzekert dat directe samenhang bestaat tussen de activiteit waarvoor de Nbw-vergunning is verleend en de beëindiging van het agrarisch bedrijf aan de [locatie 2]. Hiertoe voert de VVBV aan dat uit de tussenuitspraak voortvloeit dat het agrarisch bedrijf thans geen rechtsgeldig bestaand bedrijf is dat kan worden verplaatst, omdat de Hinderwetvergunning destijds niet van rechtswege is gewijzigd in een melding als bedoeld in het Besluit melkrundveehouderijen hinderwet. Bovendien zal volgens hen na intrekking van de Hinderwetvergunning bedrijvigheid op deze locatie nog mogelijk zijn. [appellant sub 2] en anderen stellen dat geen waarborg bestaat dat het bedrijf wordt beëindigd, omdat intrekking van de vergunning bij de gemeente moet worden aangevraagd.

4.1. Zoals in 6.2 van de tussenuitspraak is overwogen, dient in dit geval een directe samenhang te bestaan tussen de intrekking van de Hinderwetvergunning en de verlening van de Nbw-vergunning, teneinde de Hinderwetvergunning in de passende beoordeling te kunnen betrekken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder andere in de uitspraak van 14 augustus 2013, zaak nr. 201205373/1/R2) kan een directe samenhang worden aangenomen als de bedoelde intrekking door middel van een voorschrift aan de vergunning is verbonden. De vraag of in de toekomst op de locatie van de bestaande veehouderij, na intrekking van de Hinderwetvergunning, nieuwe bedrijfsactiviteiten kunnen worden begonnen, zal aan de hand van de Nbw 1998 moeten worden beoordeeld. Deze vraag is in deze procedure niet aan de orde.

Gelet op het hiervoor onder 2 weergegeven voorschrift, bestaat naar het oordeel van de Afdeling de vereiste directe samenhang tussen de Nbw-vergunning voor de vestiging van een veehouderij aan de [locatie 1] en de beëindiging van het bedrijf aan de [locatie 2]. Dat de gemeente het bevoegde orgaan is bij de intrekking van de Hinderwetvergunning doet hier niet aan af, omdat dit voorschrift niet afhankelijk is van welk bestuursorgaan de vergunning intrekt. Het betoog faalt.

5. Uit 6.3, 6.3.1 en 6.4 van de tussenuitspraak, gelezen in samenhang met hetgeen hiervoor onder 4.1 is overwogen, volgt dat in hetgeen de VVBV en Korevaar en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat het college zich niet op grond van de passende beoordeling ervan verzekerd heeft kunnen achten dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

De zienswijzen van de VVBV over de berekening van de ammoniakemissie, de toename van stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied Voornes Duin en over de omstandigheid dat de bedoelde Hinderwetvergunning niet langer van kracht was, de zienswijzen van [appellant sub 2] en anderen over de effecten van de veehouderij aan de [locatie 1] op het voormelde Natura 2000-gebied, onder meer met het oog op de gemaakte berekeningen over de ammoniakemissie, de cu-

mulatie van effecten en de toename van stikstofdepositie in het Natura 2000-gebied, hebben hierop betrekking.

In een einduitspraak kan, behoudens zeer uitzonderlijke gevallen, niet worden teruggekomen van in een tussenuitspraak gegeven oordelen. De Afdeling ziet in het aangevoerde geen grond om terug te komen op haar oordeel in de tussenuitspraak over dit aspect.

6. Met betrekking tot het betoog van de VVBV in haar zienswijze dat de mogelijkheid bestaat dat het bestemmingsplan dat voorziet in de vestiging van de veehouderij aan de [locatie 1] gewijzigd zal worden vastgesteld of dat alternatieven hiervoor zullen worden onderzocht, overweegt de Afdeling dat dit geen omstandigheden zijn die betrekking hebben op de verlening van de Nbw-vergunning en in deze procedure derhalve niet aan de orde kunnen komen.

7. Met betrekking tot de overige beroepsgronden die de VVBV en [appellant sub 2] en anderen hebben aangevoerd tegen het besluit van 27 december 2012, welke worden geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 1 juli 2014, ziet de Afdeling thans geen aanleiding anders te oordelen dan zij in de tussenuitspraak heeft gedaan.

8. Gelet op het bovenstaande overweegt de Afdeling dat het in de tussenuitspraak geconstateerde en hiervoor onder 1 genoemde gebrek is hersteld. De beroepen van de VVBV en [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van 1 juli 2014 zijn ongegrond.

Proceskostenveroordeling

9. Van voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne en [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van 27 december 2012 gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland van 27 december 2012, kenmerk PZH-2012-363563655;

III. verklaart de beroepen van de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne en [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van 1 juli 2014, ongegrond;

IV. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 310,00 (zegge: driehonderdtien euro) voor de vereniging Vereniging Verontruste Burgers van Voorne en € 156,00 (zegge: honderdzesenvijftig euro) voor [appellant sub 2] en anderen, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen, vergoedt.

Noot

In het kader van externe saldering komt het in de praktijk regelmatig, zo niet veelvuldig, voor dat het saldogevend bedrijf haar bedrijfsactiviteiten nog enige tijd wenst voort te zetten. Praktisch gezien zou dat ook geen problemen behoeven te zijn, aangezien het nog de nodige tijd duurt alvorens het saldo-ontvangend bedrijf zal beschikken over alle benodigde vergunningen en van deze vergunningen gebruik zal maken. Juridisch gezien ligt dit echter genuanceerder gelet op de jurisprudentie met betrekking tot de voorwaarden die zijn verbonden aan externe saldering. Daarbij doel ik met name op de voorwaarde dat een directe samenhang moet worden aangetoond tussen het saldogevend en het sal-

do-ontvangend bedrijf. Die directe samenhang wordt op grond van vaste jurisprudentie van de Afdeling aangenomen als de vergunning van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of zal worden ingetrokken ten behoeve van de uitbreiding van het saldo-ontvangende bedrijf. Dit kan blijken uit het intrekkingbesluit of uit een overeenkomst tussen het saldogevende en saldo-ontvangende bedrijf over de overname van het stikstofdepositiesaldo van de in te trekken milieuvergunning. Verder dient vast te staan dat de bedrijfsvoering van het saldogevende bedrijf daadwerkelijk is of wordt beëindigd (zie bijv. ABRvS 13 november 2013, zaaknr. 201303243, 201303324, 201303514 en 201303816, ABRvS 29 juni 2011, zaaknr. 200908730, ABRvS 7 september 2011, 201003301, ABRvS 18 april 2012, 201003985 en ABRvS 5 juni 2013, zaaknr. 201207329).

Uit onderhavige uitspraak van de Afdeling blijkt dat het mogelijk is dat het saldogevend bedrijf haar bedrijfsactiviteiten nog enige tijd blijft voortzetten, terwijl aan het saldo-ontvangend bedrijf reeds een vergunning op grond van artikel 19d, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet (hierna: Nb-vergunning) wordt verleend. In onderhavige zaak heeft het bevoegd gezag dat mogelijk gemaakt door aan de Nb-vergunning van het saldo-ontvangend bedrijf de volgende voorwaarde te verbinden:

“De ingebruikname van de (nieuwe) bedrijfslocatie aan de [locatie 1] te [plaats], mag pas plaatsvinden nadat de intrekking van de vergunde rechten op grond van de Hinderwet van 9 maart 1978 voor het houden van 38 runderen, 15 varkens, 75 kippen en 2 paarden op de locatie aan de [locatie 2] te [plaats], heeft plaatsgevonden en het intrekkingbesluit onherroepelijk is.”

Naar het oordeel van de Afdeling is met deze voorwaarde een directe samenhang tussen het saldogevende en saldo-ontvangende bedrijf aangetoond. Daartoe heeft de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 14 augustus 2013, zaaknr. 201205373 overwogen dat een directe samenhang kan worden aangenomen als de bedoelde intrekking door middel van een voorschrift aan de vergunning is verbonden. De vraag of in de toekomst op de locatie van de bestaande veehouderij, na intrekking van de Hinderwetvergunning, nieuwe bedrijfsactiviteiten kunnen worden begonnen, zal aan de hand van de Natuurbeschermingswet moeten worden beoordeeld. Deze vraag is, zo overweegt de Afdeling, in deze procedure niet aan de orde. Voorts overweegt de Afdeling dat de omstandigheid dat de gemeente het bevoegd gezag is bij de intrekking van de Hinderwetvergunning aan het voorgaande niets afdoet, aangezien het voorschrift niet afhankelijk is van welk bestuursorgaan de vergunning intrekking.

Uit de jurisprudentie van de Afdeling met betrekking tot de oude Interimwet ammoniak en veehouderij volgt dat de aan de Nb-vergunning verbonden voorschriften wel zodanig moeten zijn dat voorkomen wordt dat het saldogevende en het saldo-ontvangende bedrijf gelijktijdig gebruik kunnen maken van de in te trekken milieuvergunning c.q. Hinderwetvergunning van het saldogevende bedrijf (zie bijv. ABRvS 17 maart 2000, E03.97.1117). Door aan de te verlenen Nb-vergunning een voorschrift te verbinden dat van de vergunning pas gebruik mag worden gemaakt op het moment dat het besluit tot intrekking van de aan het saldogevende bedrijf verleende vergunning onherroepelijk is, kan dit worden voorkomen. Onderhavige uitspraak van de Afde-

ling sluit dus aan bij de jurisprudentie met betrekking tot de oude Interimwet ammoniak en veehouderij.

Binnen dit kader is het ook interessant om nog eens te wijzen op een andere oude uitspraak van de Afdeling, waaruit volgt dat het mogelijk is om een besluit onder opschortende voorwaarden in te trekken. Gewezen zij op de uitspraak van de Afdeling van 26 juni 2002, zaaknr. 200104522, waarin onder meer het volgende is overwogen:

“De Afdeling verstaat het bepaalde in het dictum aldus dat bij het besluit de vergunning wordt ingetrokken onder de opschortende voorwaarde dat de vergunning voor de begunstigde inrichting onherroepelijk is geworden. Het systeem van de Wet milieubeheer noopt er niet toe dat het moment waarop het besluit in werking treedt en het moment waarop de materiële gevolgen hiervan optreden samenvallen. De in artikel 20.3, eerste lid, opgenomen regeling met betrekking tot de inwerkingtreding van een besluit staat er dan ook niet aan in de wet dat de intrekking van de vergunning onder opschortende voorwaarde plaatsvindt.”

Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt derhalve dat het mogelijk is om aan een Nb-vergunning zodanige voorschriften te verbinden, dat het mogelijk is dat het saldogevende bedrijf haar bedrijfsactiviteiten nog enige tijd doorzet. Een belangrijke voorwaarde daarbij is wel dat de voorschriften zodanig zijn dat wordt voorkomen dat het saldogevende en saldo-ontvangende bedrijf gelijktijdig gebruik kunnen maken van de in te trekken milieuvergunning c.q. Hinderwetvergunning van het saldogevende bedrijf.

Onderhavige uitspraak bevat daarnaast nog een ander interessant oordeel van de Afdeling, namelijk dat de omstandigheid of na de intrekking van de milieuvergunning c.q. Hinderwetvergunning van het saldogevende bedrijf de bedrijfsactiviteiten ter plaatse nog mogelijk blijven, niet relevant is in het kader van de beoordeling van een aanvraag om een Nb-vergunning. De vraag of in de toekomst op de locatie van het saldogevende bedrijf na intrekking van de vergunning nieuwe bedrijfsactiviteiten kunnen worden begonnen, zal namelijk aan de hand van de Natuurbeschermingswet moeten worden beoordeeld, aldus de Afdeling. Uit dit oordeel van de Afdeling volgt mijns inziens dat bepaalde provincies te vergaande eisen stellen ten aanzien van het indienen van gegevens ten behoeve van een aanvraag om een Nb-vergunning (zoals de eis dat moet worden aangetoond dat de stallen van het saldogevende bedrijf moeten worden gesloopt). De uitspraak is dan ook nuttig voor de praktijk.

mr. F.H. Damen

Milieu

5786

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3726

(Hazerswoude-Dorp)

(mrs. J.H. van Kreveld, B.J. van Ettekov en G.M.H. Hoogvliet)

[Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, art. 2.1, Wet milieubeheer, art. 7.2, 7.17, 7.19]

Omgevingsvergunning

De geurbelasting van veehouderijen dient met het programma V-stacks vergunningen, ook al zou dit tot onderschatting van de geurbelasting leiden.

Met noot F.H. Damen

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1a] en [appellante sub 1b], beiden wonend te Hazerswoude-Dorp, gemeente Alphen aan den Rijn, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
 2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Hazerswoude-Dorp, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),
- tegen de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 8 januari 2014 in
zaak nrs. 13/1649 en 13/1651 in het geding tussen:
1. [appellant sub 1]
 2. [appellant sub 2]
- en
het college van burgemeester en wethouders van Rijnwoude, thans: Alphen aan den Rijn

Procesverloop

Bij besluit van 15 januari 2013 heeft het college aan [vergunninghoudster] een omgevingsvergunning eerste fase verleend voor het in werking hebben van een akkerbouwbedrijf en vleeskuikenhouderij aan de [locatie] te Hazerswoude-Dorp.

Bij uitspraak van 8 januari 2014 heeft de rechtbank de door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2] heeft een nader stuk ingediend.

De maatschap heeft, daartoe in de gelegenheid gesteld, een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 augustus 2014, waar [appellant sub 1], vertegenwoordigd door mr. J. de Vet, [appellant sub 2] en het college, vertegenwoordigd door mr. K. Arends, H. Beijerbergen en S. van der Laan, allen werkzaam bij de Omgevingsdienst West-Holland, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [vergunninghoudster], vertegenwoordigd door [gemachtigde], gehoord.

Overwegingen

1. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 3, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het in werking hebben van een inrichting.

Ingevolge artikel 2.5, eerste lid, wordt op verzoek van de aanvrager een omgevingsvergunning in twee fasen verleend. De eerste fase heeft slechts betrekking op de door de aanvrager aan te geven activiteiten.

Ingevolge artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder a, onder 5, betreft het bevoegd gezag, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als hier aan de orde, bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval: de mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door nadelige gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken, te voor-

komen, of zoveel mogelijk te beperken, voor zover zij niet kunnen worden voorkomen. Ingevolge die aanhef en onder c, onder 1, neemt het bevoegd gezag, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als hier aan de orde, bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval in acht dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden toegepast.

Ingevolge het derde lid kan de omgevingsvergunning, voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in het eerste lid, slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.

Inrichting

2. Voor de inrichting is eerder bij besluit van 9 september 2009 een omgevingsvergunning verleend voor het houden van 39.600 vleeskuikens en 256 vleesstieren. Bij het in beroep bestreden besluit van 15 januari 2013 heeft het college aan [vergunninghoudster] een nieuwe, de gehele inrichting omvattende omgevingsvergunning eerste fase verleend in verband met de uitbreiding van het aantal te houden vleeskuikens met 59.900 tot in totaal 99.500 stuks.

Buiten beschouwing gelaten beroepsgronden [appellant sub 1]

3. [appellant sub 1] heeft zijn gronden met betrekking tot het gelijkheidsbeginsel, de situering van zijn woning waarvan in de besluitvorming is uitgegaan, het opstellen van een milieueffectrapport, de samenhang met de overige binnen de inrichting verrichte activiteiten, de gefaseerde uitbreiding van de inrichting, de aanplant van een groenwal en directe ammoniakschade aan zijn boomgaard en siertuin voor het eerst in hoger beroep naar voren gebracht. Aangezien het hoger beroep is gericht tegen de uitspraak van de rechtbank en er geen reden is waarom deze gronden niet reeds bij de rechtbank konden worden aangevoerd, en [appellant sub 1] dit uit een oogpunt van een zorgvuldig en doelmatig gebruik van rechtsmiddelen had behoren te doen, dienen deze gronden buiten beschouwing te blijven.

Overleg

4. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college hem bij de verlening van de omgevingsvergunning ten onrechte geen mogelijkheid heeft geboden om in overleg met alle betrokken partijen tot een oplossing te komen.

4.1. De in de Wabo voorgeschreven en door het college bij de verlening van de omgevingsvergunning gevolgde uitgebreide voorbereidingsprocedure staat overleg met alle betrokken partijen niet in de weg. Het voeren van overleg in andere vorm dan door middel van de uitgebreide voorbereidingsprocedure maakt echter geen onderdeel uit van die procedure, zodat het achterwege laten daarvan geen gevolgen kan hebben voor de rechtmatigheid van de omgevingsvergunning.

Het betoog faalt.

Milieueffectrapport

5. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het derde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden opgesteld.

Ingevolge het vierde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het gewijzigd Besluit m.e.r. 1994) worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het tweede lid worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het gewijzigd Besluit m.e.r. 1994 is als activiteit waarvoor bij de voorbereiding van een besluit het opstellen van een milieueffectrapport verplicht is, onder meer aangewezen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van pluimvee in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met meer dan 85.000 stuks mesthoenders.

In categorie 14 van onderdeel D van die bijlage is als activiteit waarvoor beoordeeld moet worden of bij de voorbereiding van een besluit een milieueffectrapport moet worden opgesteld, onder meer aangewezen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van pluimvee in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met meer dan 40.000 stuks pluimvee.

6. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat voor de voorgenomen uitbreiding van de inrichting ten onrechte geen milieueffectrapport is opgesteld. Daartoe stelt hij dat het college bij de beoordeling van de vraag of een milieueffectrapport diende te worden opgesteld ten onrechte slechts is uitgegaan van het aantal vleeskuikens waarmee de inrichting wordt uitgebreid en niet van het totale aantal te houden vleeskuikens. Verder stelt hij dat het college bij die beoordeling ten onrechte niet de overige binnen de inrichting verrichte activiteiten en de gevolgen hiervan voor de volksgezondheid heeft betrokken. Tot slot stelt [appellant sub 2] dat de rechtbank eraan is voorbijgegaan dat ook de situering van de inrichting in een milieubeschermingsgebied voor stilte als bedoeld in artikel 1.2, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer (hierna: stiltegebied) aanleiding had moeten geven tot het opstellen van een milieueffectrapport.

6.1. De rechtbank heeft terecht onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling van 30 maart 2011 in zaak nr. 201006537/1/M2 en van 14 juli 2010 in zaak nr. 200908601/1/M2 overwogen dat het college bij de beoordeling of een milieueffectrapport diende te worden opgesteld slechts behoefde uit te gaan van het aantal vleeskuikens waarmee de inrichting wordt uitgebreid. Nu dat aantal de in categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het gewijzigd Besluit m.e.r. 1994 opgenomen drempelwaarde niet overschrijdt, heeft de rechtbank terecht overwogen dat er in

zoverre geen verplichting bestond om een milieueffectrapport op te stellen.

6.2. Nu het aantal vleeskuikens waarmee de inrichting wordt uitgebreid, de in categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het gewijzigd Besluit m.e.r. 1994 overschrijdt, heeft het college op basis van de 'Aanmeldingsnotitie M.E.R. uitbreiding van het pluimvee- en akkerbouwbedrijf van maatschap A.A.M. [appellant sub 1] aan de [locatie] in Hazerswoude-Dorp gemeente Rijnwoude' van 14 maart 2012 (hierna: de aanmeldingsnotitie) beoordeeld of de aangevraagde activiteiten belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet milieubeheer. Zoals blijkt uit de aanmeldingsnotitie zijn, anders dan [appellant sub 2] betoogt, bij die beoordeling ook de overige binnen de inrichting verrichte activiteiten betrokken. Verder is aandacht besteed aan eventuele gezondheidsrisico's. In dat kader wordt in de aanmeldingsnotitie geconcludeerd dat er geen wetenschappelijk onderbouwd bewijs voorhanden is, waaruit blijkt dat omwonenden van de inrichting gezondheidsrisico's lopen. Wat betreft het geluidaspect wordt in de aanmeldingsnotitie verwezen naar de in verband met de omvang en ligging van de inrichting en de normstelling voor het landelijk gebied opgestelde rapportage. Blijkens die rapportage is de omstandigheid dat de inrichting in een stiltegebied is gesitueerd, bij de gemaakte geluidberekeningen betrokken. Uit de aanmeldingsnotitie volgt dat die situering evenmin een omstandigheid is op grond waarvan een milieueffectrapport zou moeten worden opgesteld.

Hetgeen [appellant sub 2] heeft aangevoerd, heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gegeven voor de conclusie dat het college zich niet op basis van de in de aanmeldingsnotitie neergelegde conclusies op het standpunt heeft kunnen stellen dat voor de voorgenomen uitbreiding van de inrichting geen milieueffectrapport behoefde te worden opgesteld. Het betoog faalt.

Beste beschikbare technieken

7. [appellant sub 2] betoogt onder verwijzing naar het persbericht 'Minimumafstand tussen veehouderij en woningen vraagt lokale afweging' van de Gezondheidsraad van 30 november 2012 dat de rechtbank heeft miskend dat binnen de inrichting niet de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

7.1. De rechtbank heeft in het niet nader onderbouwde betoog van [appellant sub 2] terecht geen aanknopingspunten gevonden voor de conclusie dat binnen de inrichting niet de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. De verwijzing naar voormeld persbericht brengt de Afdeling niet tot een ander oordeel, nu hierin slechts in algemene bewoordingen wordt ingegaan op eventuele gezondheidsrisico's voor omwonenden van veehouderijen en geen conclusie wordt getrokken over de technieken die binnen de inrichting worden toegepast.

Het betoog faalt.

Geluid

8. [appellant sub 2] betoogt dat de rechtbank er ten onrechte aan is voorbijgegaan dat de inrichting in een stiltegebied is gesitueerd.

8.1. De inrichting is gesitueerd in het in de Provinciale milieuverordening Zuid-Holland aangewezen stiltegebied 'Leiden - Zoetermeer - Alphen aan den Rijn'. Vanwege die situering heeft het college in aanvulling op de geluidgrens-

waarden die ingevolge tabel I van vergunningvoorschrift 4.1.1 gelden ter plaatse van geluidgevoelige objecten en waarvan de aanvaardbaarheid thans niet meer in geschil is, in tabel II van dat voorschrift geluidgrenswaarden gesteld die gelden op een afstand van 50 m van de terreingrens van de inrichting. Daarbij heeft het college aansluiting gezocht bij de in de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening 1998 opgenomen richtwaarden voor een omgeving die gekarakteriseerd kan worden als 'landelijke omgeving'. De Afdeling stelt voorop dat de enkele omstandigheid dat de inrichting in het stiltegebied is gesitueerd, op zichzelf niet aan de rechtmatigheid van de omgevingsvergunning in de weg staat. Nu [appellant sub 2] voorts niet onderbouwt waarom het college bij de beoordeling van de aanvraag ondanks voormelde aanvullende geluidgrenswaarden onvoldoende rekening heeft gehouden met de situering van de inrichting in het stiltegebied, heeft de rechtbank in het betoog van [appellant sub 2] terecht geen grond gezien voor het oordeel dat het bij haar bestreden besluit niet in stand kan blijven.

Het betoog faalt.

Geur

9. [appellant sub 2] betoogt dat de uitkomst van de gemaakte berekeningen van de door de inrichting veroorzaakte geurbelasting niet overeenkomt met de werkelijke geurbelasting. Hij stelt in dit verband onder verwijzing naar recente stukken over het verspreidingsmodel V-Stacks vergunning 2010, waaronder een notitie van Witteveen+Bos Raadgevende ingenieurs B.V. van 18 april 2014 en een brief van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu aan de voorzitter van het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant van 10 juni 2014, dat wanneer aan het bij de geurberekeningen gehanteerde verspreidingsmodel V-Stacks vergunning 2010 een zogenoemde gebouwmodule zou zijn toegevoegd, uit de geurberekeningen zou blijken dat de door de inrichting veroorzaakte geurbelasting onaantvaardbaar is.

9.1. Ingevolge artikel 10, aanhef en onder a, van de Wet geurhinder en veehouderij worden bij ministeriële regeling regels gesteld over de wijze waarop de geurbelasting, bedoeld in artikel 3 van die wet, wordt bepaald.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Regeling geurhinder en veehouderij, wordt de geurbelasting vanwege een veehouderij berekend met inachtneming van het verspreidingsmodel V-Stacks vergunning 2010.

9.2. Bij de aanvraag om omgevingsvergunning zijn geurberekeningen gevoegd, waarbij de door de inrichting veroorzaakte geurbelasting is berekend met inachtneming van het verspreidingsmodel

V-Stacks vergunning 2010. Voor zover [appellant sub 2] aanvoert dat dit verspreidingsmodel als zodanig onjuistheden bevat en daarom ten onrechte is toegepast, overweegt de Afdeling dat die toepassing ingevolge artikel 10, aanhef en onder a, van de Wet geurhinder en veehouderij, gelezen in samenhang met artikel 2, eerste lid, van de Regeling geurhinder en veehouderij, verplicht is. Of toepassing van het verspreidingsmodel tot de door [appellant sub 2] gestelde onderschatting van de geurbelasting leidt vanwege het ontbreken van de gebouwmodule, wat daarvan ook zij, doet aan die verplichting niet af. Voor zover [appellant sub 2] aanvoert dat het verspreidingsmodel in dit concrete geval onjuist is toegepast, heeft hij dat met de enkele verwijzing naar voormelde stukken niet aannemelijk gemaakt, nu die niet betrekking hebben op de inrichting.

Gezien het vorenoverwogene kan hetgeen [appellant sub 2] aanvoert niet leiden tot het oordeel dat het college niet van de bij de aanvraag gevoegde geurberekeningen mocht uitgaan.

Het betoog faalt.

Volksgezondheid

10. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] vrezen voor gezondheidsrisico's voor omwonenden als gevolg van het in werking zijn van de inrichting.

10.1. Ingevolge artikel 1.1, tweede lid, van de Wabo is met betrekking tot de betekenis van de begrippen «gevolgen voor het milieu» en «bescherming van het milieu» in deze wet en de daarop berustende bepalingen artikel 1.1, tweede lid, van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing.

Indien door het in werking zijn van een inrichting risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, moeten deze risico's gelet op artikel 1.1, tweede lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer als gevolg voor het milieu bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken.

10.2. [appellant sub 2] en [appellant sub 1] hebben niet gewezen op algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten op grond waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat het in werking zijn van de inrichting zodanige risico's voor de volksgezondheid kan opleveren dat de vergunning om die reden had moeten worden geweigerd, dan wel dat daaraan nadere voorschriften of beperkingen hadden moeten worden verbonden. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de diverse publicaties waarnaar zij ter onderbouwing van hun standpunt verwijzen, geen conclusies worden getrokken over de gezondheidsrisico's in dit specifieke geval. De niet nader onderbouwde stelling van [appellant sub 1] dat er voor omwonenden vanwege het in werking zijn van de inrichting een verhoogde kans op kanker is, biedt geen aanknopingspunten voor een andere conclusie.

Voor zover [appellant sub 2] en [appellant sub 1] in dit verband hebben verwezen naar een in het kader van een bouwprocedure opgesteld advies van de Omgevingsdienst West-Holland van 6 februari 2012, dat betrekking heeft op de realisatie van een woning in de nabijheid van de inrichting en waarin onder meer wordt ingegaan op risico's voor de gezondheid van omwonenden vanwege het in werking zijn van de inrichting, leidt dit evenmin tot een andere conclusie. Daartoe overweegt de Afdeling dat dat advies evenmin voormelde algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten bevat.

De betogen falen.

Overig

11. Voor zover [appellant sub 2] betoogt dat het college bij de beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning ten onrechte niet is uitgegaan van metingen van de huidige situatie, maar van berekeningen waarvan onduidelijk is of ze wel overeenkomen met de feitelijke situatie, overweegt de Afdeling als volgt. De enkele omstandigheid dat geen metingen zijn verricht maar is uitgegaan van berekeningen, maakt niet dat daarom niet van de juistheid van die berekeningen mag worden uitgegaan. Wanneer de inrichting niet overeenkomstig de omgevingsvergunning in werking is, betreft dat een kwestie van handhaving, die in deze procedure niet aan de orde is.

Het betoog faalt.

12. Hetgeen [appellant sub 2] voor het overige heeft aangevoerd, heeft hij niet, althans onvoldoende gemotiveerd. Reeds hierom falen deze betogen.

Slotoverwegingen

13. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

14. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State: bevestigt de aangevallen uitspraak.

Noot

Onderhavige uitspraak van de Afdeling heeft betrekking op een omgevingsvergunning milieu die is verleend voor de uitbreiding van een akkerbouwbedrijf en vleeskuikenhouderij. Tegen de omgevingsvergunning is beroep en vervolgens hoger beroep aangetekend. De uitspraak is om meerdere redenen interessant om te annoteren.

In de eerste plaats is deze uitspraak interessant vanwege het oordeel dat de Afdeling geeft over de discussie die is ontstaan omtrent het rekenprogramma V-stacks vergunning. Daarover annotateerde ik eerder een uitspraak van rechtbank Oost-Brabant van 25 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3395 (*Agr.r.* 2014, nr. 9, nr. 5776).

In deze uitspraak oordeelde de rechtbank dat een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu voor zover het betreft de geurbelasting vanwege een veehouderij op grond van artikel 10 van de Wet geurhinder en veehouderij gelezen in samenhang met artikel 2 van de Regeling geurhinder en veehouderij wordt berekend met inachtneming van het rekenmodel V-stacks vergunning, en dat de Regeling geurhinder en veehouderij de beoordeling van de geurhinder van een veehouderij op andere wijze in de weg staat. De Afdeling komt in onderhavige uitspraak tot een gelijke conclusie met eenzelfde motivering. In aanvulling daarop overweegt de Afdeling dat de vraag “of toepassing van het verspreidingsmodel tot de door [appellant sub 2] gestelde onderschatting van geurbelasting leidt vanwege het ontbreken van de gebouwmodule, wat daarvan ook zij” niet afdoet aan die verplichting.

In de tweede plaats is de uitspraak interessant vanwege een aantal overwegingen met betrekking tot het aspect volksgezondheid. Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling volgt dat bij de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu de mogelijke gevolgen voor de volksgezondheid ten gevolge van een veehouderij betrokken dienen te worden. Voor een nadere toelichting daarop verwijs ik naar mijn artikel over het concept wetsvoorstel dierenaantallen en volksgezondheid, dat elders in onderhavig tijdschrift is opgenomen. In aanvulling daarop kan worden opgemerkt dat de Afdeling in onderhavige uitspraak ook ingaat op de beoordeling van het aspect volksgezondheid bij veehouderijen in het kader van een MER-aanmeldingsnotitie. Te dien aanzien overweegt de Afdeling dat nu in de MER-aanmeldingsnotitie is geconcludeerd dat er geen wetenschappelijk onderbouwd bewijs voorhanden is waaruit blijkt dat omwonenden van de inrichting gezondheidsrisico's kunnen lopen, er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat op basis van de in de MER-aanmeldingsnotitie neergelegde conclusies een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld.

In de derde plaats kan nog worden gewezen op de overweging van de Afdeling in onderhavige uitspraak met betrekking tot de wijze waarop de drempelwaarden van het Besluit milieueffectrapportage dienen te worden beoordeeld. Zoals de Afdeling reeds meermalen heeft overwogen, heeft bij de beoordeling van de vraag of voor een omgevingsvergunning milieu een MER-(beoordelings)plicht geldt slechts te worden uitgegaan van het aantal dieren waarmee de inrichting wordt uitgebreid (vgl. bijv. ABRvS 30 maart 2011, zaaknr. 201006537 en ABRvS 14 juli 2010, zaaknr. 200908601). In aanvulling daarop kan nog worden opgemerkt dat daarbij dient te worden uitgegaan van het aantal aangevraagde of vergunde dieren en niet van het aantal dierplaatsen (zie bijv. ABRvS 14 november 2012, zaaknr. 201105329, ABRvS 17 juli 2013, zaaknr. 201210435 en rechtbank Oost-Brabant 6 juni 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:3163).

mr. F.H. Damen