

## Uitspraak 201801170/1/A1

<b>ECLI:</b>	ECLI:NL:RVS:2018:4179
<b>Datum uitspraak:</b>	19 december 2018
<b>Inhoudsindicatie:</b>	Bij besluit van 21 februari 2017 heeft het college geweigerd aan [appellant] een bouwvergunning te verlenen voor het bouwen van twee pluimveestallen aan de [locatie] te Leermens (hierna: het perceel).

 hoger beroep     bouwen

---

### Volledige tekst

201801170/1/A1.

Datum uitspraak: 19 december 2018

AFDELING  
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], wonend te Leermens, gemeente Loppersum,  
appellant,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 28 december 2017 in zaak nr. 17/1287 in het geding  
tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Loppersum (hierna: het college).

Procesverloop

Bij besluit van 21 februari 2017 heeft het college geweigerd aan [appellant] een bouwvergunning te verlenen voor het bouwen van twee pluimveestallen aan de [locatie] te Leermens (hierna: het perceel).

Bij uitspraak van 28 december 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 oktober 2018, waar [appellant], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en het college, vertegenwoordigd door mr. T. Blokzijl, zijn verschenen.

1. [appellant] exploiteert op het perceel een akkerbouwbedrijf en een intensieve veehouderij met vleeskalveren en vleeskuikens. Op 29 april 2008 heeft het college van [appellant] een aanvraag ontvangen om verlening van een bouwvergunning voor het bouwen van twee pluimveestallen voor 150.000 vleeskuikens ter uitbreiding van de intensieve veehouderij. Het bouwplan is zowel in strijd met het ten tijde van de aanvraag geldende bestemmingsplan als met het ten tijde van het besluit van 21 februari 2017 geldende bestemmingsplan.

Gelet op de datum van indiening van de aanvraag om verlening van een bouwvergunning is daarop de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) van toepassing gebleven. De aanvraag om bouwvergunning wordt tevens geacht een verzoek om vrijstelling van het bestemmingsplan in te houden als bedoeld in artikel 19 van de WRO. Ingevolge artikel 19, tweede lid, is het college in dit geval bevoegd vrijstelling van het bestemmingsplan te verlenen voor het bouwplan, mits een verklaring van geen bezwaar is afgegeven door het college van gedeputeerde staten. Het college heeft echter besloten geen verklaring van geen bezwaar te vragen van het college van gedeputeerde staten, maar de gevraagde bouwvergunning en vrijstelling te weigeren.

2. Aan die beslissing heeft het college ten grondslag gelegd dat door veranderingen in het gemeentelijke en provinciale beleid sinds 2008 het bestuurlijk draagvlak voor uitbreiding van de intensieve veehouderij op het perceel is verdwenen. Omdat de aanvraag voorafgaand aan dit veranderde beleid is ingediend, heeft het college zich op het standpunt gesteld mogelijk toch bereid te zijn om vrijstelling te verlenen, mits een goede ruimtelijke ordening gegarandeerd kan worden. Om te kunnen beoordelen of een goede ruimtelijke ordening gegarandeerd kan worden, moest [appellant] een volledige milieueffectrapportage (hierna: MER) indienen, waarmee de milieueffecten van de uitbreiding van de intensieve veehouderij op het perceel inzichtelijk werden gemaakt. Gelet op de lange duur van de procedure, waardoor het verlenen van medewerking aan realisatie van het bouwplan steeds moeilijker te verenigen was met het gewijzigde gemeentelijke en provinciale beleid, heeft het college aan het indienen van een volledige MER door [appellant] uiteindelijk een uiterste datum verbonden, te weten 31 december 2015. Het college heeft in zoverre aansluiting gezocht bij artikel 6.5 van de Omgevingsverordening provincie Groningen 2009 (hierna: de omgevingsverordening), waarin 31 december 2015 was genoemd als uiterste datum voor een verzoek om een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voor het realiseren van nieuwe agrarische bedrijfsgebouwen ten behoeve van intensieve veehouderij. De adviseur van [appellant] is bij e-mail van 21 juli 2015 door een beleidsmedewerker van de gemeente bericht over de uiterste datum van 31 december 2015. De adviseur heeft daarop in september 2015 een aangepaste MER ingediend. Deze aangepaste MER is beoordeeld door de Omgevingsdienst Groningen in een notitie van 11 november 2015, waarin is geconcludeerd dat in deze MER verschillende milieueffecten nog steeds onvoldoende inzichtelijk waren gemaakt. Het college heeft op grond daarvan geoordeeld dat een volledige MER op 31 december 2015 ontbrak en heeft om die reden geweigerd om de gevraagde bouwvergunning en vrijstelling te verlenen.

3. [appellant] betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college, door geen verklaring van geen bezwaar van het college van gedeputeerde staten te vragen, onvoldoende rekening heeft gehouden met zijn belangen, niet heeft voldaan aan de op het college rustende inspanningsverplichting en in strijd met het vertrouwensbeginsel heeft gehandeld. Volgens [appellant] mocht hij er op basis van een brief van 20 november 2008, waarin het college zich bereid toonde om mee te werken aan het bouwplan, mits aan de milieueisen zou worden voldaan, en de mededeling in de e-mail van 21 juli 2015, dat voortgang in het dossier wordt gehouden, op vertrouwen dat het college in 2015 nog altijd bereid was om, mits aan de milieueisen werd voldaan, medewerking aan het bouwplan te verlenen en daartoe een verklaring van geen bezwaar zou vragen. Volgens hem werd aan de milieueisen voldaan en heeft het college, door een volledige MER te eisen, een te zware toetsingsmaatstaf gehanteerd. Bovendien was wel degelijk sprake van een volledige MER, aldus [appellant]. Hij betwist in dit verband dat in de MER van september 2015 essentiële informatie ontbrak, waardoor geen beoordeling van de milieueffecten kon worden gemaakt. Uit een door zijn adviseur opgestelde "Memo aanvulling MER [appellant]" van maart 2016, die het college en de rechtbank ten onrechte buiten beschouwing hebben gelaten, blijkt dat die MER voldoende inzicht gaf in de milieueffecten, aldus [appellant].

3.1. De beslissing om al dan niet met toepassing van artikel 19, tweede lid, van de WRO vrijstelling te verlenen betreft een bevoegdheid van het college. Het college heeft bij die beslissing beleidsruimte. Daarbij geldt dat een verklaring van geen bezwaar van het college van gedeputeerde staten nodig is om vrijstelling krachtens artikel 19, tweede lid, van de WRO te kunnen verlenen, maar niet om vrijstelling te kunnen weigeren. Artikel 19, tweede lid, van de WRO verplicht dus niet tot het vragen van een verklaring van geen

bezwaar indien het college niet bereid is vrijstelling te verlenen. De bestuursrechter toetst of het college bij afweging van de betrokken belangen in redelijkheid tot zijn beslissing heeft kunnen komen, en in dit geval in het bijzonder of het besluit in strijd is met het vertrouwensbeginsel.

3.2. Niet in geschil is dat het college nimmer heeft toegezegd dat zonder meer medewerking zou worden verleend aan realisering van het bouwplan. Reeds in de brief van 20 november 2008 heeft het college een duidelijk voorbehoud gemaakt, door aan te geven dat in de nieuwe situatie voldaan moest worden aan de milieueisen. Dit is later nader ingevuld met de eis dat [appellant] een volledige MER moest indienen, waarmee de milieueffecten van de uitbreiding van de intensieve veehouderij op het perceel inzichtelijk werden gemaakt. Voor zover in zoverre al sprake zou zijn van een verzwaarde eis ten opzichte van de brief van 20 november 2008, kan niet worden geoordeeld dat het college daartoe niet in redelijkheid heeft kunnen besluiten, gelet op het inmiddels gewijzigde gemeentelijke en provinciale beleid en het weggefallen bestuurlijk draagvlak voor het bouwplan. Het vertrouwensbeginsel stond hier, anders dan [appellant] kennelijk meent, ook niet aan in de weg. Het college is over de noodzaak van een MER in de contacten met [appellant] verder duidelijk geweest. Het college heeft (de adviseur van) [appellant] er meerdere keren, onder andere in brieven van 20 december 2011 en 13 augustus 2013, op gewezen dat een spoedige indiening van een MER geboden was en daarbij benadrukt dat de MER noodzakelijk is om te bepalen of het plan ruimtelijk inpasbaar is. Het college heeft voorts herhaaldelijk uitstel verleend voor het indienen van een MER en diverse keren de mogelijkheid geboden om verbeteringen aan te brengen. Het college mocht er in deze reeds jaren lopende procedure vervolgens voor kiezen om een uiterste datum te stellen voor het alsnog indienen van een volledige MER. Niet valt in te zien dat het college daarbij niet mocht kiezen voor 31 december 2015. Weliswaar is het door het college genoemde artikel 6.5 van de omgevingsverordening in deze procedure als zodanig niet van toepassing, maar dat laat onverlet dat het college bij de daarin genoemde datum mocht aansluiten als uiterste datum voor het indienen van een volledige MER door [appellant].

Er bestaat voorts geen grond voor het oordeel dat het college zich niet onder verwijzing naar de notitie van 11 november 2015 op het standpunt heeft mogen stellen dat de MER van september 2015 de milieueffecten van de uitbreiding van de intensieve veehouderij op het perceel nog steeds niet voldoende inzichtelijk maakte. De door [appellant] overgelegde memo van maart 2016 biedt voor dat oordeel onvoldoende aanknopingspunten. Het feit dat bij deze memo onder meer aanvullende tekeningen en nieuwe geur- en fijnstofberekeningen zijn overgelegd naar aanleiding van opmerkingen in de notitie van 11 november 2015, bevestigt juist dat de MER van september 2015 in zoverre onvolkomenheden bevatte. Dat volgens de memo van maart 2016 de uitkomst van de nieuwe berekeningen niet of nauwelijks anders is en nog steeds aan de wettelijke normen voor geur en fijnstof wordt voldaan, doet daaraan niet af. In zoverre is sprake van een inhoudelijke aanvulling van de MER van september 2015, die het college gelet op de uiterste datum van 31 december 2015 niet meer bij zijn beoordeling heeft hoeven betrekken.

3.3. Aangezien [appellant] niet voor 31 december 2015 een volledige MER heeft ingediend, werd niet voldaan aan de voorwaarde die het college voor medewerking aan realisering van het bouwplan had gesteld. Het college kon daarom in redelijkheid besluiten geen gebruik te maken van zijn bevoegdheid om vrijstelling te verlenen. Zoals onder 3.1 is overwogen, was het college in dat geval niet gehouden om het college van gedeputeerde staten om een verklaring van geen bezwaar te vragen.

Het betoog faalt.

4. Het hoger beroep is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

5. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. C.J. Borman, voorzitter, en mr. J.E.M. Polak en mr. J. Kramer, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.P.J.M. van Grinsven, griffier.

w.g. Borman  
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 19 december 2018

462-842.