

verschillende bestemmingsmogelijkheden wat betreft het verkeer, waaronder die van volledige bestemming van het gebied voor detailhandel. En een dergelijk onderzoek is dus niet gedaan.

Ik verwijs ten slotte nog even naar mijn annotatie onder de hiervoor gepubliceerde uitspraak. Ook bij een artikel 11 WRO uitwerkingsplan kan het voorkomen dat het college van burgemeester en wethouders uitgebreide mogelijkheden heeft om invulling te geven aan bestemmingen. Bij recente bestemmingsplannen, voor de nieuwe wet Wro, zou met deze bevoegdheid rekening moeten worden gehouden bij vaststelling van het bestemmingsplan, maar er zijn nog heel veel bestemmingsplannen met een artikel 11 WRO bevoegdheid die nog geen toets hebben gehad op de consequenties voor de luchtkwaliteit.

De Vries

cie Overijssel (GS) heeft op 26 februari 2008 besloten over de goedkeuring van het door de gemeenteraad van Hof van Twente op 3 juli 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied 1997 Markelo, herziening Groningerveldweg 2a, Markelo". Het plan voorziet in een agrarisch bouwvlak ten behoeve van een uitbreiding van een ter plaatse bestaande varkenshouderij. Voor de gewenste uitbreiding is reeds een Wm-revisievergunning verleend die in rechte onaanvaardbaar is. Voor de vergunning is al eerder een besluit-MER gemaakt. Tegen het goedkeuringsbesluit hebben belanghebbenden beroep ingesteld. Zij voeren aan dat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan een plan-MER gemaakt had moeten worden en dat niet volstaan kon worden met het eerder gemaakte besluit-MER. Niet in geschil is dat het plan de voornoemde besluit-m.e.r. plichtige activiteit mogelijk maakt. GS hebben in navolging van de gemeenteraad het standpunt ingenomen dat het besluit-MER dat voor de revisievergunning is gemaakt, ook als plan-MER kan dienen. Daarmee hebben GS en raad volgens de Afdeling Bestuursrechtspraak niet onderkend dat het bestemmingsplan een uitbreiding van de bestaande stallen met meer dan één bouwlaag toelaat. Het besluit-MER en de revisievergunning zien slechts op één bouwlaag. Het plan vormt dus een kader voor toekomstige revisievergunningen voor verdere uitbreiding. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan had dus een plan-MER gemaakt moeten worden. Door gebruik te maken van het besluit-MER zijn de gevolgen voor de landschappelijke waarden van de omgeving en voor het natuurgebied De Borkeld onvoldoende onderzocht. Dit geldt ook voor de gevolgen van geurhinder, geluidhinder en verkeershinder.

Milieueffectrapportage

141

Bestemmingsplan Buitengebied
– Markelo

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

9 september 2009, nr. 200802966/1/R1

(mrs. Scholten-Hinloopen, Mondt-Schouten en Van Sloten)

Noot Van Velsen

Milieueffectrapportage. Milieueffectrapport. Plan-milieueffectrapportage (plan-m.e.r.). Plan-milieueffectrapport (Plan-MER). Kaderstelling van een plan. Maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. Bestemmingsplan. Besluit-MER.

[Wm art. 7.2 lid 1, aanhef en onder a, en lid 2, 2 lid 1 en 2, 7.26c; Besluit m.e.r. 1994, onderdeel C, categorie 14, Bijlage bij het Besluit m.e.r.; WRO art. 28, lid 2; Awb art. 10:27]

Het college van gedeputeerde staten van de provin-

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Ede,
 2. [appellante sub 2], waarvan de vennoten zijn [vennoot A] en [vennoot B], gevestigd te [plaats],
 3. [appellant sub 3], wonend te [woonplaats],
 4. [appellant sub 4], wonend te [woonplaats],
 5. [appellanten sub 5], wonend te [woonplaats],
- en
het college van gedeputeerde staten van Overijssel,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 februari 2008, kenmerk 2008/0023962, heeft het college van gedeputeerde

teerde staten van Overijssel (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Hof van Twente (hierna: de raad) bij besluit van 3 juli 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied 1997 Markelo, herziening Groningerveldweg 2a, Markelo".

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 april 2008, [appellante sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 24 april 2008, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 28 april 2008, [appellant sub 4] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 29 april 2008, [appellanten sub 5] bij brief, per faxbericht bij de Raad van State ingekomen op 29 april 2008, beroep ingesteld. [appellante sub 2] heeft haar beroep aangevuld bij brief van 21 mei 2008.

[appellanten sub 5] hebben hun beroep aangevuld bij brief van 5 juni 2008.

[appellant sub 4] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 12 juni 2008.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

[belanghebbende], de raad, [appellant sub 3] en [appellant sub 4] hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft [belanghebbende] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellant sub 3], [belanghebbende] en [appellanten sub 5] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak, tezamen met zaak nr. 200902038/1/R3, ter zitting behandeld op 2 juli 2009, (...; red.).

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder d, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: WRO) kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen een besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden ten aanzien van rechtspersonen als

hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

2.2. Het beroep van [appellanten sub 5] is mede ingesteld door de Stichting Ruimtelijke Ordening en Milieu (hierna: Stichting ROM). In de uitspraak van 22 oktober 2008, nr. 200706507/1 (www.raadvanstate.nl), heeft de Afdeling overwogen dat het statutaire doel van de Stichting ROM zo veelomvattend is dat het onvoldoende onderscheidend is om op grond daarvan te kunnen oordelen dat haar belang rechtstreeks is betrokken bij het in die uitspraak in geding zijnde besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan. De Afdeling ziet ten aanzien van het voorliggende besluit omtrent goedkeuring van een bestemmingsplan geen aanleiding voor een ander oordeel. Voorts is thans evenmin gebleken dat de Stichting ROM feitelijke werkzaamheden verricht in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb, waaruit blijkt dat zij een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang in het bijzonder behartigt, noch dat zij door het optreden in rechte een bundeling van rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken individuele belangen tot stand brengt waarmee effectieve rechtsbescherming gediend kan zijn, zoals bedoeld in de uitspraak van de Afdeling van 1 oktober 2008, nr. 200801150/1.

Gelet op het voorgaande is niet gebleken dat de Stichting ROM krachtens haar doelstelling en blijkens haar feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang in het bijzonder behartigt in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Derhalve is het beroep van [appellanten sub 5] niet-ontvankelijk, voor zover het is ingesteld door de Stichting ROM.

2.3. Het beroep van [appellanten sub 5] is mede ingesteld door [5 appellanten].

De zienswijzegeschriften van [4 appellanten] zijn op 30 maart 2007 ontvangen, terwijl de termijn voor het naar voren brengen van zienswijzen op 28 maart 2007 is geëindigd. Ter zitting is gebleken dat het zienswijzegeschrift van [2 appellanten] op 27 maart 2007 ter post is bezorgd en dat de geschriften van [2 appellanten] op 29 maart 2007 ter post zijn bezorgd. Uit artikel 6:9, tweede lid, van de Awb, in samenhang met artikel 23, eerste lid,

van de WRO en artikel 3:16, derde lid, van de Awb, volgt derhalve dat de zienswijzen van [2 appellanten] niet tijdig naar voren zijn gebracht.

[1 appellant] heeft geen zienswijze over het ontwerpplan naar voren gebracht bij de raad.

Ingevolge artikel 54, tweede lid, aanhef en onder d, en artikel 56, eerste lid, van de WRO en artikel 6:13 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 27 van de WRO, kan tegen het goedkeuringsbesluit van het college slechts beroep worden ingesteld door de belanghebbende die tijdig over het ontwerpplan een zienswijze bij de raad naar voren heeft gebracht.

Dit is slechts anders voor zover de raad bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen heeft aangebracht ten opzichte van het ontwerp, dan wel indien een belanghebbende redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij niet tijdig een zienswijze naar voren heeft gebracht. Niet is gebleken dat deze omstandigheden zich voordoen. Gelet hierop is het beroep van [appellanten sub 5] ook niet-ontvankelijk, voor zover het is ingesteld door [3 appellanten].

2.4. Ingevolge artikel 28, tweede lid, van de WRO, gelezen in samenhang met artikel 10:27 van de Awb, rust op het college de taak om – in voorkomend geval mede op basis van de ingebrachte bedenkingen – te onderzoeken of het plan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daarbij dient het rekening te houden met de aan de raad toekomende vrijheden om bestemmingen aan te wijzen en voorschriften te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. Daarnaast heeft het college er op toe te zien dat het plan en de totstandkoming daarvan niet in strijd zijn met het recht.

2.5. Het plan voorziet in een agrarisch bouwvlak voor het perceel aan de Groningerveldweg 2a te Markelo ten behoeve van een uitbreiding van de ter plaatse bestaande varkenshouderij. Voor de gewenste uitbreiding is een revisievergunning in de zin van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) verleend, die in rechte onaantastbaar is geworden. In dat kader is een milieueffectrapport (hierna: besluit-MER) gemaakt.

2.6. [appellant sub 3] en [appellante sub 4] betogen onder meer dat het college heeft miskend dat ten onrechte niet bij de voorberei-

ding van het bestemmingsplan een milieueffectrapport (hierna: plan-MER) is gemaakt.

2.6.1. In het plan is aan de gronden van het perceel Groningerveldweg 2a de bestemming “Agrarisch gebied met landschappelijke waarde” toegekend.

Ingevolge artikel 3.1.1, aanhef en onder a, van de planvoorschriften zijn deze gronden bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf met, voor zover hier van belang, bijbehorende gebouwen.

Ingevolge artikel 3.2.1, voor zover hier van belang, bedraagt de goothoogte van bedrijfsgebouwen maximaal 6 meter en bedraagt de bouwhoogte van bedrijfsgebouwen maximaal 12 meter.

Ingevolge artikel 3.3 kan het college van burgemeester en wethouders vrijstelling verlenen van het bepaalde in artikel 3.2.1 voor het toestaan van een grotere bouwhoogte van bedrijfsgebouwen met inachtneming van de volgende voorwaarden:

- a. de bouwhoogte mag na vrijstelling maximaal 15 meter bedragen;
- b. geen onevenredige aantasting mag plaatsvinden van in de omgeving aanwezige functies en waarden;
- c. geen onevenredige aantasting mag plaatsvinden van de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden.

2.6.2. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, en tweede lid, van de Wm, in samenhang met artikel 2, eerste en derde lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r. 1994) en onderdeel C, categorie 14, van de bijlage bij dit besluit, dient bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dat voorziet in de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van varkens met meer dan 900 plaatsen voor zeugen een plan-MER te worden gemaakt, voor zover dit plan een kader vormt voor een besluit als omschreven in kolom 4. Dit betreft een besluit waarvoor een besluit-MER moet worden gemaakt, zoals een revisievergunning in de zin van de Wm.

Ingevolge artikel 7.26c, eerste lid, van de Wm stelt het bevoegd gezag een plan niet vast dan nadat het toepassing heeft gegeven aan paragraaf 7.4a van de Wm, die ziet op de voorbereiding van een plan-MER.

2.6.3. Niet in geschil is dat het plan de vernoemde besluit-MER-plichtige activiteit mo-

gelijk maakt. Met het standpunt dat het besluit-MER dat in het kader van de revisievergunning is gemaakt, tevens dient als plan-MER, heeft het college, in navolging van de raad, niet onderkend dat op basis van de voorenstaande planvoorschriften bij recht een uitbreiding van de bestaande stallen tot meer dan één bouwlaag is toegelaten, terwijl het besluit-MER en de revisievergunning zien op een inrichting van één bouwlaag. Gelet hierop vormt het plan in ieder geval een kader voor eventueel te verlenen revisievergunningen voor verdere uitbreiding van de varkenshouderij dan de uitbreiding waarvoor thans een revisievergunning is verleend, zodat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan een plan-MER had moeten worden gemaakt. Door bij de beoordeling van de gevolgen van het plan te verwijzen naar de inhoud en de conclusies van het besluit-MER is voorts niet onderkend dat de gevolgen van het plan voor de landschappelijke waarden van de omgeving en voor het natuurgebied De Borkeld, alsmede de gevolgen in de zin van geurhinder, geluidhinder en verkeershinder, onvoldoende zijn onderzocht, zoals [appellant sub 1], [appellante sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4] en [appellanten sub 5] terecht hebben betoogd.

2.6.4. De conclusie is dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 7.26c, eerste lid, van de Wm en in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft het college gehandeld in strijd met deze bepalingen, in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling voorts aanleiding om goedkeuring te onthouden aan het plan.

Gezien de aard van de voornoemde gebreken behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking meer.

2.7. Het college dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 5] niet-ontvankelijk, voor zover het is ingesteld

door de stichting Stichting Ruimtelijke Ordening en Milieu, [3 appellanten];

II. verklaart de beroepen voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 26 februari 2008, kenmerk 2008/0023962;

IV. onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan "Buitengebied 1997 Markelo, herziening Groningerveldweg 2a, Markelo";

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het onder III. genoemde besluit van 26 februari 2008;

NOOT

Naar mijn weten is dit de eerste uitspraak over de situatie van na 28 september 2006 (d.i. het moment van inwerkingtreding van de implementatiewetgeving vanwege Richtlijn 2001/42/EG, de zogenoemde SMB-richtlijn, Stb. 2006, nrs. 388 en 389) waarin aan de orde is dat een bestemmingsplan kaderstellend kan zijn op grond van artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer (Wm) voor een milieuvergunning en daarmee plan-m.e.r.-plichtig is (zie S.M. van Velsen in 'Een nieuwe regeling voor milieueffectrapportage bij ruimtelijke plannen', *Regelingen Omgevingsrecht* maart 2007, p. 41-44). Met andere woorden dat het bestemmingsplan – mits genoemd in kolom 3 van onderdeel C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 – kaderstellend kan zijn voor een m.e.r.(beoordelings)plichtig besluit zoals genoemd in kolom 4. In kolom 3 van onderdelen C en D worden plannen opgesomd ten aanzien waarvan het bestuursorgaan moet nagaan of de in kolom 1 genoemde activiteit in het in kolom 3 genoemde plan wordt aangewezen of overwogen. Kolom 2 bevat voor de meeste activiteiten drempelwaarden. Van kaderstelling is volgens artikel 7.2, tweede lid, Wm in elk geval sprake als in het plan een locatie of tracé met betrekking tot de in kolom 1 genoemde activiteit boven de in kolom 2 genoemde drempelwaarden wordt overwogen. Een strikte juridische binding tussen beide in de zin dat het plan ook het toetsingskader voor het besluit is, is hierbij niet noodzakelijk (zo bijvoorbeeld TK 2004-2005, 29 811, nr. 3, p. 3-4). Deze conclusie wordt door de Afdeling in deze uitspraak bevestigd, daar waar bijvoorbeeld Marcel Soppe hierbij eerder nog vraagtekens zette (M.A.A. Soppe, *Milieuef-*

fectrapportage en ruimtelijke ordening (diss.), Deventer 2005, p. 283). Voor 1 juli 2008 was strijd met het bestemmingsplan nog geen weigeringsgrond voor een Wm-vergunning. Met de Invoeringswet Wro is de Wm op dit punt aangepast en daarmee is er mijns inziens ook in de 'oude' redenering van Soppe (enige) juridische binding ontstaan. Het is wel een discretionaire bevoegdheid om een Wm-vergunning in strijd met het bestemmingsplan te weigeren. Een uitspraak daarover is door de Afdeling op 27 mei 2009 gedaan (zaaknr. 200806366/1/M2). De plan-m.e.r.-plicht op grond van artikel 7.2 Wm staat overigens los van die op grond van artikel 7.2a Wm. In het eerste geval is sprake van een gesloten systeem waarbij de Nederlandse wetgever heeft opgesomd welke plannen potentieel kaderstellend zijn voor met name genoemde activiteiten. In het laatste geval gaat het om plannen waarvoor een plan-MER gemaakt moet worden in combinatie met een passende beoordeling op grond van de Natuurbeschermingswet 1998. Daarbij is er voor de vraag of het plan m.e.r.-plichtig is geen relatie tussen het plan en de m.e.r.-(beoordelings)-plichtige activiteiten.

Bij een bestemmingsplan kunnen zich in verband met de kaderstelling verschillende situaties voordoen:

1. Het bestemmingsplan, uitwerkings- of wijzigingsplan staat in kolom 3, terwijl het m.e.r.-plichtige besluit een vergunning op grond van een andere wet, zoals de Wm, betreft.
2. Het bestemmingsplan, uitwerkings- of wijzigingsplan staat zowel in kolom 3, als in kolom 4.
4. Met andere woorden ook de besluit-m.e.r.-plicht zit aan een ruimtelijk plan vast.

De plannen zijn plan-m.e.r.-plichtig mits de vaststelling ervan aan de m.e.r.-(beoordelings)-plichtige vergunning vooraf gaat. In artikel 14.4b Wm is geregeld dat in het geval voor een activiteit gelijktijdig zowel een m.e.r.-plichtig besluit als een m.e.r.-plichtig plan wordt voorbereid, kan worden volstaan met het maken van een besluit-MER. Dit is alleen zo als het plan uitsluitend wordt voorbereid met het oog op de inpassing van die activiteit in dat plan. In het onderhavige geval bleek daarvan dus geen sprake te zijn.

Plan-m.e.r. bestaat dus naast besluit-m.e.r., dat overigens na de aanstaande modernisering van het m.e.r.-instrument (kst. 31 755, zie S.M. van Velsen in Bulletin RO Totaal 2009, nr. 3,

p. 7-9) 'project-m.e.r.' zal worden genoemd, hetgeen ook meer aansluit bij de terminologie van de Europese regelgeving. Beide zijn zoals hiervoor beschreven relevant voor de vaststelling van bestemmingsplannen. De eerste is een m.e.r. op strategisch niveau en dus in principe globaler van aard, waarbij het vooral gaat om onderbouwing van nut en noodzaak van de activiteit(en) en een beschouwing van locatiealternatieven voor de voorgenomen activiteit(en). De tweede is een m.e.r. op projectniveau en daarmee concreter van aard. Deze ziet ook vooral op inrichtingsvarianten van de activiteit(en). Het MER past zich in beide gevallen aan op de gedetailleerdheid van het plan of besluit. Omdat een bestemmingsplan zich altijd op het meest concrete niveau in de ruimtelijke ordening bevindt, dient ook de milieuinformatie in het plan-MER voor een bestemmingsplan redelijk gedetailleerd te zijn. Dit hangt natuurlijk ook samen met de eisen die in sectorale wetgeving al aan de vaststelling van een bestemmingsplan worden gesteld, zoals het voldoen aan luchtkwaliteitseisen.

Het is vaste jurisprudentie dat in principe van de maximale gebruiksmogelijkheden van het bestemmingsplan moet worden uitgegaan voor de inhoud van het MER. Zie hiervoor ook de in dit nummer van JM opgenomen uitspraak inzake het glastuinbouwgebied te Deurne (nr. 142). Enige nuancering hierop is mogelijk indien de precieze inrichting van bijvoorbeeld een bedrijventerrein of een woningbouwlocatie dat gefaseerd zal worden gerealiseerd, zich slecht laat voorspellen. Het is dan bijvoorbeeld nog onduidelijk welke bedrijven van welke categorie er zich gaan vestigen. Er wordt dan in de praktijk gebruik gemaakt van een zogenoemde bandbreedtebenadering (ABRvS 12 maart 2008 (Regionaal Bedrijventerrein Twente), «JM»2008/44, m. nt. S. Pieters en ABRvS 28 mei 2008 (Bestemmingsplan Bangert en Oosterpolder), «JM»2008/79, m. nt. S. Pieters en S.M. van Velsen). Kort gezegd komt die methode erop neer dat voor onderdelen van de (nog uit te werken) activiteit een beschrijving van de minimale en de maximale effecten in het MER plaatsvindt. In de situatie van 'Bangert en Oosterpolder' was bijvoorbeeld nog ongewis hoe de concrete situering en bestemmingsregeling en zelfs begrenzing zou plaatsvinden van een onderdeel van de geplande woningbouw. Er was sprake van een uitwerking en realisering in vijf fasen. Ook was

de concrete uitvoering nog niet bekend. Toch was het besluit-MER voldoende. En ook belangrijk, de besluit-m.e.r.-plicht was met het doorlopen van de m.e.r. voor dit bestemmingsplan dat voor een deel nog moest worden uitgewerkt, verwerkt. Met andere woorden, bij de volgende uitwerkingsplannen was geen (plan- of besluit-) m.e.r. meer nodig. Natuurlijk kan het wel uit hoofde van andere wetgeving of uit zorgvuldigheidsoogpunt noodzakelijk zijn milieuinformatie te verzamelen, alvorens een plan wordt vastgesteld, maar dit hoeft dus niet op grond van hoofdstuk 7 Wm, aldus de ABRvS in 'Bangert en Oosterpolder'.

Het bestemmingsplan voor het buitengebied van Markelo maakt niet alleen de uitbreiding van de intensieve veehouderij (zijnde een besluit-m.e.r.-plichtige activiteit) mogelijk waarvoor al een besluit-m.e.r. is doorlopen, maar ook nog verdere uitbreiding. Op grond van het bestemmingsplan kunnen (ook nog eens bij recht!) namelijk meer bouwlagen gebouwd worden, terwijl de revisievergunning slechts één bouwlaag mogelijk maakt. Hiermee is het bestemmingsplan dus plan-m.e.r.-plichtig, omdat het kaderstellend moet worden geacht voor die verdere uitbreidingen. Frappant is wel dat hierbij kennelijk geen rol heeft gespeeld hoe groot die toekomstige wijzigingen dan kunnen zijn en of daarmee wel de m.e.r.-drempelwaarden worden overschreden. Hiermee hangt samen dat in de uitspraak in het midden blijft of voor de vraag of het bestemmingsplan meer mogelijk maakt dan de activiteit waarvoor een besluit-m.e.r. is doorlopen (en het bestemmingsplan eigenlijk niet meer kaderstellend kan zijn daarvoor), naar het totaal van de activiteit moet worden gekeken of alleen naar de toekomstige verandering. En als het laatste het geval is, hoe in het MER daarmee moet worden omgegaan: heeft bijvoorbeeld het alternatievenonderzoek alleen nog betrekking op die uitbreiding?

Het besluit-MER kan in het geval van Markelo niet gebruikt worden als plan-MER: de gevolgen van het totale plan zijn daarin voldoende onderzocht. Kennelijk is het verschil tussen de 'bemerde' situatie en de in het bestemmingsplan opgenomen toekomstige situatie relevant als het om milieugevolgen gaat. De Afdeling zegt immers: door gebruik te maken van het besluit-MER zijn de gevolgen voor de landschappelijke waarden van de omgeving en

voor het op 750 meter gelegen natuurgebied De Borkeld onvoldoende onderzocht. De Voorzitter van de Afdeling Bestuursrechtspraak had in zijn uitspraak van 9 oktober 2008 (zaaknr. 200802966/3) overigens overwogen dat de conclusie dat 2,33 hectare uitbreiding van het bouwvlak geen significante negatieve gevolgen voor De Borkeld zou hebben, niet op voorhand onjuist moest worden geacht. De Afdeling overweegt echter dat ook de gevolgen voor geurhinder, geluidhinder en verkeershinder thans onvoldoende in kaart zijn gebracht voor het totaal dat het bestemmingsplan mogelijk maakt.

Op dezelfde dag werd door de Afdeling het beroep inzake de eerste herziening van het bestemmingsplan 'Buitengebied 1997, herziening Groningerveld 2a Markelo' (zaaknr. 200902038/1/R3) met verwijzing naar de hierboven besproken uitspraak, gegrond verklaard onder vernietiging van het vaststellingsbesluit van de gemeenteraad van Hof van Twente van 10 februari 2009. In de herziening van de herziening was het bouwvlak met 8 meter in zuidelijke richting vergroot. Ook dat bestemmingsplan was dus in strijd met artikel 7.26c, eerste lid, Wm en in strijd met art. 3:2 Algemene wet bestuursrecht vastgesteld. De laatste uitspraak is gedaan met betrekking tot een bestemmingsplan dat tot stand is gekomen onder de nieuwe Wro. Vandaar dat niet het goedkeuringsbesluit maar het vaststellingsbesluit in beroep aan de orde was.

De moraal van dit verhaal (en dus ook naar aanleiding van de in dit nummer gepubliceerde uitspraak inzake het glastuinbouwgebied Deurne, nr. 142) moet dus zijn: bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet gekeken worden welke (potentieel) m.e.r.-plichtige activiteiten mogelijk worden gemaakt en dus ook of ten opzichte van verleende vergunningen nog uitbreidingsmogelijkheden worden geboden en, zo ja, welke. Ook moeten alle wijzigingsmogelijkheden hierbij betrokken worden. Mijn ervaring is dat een bestemmingsplan (buitengebied) eerder plan-m.e.r.-plichtig is dan menigeen in de praktijk denkt. Dit is nog daargelaten dat menig bestemmingsplan buitengebied vanwege de combinatie met een passende beoordeling plan-m.e.r.-plichtig zal zijn, maar dan op grond van artikel 7.2a Wm. Denk daarbij maar aan de stikstofstorm die over ons land waait. Mogelijk dat de Crisis- en Herstelwet

(kst. 32 127) daar nog oplossingen voor biedt. Maar of die oplossingen in overeenstemming zijn met de Europese regelgeving ter zake, is mijns inziens de vraag.

Van Velsen

142

Bestemmingsplan Projectvestiging glastuinbouw – Deurne

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

23 september 2009, nr. 200802543/1/R1

(mrs. Hoekstra, Wiebenga en Roes)

Noot Van Velsen

Milieueffectrapportage. Milieueffectrapport. Alternatieven. Alternatievenbeschrijving. Redelijkerwijs in beschouwing te nemen alternatieven. Glastuinbouw. Maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan.

[Wm art. 7.10 lid 1, onder b, sub 2; WRO art. 28, lid 2; Awb art. 10:27]

Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant heeft op 26 februari 2008 het op 27 juni 2007 door de gemeenteraad van Deurne vastgestelde bestemmingsplan 'Projectvestiging glastuinbouw Deurne' gedeeltelijk goedgekeurd. In dit bestemmingsplan wordt voorzien in de realisering van de eerste fase van de projectvestiging voor glastuinbouw in het buitengebied ten oosten van de kern Deurne. Het gaat daarbij om 85 hectare (netto uitgeefbaar) glas. Het plangebied heeft een oppervlakte van 150 hectare. In het streekplan 'Brabant in balans' is een gebied met een omvang van ongeveer 1.800 hectare ten oosten van Deurne aangewezen als zoekgebied voor glastuinbouw. In het reconstructieplan 'De Peel' is dit zoekgebied nader begrensd. Het bestemmingsplan is het eerste ruimtelijke plan dat in de aanleg van de glastuinbouw voorziet. Verder maakt het bestemmingsplan het mogelijk dat warmtekrachtkoppelstations bij de glastuinbouwbedrijven worden opgericht. Een aantal appellanten heeft onder meer betoogd dat onvoldoende onderzoek is gedaan naar alternatieven en dat daarmee het milieueffectrapport (MER) niet aan het bestemmingsplan ten grondslag kon worden gelegd. Verder is bijvoorbeeld aangevoerd dat ten onrechte in het luchtkwaliteitonderzoek geen rekening is gehouden met de uitstoot van warmte-

krachtkoppelstations. Ook sluit het bestemmingsplan bijvoorbeeld niet uit dat een biovergistinginstallatie kan worden opgericht. De Afdeling komt tot de conclusie dat voldaan is aan artikel 7.10, eerste lid, onder b, sub 2 van de Wm, waarin staat dat een MER onder andere de alternatieven voor het voornemen die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen en de motivering van de keuze ervan bevat.

Met betrekking tot de warmtekrachtkoppelstations overweegt de Afdeling dat de gronden in het bestemmingsplan die zijn aangewezen voor de projectvestiging glastuinbouw ook gebruikt kunnen worden voor bijbehorende bedrijfsbebouwing en het tegenwoordig heel gebruikelijk is dat een warmtekrachtkoppelstation bij een glastuinbouwbedrijf wordt geïnstalleerd. Voor de gronden met de subbestemming 'tuinbouwgerelateerde bedrijvigheid' is geregeld dat energievoorziening ten behoeve van tuinbouwbedrijven daaronder wordt begrepen. In het luchtkwaliteitsonderzoek is geen rekening gehouden met deze mogelijkheid terwijl volgens het deskundigenbericht van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) de luchtkwaliteit als gevolg van de uitstoot van die warmtekrachtkoppelstations wel kan verslechteren.

Hierdoor mochten GS zich bij de goedkeuring niet op het luchtkwaliteitsonderzoek baseren. Het goedkeuringsbesluit is daarom in strijd met het zorgvuldigheidsvereiste.

Verder concludeert de Afdeling dat nu in de planvoorschriften niet naar een staat van bedrijven wordt verwezen, het bestemmingsplan niet uitsluit dat binnen de aanduiding 'tuinbouwgerelateerde bedrijvigheid' bijvoorbeeld een biovergistinginstallatie wordt opgericht. De gemeenteraad heeft in de beantwoording van de zienswijzen aangegeven dat de effecten op de omgeving bij de vergunningverlening aan de orde zullen komen. Dit acht de Afdeling onvoldoende. Niet duidelijk is wat onder de verschillende in de planvoorschriften aangegeven milieucategorieën moet worden verstaan.

De Afdeling voorziet zelf in de zaak door aan een deel van bestemmingsplan alsnog goedkeuring te onthouden.