

Milieueffectrapportage

Bestemmingsplan
Buitengebied – Dinx-
perlo

94

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
29 juni 2011, nr. 201101604/1/R2, LJN BQ9689
(mr. Wortmann, mr. Helder, drs. Borstlap)
Noot Hoevenaars

Bestemmingsplan. Buitengebied. Bouwlaag. Maximale mogelijkheden. Alternatieven. Plan-MER. Milieueffectrapportage.

[Wm (oud) art. 7.10 lid 1]

Op 14 december 2010 heeft de gemeenteraad van Aalten het bestemmingsplan 'Buitengebied Dinxperlo, Kalverweidendijk 11' vastgesteld. Het plan voorziet uitsluitend in een verandering en vergroting van het bouwvlak van een agrarisch bedrijf ten behoeve van een nieuwe varkensstal. Voor de vaststelling van het bestemmingsplan is een plan-MER gemaakt. Volgens appellanten is daarin ten onrechte uitgegaan van de dieraantallen in de milieuvergunning, onvoldoende rekening gehouden met de maximale bouwmogelijkheden die het plan biedt, namelijk een varkensstal met meerdere bouwlagen, en geen gestructureerd onderzoek naar alternatieven gedaan.

De Afdeling overweegt dat het plan-MER is gebaseerd op dieraantallen uit de revisievergunning die ziet op een inrichting waarin dieren worden gehouden op één bouwlaag. De gemeenteraad heeft onderkend dat de in de planregels gestelde maximale bouwhoogte van twaalf meter de bouw van een stal met meerdere bouwlagen niet uitsluit. Evenmin sluiten de planregels het gebruik van die stal voor het houden van dieren op meerdere bouwlagen uit.

Gelet hierop stelt de Afdeling vast dat het plan-MER is uitgegaan van één bouwlaag, terwijl het plan voorziet in de mogelijkheid van meerdere bouwlagen. In tegenstelling tot de gemeenteraad vindt de Afdeling het houden van dieren op meerdere bouwlagen niet slechts een theoretische mogelijkheid. Verdere uitbreidingsmogelijkheden van het bedrijf in kwestie zijn niet uitgesloten. Het is immers niet ondenkbaar dat toekomstige technische ontwikkelingen de huidige milieubelasting van de inrichting terugdringen, zodat het aantal dieren zal kunnen uitbreiden. Het plan-MER is

daarom ten onrechte niet gebaseerd op de maximale planologische mogelijkheden van het plan. Nu de raad alleen wilde voorzien in een planologische regeling voor het concrete bouwplan, heeft de raad volgens de Afdeling onvoldoende gemotiveerd waarom het houden van dieren op meer dan één bouwlaag niet is uitgesloten in de planregels. Volgens de Afdeling is in het plan-MER een aantal mogelijke alternatieven bekeken: situering van de nieuwe stal op een andere plek op het perceel of verplaatsing van de gehele bedrijfsvoering naar andere, kleinere locaties van het bedrijf. Appellanten hebben niet onderbouwd welke alternatieven nog meer in het plan-MER hadden moeten worden onderzocht.

De Afdeling acht de beroepsgrond over maximale bouw mogelijkheden gegrond. De Afdeling voorziet zelf in de zaak door uit te sluiten dat dieren op meer dan één bouwlaag mogen worden gehouden. De gemeenteraad wilde immers alleen voorzien in een planologische regeling voor het concrete bouwplan. Volgens de Afdeling is niet aannemelijk dat belangen van derden worden geschaad omdat het bouwplan niet voorziet in het houden van dieren op meerdere bouwlagen. Bovendien hebben appellanten niets aangevoerd waaruit blijkt dat gebreken aan het plan-MER of het plan zelf kleven.

Uitspraak in het geding tussen:
[appellant], wonend te De Heurne, gemeente Aalten, en anderen,
en
de raad van de gemeente Aalten,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 14 december 2010 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Dinxperlo, Kalverweidendijk 11" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 1 februari 2011, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 14 februari 2011.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gevoegd met de zaak 201101648/1/M2 ter zitting behandeld op 10 mei 2011, waar (...; red.).

Na sluiting van het onderzoek ter zitting zijn de gevoegde zaken weer gesplitst. In deze zaken wordt afzonderlijk uitspraak gedaan.

2. Overwegingen

Procedureel aspect

2.1. Voor zover [appellant] en anderen betogen dat het plan op onjuiste wijze elektronisch is vastgesteld omdat op de website www.ruimtelijkeplannen.nl - de landelijke voorziening als bedoeld in artikel 1.2.2, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening - geen elektronisch exemplaar van het vaststellingsbesluit raadpleegbaar is, overweegt de Afdeling dat het raadsbesluit van 14 december 2010 op eerdergenoemde website wel in elektronische vorm te raadplegen is. Dit betoog mist derhalve feitelijke grondslag.

Planbeschrijving

2.2. Het plan voorziet uitsluitend in een verandering en vergroting van het bouwvlak op de verbeelding voor het agrarische bedrijf dat is gevestigd aan de Kalverweidendijk nr. 11. De aanleiding voor het plan is dat het bedrijf thans nog op drie verschillende locaties is gevestigd en het bedrijf een van de locaties wil sluiten en die activiteiten in de toekomst wil verplaatsen naar het perceel aan de Kalverweidendijk. Hiertoe zal op dit perceel onder andere een nieuwe varkensstal worden gebouwd.

Milieueffectrapportage

2.3. [appellant] en anderen voeren aan dat in het milieueffectrapport dat is gemaakt ten behoeve van dit plan (hierna: plan-MER) ten onrechte is uitgegaan van de aantallen dieren die zijn vermeld in de verleende milieuvergunning aan het bedrijf en dat het plan-MER onvoldoende rekening houdt met de maximale bouw mogelijkheden die het plan biedt, namelijk een varkensstal met meerdere bouwlagen.

2.4. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan vrijwel niet is gewijzigd ten opzichte van het geldende plan "Buitengebied Dinxperlo 2007" aangezien de planregels inzake de dakhelling, bouw- en goothoogte niet zijn veranderd en het geldende plan ook de mogelijkheid biedt om het hele bouwvlak van 1 hectare voor een intensieve veehouderij te gebruiken. Dit geldende plan maakt de huisvesting van dieren op meerdere bouwlagen ook mogelijk, hoewel volgens de raad de beoogde uitbreiding van het bedrijf van [belanghebbende] hierop geen betrekking heeft. Nadere uitwerking in het plan-MER van deze theoretische maximale planologische invulling heeft dan ook geen meerwaarde voor de besluitvorming over het plan, aldus de raad.

2.5. Ten aanzien van het namens [belanghebbende] eerst ter zitting gevoerde betoog dat geen sprake is van een m.e.r.-(beoordelings)plicht voor het plan en dat deze beroepsgrond reeds hierom niet kan slagen, overweegt de Afdeling dat het plan is opgesteld om een uitbreiding van de veehouderij met meer dan 2.200 plaatsen voor mestvarkens mogelijk te maken, zodat het plan voldoet aan de drempelwaarde van categorie 14 van onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit MER. Derhalve is terecht een plan-MER opgesteld ten behoeve van het plan en slaagt dit betoog niet.

2.5.1. Bij de beoordeling van de mogelijke milieueffecten in een plan-MER dient te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt. Desgevraagd is ter zitting meegedeeld dat het gemaakte plan-MER is gebaseerd op de aantallen dieren zoals die zijn vermeld in de verleende revisievergunning aan [belanghebbende] van 16 december 2010 en dat deze revisievergunning ziet op een inrichting waarin dieren worden gehouden op één bouwlaag. De raad heeft onderkend dat de maximale bouwhoogte van 12 meter ingevolge artikel 3.2.1, sub a, onder 1, van de planregels de bouw van een stal met meerdere bouwlagen niet uitsluit en dat het gebruik van die stal voor het houden van dieren op meerdere bouwlagen evenmin is uitgesloten in de planregels. Nu het gemaakte plan-MER is gebaseerd op de revisievergunning uit 2010, stelt de Afdeling vast dat het plan-MER bij de beoordeling van de mogelijke milieueffecten eveneens is uitgegaan van een inrichting waarin dieren worden gehouden op één bouwlaag, terwijl het plan voorziet in de mogelijkheid van de bouw van een stal waarin dieren op meerdere bouwlagen worden gehouden.

2.5.2. De Afdeling kan de raad niet volgen in zijn betoog dat het oprichten van een stal waarin dieren worden gehouden op meerdere bouwlagen slechts een theoretische mogelijkheid betreft. Daargelaten de juistheid van de stelling dat het bedrijf met de verleende revisievergunning uit 2010 op de locatie aan de Kalverweidijk thans aan de grens zit van wat in milieuhygiënisch opzicht kan worden vergund, betekent dit niet dat verdere uitbreidingsmogelijkheden zijn uitgesloten voor het bedrijf. Niet ondenkbaar is immers dat als gevolg van toekomstige technische ontwikkelingen het bedrijf de huidige milieubelasting van de inrichting zoals is vergund in 2010 zal kunnen terugdringen en dan op deze locatie alsnog het aantal dieren zal kunnen uitbreiden. Dat

de maximale mogelijkheden van het voorliggende plan - het houden van dieren op meerdere bouwlagen - niet alsnog zullen kunnen worden benut is derhalve geen theoretische situatie waarvan de beoordeling achterwege kon worden gelaten in het plan-MER.

2.5.3. Gelet op het voorgaande is het gemaakte plan-MER ten onrechte niet gebaseerd op de maximale planologische mogelijkheden van het plan, waardoor de mogelijke milieueffecten van het plan onvoldoende zijn onderzocht in het plan-MER. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de raad ten onrechte het plan-MER aan het bestreden besluit ten grondslag heeft gelegd en dat het plan in zoverre niet met de bij het nemen van een besluit vereiste zorgvuldigheid is vastgesteld.

Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting heeft de raad uitsluitend beoogd te willen voorzien in een passend planologisch-juridisch regime voor het concrete bouwplan. Nu de bedrijfsactiviteiten zoals die zijn vergund in 2010 in het kader van de Wet milieubeheer het uitgangspunt zijn geweest voor zowel het plan-MER als het voorliggende plan, heeft de raad onvoldoende gemotiveerd waarom het houden van dieren op meer dan één bouwlaag niet is uitgesloten in de planregels.

2.5.4. Ten aanzien van het betoog van [appellant] en anderen dat in het plan-MER geen gestructureerd onderzoek naar alternatieven voor het plan heeft plaatsgevonden en hun verwijzing naar de uitspraak van 3 maart 2010 in zaak nr. 200806422/1/R1, overweegt de Afdeling als volgt. In het plan-MER is een aantal mogelijke alternatieven bezien, te weten het situeren van de nieuwe stal op een andere plek op de locatie aan de Kalverweidijk dan wel de gehele bedrijfsvoering verplaatsen naar één van de twee andere kleinere locaties van het bedrijf. Blijkens het plan-MER waren dit om uiteenlopende redenen geen geschikte alternatieven. Welke alternatieven nog meer hadden moeten worden onderzocht in het plan-MER, is door [appellant] en anderen niet nader onderbouwd.

De verwijzing door [appellant] en anderen naar eerdergenoemde uitspraak in zaak nr. 200806422/1/R1 treft geen doel. Weliswaar oordeelde de Afdeling in die zaak dat een gestructureerd onderzoek naar de alternatieven ontbrak ondanks het feit dat een aantal alternatieve locaties waren onderzocht, maar de feitelijke situatie in die zaak verschilt van onderhavige zaak.

2.5.5. Gelet op het voorgaande, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat - behoudens het geconstateerde gebrek onder 2.5.3. - het gemaakte plan-MER anderszins op onjuiste uitgangspunten zou zijn gebaseerd en voor het overige niet grondslag had kunnen worden gelegd aan het plan.

Reconstructiewet en reconstructieplan

2.6. [appellant] en anderen betogen dat het plan ten onrechte voorbij gaat aan de doelstelling van de Reconstructiewet concentratiegebieden (hierna: de Rwc) en de eerdere gedeeltelijke vernietiging in 2007 van het reconstructieplan "Achterhoek en Liemers" door de Afdeling. Hiertoe voeren zij aan dat het plan zal leiden tot een toename van de geuroverlast, terwijl volgens [appellant] en anderen de doelstelling van de Rwc juist is gericht op vermindering van het aantal stankgehinderden. Tevens is door de Afdeling het reconstructieplan vernietigd voor zover het de aanwijzing van verwevingsgebieden betreft en volgens [appellant] en anderen stelt de raad zich ten onrechte op het standpunt dat het plangebied opnieuw zal worden aangewezen als verwevingsgebied.

Daarnaast voeren [appellant] en anderen aan dat het plan ten onrechte voorziet in een uitbreiding van het agrarische bouwvlak voor een intensieve veehouderij tot meer dan 1 hectare, namelijk 1,35 hectare. Hiertoe voeren zij aan dat in het reconstructieplan is opgenomen dat in verwevingsgebieden een maximum van 1 hectare geldt voor agrarische bouwvlakken. De bepaling in de planregels dat ter plaatse een intensieve veehouderij met een bedrijfsoppervlakte van maximaal 1 hectare is toegestaan is volgens [appellant] en anderen onvoldoende, omdat een bedrijfsoppervlakte niet hetzelfde is als een bouwvlak.

2.6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat als gevolg van de gedeeltelijke vernietiging van het reconstructieplan ten aanzien van verwevingsgebieden het streekplan Gelderland 2005 weer dient als toetsingskader. Maar omdat de raad verwacht dat ook na aanpassing van het reconstructieplan de ligging van het plangebied in een verwevingsgebied niet zal wijzigen, is het plan ook aan het reconstructieplan getoetst.

Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat voor bestaande intensieve veehouderijen in verwevingsgebieden als beleid in het reconstructieplan is opgenomen dat een agrarisch bouwvlak maximaal 1 hectare mag zijn, uitgezonderd zogenoem-

de 'ontwikkelingslocaties' waar het plangebied geen deel van uitmaakt. Het bouwvlak op de verbeelding is weliswaar vergroot tot 1,35 hectare, maar het gedeelte van het bouwvlak dat voor een intensieve veehouderij mag worden gebruikt is volgens de raad maximaal 1 hectare. De resterende 0,35 hectare zal worden gebruikt voor de schapehouderijtak van het agrarische bedrijf en voor opslagdoeleinden. Voorts verzetten de ruimtelijke kwaliteit en de functies van het gebied zich niet tegen de beoogde uitbreiding. Het plan is niet in strijd met het reconstructieplan, aldus de raad.

2.6.2. Het reconstructieplan is door de Afdeling bij uitspraak van 24 januari 2007, nr. 200504831/1 vernietigd, onder meer voor zover daarin de ligging van de verwevingsgebieden is aangegeven. De raad heeft, gelet op het overwogene onder 2.6.1., het in het reconstructieplan neergelegde beleid met betrekking tot verwevingsgebieden in zoverre overgenomen en als eigen beleid toegepast.

Ingevolge artikel 1 van de Rwc is een verwevingsgebied een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied gericht op verweving van landbouw, wonen en natuur, waar hervestiging of uitbreiding van de intensieve veehouderij mogelijk is mits de ruimtelijke kwaliteit of functies van het gebied zich daar niet tegen verzetten.

Nu door [appellant] en anderen niet inzichtelijk is gemaakt welke ruimtelijke kwaliteit of functie van het gebied zich verzet tegen het aanmerken van het plangebied als verwevingsgebied, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het plangebied niet in redelijkheid als verwevingsgebied heeft kunnen aanmerken.

2.6.3. Ten aanzien van het betoog dat het plan niet in overeenstemming zou zijn met de doelstelling van de Rwc om het aantal stankgehinderden te verminderen, overweegt de Afdeling dat in de hiervoor aangehaalde uitspraak van 24 januari 2007 in zaak nr. 200504831/1 tevens is overwogen dat uit de Rwc volgt dat reconstructieplannen onder meer maatregelen en voorzieningen dienen te bevatten die leiden tot een afname van het aantal stankgehinderden. Deze globale doelstelling betekent niet dat stankhinder bij geen enkel individueel stankgevoelig object mag toenemen. Om aan de doelstelling van de Rwc te voldoen, is het voldoende als een reconstructieplan als geheel

bezien leidt tot een afname van het aantal stankge hinderden en in zoverre bijdraagt aan een verbetering van het woon- en leefklimaat.

[appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het voorliggende plan, dat slechts voorziet in de uitbreiding van één intensieve veehouderij, afbreuk doet aan de globale doelstelling van de Rwc.

2.6.4. De Afdeling kan [appellant] en anderen niet volgen in het betoog dat het plan in strijd zou zijn met het beleid voor verwevingsgebieden zoals dit is neergelegd in het reconstructieplan. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de reeds genoemde uitspraak van 24 januari 2007 staat het reconstructieplan niet eraan in de weg dat het deel van het bouwblok dat wordt gebruikt voor intensieve veehouderij wordt uitgebreid tot het in het reconstructieplan gestelde maximum van 1 hectare is bereikt.

Ingevolge artikel 3.1, onder a, sub 2, van de planregels is binnen de bestemming "Agrarisch" de uitoefening van een intensieve veehouderij tot een bedrijfsoppervlakte van 1 hectare toegestaan. Anders dan [appellant] en anderen betogen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat met de hiervoor aangehaalde bepaling in de planregels niet wordt voldaan aan het vereiste van het reconstructieplan dat een intensieve veehouderij een maximale oppervlakte van 1 hectare mag beslaan. Dat het bouwvlak op de verbeelding groter is dan 1 hectare maakt dat niet anders, nu gebruik van de resterende 0,35 hectare van het bouwvlak ten behoeve van een intensieve veehouderij niet is toegestaan.

Geurbelasting

2.7. [appellant] en anderen betogen dat het plan zal leiden tot toename van de geurbelasting voor een substantieel deel van de nabij gelegen bebouwde kom van Dinxperlo. Uit de geurberekeningen blijkt dat de geurbelasting bijna 3,0 odour units per kubieke meter lucht (hierna OU/m³) zal bedragen in delen van de bebouwde kom van Dinxperlo en deze geurbelasting staat gelijk aan 7% tot 8% geurgehinderden, aldus [appellant] en anderen.

2.7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat uit de geurberekeningen met het rekenmodel V-stacks blijkt dat aan de toegestane geurnormen ingevolge de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: Wgv) wordt voldaan, omdat de voorgrondbelasting nergens de geurnorm van 3,0 OU/m³ respectievelijk de 14,0 OU/m³ over-

schrijdt. Voorts stelt de raad zich op het standpunt dat, gelet op bijlage 6 en 7 van de 'Handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij' (hierna: de Handreiking), sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat voor de bebouwde kom van Dinxperlo.

2.7.2. Niet in geschil is dat het plangebied in een concentratiegebied ligt als bedoeld in artikel 1 van de Wgv en dat een deel van de bebouwde kom van Dinxperlo binnen de geurcontour van het agrarische bedrijf aan de Kalverweidendijk ligt. Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wgv wordt een omgevingsvergunning voor een veehouderij geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object binnen een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom, meer bedraagt dan 3 OU/m³.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wgv wordt een omgevingsvergunning voor een veehouderij geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom, meer bedraagt dan 14 OU/m³.

2.7.3. [appellant] en anderen bestrijden niet dat de geurbelasting van het agrarische bedrijf na de beoogde uitbreiding binnen de hierboven aangehaalde normen van de Wgv blijft. Voorts overweegt de Afdeling dat deze geurnormen van toepassing zijn bij de vergunningverlening aan veehouderijen in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en niet rechtstreeks werken ten aanzien van de vaststelling of de beoordeling van een bestemmingsplan in het kader van de Wro.

De Afdeling heeft bij uitspraak van 6 januari 2010 in zaak nr. 200807852/1/R2 (www.raadvanstate.nl) ten aanzien van de toepassing van de Wgv geoordeeld dat ook indien de voor veehouderijen toepasselijke norm niet wordt overschreden, er niet zonder meer van kan worden uitgegaan dat ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd. Derhalve dient de raad inzichtelijk te maken in hoeverre ter plaatse een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gerealiseerd.

2.7.4. Volgens bijlage 6 en 7 van de Handreiking is bij een geurbelasting tot 3,0 OU/m³ sprake van 8% geurgehinderden en volgens de Handreiking kwalificeren gebieden met 5 tot 10% geurgehinderden als een 'goed' leefklimaat. [appellant] en anderen hebben niet onderbouwd waarom de raad bij de beoordeling van het woon- en leefkli-

maat niet in redelijkheid heeft kunnen aansluiten bij bijlage 6 en 7 van de Handreiking. Gelet hierop alsmede gezien de landelijke omgeving waarin Dinxperlo is gelegen, hebben [appellant] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat het plan leidt tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat en het plan daarom in strijd zou zijn met een goede ruimtelijke ordening.

Geluidhinder

2.8. [appellant] en anderen betogen dat in het akoestisch onderzoek ten behoeve van het plan ten onrechte is uitgegaan van een geluidsbelasting van 45 dB(A), omdat op basis van de 'Nota Gebiedsgericht geluidbeleid gemeente Aalten' bij nieuwe gevallen of wijzigingen een streefwaarde van 40 dB(A) geldt.

2.8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij het wijzigen van een bestemmingsplan of het opstellen van een nieuw bestemmingsplan wordt getoetst aan de 'Nota gebiedsgericht geluidbeleid gemeente Aalten', maar dat bij bestaande bedrijven de geluidgrenswaarden zoals die zijn gesteld bij de vergunde activiteiten in het kader van de Wet milieubeheer worden gerespecteerd. Dit betekent voor het bewuste bedrijf aan de Kalverweidendijk nr. 11 dat de huidige geluidruimte van 45 dB(A) geldt en niet de streefwaarde van 40 dB(A).

2.8.2. In het akoestisch onderzoeksrapport dat ten grondslag is gelegd aan het plan, is vermeld dat het plan is getoetst aan de 'Handreiking industrielaai en vergunningverlening' die 45 dB(A) voor de dagperiode aanbeveelt als grenswaarde.

Blijkens de gemeentelijke geluidsnota geldt de streefwaarde van 40 dB(A) niet voor bestaande bedrijven, maar uitsluitend voor nieuwe bedrijven. Voor bestaande bedrijven geldt de geluidruimte die behoort bij de reeds vergunde activiteiten. Desgevraagd is ter zitting meegedeeld dat de gestelde geluidgrenswaarde voor de dagperiode in de verleende milieuvergunning uit 2010 is gesteld op 45 dB(A). Gelet op het feit dat het bedrijf aan de Kalverweidendijk een bestaand agrarisch bedrijf is, behoefde op grond van de gemeentelijke geluidsnota niet van een streefwaarde van 40 dB(A) te worden uitgegaan en is bij het akoestisch onderzoek derhalve niet van een onjuist toetsingskader uitgegaan.

Verkeersveiligheid

2.9. [appellant] en anderen voeren aan dat als gevolg van het plan het vrachtverkeer op de Kalverweidendijk zal toenemen en dat deze weg ongeschikt is voor dergelijk verkeer, aangezien op de

Kalverweidendijk een 30 km-zone is ingesteld en het vrachtverkeer dan langs de bebouwde kom van Dinxperlo zal rijden.

2.9.1. In de Zienswijzennota en het Plan-MER is vermeld dat het plan leidt tot een toename van het aantal vrachtwagenbewegingen van 308 naar 368 per jaar, hetgeen volgens de plantoelichting neerkomt op 2 vrachtwagens per werkdag. Deze gegevens zijn door [appellant] en anderen niet weersproken. Naar het oordeel van de Afdeling is een toename van het aantal vrachtwagenbewegingen met 60 per jaar een dusdanig geringe verkeerstoename dat [appellant] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat het plan zal leiden tot een noemenswaardige negatieve invloed op de verkeersveiligheid. Dit geldt temeer nu door [appellant] en anderen niet is bestreden dat als gevolg van dit plan het aantal verkeersbewegingen met personenauto's en tractoren als gevolg van het plan zal afnemen. Het feit dat de Kalverweidendijk is ingericht als een 30 km-zone leidt niet tot een ander oordeel, aangezien het instellen van een snelheidsbeperking niet inhoudt dat dergelijke wegen per definitie ongeschikt zijn voor vrachtverkeer.

Volksgezondheid

2.10. Voorts betogen [appellant] en anderen dat het plan een negatieve invloed zal hebben op hun gezondheid, gezien het risico op infectieziekten en mede omdat de GGD een afstand van 1 kilometer tussen intensieve veehouderijen adviseert, waaraan niet wordt voldaan. Daarnaast is de afstand tot de bebouwde kom van Dinxperlo aanzienlijk korter dan 1 kilometer.

2.10.1. De raad concludeert in de zienswijzennota dat de MRSA, Q-koorts en Mexicaanse griep geen bedreiging vormen, of althans het risico voor de volksgezondheid vrij klein is. Nu [appellant] en anderen hun vrees niet nader hebben onderbouwd ziet de Afdeling geen aanleiding om aan de motivering van de raad op dit punt te twijfelen.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 1 december 2010 in zaak nr. 200910297/1/R3; www.raadvanstate.nl) vindt de bestrijding van besmettelijke dierenziekten - waaronder Q-koorts - haar regeling primair in andere wetgeving. Voorts kunnen aan de milieuvergunning voorschriften worden verbonden die de gevolgen voor de volksgezondheid voorkomen dan wel beperken.

[appellant] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat op die manier de risico's voor de volksgezondheid niet afdoende zouden kunnen worden beperkt. De brief van de GGD waarnaar [appellant] en anderen verwijzen geeft geen reden om daar anders over te oordelen. Het is een algemene brief die niet ziet op deze specifieke situatie en de afstand van 1 kilometer die in die brief is vermeld, is met name bedoeld om verspreiding van infectieziektes tussen veehouderijen te voorkomen en geldt niet als richtafstand tot burgerwoningen.

Conclusie

2.11. Gelet op het overwogene onder 2.5.3., is de conclusie dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 7.13, sub a, van de Wet milieubeheer en in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voor zover de planregels binnen de bestemming "Agrarisch" het gebruik van de gronden voor het houden van dieren op meerdere bouwlagen niet uitsluiten.

De Afdeling ziet aanleiding om overeenkomstig artikel 8:72, vierde lid, aanhef en onder c, van de Awb op de hierna te melden wijze zelf in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het besluit voor zover dit is vernietigd.

Hierbij betreft de Afdeling dat de raad uitsluitend heeft beoogd te willen voorzien in een planologische regeling voor het concrete bouwplan, het niet aannemelijk is dat belangen van derden worden geschaad aangezien het bouwplan voor de nieuwe stal niet voorziet in het houden van dieren op meerdere bouwlagen, alsmede dat hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd geen aanleiding geeft voor het oordeel dat aan het plan-MER of het plan zelf anderszins gebreken kleven. Voorts kan door zelf te voorzien in het vaststellen van een daartoe strekkende planregel de geconstateerde discrepantie tussen het gemaakte plan-MER en ruimtelijke ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt worden opgeheven.

Proceskostenveroordeling

2.12. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van 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 gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Aalten van 14 december 2010 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Dinxperlo, Kalverweidendijk 11", voor zover de planregels binnen de bestemming "Agrarisch" het gebruik van de gronden voor het houden van dieren op meerdere bouwlagen niet uitsluiten;

III. bepaalt dat aan artikel 6.3 van de planregels een sub c wordt toegevoegd, luidende: 'c. een gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van een agrarisch bedrijf, waarbij dieren worden gehouden op meer dan één bouwlaag';

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit; (red.)

NOOT

In deze uitspraak komen twee m.e.r.-klassiekers aan bod: maximale mogelijkheden en alternatievenonderzoek.

Maximale mogelijkheden

Al vaker heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) geoordeeld dat in principe van de maximale mogelijkheden van een bestemmingsplan moeten worden uitgegaan voor de inhoud van het MER. Een belangrijke uitspraak in dit verband was die over het buitengebied van Markelo (ABRvS 9 september 2009, 200802966/1/R1, «JM» 2009/141). Daar betrof het een bestemmingsplan dat ook meerdere bouwlagen toeliet, terwijl de revisievergunning, waarvoor een besluit-MER (sinds de modernisering van m.e.r.-regelgeving per 1 juli 2010 project-MER genoemd) is gemaakt, slechts één bouwlaag mogelijk maakt. De Afdeling oordeelde dat het bestemmingsplan kaderstellend is voor toekomstige besluit-m.e.r.-plichtige uitbreidingen (de extra bouwlagen) en daarmee plan-m.e.r.-plichtig. Het besluit-MER kon daarbij niet gebruikt worden als plan-MER, omdat in het besluit-MER de gevolgen van het totale plan onvoldoende waren onderzocht.

In het onderhavige geval was nog geen besluit-MER opgesteld. Maar ook hier is sprake van een bestemmingsplan dat meer mogelijk maakte

dan de revisievergunning. De Afdeling maakt korte metten met de stelling van de gemeenteraad dat de meerdere bouwlagen slechts een theoretische mogelijkheid betreffen. Vergelijkbaar met 'Markelo' geeft de Afdeling aan dat moet worden gekeken naar de maximale mogelijkheden van het plan en niet van de vergunning. Los van de vraag of de milieuregelgeving op dit moment al meerdere bouwlagen toelaat, betreft de Afdeling dat nieuwe technieken er voor kunnen zorgen dat een uitbreiding met meerdere bouwlagen alsnog binnen de milieunormen kan passen. Dit betekent dat het MER ook hier had moeten uitgaan van meerdere bouwlagen.

Interessant is hier dat de Afdeling overeenkomstig 8:72, vierde lid, aanhef en onder c, van de Awb, zelf in de zaak voorziet door het bestemmingsplan zo aan te passen dat maar één bouwlaag mogelijk is. Het bestemmingsplan wordt als het ware 'verkleind' tot de omvang van de revisievergunning dat als basis voor het MER diende. Daarmee gaat het plan-MER nu wél uit van de maximale mogelijkheden van het bestemmingsplan. De Afdeling gaat er van uit dat hiermee geen belangen van derden worden geschaad, omdat sprake is van een inperking van de bouwmogelijkheden van het bestemmingsplan.

Voor de praktijk betekent dit opnieuw dat altijd goed moet worden gekeken wat het bestemmingsplan (theoretisch) mogelijk maakt. Daarbij moet verder worden gekeken dan de eigen neus lang is: het is niet voldoende om uit te gaan van de huidige stand van de techniek.

Alternatievenonderzoek

Over alternatieven in het MER zijn veel uitspraken verschenen (Zie bijv. Bestemmingsplan Westergouwe, ABRvS 29 juni 2011, nr. 200905117/1/R1, in deze «JM», Bestemmingsplan Compressorstation Wijngaarden, ABRvS 15 december 2010, nr. 200906644/1/R1, «JM» 2011/23, en Circuit De Peel, ABRvS 21 juli 2009, 200801853/1/R2, «JM» 2009/112). Met betrekking tot zijn beroep dat geen gestructureerd onderzoek naar alternatieven is gedaan, verwijst appellant in casu naar de uitspraak van de Afdeling van 3 maart 2010 (zaaknr. 200806422/1/R1). In die zaak ging het om een illegale kartbaan. Volgens de Afdeling was aannemelijk dat behoefte aan deze kartbaan bestond: de baan bestond immers al ruim veertig jaar en werd ook ge-

bruikt. Omdat de kartbaan op die plek in strijd met een goede ruimtelijke ordening was gevestigd, had het bevoegd gezag op grond van het zorgvuldigheidsbeginsel onderzoek moeten doen naar de mogelijkheden tot verplaatsing of beëindiging van de kartbaan. Weliswaar was een aantal locaties in ogenschouw genomen, maar een gestructureerd onderzoek naar alternatieve locaties ontbrak. De Afdeling onthoudt in die situatie alsnog goedkeuring aan het plan wegens strijd met de zorgvuldigheid (in de zin van artikel 3:2 van de Awb, niet vanwege strijd met de m.e.r.-regelgeving). Terecht constateert de Afdeling dat hier sprake is van een andere situatie. In het geval van de kartbaan verdiende een alternatieve locatie de voorkeur, omdat de gekozen (lees: bestaande) situatie in strijd met een goede ruimtelijke ordening was gevestigd. In het onderhavige geval is geen sprake van het bestemmen van een illegale situatie en worden minder vergaande eisen aan het alternatievenonderzoek gesteld. Naar mijn idee is het terecht dat bij het bestemmen van een illegale situatie meer eisen aan het alternatievenonderzoek worden gesteld: het voornemen zelf heeft immers niet op voorhand de voorkeur. Het oplossen van de illegale situatie door het verplaatsen van de illegale activiteit ligt voor de hand.

In het plan-MER voor het buitengebied zijn twee alternatieven onderzocht. Appellanten hebben niet nader onderbouwd welke alternatieven nog meer hadden moeten worden onderzocht. Hierdoor is de zaak snel afgedaan. Appellanten zullen met meer onderbouwing moeten komen. De omvang van het alternatievenonderzoek hangt in het bijzonder af van de omstandigheden van het geval. Het kan zelfs zo zijn dat geen locatiealternatieven hoeven te worden onderzocht, maar dat met de beschrijving van inrichtingsalternatieven kan worden volstaan (zie eerder genoemde Westergouwe-uitspraak in deze aflevering, «JM» 2011/101). Een appellant moet dus goed bedenken naar welke eerdere uitspraak van de Afdeling hij verwijst.

Hoevernaars