

Ruimtelijke ordening / Milieueffectrapportage

107

Verplaatsing melk-
veehouderij – Gees-
teren

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

8 mei 2012, nr. 201208118/1/R1, LJN BZ9756
(mr. Van Diepenbeek, mr. Hagen, mr. Van der Wiel)

Noot J.S. Haakmeester

Noot S.M. van Velsen

Toets milieuaspecten. Maximale planmogelijkheden. M.e.r.-beoordeling. NB-wet vergunning. Plan- m.e.r. Ruimtelijke relevantie. Dieren aantallen. Diersoorten.

[Wro art. 3.10; Wm art. 7.2, 7.2a, 7.13; Besluit m.e.r. art. 2 lid 3]

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tubbergen, heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 2006" een wijzigingsplan vastgesteld. Daardoor is de bestemming "Agrarisch gebied" gewijzigd in de bestemming "Agrarische bedrijfsdoeleinden". Met het wijzigingsplan wordt de verplaatsing en uitbreiding van een melkveehouderij met bedrijfswoning mogelijk gemaakt die op een andere locatie binnen de gemeente is gevestigd. De veehouder heeft de wens om het bedrijf te laten groeien naar ongeveer 200 melkkoeien die ouder zijn dan twee jaar en 140 stuks vrouwelijk jongvee tot twee jaar. De Afdeling stelt vast dat op grond van het wijzigingsplan meer stalruimte kan worden gebouwd, waardoor meer dan 340 dieren op deze locatie gehouden kunnen

worden. Het feit dat in Nbw-vergunning, verleend voor de verplaatsing en uitbreiding van het agrarische bedrijf, staat dat maximaal 200 melkkoeien en 140 stuks vrouwelijk jongvee op het bedrijf aanwezig mogen zijn, maakt deze conclusie niet anders. Nu het wijzigingsplan er niet aan in de weg staat dat het gehele plangebied van ongeveer 1,5 ha mag worden bebouwd ten behoeve van stalruimte voor dieren, geldt voor het wijzigingsplan een plan-m.e.r.-plicht als bedoeld in artikel 7.2 Wet milieubeheer. Omdat ook een passende beoordeling moet worden opgesteld voor het wijzigingsplan, is er tevens een plan-m.e.r.-plicht op grond van artikel 7.2a Wm, aldus de Afdeling.

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], gevestigd te Geesteren, gemeente Tubbergen, en anderen,

appellanten,
en

het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 17 juli 2012 heeft het college het wijzigingsplan "Buitengebied 2006, wijziging Huyerensebroekweg ong., Geesteren, Agrarische bedrijfsdoeleinden" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 februari 2013, waar (...; red.).

Overwegingen

Het wijzigingsplan

1. Het wijzigingsplan voorziet met toepassing van artikel 4, lid E, onder 1, sub a van de voorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied 2006" in de wijziging van de bestemming "Agrarisch gebied" van de locatie [locatie A], gelegen nabij het perceel [locatie B], in de bestemming "Agrarische bedrijfsdoeleinden". Met het wijzigingsplan wordt de verplaatsing en uitbreiding van een melkveehouderij met bedrijfswoning mogelijk gemaakt die thans is gevestigd op de locatie [locatie C]. [partij] exploiteert de melkveehouderij en heeft om de vaststelling van het wijzigingsplan verzocht.

Beantwoording zienswijzen

2. [appellant] en anderen betogen dat de wijze waarop het college de naar voren gebrachte zienswijzen heeft behandeld in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat het college de zienswijzen samengevat weergeeft. Dat niet op ieder argument ter ondersteuning van een zienswijze afzonderlijk is ingegaan, is op zichzelf geen aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit niet voldoende is gemotiveerd. Niet is gebleken dat bepaalde bezwaren of argumenten niet in de overwegingen zijn betrokken.

Toetsingskader

3. Artikel 4, lid E, van de voorschriften bij het bestemmingsplan "Buitengebied 2006" luidt:

1. Het college van burgemeester en wethouders is bevoegd om met toepassing van artikel 11 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening de bestemming "Agrarisch gebied" te wijzigen:

a. in de bestemming "Agrarische bedrijfsdoeleinden" ten behoeve van:

[...]

2. de verplaatsing van een bestaand agrarisch bedrijf, met dien verstande dat de oppervlakte van het bouwperceel - na wijziging - ten hoogste 1,5 ha bedraagt, alsmede dat de bedrijfswoning mag worden opgericht, nadat eerst de bedrijfsgebouwen zijn gerealiseerd.

[...]

2. Ter beoordeling van de toelaatbaarheid van de wijzigingen vindt een evenredige belangenafweging plaats waarbij betrokken worden de mate waarin de uitvoerbaarheid (waaronder begrepen de milieutechnische en archeologische toelaatbaarheid) is aangetoond, de mate waarin de belangen van de gebruikers en/of eigenaren van de aangrenzende gronden en/of nabijgelegen agrarische bedrijven alsmede de waarden en functies van de gronden welke het plan beoogt te beschermen door de gebruiksverandering worden geschaad.

3. Indien de waarden, functies en/of belangen als genoemd onder 2 onevenredig worden geschaad vinden de onder 1 genoemde wijzigingsbevoegdheden geen toepassing.

Ingevolge artikel 3, lid A, onder 1, sub a, zijn de gronden met de bestemming "Agrarische bedrijfsdoeleinden" bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf.

Ingevolge artikel 1, onder e, wordt onder een agrarisch bedrijf verstaan een veehouderijbedrijf, niet zijnde een intensieve veehouderij.

Ingevolge hetgeen is bepaald onder af wordt onder een intensieve veehouderij verstaan een agrarisch bedrijf of een deel daarvan met ten minste 250 m² aan oppervlakte bedrijfsgebouwen die worden gebruikt voor veehouderij en waar geen melkrundvee, schapen, paarden en dieren als bedoeld in artikel 2 van de Landbouwkwaliteitswet (biologische veehouderij) worden gehouden en waar geen dieren worden gehouden uitsluitend of in hoofdzaak ten behoeve van natuurbeheer.

Noodzaak

4. [appellant] en anderen betogen dat geen noodzaak bestaat voor een verplaatsing van de melkveehouderij, omdat op de huidige locatie van het bedrijf aan de [locatie C] nog ruimte bestaat om uit te breiden.

4.1. Ter zitting heeft [partij] toegelicht dat op de huidige locatie voldoende ruimte is voor de huidige omvang van het bedrijf met 90 melkkoeien, maar dat meer gronden noodzakelijk zijn voor de beoogde uitbreiding naar onder meer 200 melkkoeien. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding om niet van de juistheid van die stelling uit te gaan [appellant] en anderen hebben ter zitting naar voren gebracht dat het neigt naar willekeur dat het college aan [partij] wel medewerking voor de verplaatsing verleent, terwijl het een bepaalde maatschap in het verleden niet heeft toegestaan in een landbouwontwikkelingsgebied een agrarisch bedrijf te vestigen, omdat dan de openheid van het landschap zou worden aangetast. Ten aanzien van dit betoog overweegt de Afdeling dat ter zitting is gebleken dat het niet om een vergelijkbaar geval gaat, omdat dat geval een nieuwvestiging van een intensieve veehouderij betrof, waarbij het bedrijf op de gewenste locatie niet ontsloten zou kunnen worden en waarbij de vestiging van het bedrijf ten koste zou gaan van een aanwezige klootschietbaan.

Gelet op het voorgaande heeft het college naar het oordeel van de Afdeling kunnen kiezen voor een verplaatsing van de melkveehouderij. Of de door het college in het wijzigingsplan neergelegde nieuwe bedrijfslocatie op de locatie [locatie A] in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening en het recht zal hieronder in het licht van de overige beroepsgronden van [appellant] en anderen worden bezien.

Toepassing wijzigingsbevoegdheid

5. Voor zover [appellant] en anderen ter zitting hebben betoogd dat het bedrijf van [partij] niet als grondgebonden bedrijf kan worden aangemerkt en dat het college ten onrechte toepassing heeft gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid van artikel 4, lid E, van de voorschriften bij het bestemmingsplan "Buitengebied 2006", overweegt de Afdeling het volgende. De Afdeling stelt vast dat het bedrijf kan worden aangemerkt als een bestaand agrarisch bedrijf in de zin van artikel 4, lid E, onder 1, sub a, onder 2, van de voorschriften van voormeld plan, in samenhang bezien met artikel 3, lid A, onder 1, sub a en artikel 1, onder e en af. Gelet hierop bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de wijzigingsbevoegdheid in zoverre niet op dit bedrijf kan worden toegepast.

6. [appellant] en anderen voeren aan dat onvoldoende rekening is gehouden met de belangen van melkveehouderijen in de omgeving, hetgeen in strijd is met de wijzigingsvoorwaarden. Volgens hen dient voldoende ruimte over te blijven voor de verduurzaming van de reeds aanwezige agrarische bedrijven. Het college heeft dit betoog in de Nota zienswijzen ten onrechte aangemerkt als vrees voor concurrentie, aldus [appellant] en anderen.

6.1. Met het bestaan van de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan mag de aanvaardbaarheid van de met de wijzigingsbevoegdheid mogelijk gemaakte andere bestemming binnen het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid betrekking heeft in beginsel als een gegeven worden beschouwd, indien is voldaan aan de in het bestemmingsplan gestelde wijzigingsvoorwaarden. Dit neemt echter niet weg dat het bij het vaststellen van een wijzigingsplan gaat om een bevoegdheid en niet om een plicht. Het feit dat aan de in een bestemmingsplan opgenomen wijzigingsvoorwaarden is voldaan, laat de plicht van het college onverlet om in de besluitvorming omtrent de vaststelling van een wijzigingsplan na te gaan of uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, gelet op de betrokken belangen, toepassing van de wijzigingsbevoegdheid gerechtvaardigd is.

6.2. Het college stelt dat bij de vaststelling van het wijzigingsplan de belangen van de gebruikers en eigenaren van de aangrenzende gronden en de nabijgelegen agrarische bedrijven zijn betrokken. Volgens het college worden deze belangen niet in ernstige mate geschaad, omdat het plan geen onaanvaardbare gevolgen heeft voor de gebruiksmo-

gelijkheden van de aangrenzende gronden. [appellant] en anderen hebben niet onderbouwd waarom geen ruimte meer zou bestaan voor verduurzaming van de aanwezige agrarische bedrijven en heeft het standpunt van het college ook ter zitting niet gemotiveerd bestreden. Gelet hierop ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat het wijzigingsplan niet in strijd is met de voorwaarde als opgenomen in artikel 4, lid E, onder 2, van de voorschriften bij het bestemmingsplan "Buitengebied 2006".

Omgevingsverordening Overijssel 2009

7. [appellant] en anderen voeren aan dat ten onrechte niet is getoetst aan de SER-ladder en de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik, omdat volgens hen niet is onderzocht of het bedrijf zich op een bestaande locatie kan hervestigen. [appellant] en anderen wijzen in dat verband op de locatie [locatie D]. Volgens hen is het standpunt van de raad in de Nota zienswijzen dat die locatie niet geschikt is, omdat de verkopende partij alleen de gronden wilde verkopen en niet tevens de woning, niet juist. In dat verband stellen [appellant] en anderen dat het niet is toegestaan een bedrijfswooning aan te houden indien het daarbij behorende bedrijf niet meer bestaat.

7.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het plan niet in strijd is met de SER-ladder en de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik. In dat verband licht het college toe dat een aantal bestaande locaties is onderzocht om te bezien of deze geschikt zijn voor de vestiging van de melkveehouderij. Het bleek echter om verschillende redenen niet mogelijk de gronden aan te kopen, aldus het college.

7.2. In artikel 2.1.3 van de Omgevingsverordening is de SER-ladder voor de stedelijke omgeving opgenomen. Ingevolge deze bepaling voorzien bestemmingsplannen uitsluitend in stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharding leggen op de groene omgeving wanneer aan een aantal voorwaarden is voldaan.

In artikel 2.1.4 zijn de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik opgenomen. Ingevolge deze bepaling voorzien bestemmingsplannen uitsluitend in andere dan stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verharding leggen op de groene omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat (her)benutting van bestaande bebouwing in de groene omgeving in redelijkheid niet mogelijk is;

- dat mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut.

Ingevolge artikel 2.1.1, aanhef en onder j, wordt onder een stedelijke ontwikkeling verstaan het realiseren van stedelijke functies zoals woningbouw, bedrijventerreinen, detailhandel, horeca, maatschappelijke, educatieve en religieuze voorzieningen met de daarbij behorende infrastructuur met bijbehorende groen en water en het hiertoe bouwrijp maken van gronden;

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in de uitspraak van 26 oktober 2011 in zaak nr. 200909916/1/R1) brengt, nu met een wijzigingsplan een bestemmingsplan wordt gewijzigd en ingevolge artikel 3.6, derde lid, van de Wro een wijziging deel uitmaakt van het bestemmingsplan, een redelijke uitleg van artikel 4.1, eerste lid, van de Wro met zich dat regels uit een Verordening, als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro, die betrekking hebben op de inhoud van een bestemmingsplan, ook betrekking hebben op de inhoud van een wijzigingsplan.

7.3. In de plandoellichting staat dat het plangebied is gelegen in de groene omgeving. De Afdeling stelt vast dat de oprichting van de melkveehouderij ter plaatse, gelet op hetgeen is bepaald in artikel 2.1.1, aanhef en onder j, van de Omgevingsverordening, niet kan worden aangemerkt als een stedelijke ontwikkeling. Gelet hierop dient het college de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik op de ontwikkeling die met het wijzigingsplan mogelijk wordt gemaakt toe te passen en niet tevens de SER-ladder.

Het college stelt dat per saldo aan het buitengebied geen bedrijf wordt toegevoegd, omdat het gaat om een verplaatsing van een bestaande melkveehouderij. Het college heeft ter zitting te kennen gegeven dat het heeft getoetst aan de principes van zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik en dat het wijzigingsplan daarmee niet in strijd is. Verder heeft het college toegelicht dat de bestaande locaties waar de melkveehouderij zich zou kunnen hervestigen zijn onderzocht en dat onderhandelingen hebben plaatsgevonden met [appellant] en anderen voor de aankoop van de gronden, maar dat dit niet heeft geleid tot het vinden van een geschikte bestaande locatie. Over de door [appellant] en anderen aangedragen locatie [locatie D] heeft het college ter zitting bevestigd dat het niet

mogelijk is die locatie aan te kopen, omdat de verkopende partij alleen de gronden en niet de woning wil verkopen. Het betoog van [appellant] en anderen dat het niet is toegestaan een bedrijfs-woning aan te houden zonder bedrijf, wat daarvan ook zij, kan niet leiden tot het door hun beoogde doel en faalt reeds daarom. Gelet op het voorgaande en nu [appellant] en anderen ter zitting geen andere locaties in Geesteren hebben kunnen aandragen die geschikt zouden zijn voor hervestiging van de melkveehouderij, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de onderhavige ontwikkeling in zoverre niet in strijd is met de Omgevingsverordening.

Omgevingsvisie Overijssel

8. Voor zover [appellant] en anderen betogen dat het wijzigingsplan in strijd is met de Omgevingsvisie, overweegt de Afdeling dat het college bij de vaststelling van een wijzigingsplan niet aan provinciaal beleid is gebonden. Wel dient het college daarmee rekening te houden, hetgeen betekent dat dit beleid in de belangenafweging dient te worden betrokken. In de plantoelichting is ingegaan op de Omgevingsvisie en wat dat betekent voor het plangebied. Gelet hierop is aannemelijk dat het college het in de plantoelichting aangehaalde provinciaal beleid in de belangenafweging heeft betrokken. Voorts is niet gebleken dat het college hierbij van een onjuiste voorstelling van het beleid is uitgegaan. De Afdeling betreft hierbij dat, anders dan [appellant] en anderen stellen, het plangebied in de Omgevingsvisie geen deel uitmaakt van een gebied dat is voorzien van de aanduiding "Vitaal platteland - accent agrarische productie", maar van de aanduiding "Groene omgeving - Buitengebied, accent productie, landbouwontwikkelingsgebied".

Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.)

9. [appellant] en anderen betogen dat ten onrechte geen milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) dan wel m.e.r.-beoordeling is gemaakt.

9.1. Het college stelt dat het plan de drempelwaarden uit het Besluit m.e.r. niet overschrijdt, zodat geen m.e.r.-plicht dan wel m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Daarnaast heeft het plan geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, aldus het college.

9.2. In de Wet milieubeheer en in het Besluit m.e.r. wordt onderscheid gemaakt tussen een milieueffectrapport (hierna: MER) voor plannen en een MER voor besluiten.

Ingevolge artikel 7.13 van de Wet milieubeheer stelt het bevoegd gezag een plan niet vast:

a. dan nadat het toepassing heeft gegeven aan de paragrafen 7.3 en 7.4;

b. indien het plan ten opzichte van het ontwerp van dat plan zodanig is gewijzigd dat de gegevens die in het milieueffectrapport zijn opgenomen redelijkerwijs niet meer aan het plan ten grondslag kunnen worden gelegd.

Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r. moet, terzake van de activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a en b, van de Wet milieubeheer, een MER voor plannen worden gemaakt voor de categorieën van plannen die zijn omschreven in kolom 3 van onderdeel C, onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit als omschreven in artikel 2, vierde lid, van het Besluit m.e.r. en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Ingevolge onderdeel D, onder 14, sub 9, van de bijlage van het Besluit m.e.r. is bepaald dat beoordeeld dient te worden of een m.e.r. dient te worden gemaakt in het kader van de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren waarin de activiteit betrekking heeft op meer dan 340 stuks melkkoeien ouder dan twee jaar en vrouwelijk jongvee tot 2 jaar.

In kolom 3 van onderdeel D zijn plannen als bedoeld in artikel 3.1, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wro opgenomen.

9.3. De locatie [locatie A], waar de bestemming "Agrarische bedrijfsdoeleinden" geldt, is ingevolge artikel 3, lid A, onder 1, sub a, van de voorschriften bij het bestemmingsplan "Buitengebied 2006" bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf.

Niet in geschil is dat [partij] de wens heeft om het agrarisch bedrijf uit te laten groeien tot een bedrijf met ongeveer 200 melkkoeien die ouder zijn dan twee jaar en 140 stuks vrouwelijk jongvee tot twee jaar. De Afdeling stelt echter vast dat in het plan niet is gewaarborgd dat niet meer dan 340 dieren op deze locatie gehouden kunnen worden. De door [partij] ter zitting vermelde omstandigheid

dat op het perceel naast koeienstallen ook stallingen voor opslag van voer en machines worden gebouwd doet daaraan niet af, nu het plan er niet aan in de weg staat dat het gehele plangebied, dat ongeveer 1,5 ha groot is, mag worden bebouwd ten behoeve van stalruimte voor dieren.

Gelet op het voorgaande geldt op grond van artikel 7.13 van de Wet milieubeheer in samenhang bezien met artikel 7.2 van die wet in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r., voor het wijzigingsplan een plan-m.e.r.-plicht.

Passende beoordeling en artikel 7.2a van de Wet milieubeheer

10. [appellant] en anderen betogen dat voor het plan ten onrechte geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) is gemaakt. De passende beoordeling die ten grondslag is gelegd aan de vergunningaanvraag op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 is hiertoe volgens hen onvoldoende. In verband hiermee voeren [appellant] en anderen voorts aan dat gelet op artikel 7.2a Wet milieubeheer ten onrechte geen MER is gemaakt.

10.1. Het college stelt zich op het standpunt dat voor de voorbereiding op het wijzigingsplan geen separate passende beoordeling hoefde te worden opgesteld. In het kader van de verlening van de vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 (hierna: de Nbw-vergunning) voor de verplaatsing en uitbreiding van de melkveehouderij van [partij] is een passende beoordeling gemaakt. Het college verwijst in dit verband naar een quickscan natuurtoets die is uitgevoerd voor de locatie [locatie A] en de toetsing van de aanvraag van deze vergunning aan het "Beleidskader Natura 2000 en stikstof voor veehouderijen" en de "Beleidsregel Natura 2000 en stikstof voor veehouderijen" door het college van gedeputeerde staten. Omdat geen sprake is van gewijzigde inzichten of gegevens hoeft overeenkomstig artikel 19j, vijfde lid, en de uitspraak van de Afdeling van 14 december 2011 in zaak nr. 201009226/1/R1 voor het voorliggende plan geen nieuwe passende beoordeling te worden opgesteld, aldus het college. Gelet hierop geldt op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer volgens het college ook geen verplichting tot het maken van een m.e.r. voor plannen.

10.2. Het plangebied ligt op ongeveer 2.200 m afstand van het Natura 2000-gebied "Engbertsdijkvenen". Dit Natura 2000-gebied maakt tevens deel

uit van de Ecologische Hoofdstructuur. Het plangebied ligt voorts op ongeveer 6.800 m afstand van het Natura 2000-gebied "Springendal & Dal van de Mosbeek".

10.3. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstelling, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstoring effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan voor plannen als bedoeld in het eerste lid, die niet direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar die afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor het desbetreffende gebied, alvorens het plan vast te stellen, een passende beoordeling van de gevolgen voor het gebied waarbij rekening wordt gehouden met de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

Ingevolge het vijfde lid geldt de verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een plan als bedoeld in het tweede lid niet in gevallen waarin het plan een herhaling of voortzetting is van een plan of project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, voor zover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante gevolgen van dat plan.

Ingevolge artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt een MER gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin

opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19), tweede lid, van de Nbw 1998.

10.4. Bij besluit van 31 januari 2012 heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Overijssel aan [partij] een Nbw-vergunning verleend voor de verplaatsing en uitbreiding van het veebestand aan de [locatie C] te Geesteren naar de Huyerensebroekweg te Geesteren, in de omgeving van de Natura 2000-gebieden "Engbertsdijkvenen" en "Springendal & Dal van de Mosbeek". In de vergunning, waarvan ter zitting is gebleken dat deze in rechte onaantastbaar is, staat dat maximaal 200 melkkoeien en 140 stuks vrouwelijk jongvee op het bedrijf aanwezig mogen zijn.

Zoals in 9.3 is overwogen staat het plan er niet aan in de weg dat een groter aantal dieren op het perceel kan worden gehouden. Gelet hierop heeft het college zich in het kader van dit wijzigingsplan niet bij de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de voornoemde Nbw-vergunning kunnen aansluiten, omdat die vergunning expliciet is verleend voor 200 melkkoeien en 140 stuks vrouwelijk jongvee en dient het college gelet hierop een nieuwe passende beoordeling te maken voor het wijzigingsplan.

Nu het college verplicht is voor het wijzigingsplan een passende beoordeling te maken, is het college op grond van artikel 7.13 van de Wet milieubeheer in samenhang bezien met artikel 7.2a, eerste lid, van die wet ook verplicht een m.e.r. voor plannen te maken.

Uitvoerbaarheid

11. [appellant] en anderen betogen dat het plan niet uitvoerbaar is, omdat in de nabijheid van de beoogde locatie [locatie A] voor de melkveehouderij onvoldoende gronden aanwezig zijn voor een goede exploitatie van het bedrijf. Voorts is volgens hen niet gebleken van de benodigde mest-maiscontracten.

11.1. Het college stelt zich op het standpunt dat in het rapport "Projectresultaten Grootschalig boeren in kleinschalig landschap" van LTO Noord, van maart 2009, staat dat de gemiddelde bedrijfsomvang van melkveehouderijen in Noordoost-Twente 33 ha bedraagt. Volgens het college heeft [partij] beschikking over deze oppervlakte aan gronden. Uit het rapport volgt ook dat in de regio voldoende grond is om de trendgroei tot 2020 te realiseren, zodat van een onaanvaardbare grond-druk geen sprake is, aldus het college.

11.2. Het college heeft pachtovereenkomsten overgelegd waaruit volgt dat [partij] 1,27 ha onderscheidenlijk 10,2 ha van derden kan pachten. Verder heeft het college een mais-mestcontract overgelegd waaruit volgt dat [partij] daarnaast de beschikking heeft over 6 ha. Ter zitting heeft de maatschap te kennen gegeven dat zij nog meer mest-maiscontracten kan sluiten en dat zij daarnaast op korte termijn nog 12 ha aan gronden van de schoonvader van [partij] kan kopen. Niet in geschil is dat de maatschap, nadat zij de gronden op de huidige locatie van 5,8 ha aan de gemeente verkoopt, waartoe reeds een overeenkomst is gesloten, nog beschikt over 19,94 ha grond. In totaal beschikt [partij] derhalve ten minste over 37,41 ha en op termijn, in ieder geval binnen de planperiode, over ten minste 49,41 ha.

[appellant] en anderen hebben het gegeven in het rapport van LTO Noord dat de gemiddelde bedrijfsomvang van melkveehouderijen in Noord-Oost Twente gemiddeld 33 ha bedraagt niet bestreden, maar hebben zich ter zitting op het standpunt gesteld dat de melkveehouderij van [partij] geen gemiddelde maar een grote bedrijfsomvang heeft en daarvoor derhalve meer gronden nodig zijn. Nu ter zitting is gebleken dat [partij] binnen de planperiode over ten minste ongeveer 49,41 ha zal beschikken, hetgeen meer is dan het aantal hectare voor een gemiddelde bedrijfsomvang, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het college zich terecht op het standpunt heeft kunnen stellen dat [partij] over voldoende ha beschikt om de melkveehouderij op de locatie [locatie A] te kunnen exploiteren.

Conclusie en proceskostenveroordeling

12. In hetgeen [appellant] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 7.13 van de Wet milieubeheer in samenhang bezien met zowel artikel 7.2 van die wet in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit m.e.r., als artikel 7.2a van de Wet milieubeheer. Het beroep is gegrond.

13. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

14. Ten overvloede overweegt de Afdeling het volgende. Indien zowel het college als [partij] beogen dat binnen de planperiode op de locatie [locatie A] niet meer dan 200 melkkoeien en 140 stuks vrouwelijk jongvee worden gehouden, kan het college ervoor kiezen dit maximum aantal

melkkoeien en vrouwelijk jongvee in de planregels op te nemen. Hiermee zouden de gebreken die in het bestreden besluit zijn geconstateerd onder 9.3 en 10.4 - onverlet hetgeen is bepaald in artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r., waarin de vormvrije m.e.r.-beoordeling is opgenomen - zich niet voordoen, omdat dan in het plan is gewaarborgd dat niet meer dan 340 dieren ter plaatse kunnen worden gehouden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant] en anderen gegrond;

II. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tubbergen van 17 juli 2012 tot vaststelling van het wijzigingsplan "Buitengebied 2006, wijziging Huyeren-sebroekweg ong., Geesteren, Agrarische bedrijfsdoeleinden";

(red.)

NOOT

Ruimtelijke ordening

Deze zaak is geselecteerd naar aanleiding van de overwegingen van de Afdeling over de omvang van de planregeling. In dit geval uit de conclusie over de maximale mogelijkheden van het plan zich in de vraag of voor het plan een plan-m.e.r. of een passende beoordeling op grond van de Nbw 1998 moet worden gemaakt. Maar, de reikwijdte van deze uitspraak is ruimer. Al langere tijd worden in JM uitspraken gesignaleerd waarbij de omvang van het plan en de daaruit voortvloeiende omvang van het onderzoek ter discussie staan. Zie bijvoorbeeld Vrz ABRvS 28 december 2011, «JM» 2012/26, m. nt. Van Bommel, ABRvS 4 april 2012, «JM» 2012/101, m. nt. Hoevenaars en Haakmeester, ABRvS 15 augustus 2012, «JM» 2012/153, m. nt. Van Velsen, ABRvS 26 september 2012, «JM» 2012/158, m. nt. Van Bommel en recent uitspraken over het Evenemententerrein te Dronten (Ellerveld), ABRvS 24 april 2013, «JM» 2013/85, m. nt. Van Velsen en Arents en Radio Kootwijk op de Veluwe, ABRvS 24 april 2013, «JM» 2013/87, m. nt. Van Velsen. De kern Discussie die in deze uitspraken speelt is hoe de omvang van hetgeen in het bestemmingsplan wordt toege-

staan moet worden vastgesteld en daarmee samenhangend de omvang van het onderzoek. Zie voor een overzicht van de jurisprudentie de noot van Van Bommel in «JM» 2012/58 en het artikel van Van Velsen 'Representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan' (deel 1 TBR 2013/65 en deel 2 TBR 2013/77). De vaste lijn in de jurisprudentie is dat bij het bepalen van de omvang van het bestemmingsplan moet worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden. Onder omstandigheden kan van een representatieve invulling worden uitgegaan (zie bijvoorbeeld ABRvS 24 oktober 2012, nr. 201202859/1, LJN BY1055).

Een van de deelvragen vormt de vraag of deze omvang door andere vergunningen (Wm-vergunning of zoals hieronder NB-wet vergunning) kan worden beperkt. In de uitspraak van 22 mei 2012, nr. 201200267/1/R3, stelt de Afdeling vast dat bij het bepalen van het geur- en geluidonderzoek niet uitgegaan kan worden van de vergunde situatie, maar moet worden uitgegaan van een representatieve planologische invulling van bedrijven in milieucategorie 2 respectievelijk milieucategorie 3.2 in de onderscheidene bestemmingsvlakken. Ik begrijp uit deze uitspraken dat voor het bepalen van de omvang van het bestemmingsplan alleen relevant is hetgeen in het bestemmingsplan wordt toegelaten, waarbij moet worden uitgegaan van een representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden. In dat kader past wat mij betreft ook de hierboven opgenomen uitspraak.

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Tubbergen heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied 2006" een wijzigingsplan vastgesteld. Daardoor is de bestemming "Agrarisch gebied" gewijzigd naar de bestemming "Agrarische bedrijfsdoeleinden". Met het wijzigingsplan wordt de verplaatsing en uitbreiding van een melkveehouderij met bedrijfswoning mogelijk gemaakt die op een andere locatie binnen de gemeente is gevestigd. De veehouder heeft de wens om het bedrijf te laten groeien naar ongeveer 200 melkkoeien die ouder zijn dan twee jaar en 140 stuks vrouwelijk jongvee tot twee jaar. De Afdeling stelt echter vast dat op grond van het wijzigingsplan op in totaal 1,5 hectare grond stalruimte kan worden gebouwd, waardoor feitelijk meer dan 340 dieren op de locatie gehouden kunnen worden.

In het plan is namelijk geen borging opgenomen die bewerkstelligt dat niet meer dan 340 dieren op deze locatie gehouden kunnen worden. Het verweer van de veehouder dat het feitelijk onmogelijk is om het gehele perceel met stallen te bebouwen omdat naast koeienstallen ook stallingen voor opslag van voer en machines noodzakelijk zijn slaagt niet. De Afdeling constateert slechts dat het bestemmingsplan het toelaat dat het gehele plangebied mag worden bebouwd ten behoeve van stalruimte voor dieren. In lijn met de hiervoor opgenomen uitspraken is ook een beperking die in de NBw-vergunning wel was opgenomen, niet relevant voor het bepalen van de omvang van het bestemmingsplan. Het college had de passende beoordeling die bij de Nbw 1988 vergunning was gevoegd ook ten grondslag gelegd aan het wijzigingsplan. Omdat die vergunning expliciet was verleend voor 200 melkkoeien en 140 stuks vrouwelijk jongvee diende het college een nieuwe passende beoordeling te maken voor dit wijzigingsplan. Vervolgens stelt de Afdeling vast dat nu het college verplicht is voor het wijzigingsplan een passende beoordeling te maken, het college op grond van artikel 7.13 van de Wet milieubeheer in samenhang bezien met artikel 7.2a, eerste lid, van die wet ook verplicht is een m.e.r. voor plannen te maken (zie voor dit aspect en andere m.e.r.-aspecten, de noot hieronder). Gelet op het veelomvattende onderzoek verbaast het dan ook niet dat de Afdeling het bestemmingsplan vernietigt en het college niet eerst de gelegenheid geeft om het onderzoek via toepassing van de bestuurlijke lus te repareren. Tot slot is nog de uiterst bijzondere rechtsoverweging onder punt 14 interessant om hier te signaleren. De Afdeling geeft ten overvloede een oplossing aan de gemeenteraad mee. De Afdeling overweegt dat als het juist is dat niet meer dan 200 melkkoeien en 140 stuks vrouwelijk jongvee zullen worden gehouden, in de planregels dit maximum kan worden opgenomen. Bijzonder en verstrekkend! Allereerst is dit zo vanwege het feit dat de Afdeling blijkbaar van mening is dat het opnemen van maximaal te houden dieren aantallen ruimtelijk relevant is. Dat de Afdeling bij het bepalen van de ruimtelijke relevantie een ruime koers vaart, is al gesignaleerd in mijn noot onder de uitspraak ABRvS 25 januari 2012, «JM» 2012/41. Recent lijken ook onderwerpen die voorheen door andere wetge-

ving werden beheerst, binnen de ruimtelijke ordening te kunnen worden geregeld. Naast de hiervoor opgenomen uitspraak en de in de noot daaronder opgenomen voorbeelden, wijs ik op ABRvS 24 april 2013, «JM» 2013/ 85, m. nt. Van Velsen en Arents, waarin de Afdeling zelf voorziet in een planregeling waarin vertrek- en aankomsttijden voor een evenemententerrein zijn opgenomen. Ook het maximaal aantal bezoekers is volgens de Afdeling ruimtelijk relevant en kan in een bestemmingsplan worden geregeld, zie bijvoorbeeld op ABRvS 5 december 2012, TBR 2013 nr. 70 m. nt. De Vries. Eerder heb ik in mijn noot onder ABRvS 3 oktober 2012, «JM» 2012/159 al opgemerkt dat de Afdeling het opnemen van verplichtingen in een bestemmingsplan al snel toelaatbaar acht, maar dat er geen duidelijke lijn te trekken was over de vraag wanneer de Afdeling een dergelijke regeling noodzakelijk vindt. In bijvoorbeeld de uitspraken ABRvS 3 oktober 2012, «JM» 2012/159, ABRvS 2 mei 2012, nr. 201109364/1/ R3, ABRvS 31 augustus 2011, nr. 201008335/1/R3 werden begrenzingen in privaatrechtelijke regelingen en plantoelichtingen voldoende geacht om overschrijdingen van de geluidgrenswaarden te voorkomen. Uit de overweging ten overvloede in de hierboven opgenomen uitspraak lijkt te kunnen worden opgemaakt dat de Afdeling in dit geval alleen een borging in de planregels aanvaardbaar acht. De reden waarom de Afdeling in het ene geval kiest voor een borging in de planregels en de andere keer ook andere oplossingen aanvaardbaar acht, is nog niet uitgekristalliseerd. Nog maar weer eens een waarschuwing voor de praktijk, zorg er voor dat onderzoek en (representatieve invulling van de maximale) planmogelijkheden met elkaar in overeenstemming zijn. Als het onderzoek is beperkt (omdat bijvoorbeeld voor een concreet project met een vooraf bepaalde omvang een bestemmingsplan wordt opgesteld), dan moet ten behoeve van het bestemmingsplan of het onderzoek worden verruimd of de beperking ook terugkomen in de verbeelding of de planregels.

J.S. Haakmeester

NOOT

Milieueffectrapportage

Om twee redenen is sprake van een plan-m.e.r.-plicht. De eerste reden is dat het wijzigingsplan kaderstellend is voor een m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteit. Dat in het wijzigingsplan niet is gewaarborgd dat maximaal 340 stuks melkoeien en vrouwelijk jongvee – zijnde de drempelwaarde uit categorie 14, sub 9, van onderdeel D van de bijlage van het Besluit m.e.r. – kunnen worden gehouden, geldt voor het wijzigingsplan direct een plan-m.e.r.-plicht als bedoeld in artikel 7.2 Wm. Appellant heeft dit goed gezien, want het wijzigingsplan is naast het bestemmingsplan genoemd in kolom 3 van de betreffende categorie. De tweede reden is dat een passende beoordeling voor het wijzigingsplan nodig is en op grond van artikel 7.2a Wm direct – overigens ongeacht de grootte van de activiteit – een plan-m.e.r.-plicht geldt.

Over de eerste grond het volgende. Indien in het plan wel was gewaarborgd dat niet meer dan 340 koeien hadden kunnen toegestaan, was weliswaar formeel geen sprake van een plan-m.e.r.-beoordeling (maar een rechtstreekse plan-m.e.r.-plicht), want die kent de wet niet, maar wel de facto. Dit volgt volgens de nota van toelichting bij het Wijzigingsbesluit zoals dat per 1 april 2011 in werking is getreden uit het systeem (Stb. 2011, 102, p. 32). Indien het plan uitsluitend kaderstellend is voor 'vormvrije' m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten en voor die activiteiten moet worden vastgesteld dat geen belangrijke, nadelige milieugevolgen te verwachten zijn, is een plan-m.e.r. mijns inziens ook weinig zinvol. Hooguit zou het nog meerwaarde kunnen hebben als veel kleinere, onder verschillende categorieën van het Besluit m.e.r. vallende activiteiten tezamen (mogelijk) aanzienlijke milieugevolgen hebben. Toch is deze 'informele' of 'indirecte' plan-m.e.r.-beoordeling voor activiteiten onder de D-drempel niet zonder meer in overeenstemming met het Europese recht, want de Europese 'Smb'-richtlijn (2001/42) gaat er in beginsel vanuit dat voor plannen die kaderstellend zijn voor zowel de projecten genoemd in bijlage I (Onderdeel C van de Bijlage bij het Besluit m.e.r.) als op bijlage II van de M.e.r.-richtlijn (Onderdeel D van de Bijlage bij het Besluit m.e.r.) een smb-plicht (in de Nederlandse terminologie: plan-m.e.r.-plicht) bestaat. Boeve en Groothuijse komen er, mijns inziens terecht, in hun onderzoek over plan-m.e.r.-beoordeling tot de conclusie dat de Smb-richtlijn een plan-m.e.r.-

beoordeling uitsluitend toestaat voor plannen die kaderstellend zijn voor toekomstige vergunningen voor de projecten genoemd in Bijlage I of II en die het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen (en kleine wijzigingen van die plannen), terwijl de toepassing van de indirecte plan-m.e.r.-beoordeling daartoe niet is beperkt ('De introductie van een plan-m.e.r.-beoordeling in de Nederlandse m.e.r.-reggeving', Universiteit van Amsterdam, 31 oktober 2011, zie hierover ook Hoevenaars, *M.e.r. en ruimte* (Amsterdam: Berghauser 2013), p. 112). Overigens concluderen Boeve en Groothuijse dat de Smb-richtlijn anderzijds toestaat in gevallen *boven* de drempelwaarden van onderdeel C en D bijlage I Besluit m.e.r. te kiezen voor een plan-m.e.r.-beoordeling, indien de plannen het gebruik van kleine gebieden op lokaal niveau bepalen of het kleine planwijzigingen betreft (p. 29 van het onderzoek).

S.M. van Velsen