

M.e.r. voor bestem-
mingsplannen –
Montferland

43

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

23 januari 2013, nr. 201102716/1/R2 en
201112450/3/R2, LJN BY9225

(mr. Hagen, mr. Horstink-von Meyenfeldt, mr.
Helder)

Noot S.M. van Velsen

**Plan-m.e.r. M.e.r. Maximale mogelijkheden.
Bestemmingsplan buitengebied. Landbouw-
ontwikkelingsgebied (LOG). Finale geschilbe-
slechting. Bestuurlijke lus.**

[Awb art. 3:2, 6:18, 6:19; Wm art. 7.13]

*Appellante heeft beroep ingesteld tegen twee be-
stemmingsplannen van de gemeenteraad van
Montferland, te weten het bestemmingsplan
"Thematische herziening Landbouwontwikkelings-
gebied Azewijn", vastgesteld bij besluit van 25
november 2010, en het bestemmingsplan "Buiten-*

gebied", vastgesteld bij besluit op 29 september 2011. Het eerste plan voorziet in een juridisch-planologische regeling voor het op het grondgebied van de gemeente Montferland gelegen gedeelte van het in het reconstructieplan aangewezen landbouwontwikkelingsgebied (hierna: het LOG) Azewijn. Met dit plan heeft de raad beoogd uitwerking te geven aan het beleid, zoals neergelegd in het reconstructieplan. Het plan "Thematische herziening" voorziet daartoe onder meer in vier wijzigingsbevoegdheden, op grond waarvan de nieuwvestiging van intensieve veehouderijen mogelijk wordt gemaakt. De juridisch-planologische regeling van het bij besluit van 25 november 2010 vastgestelde plan "Thematische herziening", is integraal overgenomen in het bestemmingsplan buitengebied. De Afdeling overweegt dat het besluit van 29 september 2011 wordt aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 6:18 van de Awb (oud), nu daarin mede de juridisch-planologische regeling voor het op het grondgebied van de gemeente gelegen deel van het LOG zoals vastgesteld bij het besluit van 25 november 2010 integraal is overgenomen.

Appellante betoogt onder meer dat de intensieve veehouderijen zullen leiden tot een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat van de inwoners van het gebied. Verder betoogt zij dat in de planregels opgenomen wijzigingsvoorwaarden onvoldoende objectief zijn begrensd en onvoldoende rechtszekerheid bieden.

De gemeenteraad stelt zich op het standpunt dat de regeling voor het deel van het LOG dat op het grondgebied van de gemeente Montferland ligt (en die integraal is overgenomen uit het plan "Thematische herziening"), in beginsel niet leidt tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat en ernstige gezondheidsrisico's. Tegelijkertijd stelt de raad zich op het standpunt dat het aantal intensieve veehouderijen dat zich ter plaatse kan vestigen en het aantal bestaande intensieve veehouderijen dat kan doorgroeien, ten onrechte niet is gelimiteerd in het plan "Buitengebied". De raad acht deze limitering noodzakelijk vanwege de milieueffecten die dit plan met zich kan brengen en verzoekt de Afdeling om het gebrek te herstellen.

Na vergelijking van het bestemmingsplan met de regeling in het reconstructieplan, overweegt de Afdeling dat ten behoeve van het plan "Thematische herziening" en het bestemmingsplan van de gemeente Oude IJsselstreek voor het deel van het LOG dat op haar grondgebied is gelegen, in opdracht van de gemeenten Montferland en Oude IJsselstreek een plan-MER is verricht. Hierin staat dat na overleg tussen de provincie en beide ge-

meenten is bepaald dat in het LOG wordt gezocht naar vestigingsruimte voor maximaal vijftien nieuwe intensieve veehouderijen, omdat een dergelijk aantal aansluit bij de waarschijnlijke behoefte in de planperiode. In het plan-MER zijn de effecten van een maximum en een minimum alternatief bezien. In het maximum alternatief is ervan uitgegaan dat zich vijftien nieuwe intensieve veehouderijen zullen vestigen in het LOG en dat 50 procent van de bestaande intensieve veehouderijen zal doorgroeien. In het minimum alternatief is uitgegaan van een doorgroei van 30 procent en de vestiging van vijf nieuwe intensieve veehouderijen. De Afdeling haalt vervolgens de overwegingen in haar uitspraak van 11 juli 2012 in zaak nr. 201102668/1/R2 met betrekking tot hetzelfde LOG voor het gedeelte op het grondgebied van de gemeente Oude IJsselstreek aan. Dat plan was vastgesteld in strijd met artikel 7.13, sub a, van de Wm en in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Ook in het thans voorliggende plan "Buitengebied" zijn mogelijkheden voor nieuwvestiging niet begrensd, terwijl de gemeenteraad, zoals hij toegeeft, die wel heeft beoogd, gelet op de milieueffecten. Het bestemmingsplan is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd. Voor finale geschilbeslechting is geen plaats vanwege de samenhang met de besluitvorming over het deel van het LOG dat niet op het grondgebied van de gemeente Montferland, maar op dat van de gemeente Oude IJsselstreek ligt. De Afdeling stelt vast dat de door de raad beoogde maximering onvoldoende verzekerd is en het vaststellingsbesluit wordt vernietigd, voor zover deze artikelen betrekking hebben op de gronden ter plaatse van het landbouwontwikkelingsgebied Azewijn, en artikel 43, leden 43.1.2, 43.1.3, 43.1.4 en 43.1.5, van de planregels. Wel worden de overige beroepsgronden van appellante gegrond verklaard. Het beroep tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Thematische herziening Landbouwontwikkelingsgebied Azewijn" wordt niet-ontvankelijk verklaard.

Uitspraak in het geding tussen:
de stichting *Stichting Montferland en Oude IJsselstreek* (hierna: Stichting MOOIJ Land), gevestigd te Etten, gemeente Oude IJsselstreek, appellante,
en
de raad van de gemeente Montferland,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 november 2010, nr. 9, heeft de raad het bestemmingsplan "Thematische herziening Landbouwontwikkelingsgebied Azewijn" (hierna: plan "Thematische herziening") vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Stichting MOOIJ Land beroep ingesteld. Dit beroep is geregistreerd onder zaak nr. 201102716/1/R2.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Bij besluit van 29 september 2011, nr. 22, heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied" (hierna: plan "Buitengebied") vastgesteld.

Het beroep van Stichting MOOIJ Land tegen dit besluit is geregistreerd onder zaak nr. 201112450/3/R2.

De Afdeling heeft de zaak met nr. 201102716/1/R2 ter zitting behandeld op 15 mei 2012, waar (...; *red.*).

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling op 6 juli 2012 het onderzoek in de zaak met nr. 201102716/1/R2 heropend met toepassing van artikel 8:68 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb).

De Afdeling heeft de zaak met nr. 201102716/1/R2 op een tweede zitting tezamen met zaak nr. 201112450/3/R2 behandeld op 28 november 2012, waar (...; *red.*).

De Afdeling heeft de behandeling van het onderhavige beroep tegen het besluit van 29 september 2011 afgesplitst van de andere beroepen tegen dat besluit. De behandeling van de andere beroepen zal worden voortgezet onder zaak nr. 201112450/1/R2.

Overwegingen

De plannen

1. Het plan "Thematische herziening" voorziet in een juridisch-planologische regeling voor het op het grondgebied van de gemeente Montferland gelegen gedeelte van het in het reconstructieplan Achterhoek en Liemers (hierna: het reconstructieplan) aangewezen landbouwontwikkelingsgebied

(hierna: het LOG) Azewijn. Met dit plan heeft de raad beoogd uitwerking te geven aan het beleid zoals neergelegd in het reconstructieplan. Het plan "Thematische herziening" voorziet daartoe onder meer in vier wijzigingsbevoegdheden, op grond waarvan de nieuwvestiging van intensieve veehouderijen mogelijk wordt gemaakt. Daarnaast maakt dit plan bij omgevingsvergunning de omschakeling van bestaande agrarische bedrijven naar intensieve veehouderijen mogelijk. Ten slotte voorziet dit plan in een wijzigingsbevoegdheid, op grond waarvan de begrenzing van het bouwvlak van een bestaande intensieve veehouderij kan worden aangepast dan wel uitgebreid.

Het plan "Buitengebied" voorziet in een juridisch-planologische regeling voor nagenoeg het hele buitengebied van de gemeente Montferland. Ook het op het grondgebied van de gemeente gelegen deel van het LOG behoort tot het plangebied. De juridisch-planologische regeling van het bij besluit van 25 november 2010 vastgestelde plan "Thematische herziening", is integraal overgenomen in dit plan.

1.1. Ingevolge artikel 6:18, eerste lid, van de Awb, zoals dit luidde ten tijde van belang, brengt het aanhangig zijn van bezwaar of beroep tegen een besluit geen verandering in een los van het bezwaar of beroep reeds bestaande bevoegdheid tot intrekking of wijziging van dat besluit. In het tweede lid van dit artikel is bepaald dat het bestuursorgaan dat overgaat tot intrekking of wijziging van het bestreden besluit, daarvan onverwijld mededeling doet aan het orgaan waarbij het bezwaar of beroep aanhangig is.

Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, zoals dit luidde ten tijde van belang, wordt, indien een bestuursorgaan een besluit heeft genomen als bedoeld in artikel 6:18 van de Awb, zoals dit luidde ten tijde van belang, het bezwaar of beroep geacht mede gericht te zijn tegen het nieuwe besluit, tenzij dat besluit aan het bezwaar of beroep geheel tegemoet komt.

1.2. Het besluit van 29 september 2011 wordt aangemerkt als een besluit als bedoeld in artikel 6:18 van de Awb, zoals dit luidde ten tijde van belang, nu daarin mede de juridisch-planologische regeling voor het op het grondgebied van de gemeente gelegen deel van het LOG zoals vastgesteld bij het besluit van 25 november 2010 integraal is overgenomen. Gelet op artikel 6:18, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van de Awb, zoals deze luidde ten tijde van belang, wordt

het beroep van Stichting MOOIJ Land tegen het besluit van 25 november 2010 geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 29 september 2011, nu dat besluit niet aan haar beroep tegemoet komt.

Het plan "Buitengebied"

Relevante wettelijke bepalingen en planregels

2. Ingevolge artikel 1 van de Reconstructiewet concentratiegebieden, voor zover hier van belang, wordt in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder landbouwontwikkelingsgebied verstaan een ruimtelijk begrensd gedeelte van een reconstructiegebied met het primaat landbouw dat geheel of gedeeltelijk voorziet, of in het kader van de reconstructie zal voorzien, in de mogelijkheid tot uitbreiding, hervestiging of nieuwvestiging van intensieve veehouderij.

2.1. Ingevolge de artikelen 3 en 5, leden 3.1 en 5.1, van de planregels, voor zover hier van belang, zijn de voor "Agrarisch" respectievelijk "Agrarisch met waarden" aangewezen gronden bestemd voor:

a. agrarische bedrijven, niet zijnde intensieve veehouderijen, boomkwekerijen en (glas-)tuinbouwbedrijven;

b. intensieve veehouderijen, uitsluitend voor zover het bestaande intensieve veehouderijen betreft.

Ingevolge de artikelen 3 en 5, leden 3.4 en 5.4, voor zover hier van belang, wordt onder strijdig gebruik met deze bestemmingen begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in ieder geval wordt begrepen:

b. het gebruik van meer dan 1 ha van het bouwvlak ten behoeve van de intensieve veehouderij, met uitzondering van bestaande intensieve veehouderijen ter plaatse van de aanduiding "reconstructiewetzone - landbouwontwikkelingsgebied", waarvan het gebruik ten behoeve van de intensieve veehouderij niet meer mag bedragen dan 1,5 ha dan wel de bestaande omvang van het bouwvlak;

f. het gebruik van agrarische bouwvlakken die op het moment van inwerkingtreding van het plan niet in gebruik zijn voor een intensieve veehouderij, ten behoeve van de intensieve veehouderij.

Ingevolge de artikelen 3 en 5, leden 3.5.6 en 5.5.6, voor zover hier van belang, kan het bevoegd gezag bij een omgevingsvergunning met in acht name van het bepaalde in lid 3.4 sub b afwijken van het bepaalde in lid 3.4 sub f ten behoeve van het omzetten van een agrarisch bouwvlak, niet in gebruik zijnde als intensieve veehouderij, naar een intensieve veehouderij, met dien verstande dat:

b. er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden, waartoe in ieder geval dient te worden aangetoond dat sprake is van een aanvaardbaar leefklimaat op het gebied van geur.

Ingevolge artikel 43, lid 43.1.1, voor zover hier van belang, is het college van burgemeester en wethouders bevoegd, mits de noodzaak voor een doelmatige agrarische bedrijfsvoering is aangetoond, het plan te wijzigen ten behoeve van het verschuiven en/of vergroten van het bouwvlak, mits:

a. in geval het een (gedeeltelijke) intensieve veehouderij betreft:

1. wordt voldaan aan het bepaalde in artikel 3 lid 3.4 sub b of artikel 5 lid 5.4 sub b;

7. de oppervlakte van (het gedeelte van) het bouwvlak dat wordt gebruikt ten behoeve van de intensieve veehouderij na vergroting maximaal 1,5 ha bedraagt indien sprake is van een intensieve veehouderij, gelegen in een gebied dat is aangeduid als "reconstructiewetzone - landbouwontwikkelingsgebied";

12. er geen onevenredige aantasting plaatsvindt van de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden, waartoe in ieder geval dient te worden aangetoond dat wordt voldaan aan de normen inzake geur, geluid en luchtkwaliteit;

Ingevolge artikel 43, lid 43.1.2, voor zover hier van belang, kan het college van burgemeester en wethouders het plan wijzigen ten behoeve van de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij binnen de gronden die op de Kaart Landbouwontwikkelingsgebied Azewijn zoals opgenomen in bijlage 3 zijn aangegeven met "Broekgebieden - nieuwvestiging toegestaan", met dien verstande dat voldaan moet worden aan de volgende voorwaarden:

a. er wordt een nieuw agrarisch bouwvlak opgenomen op de verbeelding waarbij geldt dat:

1. de afstand van het nieuwe bouwperceel tot naastgelegen bestaande erven bedraagt minimaal 250 m;

2. de oppervlakte van het agrarisch bouwperceel bedraagt maximaal 1,5 ha;

i. er vindt geen onevenredige aantasting plaats van de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden, waartoe in ieder geval dient te worden aangetoond dat sprake is van een aanvaardbaar leefklimaat op het gebied van geur, geluid en luchtkwaliteit.

In artikel 43, leden 43.1.3, 43.1.4 en 43.1.5, zijn drie wijzigingsbevoegdheden van vergelijkbare aard opgenomen, op grond waarvan het plan kan worden gewijzigd ten behoeve van de vestiging van een intensieve veehouderij binnen de gronden die op de Kaart Landbouwonwikkelingsgebied Azewijn zoals opgenomen in bijlage 3 zijn aangegeven met "Oeroude IJsselstromen - nieuwvestiging toegestaan", "Linten - Broekgebieden" en "Linten - Oeroude IJsselstromen".

Het beroep van Stichting MOOIJ Land

3. Het beroep van Stichting MOOIJ Land is gericht tegen het plan "Buitengebied", voor zover dat de vestiging van intensieve veehouderijen - door nieuwvestiging dan wel door omschakeling van bestaande agrarische bedrijven - en de uitbreiding van bestaande intensieve veehouderijen mogelijk maakt in het deel van het LOG dat op het grondgebied van de gemeente Montferland ligt.

Stichting MOOIJ Land betoogt dat deze intensieve veehouderijen zullen leiden tot een ernstige aantasting van het woon- en leefklimaat van de inwoners van het gebied. Zij stelt dat de raad met hun belangen onvoldoende rekening heeft gehouden bij de vaststelling van het plan "Buitengebied". Stichting MOOIJ Land voert in dit verband aan dat de vestiging van een groot aantal intensieve veehouderijen zal leiden tot onevenredige geurhinder en gezondheidsrisico's. Zij wijst in dit verband op het door de GGD Gelre-IJssel uitgebrachte "Gezondheidskundig Advies BP LOG Azewijn Montferland/Oude IJsselstreek". Zij stelt dat in het plan "Buitengebied" ten onrechte niet een afstand van één tot drie kilometer tussen de voorziene intensieve veehouderijen is opgenomen, dat het GGD-advies op dit punt onvolledig is en dat de raad hierdoor niet op juiste gronden het besluit heeft genomen.

Stichting MOOIJ Land betoogt voorts dat bepaalde in artikel 43, leden 43.1.2., 43.1.3, 43.1.4 en 43.1.5, van de planregels, opgenomen wijzigingsvoorwaarden die dienen ter bescherming van de belangen van de inwoners van het LOG, onvoldoende objectief zijn begrensd. In dit verband voert zij aan dat onvoldoende duidelijk is wanneer sprake is van een onevenredige aantasting en wanneer is aangetoond dat een aanvaardbaar leefklimaat op het gebied van geur, geluid en luchtkwaliteit is gewaarborgd. Stichting MOOIJ

Land stelt dat deze wijzigingsvoorwaarden op meerdere wijze zijn te interpreteren en derhalve onvoldoende rechtszekerheid bieden.

Ten slotte voert Stichting MOOIJ Land aan dat het plan "Buitengebied" leidt tot een onevenredige waardedaling van de woningen in het deel van het LOG dat op het grondgebied van de gemeente Montferland ligt. Zij wijst er in dit kader op dat de WOZ-waarde van woningen in en nabij het LOG recentelijk is verlaagd en stelt dat de waardevermindering onder meer een gevolg is van te verwachten geuroverlast.

3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de regeling voor het deel van het LOG dat op het grondgebied van de gemeente Montferland ligt en die uit het plan "Thematische herziening" integraal is overgenomen, in beginsel niet leidt tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat en ernstige gezondheidsrisico's. Voorts heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat het aantal intensieve veehouderijen dat zich ter plaatse kan vestigen en het aantal bestaande intensieve veehouderijen dat kan doorgroeien, ten onrechte niet is gelimiteerd in het plan "Buitengebied". De raad acht dit noodzakelijk vanwege de milieueffecten die dit plan met zich kan brengen en acht zijn standpunt bevestigd door de uitspraak van de Afdeling over het voor het andere deel van het LOG door de raad van de gemeente Oude IJsselstreek vastgestelde bestemmingsplan. Het aantal intensieve veehouderijen dat zich kan vestigen en het aantal bestaande intensieve veehouderijen dat kan doorgroeien, had volgens de raad dienen te worden begrensd conform het maximum alternatief waarvan de effecten zijn berekend in de milieueffectrapportage die voor het plan "Thematische herziening" is opgesteld en die de raad ook aan het plan "Buitengebied" ten grondslag heeft gelegd.

3.2. Ten behoeve van het plan "Thematische herziening" en het bestemmingsplan van de gemeente Oude IJsselstreek voor het deel van het LOG dat op haar grondgebied is gelegen, is in opdracht van de gemeenten Montferland en Oude IJsselstreek een milieueffectrapportage verricht. De resultaten daarvan zijn neergelegd in het rapport "PlanMER bestemmingsplan LOG Azewijn" van SAB van 12 oktober 2010 (hierna: het plan-MER). Hierin staat dat na overleg tussen de provincie en beide gemeenten is bepaald dat in het LOG wordt gezocht naar vestigingsruimte voor maximaal vijftien nieuwe intensieve veehouderijen, omdat een der-

gelijk aantal aansluit bij de waarschijnlijke behoefte in de planperiode. In het plan-MER zijn de effecten van een maximum- en een minimum alternatief bezien. In het maximum alternatief is ervan uitgegaan dat zich vijftien nieuwe intensieve veehouderijen zullen vestigen in het LOG en dat 50 procent van de bestaande intensieve veehouderijen zal doorgroeien. In het minimum alternatief is uitgegaan van een doorgroei van 30 procent en de vestiging van vijf nieuwe intensieve veehouderijen.

3.3. Naar aanleiding van het beroep van Stichting MOOIJ Land tegen het besluit van de gemeente Oude IJsselstreek tot vaststelling van het bestemmingsplan voor het deel van het LOG dat op haar grondgebied is gelegen, heeft de Afdeling in haar uitspraak van 11 juli 2012 in zaak nr. 201102668/1/R2, het volgende overwogen:

"2.9 In het plan-MER zijn de effecten die het plan op het milieu kan hebben bezien. Hierin is ervan uitgegaan dat zich maximaal vijftien nieuwe intensieve veehouderijen in het LOG zullen vestigen en dat ten hoogste 50 procent van de bestaande intensieve veehouderijen zal doorgroeien.

Bij de beoordeling van de mogelijke milieueffecten in een plan-MER dient te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt. Het aantal nieuwe intensieve veehouderijen dat zich met gebruikmaking van een wijzigingsbevoegdheid of bij omgevingsvergunning kan vestigen in het plangebied en het aantal intensieve veehouderijen dat kan doorgroeien is niet in de planregels of op de verbeelding begrensd. Het plan sluit derhalve niet uit dat de aantallen die in het plan-MER zijn onderzocht kunnen worden overschreden. De Afdeling kan de raad niet volgen in zijn betoog dat de situatie dat zich meer dan vijftien nieuwe intensieve veehouderijen in het LOG zullen vestigen een theoretische mogelijkheid betreft. Niet ondenkbaar is immers dat als gevolg van toekomstige ontwikkelingen meer behoefte zal bestaan aan vestiging in het LOG.

Gelet op het vorenstaande 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.

2.9.1. In hetgeen Stichting MOOIJ Land heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel 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 Awb. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient in zijn geheel te worden vernietigd."

3.4. Uit de planregels en de verbeelding van het thans voorliggende plan "Buitengebied" volgt dat het aantal intensieve veehouderijen dat zich met gebruikmaking van een wijzigingsbevoegdheid of bij omgevingsvergunning kan vestigen in het deel van het LOG dat op het grondgebied van de gemeente Montferland is gelegen en het aantal intensieve veehouderijen dat kan doorgroeien, niet is begrensd in dit plan. In een nader stuk en ter zitting heeft de raad echter te kennen gegeven dat hij een limitering van dit aantal wel noodzakelijk acht, vanwege de milieueffecten die dit kan hebben, hetgeen bevestiging vindt in de hierboven vermelde uitspraak van de Afdeling van 11 juli 2012. Omdat de raad zich wat betreft de limitering van het aantal nieuwe intensieve veehouderijen dat zich kan vestigen en het aantal bestaande dat kan doorgroeien op een ander standpunt stelt dan hij in het bestreden besluit heeft gedaan en niet is gebleken dat gewijzigde omstandigheden hier toe aanleiding hebben gegeven, moet worden geoordeeld dat het plan in zoverre is vastgesteld in strijd met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Conclusie

4. In hetgeen Stichting MOOIJ Land heeft aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover het betreft artikel 3, lid 3.5.6, artikel 5, lid 5.5.6, artikel 43, lid 43.1.1, voor zover deze artikelen betrekking hebben op de gronden ter plaatse van het LOG Azewijn, en artikel 43, leden 43.1.2, 43.1.3, 43.1.4 en 43.1.5, van de planregels, is vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

Finale geschilbeslechting

5. Met betrekking tot het verzoek van de raad om het geconstateerde gebrek te laten herstellen door toepassing te geven aan artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State, overweegt de Afdeling dat zij hiertoe geen aanleiding ziet gelet op de samenhang met de besluitvorming over het deel van het LOG dat niet op het grondgebied van de gemeente Montferland, maar op dat van de

gemeente Oude IJsselstreek ligt. In dit verband acht de Afdeling van belang dat de raad stelt dat het aantal intensieve veehouderijen dat zich kan vestigen in het gehele LOG en het aantal bestaande intensieve veehouderijen dat kan doorgroeien dient te worden begrensd conform het maximum alternatief waarvan de effecten zijn berekend in het plan-MER. Gelet hierop wenst hij in het plan "Buitengebied" vast te leggen dat een maximum van acht intensieve veehouderijen zich kan vestigen in het deel van het LOG dat op het grondgebied van de gemeente Montferland ligt en dat niet meer dan 50% kan doorgroeien. De raad stelt dat op ambtelijk niveau overleg heeft plaatsgevonden met de gemeente Oude IJsselstreek en dat zij hiermee kan instemmen. Dit impliceert dat in het deel van het LOG dat op het grondgebied van de gemeente Oude IJsselstreek ligt de vestiging van maximaal zeven intensieve veehouderijen en de doorgroei van niet meer dan 50% mogelijk zou worden gemaakt. De raad heeft ter zitting voorts toegelicht dat dit zal worden vastgelegd in een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Oude IJsselstreek. Dit bestemmingsplan verkeert nog in de voorbereidende fase. De raad heeft de gestelde instemming van de gemeente Oude IJsselstreek niet onderbouwd. Onder deze omstandigheden stelt de Afdeling vast dat de door de raad beoogde maximering onvoldoende verzekerd is.

5.1. De Afdeling ziet uit het oogpunt van finale geschilbeslechting aanleiding om de beroepsgronden van Stichting MOOIJ Land te bespreken. Hierbij zal de Afdeling uitgaan van de aanname dat de planologische mogelijkheden zodanig zijn beperkt dat zich maximaal vijftien nieuwe intensieve veehouderijen in het LOG kunnen vestigen en dat ten hoogste 50 procent van de bestaande intensieve veehouderijen kan doorgroeien.

5.2. Ten aanzien van het betoog van Stichting MOOIJ Land dat het plan "Buitengebied" zal leiden tot ernstige geurhinder en gezondheidsrisico's, verwijst de Afdeling naar hetgeen zij hieromtrent heeft overwogen in 2.11.2 respectievelijk 2.11.3 van haar uitspraak van 11 juli 2012 in zaak nr. 201102668/1/R2.

5.3. In artikel 43, leden 43.1.2., 43.1.3, 43.1.4 en 43.1.5, van de planregels, is als voorwaarde voor de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij opgenomen dat geen onevenredige aantasting mag plaatsvinden van de belangen van eigenaren en gebruikers van omliggende gronden, waartoe

in ieder geval dient te worden aangetoond dat sprake is van een aanvaardbaar leefklimaat op het gebied van geur, geluid en luchtkwaliteit.

De raad stelt zich op het standpunt dat in dit verband een belangenafweging dient plaats te vinden, waarbij wordt getoetst aan de geldende wet- en regelgeving. Volgens de raad mag worden verondersteld dat geen sprake is van een onevenredige aantasting van belangen, indien kan worden voldaan aan deze wet- en regelgeving. Gezien de inhoud en strekking van voornoemde bepalingen en deze toelichting van de raad, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat onvoldoende duidelijk is wanneer sprake is van een onevenredige aantasting en wanneer is aangetoond dat een aanvaardbaar leefklimaat op het gebied van geur, geluid en luchtkwaliteit is gewaarborgd, noch voor het oordeel dat de bepalingen onvoldoende rechtszekerheid bieden of onvoldoende objectief begrensd zijn. Het betoog faalt.

5.4. De raad heeft verder toegelicht dat de verlaging van de WOZ-waarde waarop Stichting MOOIJ Land wijst volgens haar te maken heeft met de omstandigheid dat woningen in of nabij het LOG liggen en dat binnen dit gebied sprake kan zijn van onzekere ontwikkelingen op het gebied van de intensieve veehouderij. De gestelde waardevermindering wordt volgens de raad niet bepaald door te verwachten geurhinder ten gevolge van het plan "Buitengebied". De Afdeling overweegt dat geen grond bestaat voor de verwachting dat, zo al sprake zou zijn van een waardedaling ten gevolge van het plan "Buitengebied", die zodanig zal zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan aan de belangen die met de realisering van dit plan aan de orde zijn. Het betoog faalt.

Het plan "Thematische herziening"

6. Het beroep van Stichting MOOIJ Land is tevens gericht tegen de vaststelling van het plan "Thematische herziening". Voor het op het grondgebied van de gemeente gelegen deel van het LOG is inmiddels een nieuw plan vastgesteld, te weten het plan "Buitengebied". Blijkens overweging 4. is het beroep van Stichting MOOIJ Land tegen het besluit tot vaststelling van het plan "Buitengebied" gegrond en leidt dit tot vernietiging van de in overweging 4. opgenoemde planregels. Nu het beroep van Stichting MOOIJ Land niet leidt tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan "Buitengebied" voor zover daarin aan de

gronden ter plaatse van het LOG de bestemming "Agrarisch" respectievelijk "Agrarisch met waarden" is toegekend, zal hierdoor de juridisch-planologische regeling uit het plan "Thematische herziening" niet herleven. De Afdeling acht het voorts uitgesloten dat de overige beroepen die zijn ingesteld tegen het plan "Buitengebied", welke zijn geregistreerd onder zaak nr. 201112450/1/R2, leiden tot een vernietiging van dien aard dat hierdoor de regeling uit het plan "Thematische herziening" zal herleven. Onder deze omstandigheden en nu ook overigens niet is gebleken van enig belang ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat Stichting MOOIJ Land geen belang meer heeft bij een inhoudelijke bespreking van haar beroep tegen het plan "Thematische herziening".

In verband hiermee dient het beroep van Stichting MOOIJ Land tegen het besluit tot vaststelling van het plan "Thematische herziening" niet-ontvanke-lijk te worden verklaard.

Conclusie

7. Van proceskosten van Stichting MOOIJ Land is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van de stichting Stichting Montferland en Oude IJsselstreek tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Thematische herziening Landbouwontwikkelingsgebied Azewijn" van de raad van de gemeente Montferland van 25 november 2010, nr. 9, niet-ontvanke-lijk;

II. verklaart het beroep van de stichting Stichting Montferland en Oude IJsselstreek tegen het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied" van de raad van de gemeente Montferland van 29 september 2011, nr. 22, gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Montferland van 29 september 2011, nr. 22, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied", voor zover het betreft artikel 3, lid 3.5.6, artikel 5, lid 5.5.6, artikel 43, lid 43.1.1., voor zover deze artikelen betrekking hebben op de gronden ter plaatse van het landbouwontwikkelingsgebied Azewijn, en artikel 43, leden 43.1.2, 43.1.3, 43.1.4 en 43.1.5, van de planregels; (red.)

NOOT

Uit deze uitspraak van 23 januari 2013 volgt dat de milieueffecten van de maximale planologische mogelijkheden van het bestemmingsplan niet in beeld zijn gebracht als het in het MER onderzochte aantal veehouderijen niet overeenkomt met het hogere, maximaal mogelijke aantal veehouderijen dat is toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Voorts concludeert de Afdeling bestuursrechtspraak dat finale geschilbeslechting niet mogelijk is wanneer de benodigde besluitvorming om te verzekeren dat niet meer veehouderijen zich vestigen dan onderzocht, deels afhangt van besluitvorming door een ander bestuursorgaan en nog onzekerheid kan bestaan over de besluitvorming van dat bestuursorgaan. Wel kunnen uit hoofde van finale geschilbeslechting overige beroepsgronden worden besproken, ook als die normaal gesproken geen bespreking meer zouden behoeven, omdat een eerdere beroepsgrond al tot vernietiging van het besluit leidt. Op beide conclusies ga ik nader in.

Maximale planologische mogelijkheden

De Afdeling haalt allereerst de overwegingen in haar uitspraak van 11 juli 2012 (zaak nr.

201102668/1/R2) met betrekking tot een bestemmingsplan voor hetzelfde LOG voor het gedeelte op het grondgebied van de gemeente Oude IJsselstreek aan. Hieruit volgt dat bij de beoordeling van de mogelijke milieueffecten in een plan-MER dient te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt. Het aantal nieuwe intensieve veehouderijen dat zich met gebruikmaking van een wijzigingsbevoegdheid of bij omgevingsvergunning kan vestigen in het plangebied en het aantal intensieve veehouderijen dat kan doorgroeien is niet in de planregels of op de verbeelding begrensd. Het plan sluit derhalve niet uit dat de aantallen die in het plan-MER zijn onderzocht kunnen worden overschreden. De Afdeling kan de raad van Oude IJsselstreek niet volgen in het betoog dat de situatie dat zich meer dan vijftien nieuwe intensieve veehouderijen in het LOG zullen vestigen een theoretische mogelijkheid betreft. Niet ondenkbaar is immers dat als gevolg van toekomstige ontwikkelingen meer behoefte zal bestaan aan vestiging in het LOG. Hierdoor is het gemaakte plan-MER ten onrechte

niet gebaseerd op de maximale planologische mogelijkheden van het plan en zijn de mogelijke milieueffecten van het plan onvoldoende onderzocht in het plan-MER, kon het plan-MER niet aan het bestreden besluit ten grondslag liggen en bestaat er strijd met artikel 7.13, sub a, van de Wet milieubeheer. Het thans voorliggend plan "Buitengebied" van de gemeente Montferland (waarin het bestemmingsplan 'Thematische herziening Landbouwontwikkelingsgebied Azevijn' integraal is overgenomen) ondergaat hetzelfde lot. Nu de gemeenteraad van Montferland al toegeeft dat – gezien de uitspraak van 11 juli 2012 – een limitering van het aantal nieuwvestigingen van veehouderijen wel noodzakelijk wordt geacht, vanwege de milieueffecten die dit kan hebben, is het bestemmingsplan al in strijd met artikel 3:2 Awb vastgesteld.

De uitspraak doet denken aan een aantal andere, recente uitspraken over bestemmingsplannen (voor buitengebieden), waar niet was uitgegaan van maximale planologische mogelijkheden in het MER, zoals bijvoorbeeld inzake het buitengebied van Lochem (ABRvS 22 augustus 2012, nr. 201101467/1/R2). Uit die uitspraak blijkt bovendien dat alle mogelijkheden, ook die pas na het vaststellen van een op het moederplan volgend wijzigingsplan ontstaan, moeten worden betrokken in het MER. Dit betekent onder meer ook dat als het plan meerdere wijzigingsbevoegdheden bevat, op alle bevoegdheden moet worden ingegaan. Zie ook bijvoorbeeld de uitspraak over het buitengebied van Woensdrecht (ABRvS 31 oktober 2012, nr. 201105435/1/R3). De uitspraak over het glastuinbouwgebied Tinte laat ons zien dat de maximale mogelijkheden ook die activiteiten in een wijzigingsbevoegdheid betreffen die zeer onzeker zijn of ze worden toegepast (ABRvS 17 oktober 2012, 201105599/1/R2, «JM» 2012/155, m. nt. S.M. van Velsen).

In de praktijk wordt geworsteld met het onderzoek van de maximale planologische mogelijkheden van een bestemmingsplan, al dan niet in m.e.r. Er is een tegenstrijdige trend waarneembaar in de praktijk: aan de ene kant wordt ruim (ontwikkeling)ruimte gegeven in bestemmingsplannen (of in elk geval niet weggenomen ten opzichte van het vigerende plan) – flexibel bestemmen raakt in zwang – en aan de andere kant wordt de milieugebruiksruimte in Nederland steeds schaarser. Zeker ten aanzien van stikstofdepositie op overbelaste Natura 2000-gebieden

geldt vaak dat zelfs het benutten van bestaande bouwvlakken niet meer mogelijk is. De reikwijdte van onderzoek is bij flexibele/globale bestemmingsplannen veel groter en onderzoek kost geld. In het kader van m.e.r. is het antwoord op de vraag wat de maximale effecten van een bestemmingsplan zijn niet alleen relevant voor de inhoud van het milieueffectrapport (MER) en dus de reikwijdte van de onderzoeken, maar ook voor de vraag of er überhaupt een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt (zie hiervoor bijvoorbeeld mijn annotaties bij ABRvS 17 oktober 2012, nr. 201105599/1/R2, «JM» 2012/155, m. nt. S.M. van Velsen en ABRvS 19 december 2012, nr. 201109052/1/R2, «JM» 2013/25). Hoewel dit niet in de uitspraak van 23 januari 2013 aan de orde is, rest mij nog op te merken dat, hoewel de vaste lijn in de jurisprudentie nog steeds lijkt te zijn dat de maximale mogelijkheden (inclusief alle 'flexibiliteitsinstrumenten' als wijzigingsbevoegdheden, uitwerkingsplichten en binnenplanse afwijkingsmogelijkheden) van een bestemmingsplan in het (MER-)onderzoek aan de orde moeten komen, er wel enige ruimte lijkt te zijn ontstaan voor een representatieve invulling. Dit geldt in elk geval voor zover het gaat om de effectbeschrijving (bijvoorbeeld ABRvS 26 september 2012, nr. 201111649/1/R1, AB 2013, 3, m. nt. P.J. Stolk en «JM» 2012/158, m. nt. R. van Bommel en ABRvS 19 december 2012, nr. 201206156/1/R3, LJN BY6658, r.o. 2.8; Vergelijk ABRvS 5 december 2012, nr. 201109053/1/R2, LJN BY5129 en VzABRvS 14 december 2012, nr. 201209306/2/R2, LJN BY6712). Een volgende publicatie zal ik aan dat onderwerp wijden.

Finale geschilbeslechting en overige beroepsgronden

Over het verzoek tot finale geschilbeslechting overweegt de Afdeling dat zij hiertoe geen aanleiding ziet, gelet op de samenhang met de besluitvorming over het deel van het LOG dat niet op het grondgebied van de gemeente Montferland, maar op dat van de gemeente Oude IJsselstreek ligt. In dit verband acht de Afdeling van belang dat de raad stelt dat het aantal intensieve veehouderijen dat zich kan vestigen in het gehele LOG en het aantal bestaande intensieve veehouderijen dat kan doorgroeien dienen te worden begrensd conform het maximum alternatief waarvan de effecten zijn berekend in het plan-MER. Gelet hierop wenst de raad in het plan "Buitengebied" vast te leggen dat een maximum

van acht intensieve veehouderijen zich kan vestigen in het deel van het LOG dat op het grondgebied van de gemeente Montferland ligt en dat niet meer dan 50 procent kan doorgroeien. De raad stelt dat op ambtelijk niveau overleg heeft plaatsgevonden met de gemeente Oude IJsselstreek en dat deze gemeente hiermee kan instemmen. Dit impliceert dat in het deel van het LOG dat op het grondgebied van de gemeente Oude IJsselstreek ligt de vestiging van maximaal zeven intensieve veehouderijen en de doorgroei van niet meer dan 50 procent mogelijk zou worden gemaakt. De raad heeft ter zitting voorts toegelicht dat dit zal worden vastgelegd in een nieuw bestemmingsplan voor het buitengebied van de gemeente Oude IJsselstreek. Dit bestemmingsplan verkeert nog in de voorbereidende fase. De raad heeft de gestelde instemming van de gemeente Oude IJsselstreek niet onderbouwd. Onder deze omstandigheden stelt de Afdeling vast dat de door de raad beoogde maximering onvoldoende verzekerd is.

Opvallend is dat de Afdeling uit het oogpunt van dezelfde finale geschilbeslechting wel aanleiding ziet om de beroepsgronden van appellante te bespreken. Hierbij gaat de Afdeling uit van de aanname dat de planologische mogelijkheden zodanig zijn beperkt dat zich maximaal vijftien nieuwe intensieve veehouderijen in het gehele LOG kunnen vestigen en dat ten hoogste 50 procent van de bestaande intensieve veehouderijen kan doorgroeien.

Finale geschilbeslechting wordt door inwerkingtreding van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht op 1 januari 2013 (Stb. 2012, p. 682 en 684) verder gestimuleerd. De jurisprudentie zal steeds meer uitgekristalliseerd raken.

S.M. van Velsen