

gen binnen 500 meter van de betrokken melkgeitenhouderij zijn gelegen en dat dit bedrijf over een milieuvergunning uit 2007 beschikt. Vanwege de onzekerheden over de maatregelen tegen Q-koorts, vindt de voorzitter het met het oog op een zorgvuldige belangenafweging noodzakelijk om het hele plan te schorsen. Daarbij overweegt hij dat "daarmee wordt voorkomen dat onomkeerbaar een nieuwe situatie kan ontstaan die uit het oogpunt van volksgezondheid onwenselijk wordt geacht". Met deze overweging past de voorzitter duidelijk het voorzorgsbeginsel toe. Het komt bij mijn weten niet vaak voor dat een rechter bij de toetsing in het kader van de ruimtelijke ordening of milieu het voorzorgsbeginsel zo expliciet toepast. Toepassing van het voorzorgsbeginsel is vooral bekend via doorwerking van het Europees recht (bijvoorbeeld via de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijnen in de natuurbeschermingswetgeving) en het beleid rond GSM- en UTS-antennes en bovengrondse hoogspanningslijnen (zie hierover het artikel in Milieu & Recht 2009, nr. 3 "Het voorzorgsbeginsel en de risico's van gezondheidsschade door bovengrondse hoogspanningslijnen" van Aerts en Brans). Verder kan toepassing van het voorzorgsbeginsel beschouwd worden als onderdeel van de zorgvuldigheidstoetsing op grond van artikel 3:2 Awb. Wat het voorzorgsbeginsel betreft volsta ik verder met een verwijzing naar het overzichtsartikel in Milieu & Recht van juli/augustus 2000 "Het Voorzorgsbeginsel, vluchten kan niet meer" van de hand van prof. Lambers. In deze casus is feitelijk sprake van omgekeerde werking. Mogelijk zal in de provinciale verordening een ruimte van een minimum afstand van 500 meter gehanteerd worden tussen woonkernen en geitenhouderijen. In deze casus wordt die afstand echter gebruikt om de bouw van nieuwe woningen tegen te houden. Naar aanleiding van deze voorlopige voorziening vraag ik me af of het voorzorgsbeginsel ook toegepast zou kunnen worden bij aanvragen van milieuvergunningen voor nieuwe of uitbreiding van bestaande bedrijven met melkgeiten of melkschappen. Ik ben van mening dat het in beginsel mogelijk is dergelijke vergunningen op grond van het voorzorgsbeginsel (tijdelijk) te weigeren. Zolang niet bekend is of vaccinatie effectief is om besmetting met Q-koorts te voorkomen en niet is uitgesloten

dat deskundigen op termijn tot de conclusie komen dat aanvullend specifieke preventieve maatregelen binnen de inrichtingen zullen moeten worden getroffen, terwijl op dit moment niet bekend is welke maatregelen dat zouden moeten zijn, is het m.i. verdedigbaar om milieuvergunningen (tijdelijk) te weigeren met een beroep op het voorzorgsbeginsel. Dit om te voorkomen dat nieuwe geitenhouderijen worden opgericht of bestaande uitgebreid op plaatsen die later uit het oogpunt van volksgezondheid ongewenst blijken te zijn.

Bokelaar

Milieueffectrapportage

61

Windturbinepark
– Oldebroek

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
17 maart 2010, nr. 200806507/1/R1
(mrs. Scholten-Hinloopen, Simons-Vinckx, Van Sloten)
Noot Poortinga

Milieueffectrapportage. Windturbines. Natuur. M.e.r.-beoordeling. Plan-m.e.r.

[Wm art. 7.2 lid 2, 7.2a, 7.26c; Besluit m.e.r. 1994 art. 2 lid 3, Categorie 22.2 van onderdeel D van de bijlage]

Op 4 juli 2008 heeft het college van gedeputeerde staten (GS) van Gelderland het bestemmingsplan van de gemeente Oldebroek genaamd "Buitengebied Windturbinepark" goedgekeurd. Het plan maakt de oprichting van vier windturbines in lijnstelling langs de N50 nabij het knooppunt Hattemerbroek mogelijk. In beroep wordt onder andere betoogd dat een milieueffectrapport (MER) gemaakt had moeten worden in verband met de samenhang tussen het plan van de gemeente Oldebroek en het beoogde windturbinepark in de gemeente Kampen. GS betogen dat uit een uitgevoerde m.e.r.-beoordeling volgt dat geen MER gemaakt hoeft te worden. Het beoogde windturbinepark in de gemeente Kampen hoefde niet in de m.e.r.-beoordeling betrokken

te worden, omdat de gemeenteraad van Kampen heeft besloten om het daarop betrekking hebbende bestemmingsplan niet vast te stellen.

Uit het deskundigenbericht van de StAB en uit de verklaring ter zitting van een vertegenwoordiger van GS van Gelderland blijkt dat door de provincies Gelderland en Overijssel gestreefd wordt naar een eindsituatie met twaalf windturbines in een aaneengesloten lijn langs de N50 en A28, verspreid over drie gemeenten. Echter, de gemeenteraden van Hattem en Kampen hebben besloten om de hiervoor benodigde bestemmingsplannen niet vast te stellen. GS van Gelderland zijn naar aanleiding hiervan voornemens een inpassingsplan op te stellen voor de drie turbines in Hattem.

De Afdeling concludeert dat de oprichting van de twaalf winturbines gezien moet worden als één activiteit in de zin van het Besluit m.e.r. 1994. Het negatieve besluit van de gemeenteraden van Hattem en Kampen doet daaraan niet af, nu bekend is dat GS van Gelderland voornemens zijn een inpassingsplan op te stellen. Aangezien de activiteit de drempelwaarde overschrijft uit categorie D22.2 van het Besluit m.e.r. 1994 en het bestemmingsplan een kader vormt voor eventueel te verlenen milieuvergunningen, had voor het bestemmingsplan een plan-MER gemaakt moeten worden. Het beroep slaagt.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], beiden wonend te Hattem,
 2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te Hattem,
 3. [appellant sub 3], wonend te Zalk, gemeente Kampen
 4. [appellant sub 4], wonend te Hattem, en anderen,
 5. [appellant sub 5], wonend te Hattem, en anderen,
 6. de stichting "Stichting Ever Green", gevestigd te Wapenveld, gemeente Heerde,
 7. de vereniging "Vereniging Landschap en Milieu Hattem", gevestigd te Hattem,
- appellanten,
en
het college van gedeputeerde staten van Gelderland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 4 juli 2008, nummer 2008-000196, heeft het college van gedeputeerde

staten van Gelderland (hierna: het college) besloten over de goedkeuring van het door de raad van de gemeente Oldebroek (hierna: de raad) bij besluit van 18 december 2007 vastgestelde bestemmingsplan "Buitengebied Windturbinepark".

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 22 augustus 2008, [appellant sub 2] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2008, [appellant sub 3] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2008, [appellant sub 4] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2008, [appellant sub 5] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2008, de stichting Stichting Ever Green (hierna: de stichting) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 25 augustus 2008, en de vereniging Vereniging Landschap en Milieu Hattem (hierna: de vereniging) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 26 augustus 2008, beroep ingesteld.

[appellanten sub 1] hebben hun beroep aangevuld bij brief van 18 september 2008. [appellant sub 3] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 20 september 2008. [appellant sub 4] en anderen hebben hun beroep aangevuld bij brief van 16 september 2008.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft in de samenhangende zaak no. 200808402/1/R2 een deskundigenbericht uitgebracht. Dit deskundigenbericht maakt onderdeel uit van de op de onderhavige zaak betrekking hebbende stukken.

[appellanten sub 1], [appellant sub 2] en anderen, [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen, de vereniging, de raad en Biomassa van Werven Energie B.V. hebben nadere stukken ingediend. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak gevoegd met zaak no. 200808402/1/R2 ter zitting behandeld op 4 januari 2010, (...; red.).

2. Overwegingen

Het plan

2.1. Het plan maakt de oprichting mogelijk van vier windturbines in lijnopstelling langs de N50 nabij het verkeersknooppunt Hatte-

merbroek. De windturbines hebben een ashoogte van 105 meter, een rotordiameter van ongeveer 90 meter en een top-rotorhoogte van ongeveer 150 meter.

Ontvankelijkheid

2.2. Ingevolge artikel 54, tweede lid, onder d, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (hierna: de WRO) kan uitsluitend een belanghebbende beroep instellen tegen een besluit inzake goedkeuring van een bestemmingsplan. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

De wetgever heeft deze eis gesteld teneinde te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit. Ingevolge het derde lid worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

Voor de vraag of een rechtspersoon belanghebbende is als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, is bepalend of de rechtspersoon krachtens zijn statutaire doelstelling en blijkens zijn feitelijke werkzaamheden een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken algemeen of collectief belang in het bijzonder behartigt.

2.2.1. De raad en het college stellen zich op het standpunt dat de stichting en de vereniging niet kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden bij het bestreden besluit omdat, kort samengevat, het plangebied geen deel uitmaakt van hun werkgebied.

De raad stelt zich voorts op het standpunt dat [appellanten sub 1], [appellant sub 2] en anderen, [appellant sub 3], [appellant sub 4] en anderen en [appellant sub 5] en anderen evenmin als belanghebbenden bij het bestreden besluit kunnen worden aangemerkt nu zij allen

wonen buiten de milieu-Invloedsfeer van het plan van ongeveer 420 meter rondom het plangebied.

2.2.2. De stichting stelt zich volgens haar statuten ten doel het behoud van de karakteristieke dorps- en landschappelijke waarden van Wapenveld en omstreken, de flora en fauna op en rond het Ennerveld in het bijzonder. De feitelijke werkzaamheden van de stichting bestaan uit het voeren van overleg met de Gelderse Miliefederatie over de inrichting van het Heerde de deel van het Centraal Veluws Natuurgebied en deelname aan klankbordgroepen met betrekking tot diverse ruimtelijke ontwikkelingen in Heerde.

De Afdeling stelt vast dat het plangebied geen deel uitmaakt van Wapenveld of diens omstreken en evenmin is gelegen op of rond het Ennerveld. Gelet hierop kan de stichting niet worden aangemerkt als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2, eerste en derde lid, van de Awb, zodat zij aan artikel 54, tweede lid, aanhef en onder d, van de WRO geen recht tot het instellen van beroep kan ontleenen.

Het beroep van de stichting is niet-ontvankelijk.

2.2.2.1. De vereniging heeft blijkens haar statuten als doel het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van het fysieke milieu, met het oog op een goede kwaliteit van het milieu als voorwaarde voor de gezondheid en het welbevinden van de mens, ook van de toekomstige generaties, alsmede met het oog op de zorg voor ecosystemen, natuur en landschap ten behoeve van de mens maar ook uit respect voor het milieu als een waarde in zichzelf. Het werkgebied betreft Noord-Oost Veluwe, in het bijzonder de gemeente Hattem, aldus de statuten. Blijkens het jaarverslag 2007 en de folder van de vereniging, stelt de vereniging educatieve natuurprojecten op met scholen, fungeert zij als gesprekspartner van de gemeente omtrent ruimtelijke ontwikkelingen, stuurt zij actief aan op herstel en behoud van landschapselementen en geeft zij voorlichting over diverse uiteenlopende onderwerpen aangaande het milieu.

Het plangebied ligt direct langs de gemeentegrens van Hattem, waardoor de ruimtelijke uitstraling van het plan zich in ieder geval over een deel van de gemeente Hattem zal uitstrekken. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de vereniging door het bestreden besluit

rechtstreeks wordt getroffen in een belang dat zij gezien de statutaire doelstelling en de feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt, zodat de vereniging als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb kan worden aangemerkt.

2.2.2.2. [appellanten sub 1] en [appellant sub 3] wonen binnen een straal van 1500 meter van het plangebied en hebben zicht op de windturbines. Gezien de ruimtelijke uitstraling van de windturbines, door de hoogte daarvan en de plaatsing in het vlakke en open landschap, is de Afdeling van oordeel dat hun belang, ondanks de betrekkelijk grote afstand van hun woningen tot de windturbines, rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken, zodat zij als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb worden aangemerkt. Het vorenstaande geldt evenzeer voor [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 5] en anderen, voor zover wonend binnen een straal van 1500 meter van het plangebied.

Ten aanzien van de beroepen van [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 5] en anderen, voor zover deze zijn ingesteld door personen die woonachtig zijn buiten een straal van 1500 meter van het plangebied, overweegt de Afdeling dat zij naar het oordeel van de Afdeling in dit geval op een te grote afstand wonen van het plangebied om te kunnen spreken van een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken belang. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat, ondanks deze afstand, een eigen, persoonlijk belang van hen rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken. Gelet hierop kunnen zij niet als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2 van de Awb worden aangemerkt, zodat zij aan artikel 54, tweede lid, aanhef en onder d, van de WRO geen recht tot het instellen van beroep kunnen ontlenen. De beroepen van [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 5] en anderen zijn derhalve niet-ontvankelijk, voor zover deze zijn ingesteld door personen die woonachtig zijn buiten een straal van 1500 meter van het plangebied.

[appellant sub 4] en anderen wonen op een afstand variërend van 1800 meter tot 3000 meter van het plangebied. Deze afstanden zijn naar het oordeel van de Afdeling in dit geval te groot om te kunnen spreken van een rechtstreeks bij het bestreden besluit betrokken be-

lang. Niet is gebleken van feiten of omstandigheden in verband waarmee zou moeten worden geoordeeld dat, ondanks deze afstand, een eigen, persoonlijk belang van hen rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken. Gelet hierop kunnen [appellant sub 4] en anderen niet worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, zodat zij aan artikel 54, tweede lid, aanhef en onder d, van de WRO geen recht tot het instellen van beroep kunnen ontlenen. Het beroep van [appellant sub 4] en anderen is niet-ontvankelijk.

Toetsingskader

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

Formele bezwaren

2.4. [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, betogen dat zij persoonlijk in kennis hadden moeten worden gesteld van de terinzagelegging van het ontwerpplan en het vastgestelde bestemmingsplan, aangezien het huis- aan huisblad waarin de bekendmakingen van de gemeente Oldebroek worden gepubliceerd niet in de gemeente Hattum wordt bezorgd. Verder hadden volgens hen alle omwonenden in een straal van 3 kilometer rond het plangebied persoonlijk in kennis moeten worden gesteld van de terinzagelegging van het ontwerpplan en het vastgestelde bestemmingsplan.

2.4.1. De Afdeling overweegt dat is voldaan aan de wettelijke vereisten ter zake van de kennisgeving van de terinzagelegging. In de WRO, noch in enig ander wettelijk voorschrift valt een bepaling aan te wijzen op grond waarvan het gemeentebestuur in een geval als hier aan de orde verplicht is eventuele belanghebbenden in een straal van 3 kilometer rond het

plangebied persoonlijk in kennis te stellen van de terinzagelegging van een ontwerpbestemmingsplan dan wel een vastgesteld bestemmingsplan. Voor het overige is niet gebleken dat [appellant sub 2] en anderen in hun belangen zijn geschaad nu zij in staat zijn geweest tijdig zienswijzen en bedenkingen in te dienen en beroep in te stellen. Gelet hierop faalt het betoog.

2.5. [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, betogen voorts dat het Nationaal Landschap IJsseldelta had moeten worden betrokken bij het overleg als bedoeld in artikel 10 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (hierna: het Bro).

2.5.1. Het college heeft ingestemd met het standpunt van de raad dat het plangebied geen deel uitmaakt van het Nationaal Landschap IJsseldelta en dat daarom geen aanleiding bestond het Nationaal Landschap IJsseldelta in het artikel 10 Bro overleg te betrekken.

2.5.2. Ingevolge artikel 10 van het Bro, voor zover thans van belang, pleegt het college van burgemeester en wethouders bij de voorbereiding van een bestemmingsplan waar nodig overleg met die diensten van Rijk en provincie die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening alsmede met die diensten van Rijk en provincie die belast zijn met de behartiging van belangen welke in het plan in het geding zijn. Blijkens de bij het Bro behorende Nota van Toelichting dient over het algemeen het overleg beperkt te blijven tot die instanties waarmee overleg naar het oordeel van de gemeente ook werkelijk noodzakelijk is.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft het college in redelijkheid kunnen instemmen met het standpunt van de raad dat het in dit geval niet noodzakelijk was het Nationaal Landschap IJsseldelta te betrekken bij het overleg als bedoeld in artikel 10 van het Bro.

2.6. [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, stellen verder dat het college in strijd met het bepaalde in artikel 3:46 van de Awb niet op al hun bedenkingen is ingegaan.

2.6.1. Het college heeft zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat kan worden ingestemd met de weerlegging van de zienswijzen door de raad. Vervolgens heeft het college de ingediende bedenkingen samengevat weergegeven en daarop een reactie gegeven. Artikel 3:46 van de Awb verzet zich er niet tegen dat het college de bedenkingen samen-

gevat weergeeft. Dat daarbij niet op ieder argument ter ondersteuning van bedenkingen 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.

Milieueffectrapportage

2.7. Appellanten betogen dat een milieueffectrapport (hierna: MER) had moeten worden gemaakt vanwege de samenhang van het onderhavige plan met het beoogde windturbinepark in de gemeente Kampen.

2.7.1. Het college heeft ingestemd met het standpunt van de raad dat uit de door Bureau Ecofys uitgevoerde m.e.r.-beoordeling volgt dat geen aanleiding bestaat tot het maken van een MER. Verder stelt het college zich op het standpunt dat het voorziene windturbinepark in Kampen niet bij die beoordeling behoefde te worden betrokken nu de gemeenteraad van Kampen heeft besloten het daartoe opgestelde bestemmingsplan niet vast te stellen.

2.7.2. Met ingang van 28 september 2006 wordt in de Wet milieubeheer en in het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: het Besluit) onderscheid gemaakt tussen een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) voor plannen en een m.e.r. voor besluiten.

Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde lid, van het Besluit moet een m.e.r. voor plannen worden uitgevoerd voor de categorieën van plannen die zijn omschreven in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage bij het Besluit, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit als omschreven in artikel 2, vierde lid, van het Besluit (kolom 4) en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

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

2.7.3. In categorie 22.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit is als activiteit aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een of meer met elkaar samenhangende installaties voor het opwekken van elektriciteit

door middel van windenergie in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een gezamenlijk vermogen van 15 megawatt (elektrisch) of meer, of 10 molens of meer.

2.7.4. In het 'Advies m.e.r. beoordelingsplicht windpark Hattemberbroek' van januari 2004, opgesteld door Bureau Ecofys (hierna: het advies) is uitgegaan van 7, mogelijk 8 windturbines met elk een turbinevermogen van 2 à 3 MW. Aangezien hiermee de in categorie 22.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit neergelegde drempel van 15 megawatt (hierna: MW) wordt overschreden, bestaat een beoordelingsplicht tot het maken van een MER, aldus het advies. In het advies wordt, voor zover thans van belang, geconcludeerd dat er geen bijzondere omstandigheden zijn met betrekking tot cumulatieve aspecten van het beoogde windpark met andere activiteiten en initiatieven die aanleiding geven tot het opstellen van een MER.

2.7.5. In het deskundigenbericht staat dat er naar wordt gestreefd in de eindsituatie twaalf windturbines nabij het knooppunt Hattemberbroek op te richten. Daarvan zijn negen windturbines voorzien langs de westkant van de N50 ten noordwesten van het knooppunt Hattemberbroek, waarbij vijf windturbines op het grondgebied van de gemeente Kampen zijn voorzien en vier windturbines op het grondgebied van de gemeente Oldebroek. In aansluiting daarop zijn drie windturbines voorzien langs de A28 in Hattem. De onderlinge afstand tussen de windturbines bedraagt ongeveer 400 meter, aldus het deskundigenbericht. Uit bijlage 1 bij het deskundigenbericht blijkt dat de twaalf windturbines in een aaneengesloten lijn langs de N50 en de A28 zijn voorzien.

2.7.6. De raad van de gemeente Hattem heeft in zijn vergadering van 8 december 2008 besloten het bestemmingsplan, dat de oprichting van drie windturbines op het grondgebied van de gemeente Hattem mogelijk maakt, niet vast te stellen. De raad van de gemeente Kampen heeft in zijn vergadering van 26 maart 2009 besloten het bestemmingsplan, dat de oprichting van vijf windturbines op het grondgebied van de gemeente Kampen mogelijk maakt, niet vast te stellen.

Ter zitting heeft de vertegenwoordiger van het college toegelicht dat de provincies Gelderland en Overijssel gezamenlijk streven naar de oprichting van twaalf windturbines nabij het

knooppunt Hattemberbroek en dat het college van provinciale staten van Gelderland voornemens is een provinciaal inpassingsplan op te stellen teneinde de oprichting van drie windturbines op het grondgebied van de gemeente Hattem alsnog planologisch mogelijk te maken.

2.7.7. Gezien het deskundigenbericht en het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat de oprichting van twaalf windturbines zoals door de provincies Gelderland en Overijssel werd en nog steeds wordt beoogd, dient te worden aangemerkt als één activiteit in de zin van het Besluit. De omstandigheid dat de gemeenteraad van Hattem en Kampen de bestemmingsplannen die voorzien in de oprichting van drie, respectievelijk vijf windturbines op hun grondgebied niet hebben vastgesteld, kan daar niet aan afdoen, gezien de ter zitting gegeven toelichting van de zijde van het college zoals onder 2.7.6. weergegeven.

Uit het vorenstaande volgt dat de activiteit de in categorie 22.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit neergelegde drempel overschrijdt.

Het thans voorliggende bestemmingsplan vormt een kader voor eventueel te verlenen milieuvergunningen, zodat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan een plan-MER had moeten worden gemaakt met betrekking tot de activiteit als geheel.

Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van heden in zaak no. 200808402/1/R2 overweegt de Afdeling voorts nog dat, indien zou blijken dat voor de verlening van een vergunning krachtens artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) voor het oprichten van zeven windturbines bij het verkeersknooppunt Hattemberbroek een passende beoordeling nodig is als bedoeld in artikel 19f van de Nbw 1998, deze op grond van artikel 7.2a van de Wet milieubeheer dient te worden opgenomen in een plan-MER.

2.8. De conclusie is dat hetgeen appellanten hebben aangevoerd aanleiding geeft voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 7.26c, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Door het plan niettemin goed te keuren, heeft het college gehandeld in strijd met deze bepaling, in samenhang met artikel 10:27 van de Awb. De beroepen zijn, voor zover ontvankelijk, gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

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

De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking meer.
(red.)

3. Beslissing

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. a. verklaart de beroepen van [appellant sub 4] en anderen en de stichting Stichting Ever Green niet-ontvankelijk;

b. verklaart de beroepen van [appellant sub 2] en anderen en [appellant sub 5] en anderen niet-ontvankelijk, voor zover de beroepen zijn ingesteld door personen die woonachtig zijn buiten een straal van 1500 meter van het plangebied;

II. verklaart de beroepen van [appellanten sub 1], [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, [appellant sub 3], [appellant sub 5] en anderen, voor zover ontvankelijk, en de vereniging Vereniging Landschap en Milieu Hattem gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Gelderland van 4 juli 2008, kenmerk 2008-000196;

IV. onthoudt goedkeuring aan het bestemmingsplan "Buitengebied Windturbinepark";

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het onder III. genoemde besluit van 4 juli 2008;

(red.)

NOOT

Op 28 september 2006 is de wetgeving ter implementatie van de Richtlijn Strategische Milieubeoordeling (2001/42/EG) in Nederland in werking getreden. Voor die tijd kenden we – behoudens mogelijke rechtstreekse werking van de Richtlijn – in Nederland simpelweg het instrument milieueffectrapportage (m.e.r.) voor activiteiten in de C-lijst. Dit werd de ene keer gebruikt voor plannen en de andere keer voor vergunningen. Voor activiteiten uit de zogenoemde D-lijst van het Besluit m.e.r. 1994 moest eerst een m.e.r.-beoordeling uitgevoerd worden om na te gaan of een milieueffectrapport (MER) gemaakt moest worden. Sinds 28 september 2006 kennen we twee

soorten m.e.r.: plan- en besluit-m.e.r. Plan-m.e.r. moet worden doorlopen als een plan is opgenomen in kolom 3 van de C- of D-lijst van het Besluit m.e.r. 1994 en dit plan een activiteit mogelijk maakt die is opgenomen in kolom 1, welke activiteit zo groot is dat de drempelwaarde van kolom 2 wordt overschreden én het plan kaderstellend is voor een m.e.r.- (beoordelings)plichtig besluit in kolom 4. De besluit-m.e.r.-procedure moet doorlopen worden voor activiteiten uit kolom 1 van de C-lijst, waarbij de drempelwaarde uit kolom 2 wordt overschreden en sprake is van een besluit zoals opgenomen in kolom 4. Als sprake is van een in de D-lijst opgenomen activiteit dan wordt voor de besluiten in kolom 4 eerst een m.e.r.-beoordeling uitgevoerd. Op basis daarvan wordt geoordeeld of in verband met belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu een MER gemaakt moet worden.

Dat de gemeente Oldebroek in januari 2004 een m.e.r.-beoordeling heeft uitgevoerd voor het bestemmingsplan "Buitengebied Windturbinepark" is in lijn met de op dat moment geldende regelgeving. De gemeente heeft het bestemmingsplan echter pas in december 2007 vastgesteld en de goedkeuring van GS heeft plaatsgevonden in juli 2008. Toen was de nieuwe m.e.r.-regelgeving al geruime tijd in werking. Op grond van deze nieuwe regelgeving zou nooit een m.e.r.-beoordeling uitgevoerd hoeven te worden voor een bestemmingsplan dat in kolom 3 van de D-lijst (categorie 22.2) is opgenomen. Voor dit bestemmingsplan had bekeken moeten worden of een plan-m.e.r. doorlopen moest worden: maakt het bestemmingsplan een activiteit genoemd in kolom 1 mogelijk? Wordt de drempelwaarde in kolom 2 overschreden? En is het plan kaderstellend voor de m.e.r.-beoordelingsplichtige vergunningen die in kolom 4 zijn opgenomen?

Bij de vraag of voor dit plan een m.e.r.-plicht bestaat, is het begrip 'samenhang' van belang. De twaalf turbines die volgens de Afdeling samenhang met elkaar vertonen staan in drie verschillende gemeenten. Als de provincie geen inpassingsplan zou opstellen, zouden er drie bestemmingsplannen vastgesteld moeten worden om alle turbines te kunnen realiseren. Deze bestemmingsplannen zouden op zichzelf misschien niet m.e.r.-plichtig zijn, omdat zij de drempelwaarde van 15 MW (categorie D22.2) niet overschrijden. Het bestemmingsplan van

de gemeente Oldebroek maakt bijvoorbeeld slechts vier windturbines mogelijk. Uit de uitspraak over de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 voor dit project (ABRvS 17 maart 2010, 200808402/1/R2) blijkt dat de turbines een vermogen hebben van ongeveer 2 MW. De vier turbines overschrijden gezamenlijk dus niet de drempelwaarde van 15 MW.

Dit verklaart ook waarom het begrip samenhang zo van belang is in de m.e.r.-praktijk. Hiermee kan de zogenoemde 'salamitactiek' worden voorkomen. Salamitactiek houdt bijvoorbeeld in dat bij de oprichting van een inrichting net onder de drempelwaarde wordt gebleven, zodat geen m.e.r. doorlopen hoeft te worden. Redelijk snel daarna vindt een uitbreiding plaats. Door deze uitbreiding overschrijdt de inrichting in zijn geheel wel de m.e.r.-drempel, maar omdat de uitbreiding op zichzelf de drempel niet overschrijdt, hoeft er ook dan geen m.e.r. doorlopen te worden. Deze salamitactiek zou ook kunnen worden toegepast door een paar turbines in de ene gemeente te plaatsen en een paar turbines in de andere. Per bestemmingsplan wordt de drempelwaarde immers niet overschreden. Deze salamitactiek ondermijnt de doelstelling van het instrument m.e.r. en moet dus voorkomen worden. Daarom moet gekeken worden of er sprake is van samenhang tussen activiteiten of besluiten, waardoor er sprake is van een m.e.r.-plicht. Anders dan in andere categorieën van het Besluit m.e.r. 1994, is het begrip samenhang expliciet opgenomen in categorie D22.2, welke ziet op windenergie: "De oprichting, wijziging of uitbreiding van één of meer *met elkaar samenhangende installaties* voor het opwekken van elektriciteit door middel van windenergie." Jurisprudentie over het begrip samenhang is behoorlijk casuïstisch. Uitspraken die hierover o.a. zijn gedaan zijn: Luchtvaartterrein Lelystad, ABRvS 5 november 2003, «JM» 2004/30, Woningbouw Teteringen, ABRvS 9 juni 2004, zaaknr. 200303896/1, 200303897/1 en 200303898/1, en Bestemmingsplan "Ter Nieuwburch", ABRvS 24 december 2008, «JM» 2009/15. Redenen voor de Afdeling om in het geval van de windturbines nabij knooppunt Hattemerbroek te spreken over één activiteit en impliciet dus over samenhang tussen de twaalf te realiseren windturbines zijn mijns inziens dat de onderlinge afstand tussen de turbines 400

meter bedraagt, dat zij worden geplaatst in een aaneengesloten lijn langs de N50 en A28 en dat de twee provincies gezamenlijk streven naar 12 windturbines nabij knooppunt Hattemerbroek. Ruimtelijk gezien lijkt na het lezen van de uitspraak inderdaad aannemelijk dat er samenhang bestaat. Wat dat betreft wordt dus voldaan aan de omschrijving in kolom 1 en wordt de drempelwaarde uit kolom 2 van categorie D22.2 overschreden. Het plan in kolom 3 is echter alleen m.e.r.-plichtig als het vervolgens ook kaderstellend is voor een m.e.r.-plichtig besluit in kolom 4. De Afdeling stelt in de uitspraak: "Het thans voorliggende bestemmingsplan vormt een kader voor eventueel te verlenen milieuvergunningen, zodat bij de voorbereiding van het bestemmingsplan een plan-MER had moeten worden gemaakt met betrekking tot de activiteit als geheel." Met recht staat daar milieuvergunningen, want het is de vraag of voor de twaalf turbines één of meerdere vergunningen verleend zullen worden. In dat verband wijs ik op de uitspraak van 25 november 2009, nr. 200807964/1/M1, waarin werd geoordeeld dat de acht windturbines aan de Jacobahaven en in de Jacobapolder te Kamperland niet gekwalificeerd moesten worden als één inrichting. Dit omdat de feitelijke zeggenschap over de twee windturbineparken niet bij dezelfde natuurlijke of rechtspersoon berust en er verder tussen de parken ook geen organisatorische bindingen aanwezig zijn. Beide parken zijn bijvoorbeeld op een verschillend netwerk aangesloten. Hoe dit voor de windturbines nabij knooppunt Hattemerbroek is geregeld volgt niet uit de uitspraak. Het is mijns inziens wel relevant om hier bij stil te staan ter de beoordeling of het plan daadwerkelijk kaderstellend is voor een m.e.r.-(beoordelings)-plichtig besluit.

Als de uitspraak van 25 november 2009 wordt gehanteerd in het onderhavige geval, zou dat wellicht betekenen dat drie verschillende Wm-vergunningen verleend worden, die ieder op zichzelf niet m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn, omdat ze de drempelwaarde van 15 MW niet overschrijden. Geldt voor deze vergunningen ook dat zij in samenhang bezien moeten worden en dat ze derhalve m.e.r.-beoordelingsplichtig zijn? Als de Afdeling hier stil bij heeft gestaan, dan moet dat wel het geval zijn, anders zou het bestemmingsplan niet m.e.r.-plichtig zijn. Het is dan immers niet kaderstel-

lend voor een m.e.r.-(beoordelings)plichtig besluit.

Ik denk dat in verband met ruimtelijke samenhang, zoals hier het geval, inderdaad gesteld kan worden dat voor de vergunningen een m.e.r.-beoordelingsplicht geldt. Ook als op grond van art. 1.1, lid 4 Wm sprake zou zijn van drie inrichtingen, omdat er geen sprake is van technische, organisatorische of functionele bindingen tussen de drie initiatieven. In het kader van m.e.r. moet voor het begrip 'samenhang' mijns inziens namelijk breder gekeken worden dan het enge inrichtingenbegrip en dus bijvoorbeeld ook rekening gehouden worden met ruimtelijke samenhang. Dit volgt mijns inziens ook uit de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie waarin meerdere keren gesteld is dat de M.e.r.-Richtlijn een ruime werkingssfeer en een breed doel heeft (zie ook «JM» 2010/34). Overigens moet er in dergelijke gevallen wel concreet zicht zijn op realisering van alle 'inrichtingen'. Het kan immers zijn dat het streven er is, maar dat uiteindelijk de vergunningaanvraag nooit wordt ingediend. Dan zou het onterecht zijn dat voor de ene inrichting met vier windturbines een m.e.r. moest worden doorlopen.

Ditzelfde geldt voor het ruimtelijke kader. Het is interessant dat het voor de Afdeling blijkbaar voldoende concreet is dat de vertegenwoordiger van de provincie Gelderland aangeeft samen met Overijssel te streven naar twaalf turbines en dat Gelderland een inpassingsplan zal opstellen voor drie turbines in Hattem. Concreet betekent dit dat de gemeente Oldebroek vier turbines wil realiseren en dat de provincie Gelderland drie turbines planologisch mogelijk gaat maken in Hattem. Van de vijf turbines in de gemeente Kampen is behalve het uitgesproken streven van de provincie Overijssel nog niets concreet. Bovendien blijkt uit de zaak over de vergunning op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (Nb-wet), die in dezelfde zitting is behandeld, dat er alleen voor de zeven turbines in Gelderland een Nb-wetvergunning is verleend, welke overigens wordt vernietigd. De Afdeling gaat hier in haar uitspraak niet op in. Dit terwijl zeven turbines maal twee MW uitkomt op totaal veertien MW, waardoor de drempelwaarde van 15 MW niet wordt overschreden. Dit betekent overigens niet dat er daardoor geen m.e.r.-plicht zou gelden. Het Europese Hof van Justitie heeft op

15 oktober 2009 namelijk geoordeeld dat de Nederlandse D-drempelwaarden niet te strikt moeten worden gehanteerd (zie «JM» 2010/23 en «JM» 2010/62).

Overigens ben ik er, los van de uitspraak, geen voorstander van dat alle plannen in kolom 3 van de D-lijst direct m.e.r.-plichtig zijn. De activiteiten die in de D-lijst zijn opgenomen zijn minder groot dan de activiteiten in de C-lijst en hiervan staat op voorhand niet vast dat zij belangrijke nadelige milieugevolgen kunnen hebben. Net als bij de besluiten die in kolom 4 zijn opgenomen, pleit ik er voor om voor de plannen in kolom 3 van de D-lijst eerst een m.e.r.-beoordeling uit te voeren. Op basis daarvan wordt besloten of een plan-MER gemaakt moet worden. In sommige gevallen zal dat niet nodig zijn, wat tijd en geld bespaart. Op die manier wordt een MER alleen gemaakt wanneer dit daadwerkelijk nodig is in verband met de mogelijke belangrijke nadelige milieugevolgen. Uit de Memorie van Toelichting bij de wijziging van de Wm om plan-m.e.r. te implementeren, begrijp ik dat er in Nederland voor is gekozen om de plannen die kaderstellend zijn voor m.e.r.-beoordelingsplichtige besluiten m.e.r.-plichtig te maken, omdat dit op grond van de Europese Richtlijn Strategische Milieubeoordeling zou moeten. Ik lees deze Richtlijn echter anders. In art. 3, lid 1 en 2 staat mijns inziens dat alleen een plan-MER gemaakt hoeft te worden voor plannen en programma's die *aanzienlijke milieueffecten* kunnen hebben en die kaderstellend zijn voor m.e.r.-(beoordelings)plichtige besluiten. Ik denk dat na een plan-m.e.r.-beoordeling in sommige gevallen tot de conclusie gekomen kan worden dat er geen aanzienlijke milieugevolgen optreden, en dat er dus ook geen plan-MER gemaakt hoeft te worden.

Een laatste opmerking gaat over de overweging aan het eind van de uitspraak. Hierin wordt verwezen naar de zaak die tegelijkertijd op zitting was, maar waarover een aparte uitspraak is gedaan (ABRvS 17 maart 2010, 200808402/1/R2). Als voor de vergunning op grond van art. 19d Nb-wet een passende beoordeling gemaakt moet worden, dan moet deze passende beoordeling opgenomen worden in het plan-MER krachtens art. 7.2a, tweede lid, Wm, aldus de Afdeling. Volgens mij is die overweging juridisch niet helemaal juist. Ook omdat art. 7.2a Wm niet meer helemaal

klopt. In art. 7.2a, lid 1, staat dat een plan-m.e.r.-plicht geldt als sprake is van een wettelijk of bestuursrechtelijk verplicht plan, waarvoor op grond van art. 19f Nb-wet een passende beoordeling gemaakt moet worden. De verplichting om voor een plan in bepaalde gevallen een passende beoordeling op te stellen is opgenomen in art. 19j, lid 2, Nb-wet. Voor de wijziging van 1 februari 2009 verwees dit artikel nog naar art. 19f Nb-wet, maar tegenwoordig niet meer. Art. 19f Nb-wet geldt alleen nog voor projecten. In onderhavig geval hebben we te maken met een plan én een project. Mijns inziens moet de passende beoordeling zowel gemaakt worden op grond van art. 19j, lid 2, Nb-wet als op grond van art. 19d, eerste lid, jo. 19f, eerste lid, Nb-wet. Dat deze passende beoordeling moet worden opgenomen in het plan-MER, hangt mijns inziens alleen samen met de verplichting op grond van art. 7.2a, tweede lid, Wm jo. art. 19j, lid 2 Nb-wet en niet met de vergunningplicht op grond van art. 19d, eerste lid, jo. 19f, eerste lid, Nb-wet.

Poortinga

62

Revisievergunning
Veehouderij –
Rucphen

Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
17 maart 2010, nr. 200904456/1/M2
(mrs. Kreveld, Mouton en Timmerman-Buck)
Noot Van Velsen

Milieueffectrapportage. Milieueffectrapport. M.e.r.-beoordeling. Drempelwaarden. Nieuwe installatie. Veehouderij. Vleesvarkenshouderij. Varkenshouderij.

[Richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985, Bijlage III; Wm art. 7.2 lid 1, onder b, 7.8b, 7.8d; Bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994, onderdeel A, onder 2, categorieën C14, D14; Awb art. 6:13]

Het college van burgemeester en wethouders van Rucphen heeft bij besluit van 28 april 2009 een revisievergunning op grond van de Wm verleend voor een vleesvarkenshouderij van in totaal 2.952 ge-

speende biggen, 4.932 vleesvarkens (of in de plaats van gespeende biggen bij elkaar 6.478 vleesvarkens), 888 opfokzeugen en 2 paarden. De uitbreiding van de inrichting bestaat volgens het college uit 1.641 vleesvarkens en 240 opfokzeugen. Dit wordt in beroep betwist. Verder wordt aangevoerd dat ook indien het initiatief onder de drempelwaarde van het Besluit milieueffectrapportage (m.e.r.) 1994 blijft, in dit geval (minimaal) een m.e.r.-beoordeling had moeten worden gedaan.

Volgens appellanten worden de drempelwaarden, genoemd in categorie 14 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., overschreden. In dit verband merkt men op dat stal 6, door het vergroten van deze stal en het toepassen van een gecombineerde luchtwasser in plaats van een mestkanaalsysteem met een biologische luchtwasser, zodanig wordt gewijzigd, dat deze stal dient te worden aangemerkt als een nieuwe installatie in de zin van het Besluit. Daarnaast dienen de opfokzeugen volgens appellanten als mestvarkens te worden geteld, nu binnen de inrichting geen fokzeugen worden gehouden. Voorts hadden de forse toename van het aantal varkens, het in de omgeving van de inrichting gelegen natuurgebied, de omstandigheid dat wat stankhinder betreft reeds sprake is van een overbelaste situatie en de cumulatie van stank vanwege een op 250 meter afstand van de inrichting gelegen varkenshouderij, die in 2008 is uitgebreid, aanleiding dienen te geven tot het opstellen van een milieueffectrapport (MER).

Het college stelt zich op het standpunt dat de in categorie 14 van de onderdelen C en D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. genoemde drempelwaarden voor het houden van varkens niet worden overschreden. Wat het aantal te houden varkens betreft was er daarom volgens het college geen aanleiding voor het opstellen van een MER, dan wel het uitvoeren van een beoordeling of een MER opgesteld diende te worden.

De Afdeling komt tot de conclusie dat niet is gebleken dat stal 6 zodanig wordt gewijzigd dat het gaat om de oprichting van een nieuwe installatie zoals bedoeld in onderdeel A, onder 2, van de bijlage bij het Besluit. De varkens van stal 6 hoefden dus niet te worden meegeteld. De Afdeling stelt vast dat de uitbreiding van het aantal varkens, te weten 1.641 vleesvarkens en 240 opfokzeugen, onder de D-drempelwaarde van 2.200 plaatsen voor mestvarkens en 350 voor zeugen blijft. Voorts is niet gebleken dat de opfokzeugen als mestvarkens worden gehouden.

De Afdeling gaat verder in op het arrest van het Hof