

Milieueffectrapportage

Bestemmingsplan
"Buitengebied" –
Haaren

135

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

7 september 2011, nr. 200907076/1/R3, LJN BR6907

(mr. Van der Beek-Gillessen, mr. Helder, mr. Van der Wiel)

Noot S.M. van Velsen

Milieueffectrapportage. M.e.r. Plan-m.e.r. Plan-m.e.r.-plicht. Kaderstelling. Veehouderij. Bestemmingsplan buitengebied. Uitbreiding veehouderij. Pluimvee. Vleeskuikens. Verweingsgebied. Reconstructieplan.

[Wm art. 7.2; Besluit m.e.r. 1994 (oud) Bijlage, onderdelen C en D, categorie 14]

Het bestemmingsplan 'Buitengebied' van de gemeente Haaren is vastgesteld op 9 juli 2009. Het plan voorziet onder meer in (uitbreiding van) veehouderijen in het buitengebied. Appellanten stellen in beroep onder meer dat, omdat een bouwvlak voor een vleeskuikenhouderij is vergroot tot 156.250 dierplaatsen, er sprake is van een plan-m.e.r.-plicht. De gemeenteraad brengt hier tegenin dat het bouwvlak voor dit bedrijf is overgenomen uit het vorige bestemmingsplan en dat op grond daarvan reeds een bouwvergunning is verleend. Op het perceel is sinds 1998 een vleeskuikenhouderij gevestigd. In het vorige plan "Buitengebied van de gemeente Udenhout, partiële herziening (Biezenmortel)" uit 2001 was aan het perceel de bestemming "Agrarisch gebied A" toegekend. Deze bestemming was bedoeld voor bestaande agrarische bedrijven met daarbij behorende voorzieningen. Tevens was in dit plan een zogeheten verbaal bouwvlak van 1,5 hectare opgenomen voor het perceel. In het voorliggende plan is dit verbale bouwvlak in dezelfde omvang overgenomen door

middel van de aanduiding "bouwvlak" op de verbeelding. Op 17 september 1998 is een milieuvergunning verleend voor het houden van vleeskuikens en zijn op het perceel vier stallen voor 87.000 vleeskuikens aanwezig. Voor de uitbreiding van het bedrijf met 77.500 vleeskuikens en een aanpassing van de dierbezetting in de afzonderlijke stallen tot in totaal 156.250 vleeskuikens zijn een bouwvergunning en een milieuvergunning aangevraagd welke na de vaststelling van het plan zijn verleend. Het plan voorziet ten opzichte van het voorheen geldende regime, met uitzondering van een geringe verruiming van de goot- en bouwhoogte, niet in een uitbreiding van de bouwmogelijkheden voor de bedrijfsgebouwen van dit bedrijf.

Het betreffende perceel ligt in een verwevingsgebied als bedoeld in het reconstructieplan 'De Meijerij'. Uit de 'Aanmeldingsnotitie voor de beoordeling m.e.r.-plicht voor het uitbreiden van een vleeskuikenhouders' van 20 februari 2009 volgt dat wordt voldaan aan de normen van de Wet geurhinder en veehouderij. Daarin is gewezen op de 'Gebiedsvisie t.b.v. de Verordening geurhinder en veehouderij' van 26 februari 2008, die is opgesteld in verband met het vaststellen van de Verordening geurhinder en veehouderij van de gemeente Haaren. Daarbij is de cumulatie van geurhinder met andere inrichtingen betrokken.

De Afdeling bestuursrechtspraak beziet de relevante wetgeving voor de vraag of sprake is van een m.e.r.-plicht voor plannen. Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde en vierde lid, van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (oud, hierna: het Besluit) moet een milieu-effectrapportage (hierna: m.e.r.) voor plannen worden uitgevoerd bij de voorbereiding van plannen die zijn omschreven in kolom 3 van onderdeel C of 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 van onderdeel C, of D van de bijlage bij het Besluit) en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid. In categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit is als activiteit waarvoor bij de voorbereiding van een besluit het maken van een milieueffectrapport verplicht is, onder meer aangewezen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van pluimvee in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met meer dan 85.000 plaatsen voor mesthoenders. In categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit is als activiteit waarvoor beoordeeld moet worden of bij

de voorbereiding van een besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, onder meer aangewezen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van pluimvee in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met 60.000 plaatsen of meer voor mesthoenders. In kolom 3 van categorie 14 van onderdeel C onderscheidenlijk D van de bijlage bij het Besluit is onder meer een plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro (bestemmingsplan) aangewezen. In kolom 4 van categorie 14 van onderdeel C onderscheidenlijk D van de bijlage bij het Besluit zijn onder meer de besluiten waarop afdeling 3.2 van de Wet milieubeheer van toepassing is (milieuvergunning) aangewezen.

De uitbreiding van het bedrijf met 77.500 vleeskuikens is, gelet op categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit, een activiteit waarvoor beoordeeld moet worden of bij de voorbereiding van de daarop betrekking hebbende milieuvergunning een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Daartoe is op 20 februari 2009 in opdracht van het bedrijf een meldingsnotitie opgesteld. Het onderhavige bestemmingsplan voorziet in deze uitbreiding en is daarmee een kader voor een besluit als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde en vierde lid, van het Besluit. De raad heeft dit ten onrechte niet onderkend.

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging *Het Groene Hart*, gevestigd te Boxtel, gemeente Sint-Michiëlsgestel, en de stichting *Stichting Landschap, Natuur en Milieu Haaren* (hierna: Het Groene Hart en de stichting LNMH), gevestigd te Haaren,
 2. de vereniging *Natuurmonumenten*, gevestigd te 's-Graveland, gemeente Wijdemeren,
- en
de raad van de gemeente Haaren,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 9 juli 2009 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied" vastgesteld.

(...)

2. Overwegingen

De beroepen van Natuurmonumenten, Het Groene Hart en de stichting LNMH

2.1. Natuurmonumenten, Het Groene Hart en de stichting LNMH betogen dat onvoldoende is onderbouwd dat significante gevolgen door in het

plan voorziene ontwikkelingen voor de in en rondom het plangebied aanwezige Natura 2000-gebieden zijn uitgesloten. Daartoe voeren zij aan dat het plan voorziet in uitbreidingsmogelijkheden voor grondgebonden en intensieve veehouderijen die tot een toename van de stikstofbelasting op de Natura 2000-gebieden kunnen leiden. In de "Voortoets Natuurbeschermingswet Bestemmingsplan Buitengebied, Gemeente Haaren" van 9 juli 2009 (hierna: de voortoets) is ten onrechte geen rekening gehouden met de bijdrage van bestaande veehouderijen aan de verzuring in het plangebied. Voorts ontbreekt inzicht in de gevolgen van de uitbreidingsmogelijkheden van veehouderijen voor de amoniakdepositie. Een beoordeling daarvan kan niet worden doorgeschoven naar de vergunningverlening voor individuele bedrijven op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998). Voorts voeren zij aan dat in de voortoets is aangegeven dat in het plangebied kassen kunnen worden uitgebreid waarvan significante gevolgen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden niet zijn uitgesloten. Een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 en een milieueffectrapportage als bedoeld in artikel 7.2 en artikel 7.2a van de Wet milieubeheer, waarvan volgens laatstgenoemde bepaling de passende beoordeling deel uitmaakt, waren volgens hen dan ook noodzakelijk.

2.1.1. De raad stelt zich op het standpunt dat gewaarborgd is dat het plan geen significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden zal hebben en daarom een passende beoordeling niet nodig is. Het plan is grotendeels gebaseerd op bestaand agrarisch gebruik waarvoor ingevolge de Nbw 1998 geen vergunning is vereist. De voortoets is daarom beperkt tot nieuwe ontwikkelingen waarin het plan voorziet. Uitbreiding van bestaande bouwvlakken voor grondgebonden en intensieve veehouderijen is mogelijk door middel van een wijzigingsbevoegdheid, doch in extensiveringsgebieden alleen in verband met wettelijke eisen van dierenwelzijn en in verwevingsgebieden uitsluitend op duurzame locaties en onder de voorwaarde dat natuurwaarden niet onevenredig mogen worden aangetast en er geen milieuhygiënische belemmeringen zijn. Voor een beperkt aantal, in bijlage 7 van het plan genoemde, bedrijven die reeds ten tijde van de vaststelling van het plan aan deze voorwaarden voldeden is een uitbreiding bij recht toegestaan. Omdat het aantal dieren dat als gevolg van de uitbreidingsmogelijkheden in het

plan maximaal gehouden kan worden nog niet bekend is, zal eerst bij de vergunningverlening op grond van de Nbw 1998 worden beoordeeld of maatregelen noodzakelijk zijn om significante gevolgen op de Natura 2000-gebieden uit te sluiten. Bovendien moeten bedrijven op grond van het Besluit huisvesting en andere regelgeving de komende jaren hun bestaande stallen aanpassen om ook zo de totale ammoniakemissie uit de intensieve veehouderij terug te dringen. Met uitzondering van de uitbreidingsmogelijkheden voor glastuinbouw zullen volgens de voortoets de ontwikkelingen in het plan naar verwachting geen significante gevolgen hebben voor de Natura 2000-gebieden. De mogelijke significante gevolgen als gevolg van de assimilatiebelasting in de glastuinbouw zullen worden voorkomen door in het plan opgenomen en op het Besluit Glastuinbouw gebaseerde voorwaarden over lichtafschermende maatregelen en door een tussen de glastuinbouwsector en de overheid afgesloten convenant.

2.1.2. Het gebied De Loonse en Drunense Duinen & Leemkuilen ligt deels in en grenst deels aan het plangebied. Daarnaast liggen in de directe omgeving van het plangebied de gebieden Vlijmens Ven, Moerputten & Bossche Broek en Kampina & Oisterwijkse Vennen. Bij beschikking van 7 december 2004 van de Europese Commissie (Pb L 387) zijn deze gebieden op de lijst van gebieden van communautair belang geplaatst. Het bestreden besluit dateert van 9 juli 2009. Per 1 februari 2009 is de Natuurbeschermingswet 1998 gewijzigd, waarbij niet is voorzien in overgangsrecht. Derhalve dient aan deze wijziging van de Nbw 1998 onmiddellijke werking te worden toegekend. Ingevolge artikel 1, onder n, sub 3, van de Nbw 1998 gelden voornoemde gebieden als Natura 2000-gebied in de zin van die wet.

2.1.3. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling 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 ter zake in het wettelijke voorschrift waarop het berust zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied. Ingevolge artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998, maakt het bestuurs-

orgaan 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 instandhoudingsdoelstellingen van dat gebied. Ingevolge artikel 19d, eerste lid, van de Nbw 1998, voor zover hier van belang, is het verboden zonder vergunning van het college projecten of andere handelingen te realiseren onderscheidenlijk te verrichten die gelet op de instandhoudingsdoelstelling de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kunnen verslechteren of een significant verstoring effect kunnen hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen. Zodanige projecten of andere handelingen zijn in ieder geval projecten of handelingen die de natuurlijke kenmerken van het desbetreffende gebied kunnen aantasten. Ingevolge artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998, is het verbod bedoeld in het eerste lid niet van toepassing op bestaand gebruik gedurende de periode bedoeld in artikel 19c, eerste lid, behoudens indien dat gebruik een project is dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van een Natura 2000-gebied maar dat afzonderlijk of in combinatie met andere projecten of plannen significante gevolgen kan hebben voor het desbetreffende Natura 2000-gebied.

2.1.4. Het plan voorziet, voor zover hier van belang, in de uitbreiding van bouwvlakken bij recht voor drie in bijlage 7 van het plan genoemde intensieve veehouderijen op gronden met de bestemming "Agrarisch (A)" aan de Holstraat 2, Kovelsweg 5 en Gijzelsestraat 1. Verder bevatten de artikelen 3, lid 3.7.1, artikel 4, lid 4.7.1, artikel 5, lid 5.7.1 en artikel 6, lid 6.7.1 van de planregels wijzigingsbevoegdheden voor de vergroting van bouwvlakken voor grondgebonden en intensieve veehouderijen tot 3 ha en voor de vergroting van bouwvlakken voor glastuinbouwbedrijven tot 4 ha.

2.1.4.1. De vraag of de in het plan voorziene uitbreidingsmogelijkheden voor bestaande grondgebonden en intensieve veehouderijen significante gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden als bedoeld in artikel 19j van de Nbw 1998 kan niet worden beantwoord zonder daarbij de gevolgen van de algehele omvang van deze

veehouderijen voor die gebieden te betrekken, afgezet tegen de instandhoudingsdoelstellingen van die gebieden. Nu de voortoets is beperkt tot de uitbreidingsmogelijkheden waarin het plan voorziet is deze in zoverre onvolledig. Dat klemte te meer nu uit het deskundigenbericht volgt dat in het plangebied reeds sprake is van een hoge stikstofdepositie. Het standpunt van de raad dat het plan grotendeels is gebaseerd op bestaand agrarisch gebruik waarvoor ingevolge de Nbw 1998 geen vergunning is vereist, gaat er aan voorbij dat geen uitzondering bestaat op de vergunningplicht voor bestaand gebruik als bedoeld in artikel 19d, derde lid, van de Nbw 1998, voor zover vergunningaanvragen voor grondgebonden en intensieve veehouderijen mede betrekking hebben op de in het plan voorziene uitbreidingsmogelijkheden. De Afdeling verwijst voor dit oordeel naar haar uitspraak van 1 december 2010, in zaak nr. 200905542/1/R2.

2.1.4.2. Ten aanzien van de uitbreiding van bouwvlakken bij recht voor drie in bijlage 7 van het plan genoemde intensieve veehouderijen gelegen aan de Holstraat 2 en Kovelsweg 5 te Haaren en de Gijzelsestraat 1 te Helvoirt is in de voortoets en het verweerschrift voorts aangegeven dat het gaat om zogeheten duurzame locaties in een verwevingsgebied, waarbij de uitbreidingsruimte grenst aan de bestaande bebouwing en bestaande natuur- en landschapswaarden buiten de bouwvlakken zijn gelaten. Volgens de voortoets is uitgesloten dat deze uitbreidingen een effect zullen hebben op de instandhoudingsdoelstellingen van het Natura 2000-gebied. Naar het oordeel van de Afdeling ontslaat de ligging van deze veehouderijen in een verwevingsgebied en de begrenzing van hun bij recht uitgebreide bouwvlakken de raad niet van de verplichting om te onderzoeken wat de eventuele (cumulatieve) effecten van deze veehouderijen op de nabij gelegen Natura 2000-gebieden zijn. De voortoets biedt hierin geen inzicht.

2.1.4.3. Ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheden voor de vergroting van bouwvlakken voor grondgebonden en intensieve veehouderijen tot 3 ha is in de voortoets verder aangegeven dat het plan de omvang en de locatie van de bedrijfsbebouwing, alsmede de functie en het gebruik regelt, al dan niet met het toestaan van intensieve veehouderij. Wat het plan niet regelt is het aantal dieren, de diersoort en de milieuaspecten, waaronder eventuele milieumaatregelen om uitstoot van

ammoniak te beperken of tegen te gaan. Toetsing vindt plaats in het kader van bijvoorbeeld de omgevingsvergunning. Omdat de gewenste bebouwingmogelijkheden op bestaande en uit te breiden bouwvlakken niet bekend zijn, is het volgens de voortoets nog niet mogelijk te toetsen of er vanuit de uit te breiden bouwvlakken sprake is van significante gevolgen voor de Natura 2000-gebieden. Verder is een wijzigingsvoorwaarde dat bij uitbreiding van het bouwvlak geen significante effecten op het Natura 2000-gebied mogen plaatsvinden. De voortoets gaat er met deze overwegingen aan voorbij dat, daargelaten dat omgevingsvergunningen slechts betrekking hebben op individuele gevallen, reeds bij de vaststelling van het bestemmingsplan, uitgaande van de maximale mogelijkheden die het plan biedt, moet worden onderzocht of het plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden. De te zijner tijd gewenste bebouwingmogelijkheden zijn hierbij niet bepalend. Voornoemde verplichting hangt samen met het uitgangspunt dat opname van een wijzigingsbevoegdheid inhoudt dat het eventuele gebruik daarvan in beginsel als in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening moet worden geacht. In de planregels die betrekking hebben op de wijzigingsbevoegdheid is de maximale omvang van de uit te breiden bouwvlakken vastgelegd. Voorts is in de planregels aangegeven welk agrarisch gebruik is toegestaan. Voor wat betreft de intensieve veehouderij, de meest intensieve vorm van dat gebruik, zijn in de planregels de diersoorten die daar gehouden mogen worden limitatief aangegeven. Gelet hierop en gelet op het in de planregels toegestane bouwvolume valt niet in te zien waarom met de huidige stand van de techniek het aantal dieren dat maximaal gehouden kan worden en de gevolgen daarvan voor de Natura 2000-gebieden, waaronder de uitstoot van ammoniak, niet kunnen worden bepaald. Maatregelen om de ammoniakuitstoot te beperken of tegen te gaan kunnen vervolgens worden vastgesteld op grond van de geldende milieuwetgeving. Gelet hierop kan de raad niet worden gevolgd in zijn standpunt dat niet onderzocht kan worden of de uit te breiden bouwvlakken significante gevolgen kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden. De voortoets is in zoverre onvolledig en gebaseerd op onjuiste uitgangspunten.

2.1.4.4. Ten aanzien van in het plan opgenomen uitbreidingsmogelijkheden voor glastuinbouwbedrijven is in de voortoets aangegeven dat, nu in het plan geen beperkingen zijn gesteld aan het gebruik van de verlichting, significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen van de Natura 2000-gebieden niet zijn uitgesloten. Voorwaarden over afscherming van verlichting ter voorkoming van deze gevolgen zijn weliswaar in de planregels opgenomen ten aanzien van teeltondersteunende kassen, doch ontbreken in de wijzigingsbevoegdheid voor het vergroten van de bouwvlakken voor glastuinbouw. In zoverre ontbreekt naar het oordeel van de Afdeling een passende beoordeling van de gevolgen van de uitbreidingsmogelijkheden. Het tussen de glastuinbouwsector en de rijksoverheid gesloten convenant bevat niet af te dwingen afspraken en heeft bovendien geen betrekking op afscherming aan de bovenzijde van de kassen.

2.1.4.5. De conclusie is dat bij de vaststelling van de bestreden plandelen artikel 19j van de Nbw 1998 niet in acht is genomen.

2.1.5. In hetgeen Natuurmonumenten, Het Groene Hart en de stichting LNMH hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover het betreft de aanduiding "bouwvlak" op het plandeel met de bestemming "Agrarisch (A)" ter plaatse van de percelen Holstraat 2 en Kovelsweg 5 te Haaren en Gijzelsestraat 1 te Helvoirt en artikel 3, lid 3.7.1, artikel 4, lid 4.7.1, artikel 5, lid 5.7.1 en artikel 6, lid 6.7.1 van de planregels, is vastgesteld in strijd met artikel 19j van de Nbw 1998. Het beroep van Natuurmonumenten is geheel, en het beroep van Het Groene Hart en de stichting LNMH is in zoverre, gegrond. Het bestreden besluit dient in zoverre te worden vernietigd.

2.2. Gelet hierop behoeven de overige door Natuurmonumenten, Het Groene Hart en de stichting LNMH aangevoerde beroepsgronden ten aanzien van voornoemde onderdelen van het plan geen bespreking meer.

(...)

2.8. Ter zitting hebben [appellant sub 3] en anderen hun beroepsgronden, ertoe strekkende dat in het plan voor het perceel [locatie 1] te Biezenmortel een groter agrarisch bouwvlak is opgenomen dan in het vorige plan en dat de gevolgen van dit perceel voor de nabijgelegen EHS niet zijn beoor-

deeld, ingetrokken. De daarmee verband houdende argumenten in het beroepschrift worden daarom buiten beschouwing gelaten.

2.9. [appellat sub 3] en anderen richten zich tegen de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch (A)" met de aanduidingen "bouwvlak" en "intensieve veehouderij (iv)" voor zover die zijn toegekend aan het perceel van [belanghebbende B] aan de [locatie 1]. Zij stellen dat het in het vastgestelde plan opgenomen bouwvlak is vergroot ten opzichte van het voorontwerp van dat plan, waardoor ruimte is geschapen voor een vleeskuikenhoudersrij met 156.250 dierplaatsen. Ten onrechte heeft de raad de beoordeling van de gevolgen daarvan voor het woon- en leefklimaat van omwonenden (geurhinder en fijnstofemissie) doorgeschoven naar de milieuvergunningprocedure. Voorts stellen zij dat, gelet op de activiteiten waarin de bestreden bestemming voorziet, bij de voorbereiding van het plan een milieu-effectrapport als bedoeld in artikel 7.2 van de Wet milieubeheer (hierna: plan-MER) had moeten worden opgesteld.

2.9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het bouwvlak uit het vorige plan is overgenomen, op grond waarvan reeds een bouwvergunning is verleend. Omdat er geen nieuwe ruimte wordt gecreëerd voor het realiseren van een vleeskuikenhoudersrij met 156.250 dierplaatsen is volgens de raad een plan-MER niet nodig.

2.9.2. Er bestaat geen wettelijke belemmering voor de raad om bij het in procedure brengen van het ontwerpplan en het vastgestelde plan als bedoeld in artikel 3.8 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) af te wijken van het voorontwerp.

2.10. Het perceel ligt in een verwevingsgebied als bedoeld in het reconstructieplan "De Meierij". Uit de "Aanmeldingsnotitie voor de beoordeling m.e.r.-plicht voor het uitbreiden van een vleeskuikenshouderij" van 20 februari 2009 (hierna: de aanmeldingsnotitie), waarnaar in de zienswijzennota wordt verwezen, volgt dat wordt voldaan aan de normen van de Wet geurhinder en veehouderij. Daarin is tevens gewezen op de "Gebiedsvisie t.b.v. de Verordening geurhinder en veehouderij" van 26 februari 2008, die is opgesteld in verband met het vaststellen van de Verordening geurhinder en veehouderij van de gemeente Haaren, waarbij tevens de cumulatie van geurhinder met andere inrichtingen is betrokken. Nu de gebiedsvisie bij de vaststelling van het plan is betrokken, bestaat geen grond voor het oordeel dat de geurhinder voor

omwonenden niet bij de vaststelling van het plan is meegewogen. Nu het plandeel met de bestemming "Agrarisch (A)" met de aanduidingen "bouwvlak" en "intensieve veehouderij (iv)" voor zover die zijn toegekend aan het perceel [locatie 1] niet voorziet in uitbreidingsmogelijkheden, behoeft de vaststelling daarvan niet te worden getoetst aan de Wet luchtkwaliteit aangezien een juridisch relevante verslechtering van de luchtkwaliteit ter plaatse redelijkerwijs is uit te sluiten.

2.11. Ingevolge artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde en vierde lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit) moet een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) voor plannen worden uitgevoerd bij de voorbereiding 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 van onderdeel C, onderscheidenlijk D van de bijlage bij het Besluit) en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

2.11.1. In categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit is als activiteit waarvoor bij de voorbereiding van een besluit het maken van een milieueffectrapport verplicht is, onder meer aangewezen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van pluimvee in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met meer dan 85.000 plaatsen voor mesthoenders. In categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit is als activiteit waarvoor beoordeeld moet worden of bij de voorbereiding van een besluit een milieueffectrapport moet worden gemaakt, onder meer aangewezen: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van pluimvee in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met 60.000 plaatsen of meer voor mesthoenders. In kolom 3 van categorie 14 van onderdeel C onderscheidenlijk D van de bijlage bij het Besluit is onder meer aangewezen een plan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro (bestemmingsplan). In kolom 4 van categorie 14 van onderdeel C onderscheidenlijk D van de bijlage bij het Besluit zijn onder meer aangewezen de besluiten waarop afdeling 3.2 van de Wet milieubeheer van toepassing is (milieuvergunning)

2.11.2. Op het perceel is sinds 1998 een vleeskuikenhoudersrij gevestigd. In het vorige plan "Buitengebied van de gemeente Udenhout, partiële herziening (Biezenmortel)" uit 2001 was aan het perceel de bestemming "Agrarisch gebied A" toegekend. Deze bestemming was bedoeld voor bestaande agrarische bedrijven met daarbij behorende voorzieningen. Tevens was in dit plan een zogeheten verbaal bouwvlak van 1,5 ha opgenomen voor het perceel. In het voorliggende plan is dit verbale bouwvlak in dezelfde omvang overgenomen door middel van de aanduiding "bouwvlak" op de verbeelding.

2.11.3. Blijkens het deskundigenbericht is op 17 september 1998 een milieuvergunning verleend voor het houden van vleeskuikens en zijn op het perceel vier stallen voor 87.000 vleeskuikens aanwezig. Voor de uitbreiding van het bedrijf met 77.500 vleeskuikens en een aanpassing van de dierbezetting in de afzonderlijke stallen tot in totaal 156.250 vleeskuikens zijn een bouwvergunning en een milieuvergunning aangevraagd welke na de vaststelling van het plan zijn verleend. Volgens het deskundigenbericht voorziet het plan ten opzichte van het voorheen geldende regime, met uitzondering van een geringe verruiming van de goot- en bouwhoogte, niet in een uitbreiding van de bouw mogelijkheden voor de bedrijfsgebouwen.

2.11.4. De uitbreiding van het bedrijf met 77.500 vleeskuikens is, gelet op categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit, een activiteit waarvoor beoordeeld moet worden of bij de voorbereiding van de daarop betrekking hebbende milieuvergunning een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Daartoe is op 20 februari 2009 in opdracht van het bedrijf een aanmeldingsnotitie opgesteld. Het onderhavige bestemmingsplan voorziet in deze uitbreiding en is daarmee een kader voor een besluit als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 2, derde en vierde lid, van het Besluit. De raad heeft dit niet onderkend. Dat de uitbreiding volgens de raad ook onder het voorheen geldende bestemmingsplan was toegestaan betekent niet dat deze is aan te merken als een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening waarvoor geen m.e.r.-plicht bestaat, aangezien de daadwerkelijke uitbreiding ten tijde van het bestreden besluit niet had plaatsgevonden. De verwijzing van [belanghebbende B] naar de Memorie van Toelichting op de gewijzigde Wet milieubeheer over het begrip "kader" (TK 2004-2005,

29811, nr. 3, p. 3 en 4) leidt niet tot een ander oordeel omdat daarmee alleen de mate van concreetheid van plannen wordt aangegeven om als kader in de zin van deze wet te kunnen worden aangemerkt en niet wordt uitgesloten dat opeenvolgende plannen m.e.r.-plichtig kunnen zijn.

2.11.5. In hetgeen [appellant sub 3] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan, voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch (A)" met de aanduidingen "bouwvlak" en "intensieve veehouderij (iv)" voor zover die zijn toegekend aan het perceel [locatie 1], is vastgesteld in strijd met artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Het beroep is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

2.11.6. De Afdeling ziet evenwel aanleiding om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in zoverre met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in stand te laten en overweegt hiertoe het volgende.

2.11.7. Het bouwvlak van 1,5 ha is volgens het verweerschrift gebaseerd op de voorwaarden uit het milieueffectrapport dat gemaakt is voor het reconstructieplan "De Meierij". Bij uitspraken van de Afdeling van 30 maart 2011, zaak nr. 201006537/1/M2 en 6 april 2011, zaak nr. 201008723/1/H1 zijn de milieu- en bouwvergunning voor de uitbreiding van het bedrijf onherroepelijk geworden. Naar ter zitting door de raad onweersproken is gesteld is daarmee het aantal mogelijke dierplaatsen binnen het bouwvlak van 1,5 ha volledig benut. De m.e.r.-beoordelingsplicht is in de procedure voor de milieuvergunning vervuld. Nu het bestemmingsplan niet méér mogelijk maakt dan waarvoor reeds een vergunning is verleend, kan dat plan niet alsnog een kader vormen voor een milieuvergunning ten behoeve van een uitbreiding van de inrichting met meer dierplaatsen. Onder deze omstandigheden bestaat geen aanleiding voor het alsnog opstellen van een MER ten behoeve van het plan en kunnen de rechtsgevolgen in zoverre in stand worden gelaten.

2.11.8. De raad wordt op na te melden wijze tot vergoeding van bij [appellant sub 3] en anderen opgekomen proceskosten veroordeeld.
(...)

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen van de vereniging Natuurmonumenten, [appellant sub 3] en anderen, [appellante sub 9A] en [appellant sub 9B] en [appellante sub 19] geheel en de beroepen van de vereniging Het Groene Hart en de stichting Stichting Landschap, Natuur en Milieu Haaren, [appellant sub 20] en [appellant sub 24] gedeeltelijk gegrond; II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Haaren van 9 juli 2009, voor zover:

a. het betreft de aanduiding "bouwvlak" op het plandeel met de bestemming "Agrarisch (A)" ter plaatse van de percelen Holstraat 2 en Kovelsweg 5 te Haaren en Gijzelsestraat 1 te Helvoirt en artikel 3, lid 3.7.1, artikel 4, lid 4.7.1, artikel 5, lid 5.7.1 en artikel 6, lid 6.7.1 van de planregels;

b. het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch (A)" met de aanduidingen "bouwvlak" en "intensieve veehouderij (iv)" voor zover die zijn toegekend aan het perceel [locatie 1] te Biezenmortel;

c. het betreft de plandelen met de bestemmingen "Wonen (W)" en "Agrarisch met waarden - Landschapswaarden 1(AW-L1)" ter plaatse van het perceel [locatie 8] te Biezenmortel;

d. het betreft het plandeel met de nadere bestemming "beeldenhandel", op het perceel [locatie 13] te Helvoirt, vermeld bij code "sb-54" in de Tabel Bedrijven behorend bij artikel 8 van de planregels;

e. het betreft het plandeel met de aanduiding "paardenhouderij (ph)" ter plaatse van het perceel [locatie 12];

f. het betreft het plandeel met de bestemming "Agrarisch met waarden - landschapswaarden 1 (AW-L1)", op het perceel [locatie 19], kadastraal bekend gemeente Haaren, sectie B, nr. 2543;

III. bepaalt dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit, voor zover het betreft het onder IIb vermelde plandeel, in stand blijven;

IV. bepaalt dat in de Tabel Bedrijven, behorend bij artikel 8, lid 8.1, aanhef en onder a, van de planregels bij de code "sb-54", de nadere bestemming op het perceel [locatie 13] te Helvoirt luidt: "groot- en detailhandel in artikelen voor de decoratie van huis en tuin";

V. bepaalt dat onderdeel IV van de beslissing in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VI. verklaart de beroepen van de vereniging Het Groene Hart en de stichting Stichting Landschap, Natuur en Milieu Haaren, [appellant sub 20] en [appellant sub 24] voor het overige en de beroepen van [appellant sub 4], [appellante sub 5], [appel-

lant sub 6], [appellante sub 7], [appellant sub 8], [appellante sub 10], en anderen, [appellant sub 11], [appellante sub 12] en anderen, [appellante sub 13], [appellante sub 14], [appellant sub 15] en anderen, [appellant sub 16A] en [appellante sub 16B], [appellant sub 17A] en [appellante sub 17B], [appellant sub 18], [appellant sub 21], [appellante sub 22], [appellant sub 23A] en [appellant sub 23B], [appellant sub 25A] en [appellante sub 25B], [appellante sub 26] en [appellant sub 27] geheel ongegrond;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Haaren tot vergoeding van:

(...; *red.*)

NOOT

Een in de praktijk veel voorkomende vraag is wat het voornemen behelst bij een bestemmingsplan en hoe ver het onderzoek in het kader van milieueffectrapportage (m.e.r.) reikt. De eerste vraag is relevant voor de vraag of sprake is van een (plan-)m.e.r.-plicht, de tweede voor de inhoud van het milieueffectrapport (MER). Wat het laatste betreft, met name bij bestemmingsplannen buitengebied maar ook bij andere bestemmingsplannen kunnen de milieueffecten van het voornemen positiever lijken vanwege onder meer het feit dat niet gerealiseerde activiteiten en niet benutte vergunningruimte (met name van veehouderijen) ten opzichte van het vigerende bestemmingsplan als onderdeel van de bestaande situatie worden gezien. Dat levert een vertekend beeld en de m.e.r.-wetgeving verlangt dat het voornemen wordt afgezet tegen de referentiesituatie die bestaat uit de huidige situatie en de autonome ontwikkeling samen. De Wet milieubeheer (Wm) stelt immers dat de volgende informatie verplicht is in een MER (artikel 7.7 Wm voor een plan-MER en artikel 7.23 Wm voor een project-MER). Een beschrijving van de bestaande toestand van het milieu, voor zover de voorgenomen activiteit of de beschreven alternatieven daarvoor gevolgen kunnen hebben, alsmede van de te verwachten ontwikkeling van dat milieu, indien die activiteit noch de alternatieven worden ondernomen. Dit houdt overigens niet in dat de toestand van het milieu in het algemeen en in zijn totaliteit moet worden beschreven. De beschrijving kan toegespitst worden op de milieuaspecten die door de voor-

genomen activiteit dan wel de in beschouwing te nemen alternatieven kan worden beïnvloed (zie TK 1980-1981, 16 814, nr. 3, p. 41 en TK 1983-1984, 16 814, nr. 7, p. 64). Bovendien dient een vergelijking van de hierboven beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede de beschreven mogelijke gevolgen voor het milieu van elk van de in beschouwing genomen alternatieven te worden gedaan.

In deze uitspraak overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak dat het argument van de gemeenteraad dat de uitbreiding van de veehouderij ook onder het voorheen geldende bestemmingsplan is toegestaan niet opgaat. Dit betekent niet, aldus de afdeling, dat deze is aan te merken als een bestaande, ongewijzigd blijvende voorziening waarvoor geen m.e.r.-plicht bestaat, aangezien de daadwerkelijke uitbreiding ten tijde van het bestreden besluit niet had plaatsgevonden. Hetgeen in de Memorie van Toelichting op de gewijzigde Wet milieubeheer over het begrip "kader" (TK 2004-2005, 29811, nr. 3, p. 3 en 4) staat, leidt niet tot een ander oordeel, omdat daarmee alleen de mate van concreetheid van plannen wordt aangegeven om als kader in de zin van deze wet te kunnen worden aangemerkt en niet wordt uitgesloten dat opeenvolgende plannen m.e.r.-plichtig kunnen zijn. Het bestemmingsplan is daarmee vastgesteld in strijd met artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer. Een helder en mijns inziens juist standpunt. De m.e.r. wordt immers doorlopen ten behoeve van de besluitvorming, in casu de vaststelling van een bestemmingsplan. Dat bestemmingsplan moet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening zijn en niet benutte planologische ruimte moet opnieuw worden beschouwd. De uitbreidingsruimte hoeft immers niet opnieuw te worden gegund. De omstandigheden – denk aan met name stikstofdepositie – kunnen aanmerkelijk gewijzigd zijn. Reden waarom opnieuw naar die mogelijkheden van het nieuwe plan moet worden gekeken. Mijns inziens is hiermee de uitspraak van de ABRvS van 13 april 2011, zaaknr. 201006186/1/R3 waaruit zou kunnen worden afgeleid dat bij het bepalen van de plan-m.e.r.-plicht geen rekening hoeft te worden gehouden met de nog niet be-

nutte planologische mogelijkheden als die ten opzichte van het voorgaande plan gelijk zijn gebleven op zijn minst genomen genuanceerd. Opmerkelijk is nog wel dat de Afdeling aanleiding ziet om de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand te laten. Reden hiervoor is dat het bouwvlak voor het vleeskuikenbedrijf van 1,5 hectare gebaseerd is op de voorwaarden uit het MER dat gemaakt is voor het reconstructieplan "De Meierij". Bovendien zijn de milieu- en bouwvergunning voor de uitbreiding van het bedrijf onherroepelijk geworden (zie hiervoor de uitspraken ABRvS 30 maart 2011, nr. 201006537/1/M2 – hieruit blijkt dat de m.e.r.-beoordeling niet onjuist is - en ABRvS 6 april 2011, nr. 201008723/1/H1). Vast staat dat het aantal mogelijke dierplaatsen binnen het bouwvlak van 1,5 hectare volledig benut is. De m.e.r.-beoordelingsplicht is in de procedure voor de milieuvergunning vervuld. Nu het bestemmingsplan niet méér mogelijk maakt dan waarvoor reeds een vergunning is verleend, kan dat plan niet alsnog een kader vormen voor een milieuvergunning ten behoeve van een uitbreiding van de inrichting met meer dierplaatsen. Onder deze omstandigheden bestaat geen aanleiding voor het ten behoeve van het plan alsnog opstellen van een MER en kunnen de rechtsgevolgen in zoverre in stand worden gelaten. Dit is een mooie en heldere uitspraak om de praktijk handvatten te geven en het misverstand uit de weg te ruimen dat het voornemen enkel bestaat uit die ontwikkelingen die nieuw zijn ten opzichte van het vigerende planologische regime.

S.M. van Velsen