

Uitspraak 201308211/2/R3

Datum van uitspraak: woensdag 21 oktober 2015

Tegen: de raad van de gemeente Landerd

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: ECLI:NL:RVS:2015:3240

201308211/2/R3.

Datum uitspraak: 21 oktober 2015

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Sint Hubert, gemeente Landerd, en anderen,
 2. [appellant sub 2], wonend te Zeeland, gemeente Landerd, en anderen,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Landerd,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 20 juni 2013, kenmerk 2013/2982, heeft de raad het bestemmingsplan "Graspeel" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben onder meer [appellante sub 1] en anderen en [appellant sub 2] en anderen beroep ingesteld.

Bij besluit van 7 november 2013, kenmerk 2013/6435, heeft de raad het bestemmingsplan "Graspeel" (hierna: het plan) gewijzigd vastgesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellante sub 1] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 augustus 2014, waar onder meer [appellante sub 1] en anderen, van wie [gemachtigde], bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, [appellant sub 2] en anderen, van wie [appellant sub 2] en [gemachtigde], bijgestaan door mr. A.M. Engelen, advocaat te Velp, en de raad, vertegenwoordigd door ir. R.H.A. Peters en ing. M.J. Loos, beiden werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Bij uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak, van 5 november 2014, in zaak nr. 201308211/1/R3, voor zover thans van belang, heeft de Afdeling de raad opgedragen om binnen 20 weken na de verzending van de tussenuitspraak het besluit van 7 november 2013 met inachtneming van

overwegingen 9.5 en 11 alsnog toereikend te motiveren, dan wel het besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" met de aanduiding "bouwvlak" op het perceel [locatie] te wijzigen en de wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken. Deze tussenuitspraak is aangehecht.

Bij brief van 16 maart 2015 heeft de raad het besluit van 7 november 2013 voorzien van een nadere motivering, zoals neergelegd in het stuk "Nadere motivering vaststellingsbesluit bestemmingsplan Graspeel".

[appellante sub 1] en anderen en [appellant sub 2] en anderen zijn in de gelegenheid gesteld hun zienswijze over de wijze waarop het gebrek is hersteld naar voren te brengen. [appellante sub 1] en anderen hebben daarvan gebruik gemaakt.

[appellante sub 1] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 1 september 2015, waar [appellante sub 1] en anderen, van wie [twee gemachtigden] en, bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, en [gemachtigde], [appellant sub 2], bijgestaan door mr. A.M. Engelen, advocaat te Velp, en de raad, vertegenwoordigd door ir. R.H.A. Peters, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

Het beroep van [appellante sub 1] en anderen

1. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat het bestreden besluit voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch-1" met de aanduiding "bouwvlak" op het perceel [locatie] te Zeeland is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Het beroep van [appellante sub 1] en anderen is gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

2. Bij de tussenuitspraak heeft de Afdeling de raad opgedragen om met inachtneming van hetgeen is overwogen in 9.5 en 11 alsnog nader onderzoek te doen naar de bedrijfssituatie op het perceel [locatie] en op grond van de uitkomsten van dat onderzoek het besluit, voor zover dit betrekking heeft op het bouwvlak gelegen binnen de bestemming "Agrarisch-1" voor het perceel [locatie], te voorzien van een toereikende motivering, waaruit blijkt dat bij de toekenning van een bouwvlak met een dergelijke omvang rekening is gehouden met de belangen van [appellante sub 1] en anderen, dan wel het besluit te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling voor deze gronden.

3. De raad heeft bij brief van 16 maart 2015 naar aanleiding van de tussenuitspraak het besluit van 7 november 2013 voorzien van een nadere motivering. De raad wijst er in die nadere motivering op dat de raad ten tijde van de vaststelling van het plan bekend was met de op 29 juni 2011 ingediende aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen en milieu ten behoeve van de uitbreiding van de bestaande intensieve varkenshouderij tot 2,5 ha voor het perceel [locatie]. Vanwege het ontbreken van een ontheffing van het college van gedeputeerde staten ten tijde van de vaststelling van het plan heeft de raad deze omvang wegens strijd met de destijds geldende Verordening 2011 niet opgenomen. Van een concrete bouwaanvraag ten behoeve van de uitbreiding van het bouwvlak tot een omvang van 1,5 ha is niet gebleken, waaruit volgens de raad kan worden afgeleid dat [appellante sub 1] en anderen geen behoefte hadden aan een bouwvlak met een dergelijke omvang. Desondanks verwijst de raad voor een onderzoek naar de aanvaardbaarheid van een dergelijke ontwikkeling naar het rapport "Actualisatie plan-MER bestemmingsplan Graspeel, gemeente Landerd" van 14 november 2012 (hierna: Actualisatie plan-MER), waarin het scenario is onderzocht dat de agrarische bouwvlakken, waaronder het bouwvlak op de [locatie], met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid die was opgenomen in het ontwerpplan, zouden worden uitgebreid tot 1,5 ha. Dit scenario leidt tot negatieve effecten. Om deze reden heeft de raad de uitbreidingsmogelijkheden in het bestemmingsplan willen beperken. Dat de locatie [locatie] in het Ontwikkelingsplan LOG Graspeel is aangewezen als duurzame

ontwikkellocatie neemt volgens de raad niet weg dat bij de vaststelling van het plan onderzoek dient te worden verricht naar de planologische en milieu hygiënische aanvaardbaarheid van het bestemmingsplan.

Het bedrijf van [appellante sub 1] en anderen op de Peelweg maakt volgens de raad verder deel uit van de varkenshouderijbedrijven op twee nabijgelegen bedrijfslocaties. Gezamenlijk betreft het één varkenshouderij met een totale omvang van het bouwvlak van 2,7 ha, waarvan het totaal aantal Nederlandse grootte-eenheden 446 bedraagt. Het bouwvlak aan de Peelweg is bovendien voor 70% onbebouwd, zodat er op diverse manieren aan het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij kan worden voldaan. Gelet op het voorgaande staat het besluit van 7 november 2013, waarin de omvang van het bouwvlak voor het perceel [locatie] gelijk is aan de omvang van het bouwvlak in het bestemmingsplan van 1999, volgens de raad niet in de weg aan de uitoefening van een levensvatbaar bedrijf.

3.1. [appellante sub 1] en anderen voeren aan dat de raad onvoldoende rekening heeft gehouden met hun belangen door het ongewijzigd laten van de omvang van het bouwvlak van 0,55 ha, omdat - met een verwijzing naar het rapport van de Commissie Van Doorn - minimaal een oppervlakte van 1,5 ha nodig is voor een volwaardig levensvatbaar bedrijf. De omvang van 0,55 ha verdraagt zich bovendien niet met de omvang van 3 ha waarvoor het college van gedeputeerde staten ontheffing heeft verleend. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 november 2013, in zaak nr. 201210094/1/R3 voeren zij aan dat het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat planologische medewerking aan deze uitbreiding zou worden verleend. Gelet op de verleende ontheffing en de in het ontwerpplan opgenomen wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de uitbreiding van het bouwvlak tot 1,5 ha valt niet in te zien waarom op deze duurzame locatie geen volwaardig bedrijf met een minimale omvang van het bouwvlak van 1,5 ha is toegestaan. Onder verwijzing naar het plan-MER en het rapport van Agra-Matic van 10 augustus 2015 voeren [appellante sub 1] en anderen daartoe aan dat een bouwvlak met een omvang van 1,5 ha in het kader van de milieu hygiënische ontwikkelingsruimte mogelijk is. Verder wordt het geheel weliswaar op de drie afzonderlijke bedrijfslocaties geëxploiteerd als een vennootschap onder firma, maar voeren drie vennoten de bedrijven als afzonderlijke eenheden.

Subsidiar voeren [appellante sub 1] en anderen aan dat de raad een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de uitbreiding van de intensieve veehouderij had kunnen opnemen met als wijzigingsvoorwaarde dat er geen sprake mag zijn van milieu hygiënische belemmeringen, welke bevoegdheid aanvankelijk ook in het ontwerpplan was opgenomen.

3.2. De Afdeling heeft in 9.4 van de tussenuitspraak reeds geoordeeld dat ten tijde van de vaststelling van het plan de gevraagde ontheffing van het in artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder d, van de Verordening 2011 vervatte verbod op uitbreiding van een bouwblok tot meer dan 1,5 ha ten behoeve van een intensieve veehouderij niet was verleend en dat zonder de vereiste ontheffing niet kon worden voorzien in de uitbreiding van het bouwblok tot 3 ha. De Afdeling heeft voorts overwogen dat [appellante sub 1] en anderen aan de omstandigheid dat het gemeentebestuur op grond van de Verordening 2011 een aanvraag om ontheffing had ingediend niet een in rechte te honoreren verwachting hebben mogen ontlenen dat bij een toekomstige herziening van het bestemmingsplan voor hun perceel zou worden voorzien in een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de uitbreiding van de intensieve veehouderij tot 3 ha. De Afdeling kan behoudens zeer uitzonderlijke gevallen niet terugkomen op een in de tussenuitspraak gegeven oordeel. Van een zeer uitzonderlijk geval is hier geen sprake, zodat van het in de tussenuitspraak gegeven oordeel moet worden uitgegaan.

3.3. Anders dan de raad betoogt, is niet vereist dat sprake is van een volledig uitgewerkt bouwplan om van een voldoende concreet initiatief uit te kunnen gaan bij de vaststelling van een plan. Zoals volgt uit 9.5 van de tussenuitspraak hebben [appellante sub 1] en anderen en een wethouder voor de vaststelling van het plan overleg gevoerd over een bouwvlak met onder meer een omvang van 1,5 ha op het perceel [locatie]. Gelet daarop was de raad op de hoogte van de behoefte van [appellante sub 1] en anderen aan een uitbreiding van het bouwvlak tot minimaal 1,5 ha. De raad is - zoals ter zitting is gebleken - op zichzelf niet tegen de door [appellante sub 1] en anderen beoogde ontwikkeling, maar

heeft bij de vaststelling van het plan voor onder meer het perceel [locatie] geen uitbreidingsmogelijkheid opgenomen ten opzichte van het bestaande bouwvlak, omdat ten tijde van de vaststelling van het plan onvoldoende gegevens aanwezig waren waaruit zou volgen dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebieden als gevolg van de door [appellante sub 1] en anderen beoogde uitbreiding is uitgesloten. Daarbij wijst de raad op de resultaten uit de Actualisatie plan-MER, waarin onder meer voor het perceel [locatie] is uitgegaan van een omvang van het bouwvlak van 1,5 ha, en het advies van de Commissie m.e.r. van 4 maart 2013. In de passende beoordeling, die deel uitmaakt van de Actualisatie plan-MER, staat dat op een afstand van minimaal 14 km van het plangebied Natura 2000-gebieden aanwezig zijn met een achtergronddepositie van stikstof die over het algemeen aanmerkelijk hoger ligt dan de kritische depositiewaarde voor deze gebieden. In het advies van de Commissie m.e.r. staat dat de passende beoordeling dan ook het inzicht heeft gegeven dat aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden met het voornemen niet voorkomen kan worden. Gelet daarop heeft de raad zich met een verwijzing naar de passende beoordeling en het advies van de Commissie m.e.r. op goede gronden op het standpunt kunnen stellen dat niet kon worden voorzien in een bouwvlak met een omvang van 1,5 ha. Overigens volgt uit het na de vaststelling van het plan opgestelde rapport van Agra-Matic dat ten gevolge van een uitbreiding van het aantal dieren binnen een bouwvlak van 1,5 ha op het perceel [locatie] een toename van de stikstofdepositie op het Natura 2000-gebied Sint Jansbroek plaatsvindt. Of de onder één vennootschap onder firma opererende bedrijven van [appellante sub 1] en anderen kunnen worden aangemerkt als één bedrijf is in zoverre niet relevant, mede omdat ter zitting is gebleken dat dit op zichzelf niet bepalend voor de raad is geweest.

Ten aanzien van het betoog van [appellante sub 1] en anderen dat de raad onder deze omstandigheden had kunnen voorzien in een wijzigingsbevoegdheid voor de vergroting van het bouwvlak tot een omvang van 1,5 ha, volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 7 september 2011 in zaak nr. 200907076/1/R3, dat - ongeacht een wijzigingsvoorwaarde volgens welke geen significante effecten op een Natura 2000-gebied mogen plaatsvinden - 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. Deze 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. Gelet hierop dient de wijzigingsbevoegdheid ook te worden betrokken bij de beantwoording van de vraag of het plan significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden en acht de Afdeling het standpunt van de raad dat voor onder meer het perceel [locatie] geen uitbreidingsmogelijkheid is opgenomen omdat die significante gevolgen kan hebben voor Natura 2000-gebieden niet onredelijk.

Het betoog faalt.

3.4. Gelet op het voorgaande onder 1 is het beroep van [appellante sub 1] en anderen tegen het besluit van 7 november 2013 gegrond en dient dit besluit, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch-1" met de aanduiding "bouwvlak" op het perceel [locatie], wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

Gelet op het voorgaande onder 3.2 en 3.3 ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat de raad bij brief van 16 maart 2015, waarin de raad het besluit van 7 november 2013 heeft voorzien van een nadere motivering, het gebrek in zijn besluit heeft hersteld en dit besluit voldoende heeft onderbouwd. Gelet daarop zal de Afdeling daarom met toepassing van artikel 8:72, derde lid, van de Awb, bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in zoverre geheel in stand blijven.

4. [appellante sub 1] en anderen hebben geen belang meer bij een beoordeling van hun beroep tegen het besluit van 20 juni 2013, aangezien het plan dat bij besluit van 20 juni 2013 is vastgesteld niet het geldende planologische regime vormt. In verband hiermee dient het beroep van [appellante sub 1] en anderen tegen dat besluit niet-ontvankelijk te worden verklaard.

5. De raad dient op na te melden wijze ten aanzien van het beroep van [appellante sub 1] en anderen tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen

6. Zoals de Afdeling in 13 van de tussenuitspraak heeft overwogen dient het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover dat is ingesteld door [twee appellanten sub 2], tegen het besluit van 7 november 2013 niet-ontvankelijk te worden verklaard.

7. Vanwege de mogelijke samenhang van het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ontvankelijk, met het herstel door de raad van het onder 1 vermelde gebrek heeft de Afdeling in de tussenuitspraak overwogen dat in de einduitspraak zal worden beslist over het beroep van [appellant sub 2] en anderen tegen de besluiten van 7 november 2013 en 20 juni 2013. De Afdeling heeft in de tussenuitspraak overwogen dat de beroepsgronden van [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van 7 november 2013 falen. Gelet hierop is het beroep van [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van 7 november 2013, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

8. [appellant sub 2] en anderen hebben geen belang meer bij een beoordeling van hun beroep tegen het besluit van 20 juni 2013, aangezien het plan dat bij besluit van 20 juni 2013 is vastgesteld niet het geldende planologische regime vormt. In verband hiermee dient het beroep van [appellant sub 2] en anderen tegen dat besluit niet-ontvankelijk te worden verklaard.

9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat ten aanzien van het beroep van [appellant sub 2] en anderen geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellante sub 1] en anderen en [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Landerd van 20 juni 2013 niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellante sub 1] en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Landerd van 7 november 2013 gegrond;

III. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Landerd van 7 november 2013, voor zover dat ziet op de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch-1" met de aanduiding "bouwvlak" op het perceel [locatie];

IV. bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven voor zover het betreft het onder III. genoemde onderdeel;

V. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen, voor zover ingesteld door [twee appellanten sub 2], tegen het besluit van de raad van de gemeente Landerd van 7 november 2013 niet-ontvankelijk;

VI. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen tegen het besluit van de raad van de gemeente Landerd van 7 november 2013, voor zover ontvankelijk, ongegrond;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Landerd tot vergoeding van bij [appellante sub 1] en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.715,00 (zegge: zeventienhonderdvijftien euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Landerd aan [appellante sub 1] en anderen het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 318,00 (zegge: driehonderdachtien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt

ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.C. Kranenburg, voorzitter, en mr. D.J.C. van den Broek en mr. R.J.J.M. Pans, leden, in tegenwoordigheid van mr. C.S. Bongertman, griffier.

w.g. Kranenburg
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

Uitgesproken in het openbaar op 21 oktober 2015

709.