

Uitspraak 201308211/1/R3

Datum van uitspraak: woensdag 5 november 2014

Tegen: de raad van de gemeente Landerd

Proceduresoort: Eerste aanleg - meervoudig

Rechtsgebied: Ruimtelijke-ordeningskamer - Bestemmingsplannen Noord-Brabant

ECLI: ECLI:NL:RVS:2014:3920

201308211/1/R3.

Datum uitspraak: 5 november 2014

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak, onderscheidenlijk tussenuitspraak, met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], gevestigd te Sint Hubert, gemeente Landerd, en anderen, (hierna: [appellante sub 1] en anderen),
2. [appellant sub 2], wonend te Schaijk, gemeente Landerd,
3. [appellant sub 3], 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 [appellante sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en [appellant sub 3] 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 en [appellant sub 2] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 augustus 2014, waar [appellante sub 1] en anderen, van wie [een der appellanten], bijgestaan door mr. J.J.J. de Rooij, advocaat te Tilburg, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. J.J.J. de Rooij, voornoemd, [appellant sub 3] en anderen, van wie [appellant sub 3] en [een der appellanten], 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.

Overwegingen

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.
2. Met het besluit van 7 november 2013 heeft de raad het bij besluit van 20 juni 2013 vastgestelde plan en de daarin opgenomen planregels gewijzigd voor het ondergronds bouwen.
3. De Afdeling merkt het besluit van de raad van 7 november 2013 aan als een besluit als bedoeld in artikel 6:19 van de Awb. Die besluiten voorzien in dezelfde planologische ontwikkeling. Verder is het besluit van 7 november 2013 op de wettelijk voorgeschreven wijze bekendgemaakt. Gelet op artikel 6:19, eerste lid, van de Awb dienen de beroepen te worden geacht mede te zijn gericht tegen het besluit van 7 november 2013. De Afdeling zal het plan zoals vastgesteld bij het besluit van 7 november 2013 als eerste beoordelen.
4. Het plan voorziet in een actualisatie van het planologische regime voor het landbouwontwikkelingsgebied (hierna: LOG) Graspeel, voor zover gelegen op grondgebied van de gemeente Landerd.

Het beroep van [appellant sub 2]

5. [appellant sub 2], die op het perceel [locatie 1] een intensieve veehouderij wil exploiteren, betoogt dat de raad artikel 3, lid 3.4, onder 3.4.3, van de planregels ten onrechte heeft vastgesteld. Daartoe voert hij mede onder verwijzing naar overeenkomsten tussen [appellant sub 2] en de provincie aan dat een landschappelijke inpassing van 20% van de gronden binnen het bouwvlak in strijd is met het vertrouwensbeginsel, nu in het voortraject nimmer is gesproken over een dergelijke eis. Bovendien valt niet in te zien dat deze voorwaarde strekt tot een goede ruimtelijke ordening. Het voorschrift van landschappelijke inpassing dat het college van gedeputeerde staten aan de verleende ontheffing heeft verbonden had de raad buiten toepassing moeten laten omdat de Verordening ruimte Noord-Brabant 2011 (hierna: Verordening 2011) op dat punt onverbindend is.

5.1. Ingevolge artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder a, van de Verordening 2011 bepaalt een bestemmingsplan dat is gelegen in een LOG dat nieuwvestiging van een intensieve veehouderij niet is toegestaan.

Ingevolge artikel 9.5, eerste lid, aanhef en onder c, kan het college van gedeputeerde staten, mits de daartoe strekkende aanvraag voor een ontheffing voor 1 januari 2011 is ingediend, in het geval van een verplaatsing van een intensieve veehouderij ontheffing verlenen van artikel 9.4, eerste lid, onder a, voor een bestemmingsplan dat voorziet in nieuwvestiging van een intensieve veehouderij in een LOG.

Ingevolge het tweede lid, onder d, bevatten de in artikel 13.3, tweede lid, bedoelde stukken behorende bij de aanvraag om ontheffing tevens een beschrijving van de wijze waarop wordt verzekerd dat ten minste 20% van het bouwblok wordt aangewend voor een goede landschappelijke inpassing.

5.2. Het perceel [locatie 1] heeft de bestemming "Agrarisch - 1" en onder meer de aanduidingen "intensieve veehouderij", "specifieke vorm van agrarisch - 1" en "bouwvlak". Het bouwvlak heeft een omvang van ongeveer 3 ha.

Ingevolge artikel 3, lid 3.4, onder 3.4.3, sub a, van de planregels mogen de gronden en gebouwen ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - 1" overeenkomstig de bestemmingsomschrijving niet eerder worden gebruikt dan nadat 20% van de gronden binnen het

bouwwlak landschappelijk is ingepast en zolang als deze landschappelijke inpassing in stand wordt gehouden. Deze landschappelijke inpassing dient gehandhaafd te blijven.

5.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 juni 2012, in zaak nr. 201110671/1/R1) kunnen tegen het besluit tot het verlenen van de ontheffing met het oog op een doelmatige rechtsgang eerst rechtsmiddelen worden aangewend bij het besluit waarop het betrekking heeft. In dit geval is de verlening van de ontheffing voorafgegaan aan en strekt deze onder meer tot de vaststelling van het aan de orde zijnde plandeel. Bij een besluit tot vaststelling van een plan, waaraan de verlening van een ontheffing is voorafgegaan, is derhalve sprake van geconcentreerde rechtsbescherming. De beroepsgronden tegen de ontheffing kunnen in deze procedure aan de orde komen en de Afdeling ziet zich dan ook geplaatst voor de vraag of het college in redelijkheid voormeld voorschrift heeft kunnen opnemen en of de raad hiervan bij de vaststelling van het plan gebruik heeft mogen maken. Dit systeem van geconcentreerde rechtsbescherming brengt naar het oordeel van de Afdeling met zich dat het besluit tot vaststelling van het plan en het besluit tot verlening van de ontheffing voor de mogelijkheid van beroep als één besluit moeten worden aangemerkt.

5.4. Bij besluit van 4 juli 2011 heeft het college van gedeputeerde staten een ontheffing van de toentertijd geldende Verordening 2011 verleend voor de nieuwvestiging van een intensieve veehouderij met een bouwblok omvang van maximaal 3 ha in het LOG Graspeel op het perceel [locatie 1]. Aan deze ontheffing is het voorschrift verbonden dat binnen het bouwwak van 3 ha minimaal 0,6 ha wordt aangewend voor de landschappelijke inpassing, dat de raad in het bestemmingsplan heeft verwerkt.

De Afdeling begrijpt het betoog van [appellant sub 2] dat de Verordening 2011 in zoverre verbindende kracht mist aldus dat artikel 9.5, tweede lid, onder d, van de Verordening 2011 in strijd is met artikel 4.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en dat het aan de ontheffing verbonden voorschrift wegens strijd met het vertrouwensbeginsel buiten toepassing zou moeten worden verklaard.

Aan algemeen verbindende voorschriften, zoals neergelegd in artikel 9.5, tweede lid, onder d, van de Verordening 2011, kan slechts verbindende kracht worden ontzegd, indien deze in strijd zijn met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien deze in strijd zijn met een algemeen rechtsbeginsel. Ingevolge artikel 4.1, eerste lid, van de Wro kunnen, indien provinciale belangen dat met het oog op een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk maken, bij of krachtens provinciale verordening regels worden gesteld omtrent de inhoud van bestemmingsplannen. Artikel 9.5, tweede lid, aanhef en onder d, van de Verordening 2011 is niet in strijd met artikel 4.1 van de Wro, nu dit artikel een eis bevat over een goede landschappelijke inpassing en daarmee het ruimtelijke kwaliteitsniveau in het LOG. Voor het oordeel dat in strijd met het vertrouwensbeginsel is gehandeld door een voorwaarde van landschappelijke inpassing van 20% van het bouwwak als ontheffingsvereiste vast te stellen ziet de Afdeling evenmin aanleiding, nu uit artikel 9.5, tweede lid, aanhef en onder d, van de Verordening 2011 volgt dat op grond hiervan alleen een ontheffing kan worden verleend onder de voorwaarde dat is verzekerd dat ten minste 20% van het bouwblok wordt aangewend voor een landschappelijke inpassing. Overigens gold deze voorwaarde eveneens onder het ten tijde van de aanvraag geldende artikel 3.3.6, tweede lid, onder d, van de Verordening ruimte fase 1. In de door [appellant sub 2] overgelegde en niet ondertekende overeenkomsten ziet de Afdeling geen aanleiding voor een ander oordeel, nu daarin slechts is opgenomen dat de gemeente voornemens is een bouwblok van 3 ha planologisch mogelijk te maken, hetgeen niets zegt over de landschappelijke inpassingseis. Het aangevoerde geeft geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 9.5, tweede lid, aanhef en onder d, van de Verordening 2011 in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift of in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Gelet op het voorgaande heeft het college voormeld voorschrift in redelijkheid kunnen opnemen en heeft de raad hiervan bij de vaststelling van het plan gebruik mogen maken.

Het betoog faalt.

5.5. Het beroep van [appellant sub 2] is ongegrond.

5.6. Gelet op het voorgaande heeft [appellant sub 2] geen belang meer bij een beoordeling van zijn beroep tegen het besluit van 20 juni 2013. In verband hiermee dient het beroep tegen dat besluit niet-ontvankelijk te worden verklaard.

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

Het beroep van [appellante sub 1] en anderen

7. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb, voor zover hier van belang, kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

8. [appellante sub 1] en anderen betogen dat de aangebrachte wijziging bij de vaststelling van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" aan de [locatie 2] te Zeeland ten opzichte van het ontwerpplan niet van ondergeschikte aard is, zodat deze wijziging ongeoorloofd is.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat voor de maatvoering van het bouwvlak aansluiting is gezocht bij de bestaande planologische rechten. De essentie van het plan is in aard en omvang niet zodanig gewijzigd dat sprake is van een ander plan, aldus de raad.

8.2. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

De gewijzigde vaststelling voor het perceel [locatie 2] heeft betrekking op het laten vervallen van de wijzigingsbevoegdheid tot uitbreiding van het agrarisch bouwvlak ten behoeve van een intensieve veehouderij tot 3 ha. Deze afwijking van het ontwerp is naar aard en omvang niet zo groot dat geoordeeld moet worden dat een wezenlijk ander plan voorligt. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat zowel de regeling in het ontwerpplan als in het vastgestelde plan voor het perceel [locatie 2] voorziet in een agrarische bestemming met de aanduiding "intensieve veehouderij" en een bouwvlak met een omvang van ongeveer 0,55 ha bij recht. Bovendien is het perceel [locatie 2] een klein deel van het totale plangebied.

Het betoog faalt.

9. [appellante sub 1] en anderen betogen dat de raad de wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van de uitbreiding van de intensieve veehouderij tot maximaal 3 ha aan de [locatie 2] ten onrechte niet heeft vastgesteld. Daartoe voeren zij onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 20 november 2013, in zaak nr. 201210094/1/R3, en het besluit van het college van gedeputeerde staten tot verlening van de ontheffing aan dat het gerechtvaardigde vertrouwen is gewekt dat planologische medewerking aan deze uitbreiding zou worden verleend. Voorts valt niet in te zien dat deze wijzigingsbevoegdheid niet in het plan is opgenomen met de voorwaarde dat hieraan alleen toepassing kan worden gegeven indien een daartoe benodigde ontheffing door het college van gedeputeerde staten is verleend. Door het niet vaststellen van deze ontwikkelingsmogelijkheid worden de belangen van [appellante sub 1] en anderen onevenredig aangetast. Subsidiar betogen zij dat de raad in ieder geval had moeten voorzien in een groter bouwvlak dan 0,55 ha bij recht, waarover voor de vaststelling van het plan met een wethouder overleg is gevoerd en waartoe de inmiddels geldende Verordening ruimte 2012 van de provincie Noord-Brabant (hierna: Verordening 2012) en het reconstructieplan mogelijkheid biedt. Gelet op de voorgeschiedenis en de reeds uitgevoerde onderzoeken valt niet in te zien dat een bouwvlak met de bestaande omvang is opgenomen.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de opname van een bouwvlak van 3 ha wegens strijd met de Verordening 2012 niet mogelijk is. Voorts is de door [appellante sub 1] en anderen beoogde wijzigingsbevoegdheid in strijd met het stelsel van de Wro. In een bouwvlak met een omvang van 1,5 ha bij recht ziet de raad geen meerwaarde, nu een aanvraag voor een ontheffing voor een bouwvlak met een omvang van 3 ha is ingediend.

9.2. Ingevolge artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder c, van de Verordening 2012 kan een bestemmingsplan dat is gelegen in een LOG voorzien in uitbreiding van bouwblokken voor intensieve veehouderij die kleiner zijn dan 1,5 ha tot een omvang van ten hoogste 1,5 ha in welk geval ten minste 10% van het bouwblok wordt aangewend voor een goede landschappelijke inpassing.

9.3. Het perceel [locatie 2] heeft de bestemming "Agrarisch - 1" en onder meer de aanduidingen "intensieve veehouderij" en "bouwvlak". Het bouwvlak heeft een omvang van ongeveer 0,55 ha.

9.4. De Afdeling overweegt 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. Gelet daarop moest de raad, gelet op artikel 4.1, eerste en tweede lid, van de Wro, het inmiddels inwerking getreden artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder c, van de Verordening 2012 in acht nemen en kon, zonder de vereiste ontheffing, niet worden voorzien in de uitbreiding van het bouwblok tot 3 ha.

Aan de omstandigheid dat het gemeentebestuur op grond van de Verordening 2011 een aanvraag om ontheffing had ingediend hebben [appellante sub 1] en anderen niet een in rechte te honoreren verwachting mogen ontlennen 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. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen bij uitspraak van 28 augustus 2013, in zaak nr. 201211695/1/R4, staat artikel 4.1, eerste lid, van de Wro eraan in de weg dat een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid bevat waarbij het gebruik van die bevoegdheid door het college van burgemeester en wethouders afhankelijk wordt gesteld van voorafgaande ontheffing door het college van gedeputeerde staten. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de door [appellante sub 1] en anderen beoogde wijzigingsbevoegdheid in strijd is met het stelsel van de Wro.

Het betoog faalt.

9.5. In het door de raad op 13 december 2007 vastgestelde en op 17 juni 2008 door het college goedgekeurde Ontwikkelingsplan LOG Graspeel is onder meer voorzien in de concrete locatie van [appellante sub 1] en anderen als een ontwikkellocatie voor de intensieve veehouderij. Niet in geschil is dat voor de vaststelling van het plan tussen [appellante sub 1] en anderen en een wethouder overleg is gevoerd over een bouwvlak met onder meer een omvang van 1,5 ha op het perceel [locatie 2], waartoe artikel 9.4, eerste lid, aanhef en onder c, van de Verordening 2012 in een LOG de mogelijkheid biedt. Blijkens het verhandelde ter zitting heeft de raad die mogelijkheid niet onder ogen gezien. Gelet op het voorgaande, het tijdsverloop tussen het ontwerpplan, waarin wel een ontwikkelingsmogelijkheid voor het agrarisch bedrijf bij wijzigingsbevoegdheid was opgenomen, en het vastgestelde plan en de in het verleden gedane aanvraag om ontheffing heeft de raad, gelet op de belangen van [appellante sub 1] en anderen bij de uitoefening van een levensvatbaar intensief veehouderijbedrijf dat moet voldoen aan de eisen van het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij, niet zonder nader onderzoek naar de bedrijfssituatie op het perceel [locatie 2] kunnen volstaan met de opname van een bestaand bouwvlak met een omvang van 0,55 ha. Het plan is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid vastgesteld. Het betoog slaagt.

10. In hetgeen [appellante sub 1] en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel 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 2] is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

11. Het beroep van [appellante sub 1] en anderen is gegrond. De Afdeling ziet in het belang bij een spoedige beslechting van het geschil aanleiding de raad op de voet van artikel 8:51d van de Awb op te dragen het gebrek in het bestreden besluit binnen de hierna te noemen termijn te herstellen. De raad dient daartoe met inachtneming van hetgeen is overwogen in 9.5 alsnog nader onderzoek te doen naar de bedrijfssituatie op het perceel [locatie 2] 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 2], 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, zonder dat daarbij toepassing behoeft te worden gegeven aan afdeling 3.4 van de Awb, te wijzigen door vaststelling van een andere planregeling voor deze gronden. In het laatste geval dient de raad de wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken.

Overigens dient de raad bij wijziging van het besluit tevens rekening te houden met de bij besluit van 10 december 2013 op grond van de Verordening 2011 verleende ontheffing voor de uitbreiding van de intensieve veehouderij van [appellante sub 1] en anderen tot een omvang van het bouwvlak van 3 ha. Indien de raad bij het vaststellen van het plandeel al dan niet geheel gebruik maakt van de ontheffing voor deze zogenoemde lopende zaak op grond van de Verordening 2011 is de inmiddels inwerking getreden Verordening ruimte 2014 in zoverre niet onverkort van toepassing.

12. In de einduitspraak zal worden beslist over het beroep van [appellante sub 1] en anderen tegen het besluit van 20 juni 2013 en zal ten aanzien van het beroep van [appellante sub 1] en anderen worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Het beroep van [appellant sub 3] en anderen

13. Ingevolge de artikelen 3:11, 3:15 en 3:16 van de Awb wordt het ontwerpplan ter inzage gelegd voor de duur van zes weken en kunnen gedurende deze termijn zienswijzen naar voren worden gebracht bij de raad. Het beroep van [appellant sub 3] en anderen, voor zover dat is ingediend door [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b], berust niet op een bij de raad naar voren gebrachte zienswijze.

Ingevolge artikel 8:1 van de Awb, in samenhang gelezen met artikel 8:6 van de Awb en artikel 2 van bijlage 2 bij de Awb alsmede met artikel 6:13 van de Awb, kan geen beroep worden ingesteld tegen het besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan door een belanghebbende die over het ontwerpplan geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dit te hebben nagelaten. Deze omstandigheid doet zich niet voor.

Geen rechtvaardiging is gelegen in de door [appellant sub 3a] en [appellant sub 3b] gestelde omstandigheid dat het bestemmingsplan gewijzigd is vastgesteld ten opzichte van het ontwerpplan, nu de in het ontwerpplan mogelijk gemaakte ontwikkelingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven grotendeels zijn vervallen, zodat zij door de ten opzichte van het ontwerpplan gewijzigde vaststelling van het plan in zoverre niet in een nadeliger positie zijn gebracht. Het beroep van [appellant sub 3] en anderen zal in de einduitspraak in zoverre niet-ontvankelijk worden verklaard.

14. [appellant sub 3] en anderen betogen dat het bestemmingsplan in strijd met artikel 3.8, eerste lid, van de Wro is vastgesteld. Daartoe voeren zij aan dat de aangebrachte wijzigingen bij de vaststelling van het plan, die betrekking hebben op het gehele plangebied, ten opzichte van het ontwerpplan naar aard en omvang zodanig groot zijn, dat de wettelijke procedure opnieuw had moeten worden doorlopen. Voorts hebben zich gelet op het grote tijdsverloop tussen de terinzagelegging van het ontwerpplan en het vastgestelde plan veel ontwikkelingen voorgedaan en is de naamgeving van het plan gewijzigd.

14.1. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zo groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

Het in januari 2009 in procedure gebrachte ontwerpplan had betrekking op het gehele LOG Graspeel, zowel op de gronden van de gemeente Landerd als op de gronden van de gemeente Mill en Sint Hubert. In 2009 is het planproces echter gesplitst omdat de gemeente Landerd in verband met de onduidelijkheid met betrekking tot de aspecten geur en volksgezondheid besloot vooralsnog niet verder te gaan met dat plan. Bij de vaststelling van het plan zijn de agrarische bestemmingen bij recht niet

wezenlijk veranderd. Door het schrappen van de wijzigingsbevoegdheden ten behoeve van de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven in het plangebied is, gelet op de aard en de omvang van die wijziging, geen wezenlijk ander plan voor Landerd ontstaan. Dat het plangebied ten opzichte van het ontwerpplan is verkleind, nu het grondgebied van de gemeente Mill en Sint Hubert buiten het plangebied is gelaten, leidt evenmin reeds om die reden tot het oordeel dat het resterende deel van het plangebied dat is betrokken bij de vaststelling van dit plan wezenlijk anders is. Een naamswijziging van het plan is in zoverre niet relevant. [appellant sub 3] en anderen hebben geen concrete omstandigheden aangevoerd die aanleiding geven tot het oordeel dat zij door het tijdsverloop tussen de terinzagelegging van het ontwerpplan en het vastgestelde plan zijn benadeeld.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het ontwerpplan wederom gewijzigd ter inzage had moeten worden gelegd.

Het betoog faalt.

15. [appellant sub 3] en anderen betogen dat de raad de resultaten van een onderzoek over de gevolgen van intensieve veehouderijen voor de volksgezondheid had moeten afwachten alvorens het plan vast te stellen. Daartoe voeren zij tevens aan dat de raad het advies van de Commissie voor de milieueffectrapportage (hierna: Commissie m.e.r.), waarin staat dat de directe geurbelasting nog in de uit te voeren Gezondheidseffectscreening (hierna: Ges) kan worden onderzocht, niet is betrokken bij de besluitvorming. Uit het inmiddels uitgebrachte onderzoek van het Bureau Gezondheid, Milieu & Veiligheid GGD'en Brabant/Zeeland zoals neergelegd in het rapport "Gezondheidseffectscreening Gemeente Landerd" van oktober 2013 (hierna: het GGD-advies) volgt dat het bestemmingsplan leidt tot een verslechtering van de geur- en fijn stofsituatie. Bovendien wordt in de gemeentelijke geurverordening voor dit gebied een te hoge geurnorm gehanteerd. Voorts zijn de mogelijke risico's bij calamiteiten in verband met mestbewerking, -verwerking en -vergiftiging onvoldoende onderzocht. Nu de raad heeft nagelaten de resultaten van het onderzoek van de GGD, waarin voornoemde aspecten mede zouden kunnen worden betrokken, af te wachten, leidt het plan tot een onaanvaardbaar gezondheidsrisico en is het plan in zoverre in strijd met de artikelen 2 en 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM).

15.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de wijzigingsbevoegdheden ten behoeve van de uitbreiding van onder meer intensieve veehouderijen bij de vaststelling van het plan zijn komen te vervallen. Onder verwijzing naar het GGD-advies stelt de raad zich op het standpunt dat het plan niet leidt tot onaanvaardbare gezondheidsrisico's. Voorts is in het rapport "Aanvulling op actualisatie plan-MER bestemmingsplan Graspeel" van 28 mei 2013 (hierna: Aanvulling plan-MER) opnieuw onderzoek gedaan naar de geursituatie. Daaruit volgt dat de berekende achtergrondbelasting lager is dan de norm die in de "Geurgebiedsvisie gemeente Landerd, gemeente Mill en Sint Hubert"(hierna: de gebiedsvisie) van 12 oktober 2007 is opgenomen. Mestbewerking, -verwerking en -vergiftiging maken als agrarische nevenactiviteit deel uit van de reguliere agrarische bedrijfsvoering. Zelfstandige mestverwerkingsinstallaties zijn niet toegestaan. Om die reden is geen afzonderlijk onderzoek gedaan naar de effecten van dergelijke ondergeschikte activiteiten.

15.2. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het EVRM wordt het recht van een ieder op leven beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, heeft een ieder recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

Ingevolge het tweede lid is geen inmenging van enig openbaar gezag toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land,

het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

15.3. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder 3.1.1, aanhef en onder b, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - 1" aangewezen gronden bestemd voor agrarisch gebruik.

Ingevolge lid 3.4, onder 3.4.1, aanhef en sub b, wordt onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in overeenstemming met het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), in ieder geval begrepen gebruik van gronden en/of opstallen voor mestbewerking, mestverwerking en -vergisting van op het eigen bedrijf geproduceerde mest tot maximaal 25.000 ton op jaarbasis.

Ingevolge het bepaalde onder 3.4.2 wordt onder het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c van de Wabo, in ieder geval begrepen het gebruik en/of laten gebruiken van gronden en/of opstallen voor:

(...);

i. de opslag van gevaarlijke stoffen, zoals kunstmeststoffen en propaan, die een 10-6 risicocontour hebben die de aanduiding "bouwvlak" overschrijdt;

(...);

k. mestbewerking, mestverwerking en -vergisting van mest van derden.

15.4. De Afdeling stelt vast dat het GGD-advies dateert van voor de vaststelling van het gewijzigd vastgestelde plan van 7 november 2013. In het GGD-advies zijn verscheidene aspecten onderzocht die van invloed zijn op de volksgezondheid. Bezien zijn de luchtkwaliteit, geur en infectierisico's van veehouderijen vanwege biologische agentia, zoönosen en antibioticaresistentie. In het GGD-advies staat verder dat als gevolg van de maximale invulling van het plan enige toename van de fijn stofconcentratie door agrarische activiteiten te verwachten is. Voorts is bij de maximale invulling van het plan enige toename te verwachten van het aantal bewoners dat geurhinder ervaart, waarbij de milieugezondheidskwaliteit voor 98% van de gevoelige bestemmingen wordt beoordeeld als goed en vrij matig. De conclusie van het GGD-advies is dat de blootstelling van omwonenden aan geur, fijn stof en mogelijk aangehechte micro-organismen als gevolg van het plan wegens het ontbreken van wijzigingsbevoegdheden ten behoeve van uitbreiding en omschakeling van agrarische bedrijven wordt beperkt. [appellant sub 3] en anderen hebben deze conclusie van het GGD-advies niet gemotiveerd bestreden.

Naar aanleiding van het toetsingsadvies van de Commissie m.e.r. van 2013, dat betrekking had op het rapport "Actualisatie plan-MER bestemmingsplan Graspeel, gemeente Landerd" van 14 november 2012, is de Aanvulling plan-MER opgesteld, waarin de geurbelasting op de geurgevoelige objecten als gevolg van de maximale mogelijkheden van het plan is onderzocht en waarbij aansluiting is gezocht bij de normen uit de gebiedsvisie. In de gebiedsvisie is in het buitengebied een achtergrondbelasting tot 28 OU/m³ acceptabel geacht, waaraan volgens de conclusie in de Aanvulling plan-MER ter plaatse van alle burgerwoningen in Graspeel wordt voldaan. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad, gelet op de beleidsvrijheid die hem toekomt bij het bepalen van de aanvaardbaarheid van het woon- en leefklimaat, voor de vraag of het plan wat het aspect geur betreft niet tot onacceptabele gevolgen leidt, geen aansluiting heeft kunnen zoeken bij de in de gebiedsvisie opgenomen norm. De Afdeling overweegt voorts dat aan een algemeen verbindend voorschrift, zoals neergelegd in de geurverordening, verbindende kracht kan worden ontzegd, indien het in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift, dan wel indien het in strijd is met een algemeen rechtsbeginsel. Niet valt in te zien dat de in de geurverordening vastgestelde maximale waarde voor de geurbelasting van een veehouderij voor geurgevoelige objecten in het LOG van 14 OU/m³ te hoog is, nu deze waarde binnen de bandbreedte blijft van artikel 6, eerste lid, onder b, van de Wet geurhinder en veehouderij.

Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende inzicht heeft gegeven in de gevolgen van het plan voor de luchtkwaliteit en de geursituatie.

Het betoog faalt.

15.5. Voor zover het plan voorziet in mestbewerking, -verwerking en -vergiftiging van uitsluitend op het eigen bedrijf geproduceerde mest tot maximaal 25.000 ton op jaarbasis, heeft de raad zich daarbij in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat het een ondergeschikt onderdeel van de agrarische bedrijfsvoering betreft dat niet afzonderlijk behoeft te worden onderzocht. Voorts wordt de opslag van gevaarlijke stoffen waarvoor op grond van het Besluit externe veiligheid inrichtingen vaste afstanden tot beperkt kwetsbare objecten gelden, als strijdig gebruik aangemerkt indien de risicocontour het agrarische bouwvlak overschrijdt. [appellant sub 3] en anderen hebben niet aannemelijk gemaakt dat het plan in zoverre leidt tot onaanvaardbare veiligheidsrisico's en onevenredige gezondheidsrisico's. Het betoog faalt.

15.6. Gelet op het voorgaande hebben [appellant sub 3] en anderen niet aannemelijk gemaakt dat het plan een zodanig negatieve invloed zal hebben op de leefbaarheid in en rond het plangebied dat van een inmenging in de zin van artikel 8 van het EVRM kan worden gesproken. Voorts geeft het aangevoerde geen aanleiding voor het oordeel dat de raad te kort is geschoten in een op hem rustende positieve verplichting om redelijke en gepaste maatregelen te nemen ter bescherming van de in artikel 8, eerste lid, van het EVRM neergelegde rechten. Voor zover al sprake zou zijn van een inmenging vindt deze haar grondslag in de Wro en het op grond van die wet door de raad vastgestelde bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro. Het vaststellen van het plan is noodzakelijk in het belang van één of meer van de in artikel 8, tweede lid, van het EVRM genoemde doelen. [appellant sub 3] en anderen hebben evenmin aannemelijk gemaakt dat door de vaststelling van het plan artikel 2 van het EVRM is geschonden. Het betoog faalt.

16. Wat betreft het betoog van [appellant sub 3] en anderen dat het plan ten onrechte niet voorziet in een toevoeging van de bestemming "Verkeer" zoals weergegeven in de door hen aangeleverde schets bij het beroepschrift, wordt overwogen dat de raad zich mede onder verwijzing naar het rapport "Verkeerscirculatieplan LOG De Graspeel" van januari 2007 op het standpunt heeft gesteld dat geen aanleiding bestaat om in het plangebied te voorzien in nieuwe wegen omdat de bestaande wegen toereikend zijn voor het te verwerken transport. [appellant sub 3] en anderen hebben dit niet gemotiveerd bestreden. Het betoog faalt.

17. Gelet op de mogelijke samenhang van het beroep van [appellant sub 3] en anderen met het herstel door de raad van het in het voorgaande onder 11 omschreven gebrek zal in de einduitspraak worden beslist over het beroep van [appellant sub 3] en anderen tegen de besluiten van 7 november 2013 en 20 juni 2013.

18. In de einduitspraak zal ten aanzien van het beroep van [appellant sub 3] en anderen worden beslist over de proceskosten en vergoeding van het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van de raad van de gemeente Landerd van 20 juni 2013 niet-ontvankelijk;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] tegen het besluit van de raad van de gemeente Landerd van 7 november 2013 ongegrond;

III. draagt de raad van de gemeente Landerd in het beroep van de vennootschap onder firma [appellante sub 1] en anderen op om binnen 20 weken na de verzending van deze uitspraak 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 2] te wijzigen en de wijziging van het besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken; en
- de Afdeling, de vennootschap onder firma [appellante sub 1] en anderen en [appellant sub 3] en anderen de uitkomst mede te delen.

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 w.g. Bongertman
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 november 2014

709.