

M en R 2014/143

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 6 augustus 2014, nr. 201207794/1/R4
(Van Sloten, Mondt-Schouten, Kramer)
m.nt. M.M. Kaajan en M.A.A. Soppe

(art. 19j Nbw 1998; art. 7.2 en art. 7.7 Wm; art. 3.1 Wro)

ECLI:NL:RVS:2014:2942

Reikwijdte plan-m.e.r. beperkt tot m.e.r.-plichtige onderdelen; bestemmingsplanregels waarin wordt aangesloten bij de Natuurbeschermingswet 1998 ter verzekering dat aan die wet wordt voldaan, zijn om verschillende redenen rechtens niet toegestaan; strekking reparatieplan onduidelijk

Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan "Buitengebied" is een milieueffectrapport voor plannen (hierna: planmer) gemaakt, omdat het plan het kader vormt voor een besluit waarvoor op grond van artikel 7.2, derde of vierde lid, van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Zoals uit die bepalingen blijkt kan een dergelijk besluit slechts betrekking hebben op een activiteit als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van die wet. Daarnaast is een planmer gemaakt omdat, in verband met een daarin opgenomen activiteit, voor het plan een passende beoordeling moest worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998. De aanleg van paardrijbakken voor hobbymatig gebruik, zoals mogelijk gemaakt in het plan, kan niet worden gebracht onder een van de activiteiten die zijn bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, en die zijn aangewezen in het Besluit milieueffectrapportage. Verder is niet gesteld of aannemelijk gemaakt dat de aanleg van paardrijbakken op zichzelf gezien een activiteit is die zodanige gevolgen zou kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden in en om het plangebied dat mede daarom een passende beoordeling, en dus op grond van artikel 7.2a, eerste lid, een planmer, zou moeten worden opgesteld. Ten aanzien van de activiteiten die wel aanleiding hebben gegeven voor het maken van een planmer – te weten de uitbreiding van veehouderijen, functiewijziging ten behoeve van natuur en de aanleg van kampeer- en recreatievoorzieningen – bestond, gezien de eisen die artikel 7.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer stelt aan de inhoud van een planmer, geen aanleiding om, behalve de gegevens over de milieueffecten van die activiteiten, ook de gevolgen voor het milieu van de in het plan opgenomen mogelijkheden voor de aanleg van paardrijbakken daarin aan de orde te stellen. Gezien het voorgaande heeft de raad geen aanleiding hoeven zien de milieugevolgen van de mogelijkheden voor de aanleg van een paardrijbak te betrekken bij het opstellen van de planmer.

Artikel 69, aanhef en onder g, (van de bestemmingsplanregels) merkt, kort gezegd, in algemene zin als strijdig gebruik aan "het gebruik van gronden en bouwwerken waarvoor bij of krachtens de Nbw een vergunning is vereist en waarvoor deze vergunning niet is verleend". Handelen zonder een ver-

gunning op grond van de Nbw waar een dergelijke vergunning is vereist, is echter al verboden op grond van artikel 19d, eerste lid, van die wet. Het aanmerken van dergelijk handelen als strijdig gebruik levert dus een herhaling op van het verbod van artikel 19d, eerste lid, en heeft in zoverre beperkte toegevoegde waarde. De gekozen regeling leidt er echter wel toe dat bij een dergelijk handelen een handhavingsbevoegdheid ontstaat voor het college van burgemeester en wethouders, doordat dit college op grond van artikel 7.1, eerste lid, van de Wro, gelezen in samenhang met artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de Wabo, bevoegd is tot handhavend optreden bij handelen in strijd met de gebruiksregels van een bestemmingsplan. Op grond van artikel 57, eerste en vierde lid, van de Nbw berust de bevoegdheid tot handhaving van het bij of krachtens die wet bepaalde echter bij de Minister van Economische Zaken respectievelijk bij het college van gedeputeerde staten. Aangezien artikel 69 van de planregels ertoe leidt dat voor handelingen, verricht zonder een daartoe benodigde vergunning op grond van de Nbw, de bevoegdheid tot handhaving gelijktijdig bij verschillende bestuursorganen komt te liggen, wordt naar het oordeel van de Afdeling de regeling van het toezicht op de naleving zoals vastgelegd in artikel 57 van de Nbw op onaantvaardbare wijze doorkruist. Verder leidt de bepaling ertoe dat het antwoord op de vraag of een bepaalde handeling in strijd is met het bestemmingsplan afhankelijk wordt van de omstandigheid of er wel of niet een vergunning op grond van de Nbw is verleend. Daarmee kan niet op grond van het bestemmingsplan op voorhand worden vastgesteld welk handelen als gebruik in strijd met dat plan wordt aangemerkt. Het plan is in zoverre rechtsonzeker.

Artikel 73, lid 73.3, bepaalt voor zover hier van belang dat het college van burgemeester en wethouders "bij het toestaan van bouwwerken en werken en werkzaamheden rekening houdt met de specifieke bescherming en instandhouding van de Natura 2000-gebieden door het voorkomen van significant negatieve aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden, zodanig dat er geen strijd met de Nbw zal zijn". Deze bepaling laat zich, ondanks het opschrift "coördinatiebepaling", moeilijk anders lezen dan als een opdracht aan het college van burgemeester en wethouders om op een zodanige manier gebruik te maken van de het college op grond van de Wabo en het bestemmingsplan toekomstige bevoegdheden, dat strijd met de Nbw wordt voorkomen. De bepaling bevat daarmee een, voor het college bindende, instructienorm die een resultaatsverplichting inhoudt en tegelijkertijd een dwingende toetsingsgrond voor omgevingsvergunningen die bij het college worden aangevraagd en die zien op activiteiten waarvoor het plan regels stelt. De bepaling verzet zich er immers tegen dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor een handeling die in strijd zou zijn met bepalingen in de Nbw. Hier doet zich de vraag voor of een dergelijke regeling acceptabel is, gezien tegen de achtergrond van de artikelen 47 en volgende en in het bijzonder artikel 47b, eerste lid, van de Nbw. Uit die artikelen volgt immers dat een omgevingsvergunning die betrekking heeft op projecten of andere handelingen waarvoor een vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw nodig is, alleen wordt verleend als het bestuursorgaan dat bevoegd

is te beslissen op een aanvraag om een dergelijke vergunning heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft; dit is het zogenoemde "aanhaken", dat is geregeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo. Op grond van deze regeling is het bevoegd gezag voor een eventuele vergunning op grond van de Nbw, doorgaans het college van gedeputeerde staten, bevoegd te beslissen over de verlening van een verklaring van geen bedenkingen en daarmee verantwoordelijk voor de beoordeling of de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd in overeenstemming is met de Nbw. De regeling in het bestemmingsplan heeft echter als strekking die toetsing ook door het college van burgemeester en wethouders te laten verrichten. Nu die toetsing in het stelsel van de Wabo en de Nbw is voorbehouden aan het bevoegd gezag op grond van die laatstgenoemde wet, verdraagt artikel 73, lid 73.3, zich naar het oordeel van de Afdeling niet met artikel 47b van de Nbw en artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo.

Met betrekking tot het standpunt van de raad dat ook aan de specifieke gebruiksverboden van artikel 3, lid 3.5, aanhef en onder u, artikel 4, lid 4.5, aanhef en onder v, en artikel 6, lid 6.4, aanhef en onder j, de zekerheid kan worden ontleend dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken zal optreden doordat deze verboden in de weg staan aan gebruik voor meer dan de bestaande veestapel, overweegt de Afdeling het volgende. Een aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen, ten behoeve van de uitbreiding van de stalruimte ten opzichte van de bestaande oppervlakte, zal moeten worden verleend voor zover een dergelijke aanvraag past binnen de agrarische bestemming (bestemmingsomschrijving) en de bouwregels, zoals opgenomen in de artikelen 3, 4 en 6 van de planregels. Ook als een dergelijke vergunning is verleend zal het gebruiksverbod in beginsel kunnen worden tegengeworpen aan de vergunninghouder. Voor zover een uitbreiding van de veestapel juridisch is uitgesloten hoeft daarmee, in algemene zin, voor het te verrichten onderzoek geen rekening te worden gehouden. Als het plan een bepaalde vorm van gebruik verbiedt is immers in zoverre geen sprake van een plan dat de natuurlijke habitats of habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kan verslechteren, zoals bedoeld in artikel 19j, eerste lid. In het nu voorliggende geval is echter van belang dat de gebruiksverboden uitbreiding van de bestaande veestapel niet zonder meer verbieden, maar alleen voor zover een dergelijke uitbreiding leidt tot een toename van ammoniakemissie, als de kwaliteit van de natuurlijke habitat en habitatsoorten bij gevolg kan verslechteren of er een significant effect kan zijn op de kwalificerende soorten van een Natura 2000-gebied. Met deze bewoordingen is, zo begrijpt de Afdeling, kennelijk bedoeld aan te sluiten bij de bewoordingen van artikel 19j, eerste lid. Het gevolg van de door de raad gekozen regeling is dat de beoordeling of, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken gebieden, verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan optreden of zich een significant verstoring effect kan voordoen op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, plaatsvindt bij de beoordeling of wordt gehandeld in strijd met het gebruiksverbod, waarbij met name kan worden gedacht aan de vraag of wel of niet handhavend kan of moet worden opgetreden. Omdat het college van burgemeester en

wethouders bevoegd is tot handhaving van de regels van een bestemmingsplan, vindt in een dergelijk geval de beoordeling of de zojuist bedoelde effecten zich zullen kunnen voordoen plaats door dat college. Uit de bewoordingen van artikel 19j, eerste, tweede en derde lid, volgt echter dat de daar bedoelde beoordelingen moeten worden verricht voordat het desbetreffende plan wordt vastgesteld, en dat ze moeten worden verricht door het bestuursorgaan dat bevoegd is het besluit tot vaststelling te nemen; in het geval van een bestemmingsplan dus door de raad. De beoordeling of het plan enig verslechterend of verstoring effect kan hebben, de beoordeling of het plan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben, en de beoordeling of de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, kunnen derhalve niet pas plaatsvinden bij de toepassing van het gebruiksverbod. Verder geldt het gebruiksverbod volgens de juist aangehaalde artikelen voor "uitbreiding van de bestaande veestapel". Op grond van artikel 1 van de planregels moet onder "bestaande veestapel" ten aanzien van het gebruik van gebouwen en overkappingen ten behoeve van het houden van vee worden verstaan: bestaand ten tijde van de peildatum bepaald bij of krachtens de Nbw. Welke datum concreet wordt bedoeld – meer specifiek: of het gaat om de peildatum voor "bestaand gebruik" in artikel 1, aanhef en onder m, van de Nbw van 31 maart 2010, of bijvoorbeeld om de referentiedatum waarnaar wordt verwezen in artikel 19kd, eerste en derde lid, van die wet (in veel gevallen 7 december 2004) wordt hiermee niet duidelijk. Evenmin wordt duidelijk hoe de omvang van de "bestaande" veestapel wordt bepaald (bijvoorbeeld of wordt aangesloten bij eventuele verleende vergunningen, dan wel wordt gekeken hoeveel vee feitelijk aanwezig is). Gelet hierop is de definitie naar het oordeel van de Afdeling in hoge mate rechtsonzeker omdat de invulling van "bestaande veestapel" bepalend is voor de strekking van de specifieke gebruiksverboden geldt hetzelfde voor die bepalingen.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het plan, voor zover het betreft artikel 69, onder g, van de planregels, is vastgesteld in strijd met artikel 57, eerste en vierde lid, van de Nbw en met het rechtszekerheidsbeginsel. Verder is het plan voor zover het betreft artikel 73, lid 73.3, van de planregels vastgesteld in strijd met artikel 47b van de Nbw en met artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo. Voor zover het betreft de artikelen 3, lid 3.5, aanhef en onder u, 4, lid 4.5, aanhef en onder v, en 6, lid 6.4, aanhef en onder j, is het plan vastgesteld in strijd met artikel 19j, eerste, tweede en derde lid, van de Nbw en met het rechtszekerheidsbeginsel. De beroepen zijn gegrond. Het plan dient, voor zover het de juistgenoemde bepalingen betreft, te worden vernietigd.

Gezien de bevindingen in de passende beoordeling en de aanvulling daarop volgt uit de vernietiging van de desbetreffende planonderdelen dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat hij de zekerheid heeft verkregen dat het plan, voor zover het voorziet in uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven, niet zal leiden tot

aantasting van de natuurlijke kenmerken van de in de omgeving van het plangebied gelegen Natura 2000-gebieden.

Uitspraak in het geding tussen:

[...]

en

de raad van de gemeente Westerveld,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 5 juli 2012 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Westerveld" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], de Vereniging van Bungaloweigenaren en [appellant sub 2A], [appellante sub 3], [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 5], [appellant sub 6], [appellante sub 7] en anderen, [appellanten sub 8], [appellanten sub 9], [appellante sub 10], Milieudefensie, [appellant sub 12], [appellant sub 13] en anderen, [appellante sub 14] en anderen, [appellant sub 15], [appellante sub 16] en anderen en [appellant sub 17] beroep ingesteld.

[...]

Bij besluit van 2 juli 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, Reparatieplan 2013" (hierna: het reparatieplan) vastgesteld. De Afdeling heeft het onderzoek heropend en partijen in de gelegenheid gesteld hun zienswijze te geven op het besluit van 2 juli 2013. Enkele partijen hebben van deze gelegenheid gebruik gemaakt.

De Afdeling heeft de zaak op een nadere zitting behandeld op 9 april 2014. Verscheidene partijen zijn, in persoon dan wel bijgestaan of vertegenwoordigd door een gemachtigde, daar verschenen. De raad werd op deze zitting vertegenwoordigd door J. Kamping.

Overwegingen

Toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een plan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die hij 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.

De bestreden besluiten

2. Het bestemmingsplan "Buitengebied" biedt een actuele juridisch-planologische regeling voor het buitengebied van Westerveld. Het plan is in hoofdzaak conserverend

van aard, maar biedt in bepaalde mate uitbreidingsmogelijkheden voor de in het plangebied gevestigde veehouderij-bedrijven.

3. Op 2 juli 2013 heeft de raad het reparatieplan vastgesteld, omdat was gebleken dat enkele ten opzichte van het ontwerpbestemmingsplan aangebrachte wijzigingen niet juist in het bestemmingsplan waren verwerkt. Ook zijn ambtshalve nog enkele kleinere wijzigingen aangebracht. De wijzigingen die het reparatieplan bevat ten opzichte van het oorspronkelijke bestemmingsplan zijn – op een enkele uitzondering na – niet bedoeld om alsnog tegemoet te komen aan de ingestelde beroepen.

De beroepen voor zover gericht tegen het reparatieplan

4. Ingevolge artikel 6:19, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) heeft het bezwaar of beroep van rechtswege mede betrekking op een besluit tot intrekking, wijziging of vervanging van het bestreden besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben. Ten aanzien van de beroepen die zijn gericht tegen onderdelen van het bestemmingsplan "Buitengebied" die het reparatieplan beoogt te wijzigen merkt de Afdeling het reparatieplan aan als een besluit als bedoeld in artikel 6:19, eerste lid, van de Awb; dit betreft de beroepen van alle appellanten met uitzondering van [appellant sub 6], [appellante sub 10], [appellant sub 12] en [appellant sub 13] en anderen. Om te kunnen beoordelen in hoeverre er nog belang bij bestaat dat de bedoelde beroepen mede betrekking hebben op het reparatieplan, ziet de Afdeling zich gesteld voor de vraag welke planologische regeling geldt voor de binnen het plangebied gelegen gronden na de inwerkingtreding van dat plan. Naar aanleiding daarvan overweegt zij het volgende.

4.1. Het reparatieplan bestaat uit een aantal artikelen met planregels en een verbeelding en is voorzien van een toelichting. De regels hebben betrekking op de bestemmingen "Agrarisch - 1" (artikel 2 van het reparatieplan), "Agrarisch - 2" (artikel 3), "Bos - 1", "Bos - 2" en "Natuur" (artikel 4), "Recreatie - 3" (artikel 5), "Recreatie - 4" (artikel 6), "Wonen" (artikel 7), "Waarde - Archeologie 1" en "Waarde - Archeologie 2" (artikel 8) en op bepaalde algemene aanduidingsregels (artikel 9). De artikelen 2, 4, 5 en 8 zijn geformuleerd als wijzigingsopdracht voor de daarmee corresponderende artikelen in het bestemmingsplan "Buitengebied". De andere artikelen bevatten volledig uitgeschreven bestemmingsregelingen voor "Agrarisch - 2" (artikel 3), "Recreatie - 4" (artikel 6) en "Wonen" (artikel 7).

Op de digitale verbeelding van het reparatieplan is de plangrens aangegeven, die samenvalt met de plangrens van het bestemmingsplan "Buitengebied". Aan het grootste deel van de binnen het plangebied gelegen gronden is op de verbeelding geen bestemming toegekend; bestemmingen en aanduidingen zijn slechts opgenomen voor een beperkt aantal specifieke locaties. Vergelijking van de verbeelding bij het reparatieplan met de bij dat plan behorende regels maakt duidelijk dat de artikelen met een volledig uitge-

schreven bestemmingsregeling betrekking hebben op de bestemmingen die in het reparatieplan worden toegekend.

4.2. De toelichting bij het reparatieplan vermeldt dat met de vaststelling van dat plan geen inhoudelijke wijzigingen zijn beoogd ten opzichte van de regeling in het bestemmingsplan "Buitengebied", en dat het gaat om ondergeschikte aanpassingen die geen gevolgen hebben voor opbouw en inhoud van het bestemmingsplan. Verder volgt uit de toelichting dat een belangenafweging achterwege is gelaten, omdat de raad van mening is dat met de wijzigingen geen belangen worden geschaad.

Ter zitting is van de zijde van de raad uiteengezet dat met het reparatieplan uitsluitend is beoogd bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied" opgetreden fouten te herstellen. De bepalingen in het reparatieplan die een volledig uitgeschreven bestemmingsregeling bevatten, zoals met betrekking tot "Agrarisch - 2" en "Wonen", zijn uitsluitend opgenomen omdat de raad ervan uitging dat een bestemmingsplan behalve een verbeelding ook de daarbij behorende regels moet bevatten. Beoogd is de in het reparatieplan opgenomen bestemmingsregelingen voor deze bestemmingen gelijklozend te laten zijn met de bestemmingsregelingen die gelden op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied".

4.3. Voor de gronden waarvoor in het reparatieplan bestemmingen zijn opgenomen komen die bestemmingen sinds de inwerkingtreding van het reparatieplan in de plaats van de bestemmingen die zijn toegekend in het bestemmingsplan "Buitengebied". Dit betreft onder meer een aantal gronden van [appellante sub 7] en anderen nabij het perceel [locatie 1] te Wapserveen, waaraan in het bestemmingsplan "Buitengebied" de bestemming "Natuur" was toegekend en die in het reparatieplan zijn bestemd als "Agrarisch - 2". Met de toekenning van die laatste bestemming is de eerder, in het bestemmingsplan "Buitengebied", toegekende bestemming "Natuur" komen te vervallen. Voor zover de gronden in het reparatieplan een nieuwe bestemming hebben gekregen geldt daarvoor uiteraard de planregeling die is opgenomen in de bijbehorende regels van dat plan; met betrekking tot de juistgenoemde gronden aan het [locatie 1] te Wapserveen is dat dus de regeling die artikel 3 van het reparatieplan bevat voor de bestemming "Agrarisch - 2".

4.4. Onduidelijk is echter welke bestemmingsregeling geldt voor de gronden waaraan in het reparatieplan geen nieuwe bestemming is toegekend. Gezien de toelichting bij het reparatieplan en de nadere uitleg van de raad ter zitting gaat de Afdeling ervan uit dat is beoogd voor die gronden de bestemming te handhaven die daaraan is toegekend in het bestemmingsplan "Buitengebied", en dat verder is beoogd voor deze gronden de bestemmingsregeling van dat plan te laten gelden, met – voor zover van toepassing – de wijzigingen die in de planregels van het reparatieplan zijn verwoord. In het reparatieplan, waarvan het plangebied samenvalt met dat van het bestemmingsplan "Buitengebied" en dat daardoor voor het hele gebied als de meest recente planologische regeling heeft te gelden, is dat echter niet uit-

drukkelijk vastgelegd. Dit betekent dat in zoverre onduidelijkheid bestaat over de vraag welke bestemmingen gelden voor de desbetreffende gronden, en welke regels daarop van toepassing zijn.

Dat het plangebied van het reparatieplan samenvalt met dat van het bestemmingsplan "Buitengebied" heeft verder gevolgen voor de bestemmingen "Agrarisch - 2", "Recreatie - 4" en "Wonen", waarvoor zowel het reparatieplan als het bestemmingsplan "Buitengebied" volledig uitgeschreven regelingen bevatten. Zoals hiervoor werd overwogen zijn de bepalingen in het reparatieplan voor die bestemmingen in ieder geval van toepassing voor die gronden in het plangebied waarvoor de bestemming is toegekend in het reparatieplan. Voor de overige gronden met diezelfde bestemming is – gezien het voorgaande – onduidelijk welke bestemmingsregeling geldt. Bedoeld is de bestemmingsregeling te laten gelden die bij de desbetreffende bestemming hoort op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied". Dat zou echter betekenen dat binnen één plangebied twee verschillende regelingen voorkomen met betrekking tot dezelfde bestemming. Voor de bestemming "Wonen" zou dit betekenen dat artikel 7 van de regels van het reparatieplan geldt voor de gronden die in het reparatieplan zelf zijn aangewezen voor "Wonen", terwijl artikel 53 van de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied" blijft gelden voor de gronden die die bestemming hebben op grond van dat plan. Voor de bestemmingen "Agrarisch - 2" en "Recreatie - 4" geldt hetzelfde. Uit een oogpunt van inzichtelijkheid van de geldende planregeling voor de in het plangebied gelegen gronden is deze situatie onwenselijk, te meer omdat de gewijzigde artikelen inhoudelijk op belangrijke punten van elkaar verschillen. Bij vergelijking van artikel 7 van het reparatieplan met artikel 53 van het bestemmingsplan "Buitengebied" komt immers naar voren dat de doeleindomschrijving van de bestemming "Wonen" zodanig is beperkt dat aanduidingen voor onder meer "caravanstalling", "stotterinstituut", "kantoor", "kwekerijbedrijf" en "paardenhouderij" in artikel 7 van het reparatieplan niet langer voorkomen. Een vergelijkbaar verschil doet zich voor bij de bestemming "Agrarisch - 2", waar in artikel 3 van het reparatieplan ten opzichte van artikel 4 van het bestemmingsplan "Buitengebied" de regeling voor de aanduiding "vulpunt LPG" niet meer in de regels voorkomt. Anders dan de raad voor ogen heeft gestaan, zijn er dus wel degelijk inhoudelijke verschillen tussen het reparatieplan en het bestemmingsplan "Buitengebied".

5. Nu het reparatieplan niet is vastgesteld in overeenstemming met de bedoeling van de raad, moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre is genomen in strijd met artikel 3:2 van de Awb. Verder kan naar het oordeel van de Afdeling uit verbeelding en planregels van het reparatieplan, bezien in onderlinge samenhang alsmede in samenhang met de verbeelding en regels van het bestemmingsplan "Buitengebied", niet met voldoende mate van zekerheid worden afgeleid welke planregeling voor de binnen het plangebied vallende gronden geldt. Deze onduidelijkheid staat in de weg aan een inhoudelijke beoordeling

van de beroepen, voor zover zij op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb mede tegen het reparatieplan zijn gericht. Het plan is gezien het voorgaande vastgesteld in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Voor zover zij mede zijn gericht tegen het reparatieplan zijn de beroepen van [appellant sub 1], de Vereniging van Bungaloweigenaren en [appellant sub 2A], [appellante sub 3], [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 5], [appellante sub 7] en anderen, [appellanten sub 8], [appellanten sub 9], Milieudefensie, [appellante sub 14] en anderen, [appellant sub 15], [appellante sub 16] en [appellant sub 17] gegrond. Gezien de onderlinge samenhang van de verschillende onderdelen ervan komt het gehele reparatieplan voor vernietiging in aanmerking.

5.1. Met het oog op verdere besluitvorming wijst de Afdeling er, mogelijk ten overvloede, op dat de hiervoor gesignaleerde onduidelijkheid in belangrijke mate is veroorzaakt door de keuze van de raad om in één reparatieplan, waarvan het plangebied geheel samenvalt met dat van het bestemmingsplan "Buitengebied", enerzijds het herstel van fouten in de regels van dat plan en anderzijds het toekennen van andere bestemmingen aan sommige in dat plan begrepen gronden te willen regelen. Herstel van fouten in de regels van het bestemmingsplan "Buitengebied" dient logischerwijze te gebeuren in een plan waarvan het plangebied samenvalt met dat van het oorspronkelijke bestemmingsplan. Voor de toekenning van nieuwe bestemmingen aan gronden die in het bestemmingsplan "Buitengebied", naar later inzicht van de raad, niet de juiste bestemming hebben gekregen, is het echter niet nodig een plan op te stellen dat van toepassing is binnen het gehele plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied". Daarvoor volstaat een plan waarvan het plangebied is beperkt tot de gronden waarvan de bestemming wordt gewijzigd. Op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) dienen in een dergelijk plan, behalve de aanwijzing van bestemmingen, ook de regels met betrekking tot die bestemmingen te zijn vastgelegd, maar daarbij kan uiteraard waar nodig worden verwezen naar de regels van het oorspronkelijke bestemmingsplan.

[...]

Paardrijbakken

32. [appellant sub 4] en anderen kunnen zich niet verenigen met de in het plan opgenomen mogelijkheid om door middel van een omgevingsvergunning af te wijken van de bepalingen van het plan met het oog op het realiseren van een paardrijbak op het perceel [locatie 10] te Uffelte. In dit verband voeren zij aan dat het realiseren van een paardrijbak op dat perceel, dat direct grenst aan de camping, zal leiden tot hinder voor de campinggasten en tot beperkingen in de bedrijfsvoering. Volgens hen heeft de raad de consequenties voor het milieu van het toestaan van paardrijbakken op korte afstand van woningen ten onrechte niet onderzocht door middel van een milieueffectrapportage. Voorts vrezen zij negatieve gevolgen voor de flora en fauna vanwege de mogelijkheid tot het realiseren van lichtmasten en inbreuk op de landschappelijke waarden door de toegestane maat-

voering van de paardrijbakken. Bovendien zullen er volgens hen meer paardrijbakken kunnen worden gerealiseerd doordat in het plan wegen aan de openbaarheid worden onttrokken.

[appellant sub 4] en anderen betogen verder dat het criterium dat de omgevingsvergunning alleen kan worden verleend als de paardrijbak geen onevenredige hinder veroorzaakt voor woningen van derden in strijd is met de rechtszekerheid. Verder zijn de planregels volgens hen onvolledig, omdat een toetsingskader voor realisering van paardrijbakken in de buurt van campings ontbreekt.

32.1. De raad wijst op de voorwaarden waaraan ingevolge de planregels dient te worden voldaan bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning ten behoeve van de aanleg van een paardrijbak. Deze voorwaarden bieden volgens de raad, in samenhang met de rechtsmiddelen die openstaan tegen een omgevingsvergunning, voldoende rechtszekerheid en waarborg voor een goede afweging van de betrokken belangen. De raad stelt zich op het standpunt dat een specifiek toetsingskader voor paardrijbakken in de buurt van campings niet nodig is, omdat het plan als voorwaarde stelt dat de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden niet mogen worden beperkt.

32.2. Het zuidelijke gedeelte van het perceel [locatie 10] te Uffelte heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied" de bestemming "Wonen". Voor het overige heeft het perceel, voor zover hier van belang, de bestemming "Agrarisch - 2".

Ingevolge artikel 53, lid 53.1, aanhef en onder a, van de planregels, zijn de voor "Wonen" aangewezen gronden onder meer bestemd voor woonhuizen, aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen, en de daarbij behorende tuinen, erven en terreinen. Ingevolge artikel 4, lid 4.1, aanhef en onder a, zijn de voor "Agrarisch - 2" aangewezen gronden onder meer bestemd voor het agrarisch grondgebruik.

Ingevolge lid 53.4, aanhef en onder j, wordt tot een met de bestemming strijdig gebruik in ieder geval gerekend het gebruik van gronden ten behoeve van de aanleg van een paardrijbak met de daarbij behorende bouwwerken, anders dan waarvoor in het verleden planologische medewerking is verleend. Ingevolge artikel 53.5, aanhef en onder e, kan bij omgevingsvergunning van het bepaalde in lid 53.4 onder j worden afgeweken in die zin dat gronden, voorzover gelegen binnen het bestemmingsvlak, worden gebruikt voor de aanleg van een paardrijbak ten behoeve van het eigen hobbymatige gebruik met de daarbij behorende bouwwerken, mits wordt voldaan aan een aantal nader aangeduide voorwaarden. Artikel 4, lid 4.5, aanhef en onder s, en lid 4.6, aanhef en onder g, bevatten een vergelijkbare regeling voor de aanleg van een paardrijbak op de gronden met de bestemming "Agrarisch - 2".

32.3. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen: a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu; b. ten aanzien waarvan het

bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het tweede lid van dat artikel worden ter zake van de activiteiten bedoeld in het eerste lid bij de maatregel de categorieën van plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Een plan wordt slechts aangewezen indien het plan het kader vormt voor een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid.

Ingevolge het derde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder a, de categorieën van besluiten aangewezen bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge het vierde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

De aanwijzing van activiteiten, categorieën van plannen en categorieën van besluiten als bedoeld in dit artikel heeft plaatsgevonden in het Besluit milieueffectrapportage.

Ingevolge artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt een milieueffectrapport gemaakt bij de voorbereiding van een op grond van een wettelijke of bestuursrechtelijke bepaling verplicht vast te stellen plan waarvoor, in verband met een daarin opgenomen activiteit, een passende beoordeling moet worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw).

32.4. Bij de voorbereiding van het bestemmingsplan "Buitengebied" is een milieueffectrapport voor plannen (hierna: planmer) gemaakt, omdat het plan het kader vormt voor een besluit waarvoor op grond van artikel 7.2, derde of vierde lid, van de Wet milieubeheer een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Zoals uit die bepalingen blijkt kan een dergelijk besluit slechts betrekking hebben op een activiteit als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van die wet. Daarnaast is een planmer gemaakt omdat, in verband met een daarin opgenomen activiteit, voor het plan een passende beoordeling moest worden gemaakt op grond van artikel 19j, tweede lid, van de Nbw.

De aanleg van paardrijbakken voor hobbymatig gebruik, zoals mogelijk gemaakt in het plan, kan niet worden gebracht onder een van de activiteiten die zijn bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, en die zijn aangewezen in het Besluit milieueffectrapportage. Verder hebben [appellant sub 4] en anderen gesteld noch aannemelijk gemaakt dat de aanleg van paardrijbakken op zichzelf gezien een activiteit is die zodanige gevolgen zou kunnen hebben voor de Natura 2000-gebieden in en om het plangebied dat mede daarom een passende beoordeling, en dus op grond van artikel 7.2a,

eerste lid, een planmer, zou moeten worden opgesteld. Ten aanzien van de activiteiten die wel aanleiding hebben gegeven voor het maken van een planmer – te weten de uitbreiding van veehouderijen, functiewijziging ten behoeve van natuur en de aanleg van kampeer- en recreatievoorzieningen – bestond, gezien de eisen die artikel 7.7, eerste lid, van de Wet milieubeheer stelt aan de inhoud van een planmer, geen aanleiding om, behalve de gegevens over de milieueffecten van die activiteiten, ook de gevolgen voor het milieu van de in het plan opgenomen mogelijkheden voor de aanleg van paardrijbakken daarin aan de orde te stellen.

Gezien het voorgaande heeft de raad geen aanleiding hoeven zien de milieugevolgen van de mogelijkheden voor de aanleg van een paardrijbak, zoals voorzien in artikel 53 en artikel 4 van de planregels, te betrekken bij het opstellen van de planmer.

[...]

De beroepen van Milieudefensie en [appellant sub 15]

[...]

50. De beroepen van Milieudefensie en [appellant sub 15] betreffen de gevolgen van het plan, en in het bijzonder de mogelijkheden die het biedt voor uitbreiding van agrarische bedrijven, voor de in de omgeving gelegen Natura 2000-gebieden.

Milieudefensie betoogt dat de raad, gezien de inhoud van het opgestelde milieueffectrapport en van de passende beoordeling, ten onrechte heeft geconcludeerd dat geen sprake zal zijn van significante negatieve effecten voor de Natura 2000-gebieden, en dat het plan om die reden is vastgesteld in strijd met de Nbw. Zij wijst erop dat uit de passende beoordeling volgt dat als gevolg van het plan verhoogde stikstofdeposities zijn te verwachten op habitattypen die daarvoor gevoelig zijn. Naar haar mening is met de in artikel 73, lid 73.3, van de planregels opgenomen coördinatie-regeling en de specifieke gebruiksverboden van artikel 3, lid 3.5, onder u, artikel 4, lid 4.5, onder v, en artikel 6, lid 6.4, onder j, onvoldoende verzekerd dat geen nadelige gevolgen voor de natuurlijke kenmerken in de Natura 2000-gebieden zullen optreden, onder meer doordat niet is voorzien in een cumulatieve beoordeling van de ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt. Bovendien maakt het plan in artikel 3, lid 3.6, onder g, artikel 4, lid 4.6, onder h, en artikel 6, lid 6.5, onder e, afwijking van de bedoelde gebruiksverboden mogelijk, aldus Milieudefensie.

Ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheden opgenomen in artikel 3, lid 3.8, aanhef en onder d, sub 1 en 2, van de planregels, betogen Milieudefensie en [appellant sub 15] dat de effecten van vergroting van de agrarische bedrijfskavel van 2 hectare naar 3 hectare en een oppervlakte van 12.000 m² aan bedrijfsgebouwen die deze wijzigingsbevoegdheid mogelijk maakt onvoldoende zijn onderzocht. Vergroting van agrarische bedrijfskavels tot 3 hectare is naar zij stellen

in strijd met artikel 3.23 van de provinciale omgevingsverordening en het provinciaal beleid, zoals neergelegd in de Omgevingsvisie Drenthe. Verder is in de gemaakte passende beoordeling volgens [appellant sub 15] ten onrechte niet uitgegaan van de wijzigingsbevoegdheid zoals opgenomen in het plan, maar van de wijzigingsbevoegdheid zoals opgenomen in het ontwerpplan, waarmee in plaats van 12.000 m² ten hoogste 10.000 m² aan bebouwing kon worden toegestaan.

Met betrekking tot de intensieve veehouderij van [appellante sub 16], gevestigd aan de [locatie 14] te Nijensleek, betoogt Milieudefensie dat aan dat bedrijf ten onrechte een agrarische bedrijfskavel van 2,5 hectare is toegekend. Dit is volgens Milieudefensie eveneens in strijd met artikel 3.23 van de omgevingsverordening en de omgevingsvisie. Verder is volgens Milieudefensie voor het bedrijf de noord-westelijke perceelsgrens niet juist ingetekend op de verbeelding. Milieudefensie betoogt dat het verhogen van de maximale bedrijfskavelgrootte leidt tot ongewenste ruimtelijke effecten, en dat dit onvoldoende is betrokken in de belangenafweging van de raad. Volgens [appellant sub 15] is ten onrechte een te grote agrarische bedrijfskavel toegekend en ligt hieraan geen passende beoordeling ten grondslag, zodat het plan ook op dit punt in strijd is met de Nbw. Voorts is de aanvaardbaarheid van de cumulatieve geuremissies en gezondheidsrisico's onvoldoende beoordeeld, aldus [appellant sub 15].

50.1. De raad stelt dat het plan voldoende zekerheid biedt dat de natuurlijke kenmerken van de nabijgelegen Natura 2000-gebieden als gevolg van het plan niet zullen worden aangetast. Hij verwijst naar de door Grontmij opgestelde rapporten "Milieueffectrapport bestemmingsplan Buitengebied Westerveld" en "Passende beoordeling bestemmingsplan Buitengebied gemeente Westerveld" van 12 april 2011 en de eveneens door Grontmij opgestelde notitie "Plan-MER bestemmingsplan Buitengebied Westerveld: Aanvulling" van 4 november 2011.

Met betrekking tot het bedrijf aan de [locatie 14] te Nijensleek stelt de raad dat wordt voldaan aan de geldende milieu- en natuurwetgeving. De raad verwijst naar de onherroepelijke vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor het bedrijf. Volgens de raad biedt de Omgevingsvisie Drenthe, onder voorwaarden, de mogelijkheid om een bouwblok tot 2 hectare toe te kennen. Voorts is ten behoeve van het perceel [locatie 14] volgens de raad in het verleden gebruik gemaakt van een vrijstelling op grond waarvan het bouwblok aan één zijde met 25 meter wordt overschreden.

50.2. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw, 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, de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan verslechteren of een significant verstorend effect kan hebben op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, ongeacht de beperkingen die terzake in het wettelijk voor-

schrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied.

Ingevolge het tweede lid maakt het bestuursorgaan 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 instandhoudingsdoelstelling van dat gebied.

Ingevolge het derde lid, gelezen in samenhang met artikel 19g, mag het plan alleen dan worden vastgesteld indien het bestuursorgaan uit de passende beoordeling de zekerheid heeft verkregen dat de natuurlijke kenmerken van het Natura 2000-gebied niet worden aangetast.

50.3. De beroepen zien in het bijzonder op de planregeling voor de gronden met de bestemming "Agrarisch - 1", "Agrarisch - 2" en "Agrarisch - Paardenhouderij", zoals verwoord in de artikelen 3, 4 en 6 van de planregels.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, en artikel 4, lid 4.1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - 1" respectievelijk "Agrarisch - 2" aangewezen gronden, voor zover hier van belang, bestemd voor het agrarisch, deels grondgebonden en deels niet-grondgebonden grondgebruik.

Ingevolge artikel 6, lid 6.1, zijn de voor "Agrarisch - Paardenhouderij" aangewezen gronden onder meer bestemd voor bedrijfsgebouwen en overkappingen ten behoeve van gebruiksgericte paardenhouderijen, al dan niet in combinatie met een grondgebonden agrarische bedrijfsvoering of ondergeschikte manegeactiviteiten.

Ingevolge artikel 3, lid 3.2, onder 3.2.1, aanhef en onder a, respectievelijk artikel 4, lid 4.2, onder 4.2.1, en artikel 6, lid 6.2, onder 6.2.1, mogen op de desbetreffende gronden uitsluitend gebouwen en overkappingen ten behoeve van de ter plaatse gevestigde agrarische bedrijvigheid respectievelijk de ter plaatse gevestigde paardenhouderij worden gebouwd.

Ingevolge artikel 3, lid 3.5, aanhef en onder u, respectievelijk artikel 4, lid 4.5, aanhef en onder v, en artikel 6, lid 6.4, aanhef en onder j, wordt tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met de bestemming in ieder geval gerekend het gebruik van gebouwen en overkappingen ten behoeve van de uitbreiding van de bestaande veestapel waarbij een toename plaatsvindt van de ammoniakemissie vanaf het betreffende agrarische bedrijf, als de kwaliteit van de natuurlijke habitat en habitatsoorten bij gevolg kan verslechteren of er een significant effect kan zijn op de kwalificerende soorten van een Natura 2000-gebied.

Ingevolge artikel 3, lid 3.6, aanhef en onder g, respectievelijk artikel 4, lid 4.6, aanhef en onder h, en artikel 6, lid

6.5, aanhef en onder e, kan met een omgevingsvergunning worden afgeweken van de hiervoor bedoelde bepalingen over strijdig gebruik, in die zin dat bij een uitbreiding van de veestapel op een agrarisch bedrijf of een paardenhouderijbedrijf de ammoniakemissie toeneemt, mits bij gebruik van nieuwe stalruimte het in aanmerking komende beste beschikbare stalsysteem wordt toegepast om emissie van ammoniak te beperken en de toename van de ammoniakemissie wordt gecompenseerd door middel van mitigerende maatregelen, of anderszins wordt aangetoond dat de kwaliteit van de natuurlijke habitat en habitatsoorten bij gevolg niet zal verslechteren en er geen significant verstorend effect zal zijn op de kwalificerende soorten van een Natura 2000-gebied. Onder een mitigerende maatregel als hiervoor bedoeld wordt mede begrepen:

- compensatie door middel van een minimaal gelijkwaardige afname van de bestaande depositie op hetzelfde kwetsbare gebied, afkomstig van één of meer andere agrarische bedrijven;
- compensatie door middel van het realiseren van een minimaal gelijkwaardige vermindering van de kwetsbaarheid van de betreffende habitat, door het (doen) treffen van inrichting- en beheermaatregelen.

Ingevolge artikel 3, lid 3.8, aanhef en onder d, sub 1 en 2, van de planregels kan het college van burgemeester en wethouders het plan wijzigen in die zin dat een agrarische bedrijfskavel voorzien van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - agrarische bedrijfskavel niet-grondgebonden bedrijf" met inbegrip van het daarbinnen gelegen aaneengesloten bouwblok wordt vergroot, mits:

1. de oppervlakte van de agrarische bedrijfskavel met inbegrip van het daarbinnen gelegen aaneengesloten bouwblok wordt vergroot tot ten hoogste 3 hectare;
2. de gezamenlijke oppervlakte van de bedrijfsgebouwen en overkappingen ten hoogste 12.000 m² zal bedragen.

Ingevolge artikel 69, aanhef en onder g, wordt tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken met de gegeven bestemmingen in ieder geval gerekend het gebruik van gronden en bouwwerken waarvoor bij of krachtens de Nbw een vergunning is vereist en waarvoor deze vergunning niet is verleend, met dien verstande dat indien de Nbw wordt vervangen de nieuwe wetgeving hier gelezen moet worden in plaats van de Nbw.

Ingevolge artikel 73, lid 73.3, van de planregels zullen burgemeester en wethouders bij het toestaan van bouwwerken, werken en werkzaamheden rekening houden met de specifieke bescherming en instandhouding van de Natura 2000-gebieden, zoals die zijn weergegeven in bijlage 2 van de toelichting, door het voorkomen van significant negatieve aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden, zodanig dat er geen strijd met de Nbw zal zijn.

50.4. In de nabijheid van het plangebied liggen de Natura 2000-gebieden Drents-Friese Wold & Leggelderveld, Holtigerveld/Havelte-Oost, Dwingelderveld en De Wieden.

50.5. Vanwege de mogelijke gevolgen van het plan voor de Natura 2000-gebieden is een passende beoordeling verricht. Volgens de passende beoordeling van Grontmij van 12 april 2011 kan het plan, als gevolg van de uitbreiding van agrarische bedrijven die het mogelijk maakt, leiden tot aanmerkelijke stijging van stikstofdeposities op de Natura 2000-gebieden in de omgeving, waarbij de grootste toenames deels samenvallen met de meest gevoelige habitattypen. In de passende beoordeling wordt verder geconstateerd dat de bestaande achtergrondconcentratie hoger is dan de kritische depositiewaarde voor de aanwezige stikstofgevoelige habitats. In de aanvullende passende beoordeling van 4 november 2011 is hieraan toegevoegd dat indien agrarische bedrijven willen uitbreiden, dit voornamelijk emissieneutraal zal moeten plaatsvinden omdat anders sprake kan zijn van een significant effect op een Natura 2000-gebied. Het Toetsingsadvies over het milieueffectrapport en de aanvulling daarop met betrekking tot het bestemmingsplan "Buitengebied", uitgebracht op 22 december 2011 door de Commissie voor de milieueffectrapportage, vermeldt voorts dat in alle in het MER en de passende beoordeling onderzochte alternatieven de depositie van verzurende en vermestende stoffen op Natura 2000-gebieden toenemen ten opzichte van de huidige feitelijke situatie. Omdat de depositie van deze stoffen in de natuurgebieden al hoger dan de kritische depositiewaarde is, is aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden volgens het advies niet uit te sluiten. In de passende beoordeling wordt uiteindelijk echter geconcludeerd dat significante gevolgen voor Natura 2000-gebieden, ondanks de hiervoor beschreven bevindingen, niet zullen optreden, in het bijzonder doordat in het bestemmingsplan een coördinatie-regeling is opgenomen. Daarmee wordt bedoeld op de regeling die is vastgelegd in artikel 73, lid 73.3, van het plan, zoals hierboven weergegeven. Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat deze bepaling dragend is voor de conclusie dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast als gevolg van het plan.

50.6. Gezien de bestemmingsbepalingen en de bouwregels in de artikelen 3, 4 en 6 van de planregels, zoals hiervoor weergegeven, biedt het plan in beginsel mogelijkheden voor uitbreiding van de bebouwing ten behoeve van veehouderijen. Toename van de bebouwing ten behoeve van veehouderijen kan, in algemene zin, leiden tot uitbreiding van de veebezetting, tot een hogere ammoniakemissie en dus ook tot een hogere depositie van ammoniak op de betrokken Natura 2000-gebieden. Het is niet uitgesloten dat een dergelijke stijging van de depositie, als deze zich zou voordoen, leidt tot gevolgen van betekenis voor de habitats en soorten waarvoor de betrokken gebieden zijn aangewezen. Een planregeling die een toename van agrarische bedrijfsbebouwing mogelijk maakt is, in het licht van de artikelen 19j en volgende van de Nbw, dan ook alleen aanvaardbaar als is verzekerd dat ondanks die toename geen uitbreiding van de veebezetting zal plaatsvinden of op een

andere manier wordt verzekerd dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden zal optreden. De vraag zal dan ook moeten worden beantwoord of de in het plan vastgelegde regeling, en meer in het bijzonder de algemene gebruiksregel van artikel 69, onder g, de coördinatieregeling van artikel 73, lid 73.3, en de specifieke gebruiksverboden in de artikelen 3, 4 en 6, op dit punt de benodigde mate van zekerheid kunnen geven.

50.7. Ten aanzien van de algemene bepalingen in artikel 69, aanhef en onder g, en artikel 73, lid 73.3, en de vraag of deze bepalingen kunnen verzekeren dat het plan niet leidt tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden, overweegt de Afdeling het volgende.

50.8. Artikel 69, aanhef en onder g, merkt, kort gezegd, in algemene zin als strijdig gebruik aan "het gebruik van gronden en bouwwerken waarvoor bij of krachtens de Nbw een vergunning is vereist en waarvoor deze vergunning niet is verleend". Handelen zonder een vergunning op grond van de Nbw waar een dergelijke vergunning is vereist, is echter al verboden op grond van artikel 19d, eerste lid, van die wet. Het aanmerken van dergelijk handelen als strijdig gebruik levert dus een herhaling op van het verbod van artikel 19d, eerste lid, en heeft in zoverre beperkte toegevoegde waarde. De gekozen regeling leidt er echter wel toe dat bij een dergelijk handelen een handhavingsbevoegdheid ontstaat voor het college van burgemeester en wethouders, doordat dit college op grond van artikel 7.1, eerste lid, van de Wro, gelezen in samenhang met artikel 5.2, eerste lid, onder a, van de Wabo, bevoegd is tot handhavend optreden bij handelen in strijd met de gebruiksregels van een bestemmingsplan. Op grond van artikel 57, eerste en vierde lid, van de Nbw berust de bevoegdheid tot handhaving van het bij of krachtens die wet bepaalde echter bij de minister van Economische Zaken respectievelijk bij het college van gedeputeerde staten. Aangezien artikel 69 van de planregels ertoe leidt dat voor handelingen, verricht zonder een daartoe benodigde vergunning op grond van de Nbw, de bevoegdheid tot handhaving gelijktijdig bij verschillende bestuursorganen komt te liggen, wordt naar het oordeel van de Afdeling de regeling van het toezicht op de naleving zoals vastgelegd in artikel 57 van de Nbw op onaanvaardbare wijze doorkruist. Verder leidt de bepaling ertoe dat het antwoord op de vraag of een bepaalde handeling in strijd is met het bestemmingsplan afhankelijk wordt van de omstandigheid of er wel of niet een vergunning op grond van de Nbw is verleend. Daarmee kan niet op grond van het bestemmingsplan op voorhand worden vastgesteld welk handelen als gebruik in strijd met dat plan wordt aangemerkt. Het plan is in zoverre rechtsonzeker.

50.9. Artikel 73, lid 73.3, bepaalt voor zover hier van belang dat het college van burgemeester en wethouders "bij het toestaan van bouwwerken en werken en werkzaamheden rekening houdt met de specifieke bescherming en instandhouding van de Natura 2000-gebieden door het voorkomen van significant negatieve aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden, zodanig dat er geen strijd met de Nbw zal zijn". Deze bepaling laat zich, ondanks het opschrift "coördinatiebepaling", moeilijk anders lezen dan als een op-

dracht aan het college van burgemeester en wethouders om op een zodanige manier gebruik te maken van de het college op grond van de Wabo en het bestemmingsplan toekomstige bevoegdheden, dat strijd met de Nbw wordt voorkomen. De bepaling bevat daarmee een, voor het college bindende, instructienorm die een resultaatsverplichting inhoudt en tegelijkertijd een dwingende toetsingsgrond voor omgevingsvergunningen die bij het college worden aangevraagd en die zien op activiteiten waarvoor het plan regels stelt. De bepaling verzet zich er immers tegen dat een omgevingsvergunning wordt verleend voor een handeling die in strijd zou zijn met bepalingen in de Nbw.

Hier doet zich de vraag voor of een dergelijke regeling acceptabel is, gezien tegen de achtergrond van de artikelen 47 en volgende en in het bijzonder artikel 47b, eerste lid, van de Nbw. Uit die artikelen volgt immers dat een omgevingsvergunning die betrekking heeft op projecten of andere handelingen waarvoor een vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw nodig is, alleen wordt verleend als het bestuursorgaan dat bevoegd is te beslissen op een aanvraag om een dergelijke vergunning heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft; dit is het zogenoemde "aanhaken", dat is geregeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo. Op grond van deze regeling is het bevoegd gezag voor een eventuele vergunning op grond van de Nbw, doorgaans het college van gedeputeerde staten, bevoegd te beslissen over de verlening van een verklaring van geen bedenkingen en daarmee verantwoordelijk voor de beoordeling of de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning wordt aangevraagd in overeenstemming is met de Nbw. De regeling in het bestemmingsplan heeft echter als strekking die toetsing ook door het college van burgemeester en wethouders te laten verrichten. Nu die toetsing in het stelsel van de Wabo en de Nbw is voorbehouden aan het bevoegd gezag op grond van die laatstgenoemde wet, verdraagt artikel 73, lid 73.3, zich naar het oordeel van de Afdeling niet met artikel 47b van de Nbw en artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo.

50.10. Met betrekking tot het standpunt van de raad dat ook aan de specifieke gebruiksverboden van artikel 3, lid 3.5, aanhef en onder u, artikel 4, lid 4.5, aanhef en onder v, en artikel 6, lid 6.4, aanhef en onder j, de zekerheid kan worden ontleend dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken zal optreden doordat deze verboden in de weg staan aan gebruik voor meer dan de bestaande veestapel, overweegt de Afdeling het volgende.

Een aanvraag om omgevingsvergunning voor bouwen, ten behoeve van de uitbreiding van de stalruimte ten opzichte van de bestaande oppervlakte, zal moeten worden verleend voor zover een dergelijke aanvraag past binnen de agrarische bestemming (bestemmingsomschrijving) en de bouwregels, zoals opgenomen in de artikelen 3, 4 en 6 van de planregels. Ook als een dergelijke vergunning is verleend zal het gebruiksverbod in beginsel kunnen worden tegengeworpen aan de vergunninghouder. Voor zover een uitbreiding van de veestapel juridisch is uitgesloten hoeft daarmee, in algemene zin, voor het te verrichten onderzoek

geen rekening te worden gehouden. Als het plan een bepaalde vorm van gebruik verbiedt is immers in zoverre geen sprake van een plan dat de natuurlijke habitats of habitats van soorten in een Natura 2000-gebied kan verslechteren, zoals bedoeld in artikel 19j, eerste lid.

In het nu voorliggende geval is echter van belang dat de gebruiksverboden uitbreiding van de bestaande veestapel niet zonder meer verbieden, maar alleen voor zover een dergelijke uitbreiding leidt tot een toename van ammoniakemissie, als de kwaliteit van de natuurlijke habitat en habitatsoorten bij gevolg kan verslechteren of er een significant effect kan zijn op de kwalificerende soorten van een Natura 2000-gebied. Met deze bewoordingen is, zo begrijpt de Afdeling, kennelijk bedoeld aan te sluiten bij de bewoordingen van artikel 19j, eerste lid. Het gevolg van de door de raad gekozen regeling is dat de beoordeling of, gelet op de instandhoudingsdoelstellingen voor de betrokken gebieden, verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats en de habitats van soorten in dat gebied kan optreden of zich een significant verstoring effect kan voordoen op de soorten waarvoor het gebied is aangewezen, plaatsvindt bij de beoordeling of wordt gehandeld in strijd met het gebruiksverbod, waarbij met name kan worden gedacht aan de vraag of wel of niet handhavend kan of moet worden opgetreden. Omdat het college van burgemeester en wethouders bevoegd is tot handhaving van de regels van een bestemmingsplan, vindt in een dergelijk geval de beoordeling of de zojuist bedoelde effecten zich zullen kunnen voordoen plaats door dat college. Uit de bewoordingen van artikel 19j, eerste, tweede en derde lid, volgt echter dat de daar bedoelde beoordelingen moeten worden verricht voordat het desbetreffende plan wordt vastgesteld, en dat ze moeten worden verricht door het bestuursorgaan dat bevoegd is het besluit tot vaststelling te nemen; in het geval van een bestemmingsplan dus door de raad. De beoordeling of het plan enig verslechterend of verstoring effect kan hebben, de beoordeling of het plan afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben, en de beoordeling of de zekerheid is verkregen dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet worden aangetast, kunnen derhalve niet pas plaatsvinden bij de toepassing van het gebruiksverbod.

50.11. Verder geldt het gebruiksverbod volgens de juist aangehaalde artikelen voor "uitbreiding van de bestaande veestapel". Op grond van artikel 1 van de planregels moet onder "bestaande veestapel" ten aanzien van het gebruik van gebouwen en overkappingen ten behoeve van het houden van vee worden verstaan: bestaand ten tijde van de peildatum bepaald bij of krachtens de Nbw. Welke datum concreet wordt bedoeld - meer specifiek: of het gaat om de peildatum voor "bestaand gebruik" in artikel 1, aanhef en onder m, van de Nbw van 31 maart 2010, of bijvoorbeeld om de referentiedatum waarnaar wordt verwezen in artikel 19kd, eerste en derde lid, van die wet (in veel gevallen 7 december 2004) wordt hiermee niet duidelijk. Evenmin wordt duidelijk hoe de omvang van de "bestaande" veestapel wordt bepaald (bijvoorbeeld of wordt aangesloten bij

eventuele verleende vergunningen, dan wel wordt gekeken hoeveel vee feitelijk aanwezig is). Gelet hierop is de definitie naar het oordeel van de Afdeling in hoge mate rechtsonzeker omdat de invulling van "bestaande veestapel" bepalend is voor de strekking van de specifieke gebruiksverboden geldt hetzelfde voor die bepalingen.

51. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het plan, voor zover het betreft artikel 69, onder g, van de planregels, is vastgesteld in strijd met artikel 57, eerste en vierde lid, van de Nbw en met het rechtszekerheidsbeginsel. Verder is het plan voor zover het betreft artikel 73, lid 73.3, van de planregels vastgesteld in strijd met artikel 47b van de Nbw en met artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo. Voor zover het betreft de artikelen 3, lid 3.5, aanhef en onder u, 4, lid 4.5, aanhef en onder v, en 6, lid 6.4, aanhef en onder j, is het plan vastgesteld in strijd met artikel 19j, eerste, tweede en derde lid, van de Nbw en met het rechtszekerheidsbeginsel. De beroepen zijn gegrond. Het plan dient, voor zover het de juistgenoemde bepalingen betreft, te worden vernietigd.

51.1. Nu de gebruiksverboden niet in stand kunnen blijven geldt datzelfde voor de mogelijkheden die het plan biedt om daarvan af te wijken bij omgevingsvergunning, zoals voorzien in artikel 3, lid 3.6, aanhef en onder g, artikel 4, lid 4.6, aanhef en onder h, en artikel 6, lid 6.5, aanhef en onder e.

51.2. Gezien de bevindingen in de passende beoordeling en de aanvulling daarop, zoals hiervoor weergegeven onder 50.5, volgt uit de vernietiging van de hiervoor onder 51. weergegeven planonderdelen dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat hij de zekerheid heeft verkregen dat het plan, voor zover het voorziet in uitbreidingsmogelijkheden voor agrarische bedrijven, niet zal leiden tot aantasting van de natuurlijke kenmerken van de in de omgeving van het plangebied gelegen Natura 2000-gebieden. De Afdeling ziet daarin aanleiding om de artikelen 3, 4 en 6 van de planregels ook voor het overige te vernietigen wegens strijd met artikel 19j van de Nbw, evenals de plandelen met de bestemmingen "Agrarisch - 1", "Agrarisch - 2" en "Agrarisch - Paardenhouderij". Dit laatste betekent dat ook de aanduidingen die in het plan zijn toegekend aan gronden gelegen binnen deze plandelen komen te vervallen.

52. Nu artikel 3 van de planregels als geheel voor vernietiging in aanmerking komt vanwege strijd met artikel 19j van de Nbw, behoeft hetgeen is aangevoerd met betrekking tot de wijzigingsbevoegdheden die zijn opgenomen in artikel 3, lid 3.8, aanhef en onder d, sub 1 en 2, geen bespreking. Ook het betoog dat het plan in strijd is met de Omgevingsvisie Drenthe en de provinciale omgevingsverordening, voor zover daarin bij recht een bedrijfskavel van ongeveer 2,5 hectare is toegekend aan het bedrijf van [appellante sub 16], behoeft hier niet te worden besproken, aangezien met de vernietiging van het plandeel met de bestemming "Agrarisch - 1" ook de aanduidingen die op de gronden met die bestemming aanwezig zijn komen te vervallen. Met het oog op de verdere besluitvorming overweegt de Afdeling niettemin het volgende.

52.1. Ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 3, lid 3.8, aanhef en onder d, van de planregels, die ertoe strekt dat een agrarische bedrijfskavel voorzien van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - agrarische bedrijfskavel niet-grondgebonden bedrijf" met inbegrip van het daarbinnen gelegen aaneengesloten bouwblok wordt vergroot, is van belang dat de gezamenlijke oppervlakte van de bedrijfsgebouwen en overkappingen na toepassing van die bevoegdheid ten hoogste 12.000 m² mag bedragen. In de passende beoordeling is evenwel niet uitgegaan van een wijzigingsbevoegdheid ten behoeve van 12.000 m² aan gezamenlijke oppervlakte aan bedrijfsgebouwen, maar van 10.000 m², zoals was opgenomen in het ontwerpplan. Het vergroten van de maximale oppervlakte aan bebouwing kan leiden tot een grotere staloppervlakte, en daarmee tot meer vee en dus tot een hogere depositie op de betrokken Natura 2000-gebieden. Nu in zoverre niet, zoals vereist in artikel 19j van de Nbw, voor de vaststelling van het plan door het betrokken bestuursorgaan aan de hand van een passende beoordeling de zekerheid is verkregen dat het plan in zoverre niet zal leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken gebieden, is het plan ook wat de bedoelde wijzigingsbevoegdheid betreft vastgesteld in strijd met de genoemde bepaling.

De oplegnotitie "Passende beoordeling bestemmingsplan buitengebied gemeente Westerveld" van 25 februari 2013, die dateert van na de vaststelling van het plan, concludeert dat de verruiming van de wijzigingsbevoegdheid met zekerheid niet tot significant negatieve effecten op de Natura 2000-gebieden zal leiden doordat de verruiming van de wijzigingsbevoegdheid opgaat voor maximaal vijf bedrijven en doordat de specifieke gebruiksverboden ook van toepassing zijn op de wijzigingsbevoegdheid, zodat hiervan geen gebruik kan worden gemaakt tenzij wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden. Hieruit kan worden afgeleid dat de toepasselijkheid van deze gebruiksverboden doorslaggevend is voor de conclusie dat geen aantasting is te verwachten van de natuurlijke kenmerken. Nu de gebruiksverboden, zoals hiervoor werd overwogen, niet in overeenstemming zijn met artikel 19j van de Nbw, kan hetgeen in de aanvullende passende beoordeling wordt vermeld ten aanzien van de wijzigingsbevoegdheid geen grondslag bieden voor instandlating van de rechtsgevolgen.

53. Ten aanzien van het betoog van Milieudefensie en [appellant sub 15] dat de wijzigingsbevoegdheid die is opgenomen in artikel 3.8, aanhef en onder d, in strijd is met de provinciale omgevingsverordening en de Omgevingsvisie, merkt de Afdeling het volgende op.

53.1. Ten tijde van de vaststelling van het plan was het geldende beleid vastgelegd in de Omgevingsvisie Drenthe, vastgesteld op 2 juni 2010. Daarin staat dat een bouwblok van een intensieve niet-grondgebonden veehouderij bij uitbreiding 1,5 hectare bedraagt en bij uitzondering mag worden vergroot tot 2 hectare. In de provinciale omgevingsverordening, in de versie zoals die gold ten tijde van de vaststelling van het plan, staat in artikel 3.23, tweede en derde lid, dat een ruimtelijk plan een intensieve veehouderij

een bouwvlak met een omvang van ten hoogste 1,5 hectare geeft en onder voorwaarden kan voorzien in vergroting tot maximaal 2 hectare.

53.2. De raad stelt zich op het standpunt dat de systematiek en de terminologie in het plan afwijken van het provinciaal beleid en de verordening, waarin wordt uitgegaan van een bouwvlak van maximaal 1,5 hectare. In het plan wordt uitgegaan van een agrarische bedrijfskavel van maximaal 3 hectare waarbinnen een denkbeeldig bouwblok van maximaal 1,5 hectare ligt. Binnen die 1,5 hectare moet op grond van het plan de bebouwing worden gesitueerd. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad zo dat het begrip "bouwvlak" uit de verordening en de omgevingsvisie in de kern overeenkomt met het begrip "bouwblok" zoals dat wordt gebruikt in het bestemmingsplan. Aangezien het bouwblok op grond van het plan niet groter mag zijn dan 1,5 hectare is er volgens de raad geen strijd met het beleid of de verordening.

53.3. Dit standpunt kan niet worden gevolgd. Op grond van artikel 3, lid 3.8, aanhef en onder d, van de planregels kan immers de oppervlakte van de agrarische bedrijfskavel "met inbegrip van het daarbinnen gelegen aaneengesloten bouwblok" worden vergroot tot 3 hectare, wat gezien de bevoordingen betekent dat ook een bouwblok ter grootte van 3 hectare wordt mogelijk gemaakt. Ook als deze bepaling zou worden gelezen dat alleen de kavel - en niet het bouwblok - tot 3 hectare kan worden vergroot, acht de Afdeling het standpunt van de raad echter onjuist. Hoewel noch de Omgevingsvisie noch de verordening definities geven van de gebruikte termen, bepaalt artikel 3.23 van de verordening dat onder het bouwvlak van maximaal 1,5 hectare "mede zijn begrepen alle voor de bedrijfsvoering noodzakelijke voorzieningen en de landschappelijke inpassing ervan". Hieruit volgt dat de omvang van maximaal 1,5 hectare niet alleen betrekking heeft op de omvang van de toegestane bebouwing of het gedeelte waar bebouwing mag plaatsvinden, maar een ruimere strekking heeft die vergelijkbaar is met wat in het plan wordt aangeduid als de agrarische bedrijfskavel. Aangezien het plan daarvoor een oppervlakte van maximaal 3 hectare toestaat is het in zoverre niet in overeenstemming met de verordening en, aangenomen dat de terminologie van de Omgevingsvisie en die van de verordening op dit punt dezelfde zijn, ook niet met de Omgevingsvisie.

53.4. Uit de verbeelding blijkt dat aan het perceel [locatie 14], waar het bedrijf van [appellante sub 16] is gevestigd, de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - agrarische bedrijfskavel niet-grondgebonden bedrijf" is toegekend. De als zodanig aangeduide gronden beslaan een oppervlakte van ongeveer 2,5 hectare. Ook in zoverre is het plan, gelet op hetgeen hiervoor werd overwogen, niet in overeenstemming met de provinciale omgevingsverordening en de Omgevingsvisie.

[...]

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], de Vereniging van Bungaloweigenaren en [appellant sub 2A], [appellante sub 3], [appellant sub 4] en anderen, [appellant sub 5], [appellante sub 7] en anderen, [appellant sub 8A] en [appellant sub 8B], [appellant sub 9A] en [appellant sub 9B], Vereniging Milieudefensie, [appellante sub 14] en anderen, [appellant sub 15A] en [appellante sub 15B], [appellante sub 16] en anderen en [appellant sub 17] tegen het besluit van de raad van de gemeente Westerveld van 2 juli 2013 waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied Reparatieplan 2013" is vastgesteld, gegrond;
- II. vernietigt dat besluit;
- [...]

Noot

1. Met deze uitspraak heeft de ABRvS weer een aantal interessante overwegingen aan het natuurbeschermingsrecht en de regels ten aanzien van de milieueffectrapportage toegevoegd. Beide aspecten komen in deze noot aan de orde.

2. De reden dat het bestemmingsplan wordt vernietigd door de ABRvS is gelegen in de Natuurbeschermingswet 1998 ("Nbw"), in combinatie met een aantal planvoorschriften. Voor gronden met een bepaalde agrarische bestemming was in de gebruiksverboden vastgelegd dat in ieder geval sprake zou zijn van strijdig gebruik bij het gebruik van gronden en bouwwerken ten behoeve van de uitbreiding van de bestaande veestapel waarbij een toename van ammoniakemissie zou plaatsvinden waardoor de kwaliteit van de natuurlijke habitat en habitatsoorten kon verslechteren dan wel significante effecten zouden kunnen optreden op de kwalificerende soorten van een Natura 2000-gebied. Ook bevatte het bestemmingsplan een generiek gebruiksverbod, op grond waarvan sprake zou zijn van strijdig gebruik van gronden en bouwwerken in het geval van gebruik waarvoor bij of krachtens de Nbw een vergunning is vereist en deze vergunning niet is verleend. Het bestemmingsplan bepaalde ten slotte dat B&W bij het toestaan van bouwwerken, werken en werkzaamheden rekening zullen houden met de specifieke bescherming en instandhouding van Natura 2000-gebieden door het voorkomen van significant negatieve aantasting van de natuurlijke kenmerken van de gebieden, zodanig dat er geen strijd met de Nbw zal zijn.

3. Op grond van art. 19j, lid 2, Nbw moet het bevoegd gezag voor, onder andere, een bestemmingsplan dat afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor een Natura 2000-gebied, een passende beoordeling maken van de gevolgen voor het gebied. Hoewel het bestemmingsplan hoofdzakelijk conserverend van aard was, voorzag het ook in uitbreidingsmogelijkheden voor in het plangebied gevestigde veehouderijen. Nu, net als in vrijwel alle andere Natura 2000-gebieden in Nederland, ook in de Natura 2000-gebie-

den rondom het plangebied de bestaande achtergrondconcentratie stikstof (aanzienlijk) hoger was dan de kritische depositiewaarde voor de aanwezige stikstofgevoelige habitats in deze Natura 2000-gebieden, bestond daardoor de kans dat uitbreiding van de veehouderijen een significant negatief effect op de relevante Natura 2000-gebieden zou kunnen hebben. Een passende beoordeling was dan ook noodzakelijk en verricht. Art. 19g, lid 1, Nbw vereist vervolgens dat verzekerd is dat het bestemmingsplan niet kan leiden tot een aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden. Dat betekent in dit concrete geval dat een planregeling die een toename van agrarische bedrijfsbebouwing mogelijk maakt, alleen aanvaardbaar is als is verzekerd dat ondanks die toename geen uitbreiding van de veebezetting zal plaatsvinden of op een andere manier wordt verzekerd dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden zal optreden.

4. Dit is dan ook de toets die de ABRvS verricht. Een toets die, als gezegd, niet met succes wordt doorlopen. Niet zozeer omdat de ABRvS op inhoudelijke gronden oordeelt dat onvoldoende verzekerd is dat er geen uitbreiding van de veebezetting zal plaatsvinden of dat de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden niet kunnen worden aangetast; wel omdat de ABRvS de relevante planvoorschriften op meer principiële gronden onaanvaardbaar acht. Ten eerste stelt de ABRvS dat met de planvoorschriften het (bevoegdheids)stelsel van de Nbw wordt doorkruist; ten tweede leidt het plan tot een rechtsonzekere situatie, omdat niet meer eenvoudig uit het bestemmingsplan zelf kan worden afgeleid of een bepaalde handeling in strijd is met het bestemmingsplan. Dit leidt tot vernietiging van de relevante planvoorschriften. Nu uit de passende beoordeling verder kon worden afgeleid dat de hiervoor beschreven gebruiksverboden doorslaggevend zijn voor de conclusie dat geen aantasting is te verwachten van de natuurlijke kenmerken, heeft vernietiging van deze voorschriften tot gevolg dat niet langer aan art. 19g, lid 1, Nbw is voldaan.

5. De ABRvS stelt in dit verband ten eerste dat het voorschrift waarin is bepaald dat onder strijdig gebruik wordt verstaan gebruik waarvoor bij of krachtens een Nbw een vergunning is vereist en waarvoor deze vergunning niet is verleend, een herhaling oplevert van het verbod van art. 19d, lid 1, Nbw. Niet alleen heeft het voorschrift daardoor weinig toegevoegde waarde, ook leidt de regeling ertoe dat B&W handhavend kunnen optreden als, materieel gezien, in strijd met de Nbw wordt gehandeld. En dat terwijl de Minister van EZ respectievelijk Gedeputeerde Staten bevoegd zijn de Nbw te handhaven (op grond van art. 57 Nbw). Het planvoorschrift doorkruist daarmee deze regeling op onaanvaardbare wijze, aldus de ABRvS. Het voorschrift leidt verder ook tot een rechtsonzekere situatie. De vraag of een bepaalde handeling in strijd is met het bestemmingsplan wordt zo immers afhankelijk gesteld van de vraag of er wel of niet een Nbw-vergunning is verleend (en, zoals de ABRvS niet opmerkt maar ook relevant is, of een Nbw-vergunning überhaupt nodig is). Daardoor kan niet direct op grond van

het bestemmingsplan worden vastgesteld welk handelen leidt tot met het bestemmingsplan strijdig gebruik.

6. Ook de bepaling op grond waarvan B&W, samengevat, moeten bereiken dat er geen met de Nbw strijdige situatie ontstaat, verdraagt zich niet met de Nbw. Deze bepaling beschouwt de ABRvS als een opdracht aan B&W om op zodanige manier gebruik te maken van zijn bevoegdheden op grond van de Wabo en het bestemmingsplan, dat strijd met de Nbw wordt voorkomen. De bepaling bevat daarmee een voor het college bindende instructienorm die een resultaatsverplichting inhoudt en tegelijkertijd een dwingende toetsingsgrond voor omgevingsvergunningen die bij het college worden aangevraagd en die zien op activiteiten waarvoor het plan regels stelt. Zo zijn B&W, op grond van deze bepaling, immers gehouden een omgevingsvergunning te weigeren voor een handeling die in strijd zou zijn met de Nbw. Deze regeling verdraagt zich verder niet met de regeling in de Nbw met betrekking tot het aanhaken van de Nbw-toestemming aan een omgevingsvergunning voor een activiteit die mogelijk leidt tot significant negatieve effecten (art. 47 Nbw e.v.). Op grond van deze regeling is de toets of voor een bepaalde activiteit waarvoor een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, ook, en zo ja, onder welke voorwaarden, toestemming op grond van de Nbw verkregen dient te worden, voorbehouden aan, wederom GS of de Minister van EZ. En dus niet aan B&W

7. De ABRvS gaat vervolgens nog in op de specifieke gebruiksverboden voor gronden met een agrarische bestemming. Ook deze gebruiksverboden kunnen de toets der kritiek niet doorstaan. Ten eerste, omdat deze regeling ertoe leidt dat pas bij de toepassing van het gebruiksverbod wordt beoordeeld of significant negatieve effecten kunnen optreden – terwijl deze toets op grond van art. 19j Nbw voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan moet worden verricht. Het gebruiksverbod is, ten tweede, ook onduidelijk voor zover het betreft de vraag wanneer sprake zou zijn van een uitbreiding van de bestaande veestapel. Dit had te maken met een onduidelijke definitie van “bestaande veestapel” in de planvoorschriften en met het ontbreken van voorschriften over de wijze waarop de omvang van de bestaande veestapel moet worden bepaald. Waarschijnlijk was met deze regeling bedoeld te bepalen dat als, ondanks een uitbreiding van gebouwen, de omvang van de veestapel (en de daarmee corresponderende stikstofdepositie) niet zou toenemen ten opzichte van hetgeen toegestaan was voorafgaand aan het moment dat voor de betrokken Natura 2000-gebieden het gebiedsbeschermingsregime van de Habitatrichtlijn van kracht werd (de zogeheten referentiedatum), geen toets aan de Nbw zou hoeven plaatsvinden. Dat is in ieder geval in het artikel 19d Nbw-vergunningsspoor een door de ABRvS geaccepteerde uitzondering, met dien verstande dat dan ook nog relevant is of deze omvang na de referentiedatum is beperkt (bijvoorbeeld door gedeeltelijke intrekking van een milieuvergunning of door een revisievergunning). Zie hiervoor ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1891.

8. Het is jammer dat de planregeling op dit punt niet duidelijk genoeg was. Waren de planvoorschriften op dit

punt wel geformuleerd zoals waarschijnlijk de bedoeling was geweest, dan had de ABRvS eindelijk inzicht kunnen bieden in de wijze van toetsing/toelaatbaarheid van “echt” bestaand gebruik bij bestemmingsplannen. Daarmee had de ABRvS de onduidelijkheid die is ontstaan door de uitspraak van 1 mei 2013 (nr. 201202866, zie *MenR* 2013/97, in het bijzonder de noot van M.A.A. Soppe en J. Gundelach) weg kunnen nemen. De ABRvS kon echter volstaan met de eenvoudige constatering dat dit gebruiksverbod onduidelijk was, en daardoor “in hoge mate rechtsonzeker”. Vernietiging van dit specifieke gebruiksverbod leidt er logischerwijs ook toe dat de mogelijkheden die het plan bood om bij omgevingsvergunning hiervan af te wijken of het plan te wijzigen op dit punt, eveneens worden vernietigd.

9. De overwegingen van de ABRvS om te komen tot vernietiging zijn op zichzelf niet heel opmerkelijk en verbazen dan ook niet erg. Zoals uit een aantal overwegingen blijkt, vormen verwijzingen in bestemmingsplanregels naar begrippen en bepalingen uit de Nbw al snel een doublure van de Nbw-regelgeving (zie in dit licht met name ook punt 12 van deze noot). Lovenswaardig is wel de manier waarop de gemeente Westerveld probeerde handen en voeten te geven aan het weinig praktische toetsingsregime van art. 19j Nbw, om zo toch een bestemmingsplan te kunnen vaststellen dat uitbreidingsmogelijkheden bood voor agrarische activiteiten. De overbelasting door stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden maakt het immers niet eenvoudig om nieuwe activiteiten nog toe te staan. Ook de PAS, de programmatische aanpak stikstofdepositie, waarmee het “stikstofprobleem” opgelost zou kunnen worden, zal geen soelaas bieden. Niet alleen omdat onduidelijk is wanneer de PAS vastgesteld wordt, maar temeer nog omdat de PAS geen ontwikkelingsruimte beschikbaar zal stellen voor gewone bestemmingsplannen. Alleen bestemmingsplannen voor zogeheten ontwikkelingsgebieden (art. 19db Nbw) kunnen aanspraak maken op ontwikkelingsruimte waarmee nieuwe activiteiten zouden kunnen worden toegestaan.

10. Maar hoe kan het dan wel? Een planregeling voor activiteiten die stikstofdepositie kunnen veroorzaken, zou aanvaardbaar kunnen worden geacht als op voorhand verzekerd is dat geen aantasting van de natuurlijke kenmerken van de betrokken Natura 2000-gebieden plaatsvindt. Aangesloten zou kunnen worden bij de formulering van art. 19kd Nbw, met dien verstande dat het letterlijk overschrijven van art. 19kd Nbw waarschijnlijk leidt tot het oordeel van de ABRvS dat de planregeling weinig toegevoegde waarde heeft. De planregeling zou dus wel geconcretiseerd moeten worden. Zo zou in het bestemmingsplan bepaald kunnen worden dat alleen activiteiten die geen toename van stikstofdepositie veroorzaken op voor stikstofgevoelige habitats en op stikstofgevoelige leefgebieden van soorten, zijn toegestaan. Daarbij zou dan nog een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen geheel nieuwe activiteiten (die per definitie geen toename van stikstofdepositie mogen veroorzaken) en uitbreiding van bestaande activiteiten. Bij laatstgenoemde activiteiten zou de planregeling kunnen bepalen dat er geen toename van stikstofdepositie mag optreden ten opzichte van de hoeveelheid stikstofdepositie

die, krachtens een verleende vergunning, op de zogeheten referentiedatum mocht worden veroorzaakt (het echte bestaande recht). Hierbij moeten dan nog wel twee kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste zal in het bestemmingsplan dan per relevant Natura 2000-gebied de juiste referentiedatum moeten zijn opgenomen. Ten tweede zal dan ook nog in de planregeling moeten zijn bepaald dat als na de referentiedatum de toegestane omvang van de stikstofdepositie is beperkt (door een revisievergunning of een intrekking van een vergunning bijvoorbeeld), de nieuwe uitbreiding niet zal leiden tot meer stikstofdepositie ten opzichte van het gecorrigeerde bestaande recht.

11. Met een dergelijke planregeling wordt iedere toename van stikstofdepositie uitgesloten. Voor zover daarbij bestaande uitbreidingsmogelijkheden zouden worden wegbestemd, zou daarmee een grond voor het toekennen van planschade kunnen ontstaan. Voor zover de ABRvS deze planregeling aanvaardbaar zou achten, is de consequentie hiervan echter ook dat activiteiten die leiden tot een toename van stikstofdepositie waarvoor wel een Nbw-vergunning is verkregen, niet zijn toegestaan op grond van het bestemmingsplan. Voorstelbaar is dat dit niet wenselijk wordt geacht – nog daargelaten welke argumenten kunnen worden gegeven om met succes te stellen dat deze regels ruimtelijk relevant zijn. Niet in de laatste plaats omdat op deze wijze regels worden gesteld die betrekking hebben op (natuur)gebieden die (veelal) buiten het plangebied zijn gelegen.

12. De onderhavige uitspraak past in de rij van vele uitspraken van de ABRvS waaruit blijkt dat wanneer voor een bestemmingsplan een passende beoordeling moet worden gemaakt, deze betrekking moet hebben op de maximale planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt. Daaronder begrepen de mogelijkheden die ontstaan na het toepassen van (binnenplanse) flexibiliteitsbepalingen, zoals het opstellen van een wijzigings- of uitwerkingsplan. Duidelijk is ook dat de onderzoeksverplichting ex artikel 19j, lid 2, Nbw niet kan worden ingeperkt en (deels) kan worden verschoven door in de planregels – kort gezegd – te bepalen dat de inzet van een flexibiliteitsbepaling niet in strijd mag komen met de Nbw. Waar de ABRvS tot op heden nog geen oordeel over heeft gegeven is de casuspositie waarin voor het bestemmingsplan een volledige passende beoordeling is opgesteld. Een passende beoordeling derhalve waarin ten volle rekening is gehouden met het eventuele gebruik van de (binnenplanse) flexibiliteitsbepalingen. Als nu uit die passende beoordeling op een kwantitatieve en ondubbelzinnige wijze blijkt dat met het treffen van concreet geduide mitigerende maatregelen (denk wat betreft veehouderijen aan BBT++-maatregelen) kan worden voorkomen dat ook bij uitvoering van alle planologische mogelijkheden die het bestemmingsplan biedt, significante effecten zijn uit te sluiten c.q. zal worden voorkomen dat de natuurlijke kenmerken van enig Natura 2000-gebied worden aangetast, lijkt het ons verdedigbaar dat het bestemmingsplan de toets aan artikel 19j Nbw kan doorstaan. Het plan kan ten volle worden gerealiseerd zonder dat significante effecten zullen optreden. De borging van de in

de passende beoordeling genoemde eventueel te treffen mitigerende maatregelen behoeft ons inziens niet in het bestemmingsplan te geschieden. Er bestaat immers al een sluitende wettelijke borging, te weten artikel 19d Nbw. Voor projecten en andere handelingen met mogelijk versturende effecten op een Natura 2000-gebied is op grond van dat artikel een vergunning vereist. Pas na vergunningverlening zal een op grond van het bestemmingsplan toegestaan gebruik daadwerkelijk kunnen worden gerealiseerd. Zoals de ABRvS eerder heeft overwogen behoeven de eventueel vereiste mitigerende maatregelen niet in het bestemmingsplan zelf te worden opgenomen, nu de uitvoering daarvan reeds zal zijn verzekerd in het Nbw-vergunningspoot. Zie ABRvS 23 mei 2012, nr. 201101457 (r.o. 2.5.2.).

13. Deze uitspraak is niet in de laatste plaats ook vermeldenswaardig nu de ABRvS zich (in r.o. 32.4) in heldere bewoordingen uitsprekt over de reikwijdte van een plan-MER. In het voor het onderhavige bestemmingsplan verplicht opgestelde plan-MER waren de milieugevolgen van de in het plan mogelijk gemaakte aanleg van paardrijbakken (voor hobbymatig gebruik) niet beschreven. De ABRvS acht dat niet onrechtmatig, nu een paardrijbak niet wordt genoemd in kolom 1 van de onderdelen C en/of D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Een paardrijbak is als zodanig derhalve geen activiteit waarvoor een m.e.r.- (beoordelings) plicht bestaat. Daarnaast merkt de ABRvS op dat appellanten niet aannemelijk hebben gemaakt dat de paardrijbak mogelijk significante effecten kan hebben voor een Natura 2000-gebied. Het desbetreffende deel van het bestemmingsplan vormt derhalve niet (mede) de reden voor het opstellen van een plan-MER ex artikel 7.2a, lid 1, Wm.

14. De uitspraak is niet verrassend wanneer acht wordt geslagen op de totstandkoming van de op de Europese smb-richtlijn geënte plan-m.e.r.-regeling in de Wet milieubeheer. In dat kader is door de wetgever aangegeven dat de plan-m.e.r.-plicht uitsluitend ziet op de plan-m.e.r.-plichtige onderdelen van het plan (zie *Kamerstukken II 2004/05, 29811, nr. 4, p. 2*). In M.A.A. Soppe, *Milieu-effectrapportage en ruimtelijke ordening; Een juridische beschouwing over het (dis)functioneren van het instrument milieueffectrapportage in de ruimtelijke ordening*, Deventer 2005, paragraaf 7.2.7, is onder verwijzing naar de relevante bepalingen uit de smb-richtlijn door Soppe gemotiveerd uiteengezet dat de wetgever het bij het juiste eind heeft. Daarbij is afstand genomen van de andersluidende opvattingen van Backes en de Afdeling advisering van de Raad van State. Zij leiden uit met name de redactie van artikel 3, lid 1, smb-richtlijn af dat de inhoud van een plan-MER zich altijd dient uit te strekken tot het gehele plan. De onderhavige uitspraak wijst uit dat de ABRvS daar niet in mee gaat. Eerder heeft de ABRvS dienaangaande enige twijfel gezaaid. In de uitspraak ABRvS 17 oktober 2012, nr. 201105599/1/R2, haalt de ABRvS een streep door het plan-MER voor een glastuinbouwlocatie, omdat daarin niet ook de milieueffecten van biovergistinginstallaties waren meegenomen (zie r.o. 4.4). De ABRvS motiveert dat uitsluitend door erop te wijzen dat bij de beoordeling van de milieueffecten in een MER dient te worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden

die het plan biedt (en derhalve niet door te overwegen dat de biovergistinginstallaties geacht moeten worden deel uit te maken van de glastuinbouwactiviteit waarvoor de m.e.r.-plicht gold). Aldus werd tenminste de suggestie gewekt dat het plan-MER steeds betrekking moet hebben op alle onderdelen van het te 'be-m.e.r.-en' plan. Met de onderhavige uitspraak is die suggestie van tafel.

15. Het feit dat de plan-m.e.r.-plicht zich niet tevens uitstrekt tot de niet m.e.r.-plichtige onderdelen van het plan, wil niet zeggen dat daar in een MER altijd aan voorbij kan worden gegaan. In het kader van de cumulatie van milieueffecten alsmede bij het beschrijven van alternatieven, is zeer wel denkbaar dat ook de niet m.e.r.-plichtige onderdelen in het plan aan de orde moeten worden gesteld. Ook overigens kan er omwille van het effectief inzetten van het instrument m.e.r. voor gekozen worden om het plan-MER onverplicht op het gehele plan te laten zien. De praktijk wijst uit dat dit veelvuldig gebeurt. Het is niet te verwachten dat de onderhavige uitspraak daar verandering in aanbrengt.

16. De onderhavige uitspraak gaat niet expliciet in op de reikwijdte van een project-MER. Er zijn ons inziens echter geen valide argumenten die maken dat daarvoor een andere lijn geldt dan voor een plan-MER. Derhalve zal een ten behoeve van bijvoorbeeld een bestemmingsplan op te stellen project-MER naar juridische maatstaven in beginsel uitsluitend hoeven in te gaan op de milieueffecten van de m.e.r.-plichtige delen van dat plan.

M.M. Kaajan en M.A.A. Soppe

M en R 2014/144

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 3 september 2014, nr. 201305656/1/A3
m.nt. W.J.B.Claassen-Dales

(art. 74, lid 1 jo. lid 2, onder b Wet geluidhinder; art. 4.6 leden 1 en 3 APV Noordenveld)

ECLI:NL:RVS:2014:3288

Zonevrije (30 km)wegen. Begrip "verkeer van en naar de inrichting". Verhouding APV en Wet geluidhinder.

Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling (bijvoorbeeld de uitspraak van 26 februari 2014 in zaak nr. 201305223/1/A4 n van 17 april 2013 in zaak nr. 201109781/1/A4 kan geluidhinder van en naar de inrichting niet meer aan het in werking zijn van de inrichting worden toegerekend, indien dit verkeer zich door zijn rijgedrag niet onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg kan bevinden.

Het college is er terecht vanuit gegaan dat de Wgh voorziet in een normering van verkeerslawaaï, waarbij is gekozen voor normering binnen zones langs wegen en waarbij wegen waarvoor een maximum snelheid van 30 km per uur geldt, buiten

de zonering zijn gelaten, wegens de relatief geringe belasting van die wegen. Aldus kan niet worden gezegd dat niet is voorzien in een regeling van het onderwerp wegverkeerslawaaï in de Wgh.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellanten], (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), wonend te [woonplaats], gemeente Noordenveld, tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 8 mei 2013 in zaak nr. 12/875 in het geding tussen:
[appellant]
en
het college van burgemeester en wethouders van Noordenveld.

Procesverloop

Bij besluit van 31 mei 2011 heeft het college het verzoek van [appellant] handhavend op te treden in verband met geluidhinder afgewezen.

Bij besluit van 25 november 2011 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 2 augustus 2012 heeft de rechtbank Assen het door [appellant] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het college opgedragen met inachtneming van die uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar van [appellant] te nemen.

Bij besluit van 24 oktober 2012 heeft het college het door [appellant] gemaakte bezwaar opnieuw ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 mei 2013 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[...]

Overwegingen

- Ingevolge artikel 74, eerste lid, van de Wet geluidhinder (hierna: Wgh) heeft een weg een zone die zich uitstrekt vanaf de as van de weg tot de nader in die bepaling vermelde breedten aan weerszijden van de weg. Ingevolge het tweede lid, aanhef en onder b, geldt het eerste lid niet met betrekking tot wegen waarvoor een maximum snelheid van 30 km per uur geldt. Ingevolge artikel 4:6, eerste lid, van de Algemene plaatselijke verordening gemeente Noordenveld (hierna: APV) is het verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op een zodanige wijze dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt.