

6. Het oordeel van de Afdeling in de onderhavige uitspraak lijkt het gebruik van nog niet vastgestelde beheerplannen als toetsingskader te beperken. Het bevoegde gezag mag een immers het *concept*-beheerplan niet als een toetsingskader voor het verlenen van een Nbw 1998 vergunning of het vaststellen van de vergunningplicht gebruiken. In ABRvS 26 september 2012, No. 201110142 oordeelt de Afdeling echter anders over het gebruik van een concept-beheerplan. In deze zaak staat een Nbw 1998 vergunning voor de aanleg en het gebruik van een fietspad in de duinen tussen Kijkduin en Hoek van Holland ter discussie. Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland stellen 'dat het fietspad voldoet aan de in het *conceptbeheerplan* (curs. SK) opgenomen toetsingscriteria voor vergunningplichtige recreatieve activiteiten [...]'. Volgens de Afdeling heeft de Stichting Duinbehoud in het beroepschrift noch ter zitting aannemelijk gemaakt dat de motivering van het college met betrekking *tot het vast te stellen beheerplan* (curs. SK) onjuist is'. Ten tijde van het nemen van het bestreden besluit (18 maart 2011) was voor het Natura 2000-gebied Solleveld & Kapittelduinen nog geen ontwerp-beheerplan beschikbaar. Het ontwerp-beheerplan voor dit Natura 2000-gebied is pas in het voorjaar van 2012 door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland opgesteld en in procedure gebracht. Van 5 maart 2012 tot en met 13 april 2012 konden belanghebbenden (eventuele) zienswijzen naar voren brengen (www.zuid-holland.nl).

7. Een *ontwerp*-beheerplan lijkt echter wel als toetsingskader te mogen worden gebruikt. Dat blijkt niet alleen te volgen uit de formulering in onderhavige uitspraak ('*nog niet in procedure is gebracht*'), maar ook uit ABRvS 18 januari 2012, no. 201012793/1/H4. In die uitspraak is de vraag

aan de orde of het nodig is om handhavend op te treden tegen het uitrijden en injecteren van drijfmest zonder een Nbw 1998 vergunning. In r.o. 2.7.2 van deze uitspraak stelt de Afdeling vast dat geen sprake is van een concreet zicht op legalisatie. Er is geen Nbw 1998 vergunning aangevraagd en voorts is de activiteit '*niet opgenomen in een ter inzage gelegd (ontwerp-) beheerplan*' (curs. SK).

8. Zoals gezegd is het goed verdedigbaar om een concept-beheerplan niet te gebruiken als toetsingskader. Naar mijn mening zou het nog beter zijn wanneer de Afdeling ook het gebruik van ontwerp-beheerplannen voor dat doel van de hand zou wijzen. In de praktijk komt het voor dat concept- en ontwerp-beheerplannen naar aanleiding van onderzoek, overleg of in reactie op zienswijzen worden aangepast. Door de toelaatbaarheid van projecten of een andere handeling te beoordelen aan de hand van een concept- of een ontwerp-beheerplan kunnen nadien problemen ontstaan. In eerste plaats bestaat de mogelijkheid dat een project of een andere handeling bij nader inzien wel onder de vergunningplicht van artikel 19d, eerste lid Nbw 1998 valt. In de tweede plaats is het denkbaar dat een Nbw 1998 vergunning ten onrechte of onder verkeerde voorwaarden wordt verleend. In het uiterste geval kan dit leiden tot significante effecten op de habitats en soorten in een Natura 2000-gebied. Een dergelijke situatie is in strijd met de verplichtingen die voortvloeien uit artikel 6 van de Habitatrictlijn. Vanwege de voorgaande argumenten ligt het voor de hand om de toelaatbaarheid van activiteiten in en rond een Natura 2000-gebied exclusief te beoordelen aan de hand van een vastgesteld beheerplan.

S.D.P. Kole

TBR 2013/43

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 19 december 2012, No. 201112785/1/R4, LJN: BY6741 (m.e.r.-beoordelingsplicht Gorredijk)

Mr. J.A. Hagen, mr. M.A.A. Mondt-Schouten en mr. J.C. Kranenburg

Wm: art. 7.2, lid 1; Besluit milieueffectrapportage: art. 2, lid 2, onderdeel D, categorie 14

Het wijzigingsplan biedt de planologische mogelijkheid om agrarisch bedrijf te laten groeien met meer dan 200 koeien of om het bedrijf om te schakelen naar andere diersoorten. Het college

van burgemeester en wethouders heeft verzuimd om die reden een m.e.r.-beoordeling te verrichten. Dit leidt tot vernietiging van het wijzigingsplan. Voor toepassing van de bestuurlijke lus is geen ruimte gelet op de aard van het gebrek en de feitelijke ontwikkelingen inzake de verplaatsing van de Maatschap:

Met noot M.A.A. Soppe, Red.

Procesverloop

Bij besluit van 1 november 2011 heeft het college het wijzigingsplan 'Wijziging bestemming i.v.m. verplaatsing agrarisch bedrijf (...) naar Dwêrsfeart

in Gorredijk' vastgesteld.

(...)

Overwegingen

1. Het wijzigingsplan voorziet in een wijziging van de bestemming 'Agrarisch gebied' in het bestemmingsplan 'Landelijk gebied' in de bestemming 'Agrarisch bedrijf' ten behoeve van het perceel kadastraal bekend als gemeente Gorredijk, sectie G, nummer (...). Hiermee wordt beoogd de verplaatsing van het agrarisch bedrijf van de Maatschap naar dit perceel mogelijk te maken, alsmede de uitbreiding van dit bedrijf.

2. De Maatschap betoogt dat appellant niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het bestreden besluit. In dit verband stelt zij dat appellant vanuit zijn woning geen zicht heeft op het plangebied.

2.1. Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) kan door een belanghebbende bij de Afdeling beroep worden ingesteld tegen besluiten als de aan de orde zijnde. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. De wetgever heeft deze eis gesteld teneinde te voorkomen dat een ieder, in welke hoedanigheid ook, of een persoon met slechts een verwijderd of indirect belang als belanghebbende zou moeten worden beschouwd en beroep zou kunnen instellen. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, dient een natuurlijk persoon een voldoende objectief en actueel, eigen, persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.

2.2. Appellant woont aan (...) te Gorredijk, op een afstand van ongeveer 180 meter tot het plangebied. Bepanting op zijn perceel beperkt mogelijk het zicht op het plangebied, maar dit neemt niet weg dat hij er vanaf de rand van zijn perceel vrij zicht op heeft. Gelet op deze omstandigheden en gelet op de ruimtelijke uitstraling die het agrarisch bedrijf kan hebben vanwege de toegestane omvang daarvan, is de Afdeling van oordeel dat het belang van appelland rechtstreeks bij het bestreden besluit is betrokken.

3. Appellant wijst erop dat in de in het plan voorzien situatie ten minste 200 melkkoeien kunnen worden gehouden. Gelet hierop had volgens hem een milieueffectrapportage-beoordeling (hierna: mer-beoordeling) moeten worden gemaakt.

3.1. 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 vierde lid worden ter zake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 van de Wet milieubeheer 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. Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge categorie 14, kolom 1 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, dat ziet op activiteiten, plannen en besluiten, ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de Wet milieubeheer van toepassing is, is als mer-beoordelingsplichtige activiteit aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het fokken, mesten of houden van dieren in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op meer dan de in kolom 2 aangegeven aantallen. Voor melk-, kalf- of zoogkoeien ouder dan 2 jaar geeft kolom 2 een aantal van 200 aan. In kolom 3 zijn als plannen onder meer aangewezen de plannen bedoeld in de artikelen 3.1 en 3.6, eerste lid, onderdelen a en b, van de Wro.

3.2. In artikel 8 van de planvoorschriften, dat betrekking heeft op de bestemming 'Agrarisch Bedrijf', wordt geen beperking gesteld aan het te bebouwen oppervlak. Dit betekent dat in dit geval het gehele plangebied, dat volgens het deskundigenbericht ongeveer 2,5 hectare groot is, mag worden bebouwd. Blijkens het Strategisch bedrijfsontwikkelingsplan van 29 juni 2010, dat is opgesteld door LTO Noord Advies vestiging Drachten, heeft de Maatschap de wens om het agrarisch bedrijf te laten uitgroeien tot een bedrijf met ongeveer 200 melkkoeien. Volgens het deskundigenbericht is het houden van een groter aantal melkkoeien of een omschakeling naar andere diersoorten gelet op artikel 8 van de planvoorschriften evenwel ook mogelijk.

3.3. Gelet op het voorgaande heeft het college, zoals het ter zitting ook heeft erkend, ten onrechte geen mer-beoordeling verricht. De Afdeling ziet dan ook aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb te worden vernietigd.

4. Gelet op de aard van de vernietiging behoeven de overige beroepsgronden van appellant geen bespreking meer.

5. Voor toepassing van artikel 46, zesde lid, van de Wet op de Raad van State (bestuurlijke lus), ziet de Afdeling geen aanleiding gelet op de aard van het gebrek en de feitelijke ontwikkelingen inzake de verplaatsing van de Maatschap.

6. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. Aan de orde is een wijzigingsplan (ex art. 3.6 lid 1 sub a Wro) dat voorziet in een wijziging van de bestemming 'Agrarisch gebied' in het bestemmingsplan 'Landelijk gebied' in de bestemming 'Agrarisch bedrijf' ten behoeve van een voorgenomen verplaatsing van een agrarisch bedrijf. Volgens appellant is verzuimd om een m.e.r.-beoordeling te verrichten. De Afdeling overweegt dienaangaande dat het nieuw op te richten agrarisch bedrijf meer dan 200 melkkoeien kan huisvesten. Het gestelde in het in procedure gebrachte bedrijfsplan van de agrariër (waarin werd uitgegaan van een bedrijf met ongeveer 200 koeien) is daarbij minder van belang. Bepalend is dat in artikel 8 van de planvoorschriften geen beperking wordt gesteld aan het te bebouwen oppervlak. Dit betekent dat circa 2,5 hectare mag worden bebouwd en dat er meer dan 200 melkkoeien kunnen worden gehouden. De Afdeling gaat aldus bij het bepalen van de m.e.r.-(beoordelings)plicht uit van de maximale planologische mogelijkheden, hetgeen bestendige jurisprudentie is. Nu er meer dan 200 melkkoeien kunnen worden gehouden, is er sprake van een m.e.r.-(beoordelings)plichtige activiteit als bedoeld in de kolommen 1 en 2 van onderdeel D, onder 14, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. (hierna spreek ik gemakshalve van D-14).

2. Appellant heeft geageerd tegen het niet hebben verricht van een m.e.r.-beoordeling. Het ter toetsing voorliggende besluit is echter een plan dat is genoemd in kolom 3 van D-14. Voor kaderstellende plannen in kolom 3 geldt per definitie een plan-m.e.r.-plicht. Het had mijns inziens rechtens juist geweest indien de Afdeling ambtshalve de rechtsgrond zou hebben aangevuld en vervolgens was ingegaan op de consequenties van het verzuim dat voor het wijzigingsplan geen plan-MER is opgesteld. De Afdeling doet dat niet. In plaats daarvan oordeelt zij dat ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling is verricht en dat het wijzigingsplan

in strijd met art. 3:2 Awb onzorgvuldig tot stand is gekomen. Ik kan die redeneerlijn in juridisch opzicht niet volgen. Als de Afdeling strikt had willen vasthouden aan de door de appellant geformuleerde beroepsgrond, dan had het beroep ongegrond moeten worden verklaard. Een m.e.r.-beoordeling is bij het wijzigingsplan nu eenmaal niet aan de orde.

3. De Afdeling oordeelt dat de aard van het gebrek met zich brengt dat het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan wordt vernietigd en dat er geen plaats is voor toepassing van de bestuurlijke lus (art. 46 lid 6 Wet RvS). Weliswaar wordt in het kader van dat laatste oordeel ook gerefereerd aan de feitelijke ontwikkelingen inzake de verplaatsing van het agrarische bedrijf, maar dat doet er niet aan af dat de aard van het gebrek nadrukkelijk ook wordt genoemd als reden voor het niet toepassen van de bestuurlijke lus. Zou dit oordeel zien op het gebrek dat geen plan-MER is opgesteld, dan zou het overeenkomstig bestendige jurisprudentie zijn. Verwezen zij naar onder meer ABRvS 29 februari 2012, *JM* 2012/52. Voor wat betreft het ten onrechte niet hebben verricht van een formele m.e.r.-beoordeling (ex paragraaf 7.3), heeft de Afdeling niet eerder aangegeven dat dit een naar zijn aard niet (zonder meer) in de beroepsprocedure (bijvoorbeeld door middel van de toepassing van de bestuurlijke lus) te herstellen gebrek betreft. Uit ABRvS 14 december 2011, *M&R* 2012/67 kan eerder het tegenovergestelde worden afgeleid. In die uitspraak handelt het om een Wm-vergunning waarvoor een formele m.e.r.-beoordelingsplicht bestond. Die plicht was niet voorafgaande aan de vergunningverlening geëffectueerd conform de daarvoor geldende procedure. Dit is voor de Afdeling reden om het Wm-vergunningbesluit te vernietigen. Aangezien tijdens de beroepsprocedure door het bevoegd gezag alsnog een m.e.r.-beoordelingsbesluit was genomen, laat de Afdeling de rechtsgevolgen van de vernietigde Wm-vergunning evenwel in stand. Daarbij valt op dat de Afdeling in dat verband de inhoud van het m.e.r.-beoordelingsbesluit wel toetst, maar niet ingaat op het gegeven dat de formele m.e.r.-beoordelingsprocedure niet is gevolgd. Gelet op ABRvS 14 december 2011 had het mij niet verrast indien het gebrek om een formele m.e.r.-beoordelingsprocedure te doorlopen wel middels toepassing van de bestuurlijke lus kon worden geheeld. Volledigheidshalve merk ik afsluitend op dat de Afdeling de bestuurlijke lus wel toepast wanneer er verzuimd is een informele (vormvrije) m.e.r.-beoordeling te verrichten. Zie o.a. ABRvS 8 februari 2012, *JM* 2012/34.

M.A.A. Soppe