

**M en R 2018/129      Mer-beoordelingsbeslissing kan na ontwerpbestemmingsplan door B&W of raad**

**Instantie**                      Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
**Datum**                            26 september 2018  
**Zaaknr.**                         ECLI:NL:RVS:2018:3131

**Noot**                              J. Kevelam en M.A.A. Soppe

---

**Essentie**

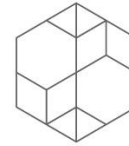
Nemen mer-beoordelingsbeslissing moet voorafgaande aan terinzage leggen ontwerpbestemmingsplan; schending is passeerbaar; B&W en raad zijn beide bevoegd om mer-beoordelingsbeslissing voor bestemmingsplan te nemen; verandering bestaand agrarisch gebruik naar vorm van agrarisch gebruik waarbij spuitzones worden gehanteerd binnen planperiode zodanig onwaarschijnlijk dat hiermee in redelijkheid geen rekening hoeft te worden gehouden bij vaststelling bestemmingsplan.

**Samenvatting**

Niet in geschil is dat voor het plan, dat voorziet in een stedelijk ontwikkelingsproject, een vormvrije m.e.r.-beoordeling is vereist. De gemeente is de initiatiefnemer van dat project. Het college is bevoegd het (ontwerp)plan voor te bereiden en de raad is bevoegd het plan vast te stellen. De Afdeling overweegt dat onder deze omstandigheden zowel het college als de raad op grond van artikel 7.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer bevoegd waren om het m.e.r.-beoordelingsbesluit als bedoeld in artikel 7.19, eerste lid, te nemen.

De beslissing als bedoeld in artikel 7.19, eerste lid, van de Wet milieubeheer, inhoudende dat geen MER hoeft te worden gemaakt, is niet genomen voor de terinzagelegging van het ontwerpplan, maar tegelijk met het vaststellen van het plan. Naar het oordeel van de Afdeling kan deze schending van artikel 7.19, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, omdat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. [appellant] heeft geen inhoudelijke beroepsgrond over de m.e.r.-beoordeling en het m.e.r.-beoordelingsbesluit naar voren gebracht. Verder acht de Afdeling het niet aannemelijk dat andere belanghebbenden door het gebrek zijn benadeeld, nu behalve [appellant] en [belanghebbende A] en [belanghebbende B], die hun beroep hangende de beroepsprocedure hebben ingetrokken, niemand beroep tegen het besluit tot vaststelling van het plan heeft ingesteld.

Het is planologisch mogelijk dat [appellant] het huidige gebruik van haar gronden voor een veehouderij wijzigt in het telen van gewassen waarbij bestrijdingsmiddelen worden gebruikt. Hierdoor zou alsnog een spuitzone ontstaan. Het plan voorziet op een afstand van ongeveer 20 meter van de gronden van [appellant] in de bouw van woningen. De vraag die ter beoordeling van de Afdeling voorligt is of de raad met die mogelijkheid rekening had moeten houden bij de vaststelling van het plan. Hierbij is in de eerste plaats van belang dat [appellant] geen enkel concreet voornemen kenbaar heeft gemaakt om het huidige agrarische gebruik te wijzigen. [appellant] heeft ook niet gesteld dat wijziging van het gebruik binnen de planperiode voorzienbaar is. Ter zitting heeft [appellant] bevestigd dat er geen plannen bestaan om de melkveehouderij geheel of gedeeltelijk om te zetten naar een tuinbouw-, fruitteelt- of boomteeltbedrijf. Gezien de omstandigheden dat hier sprake is van een melkveehouderij, ten behoeve waarvan recent nog een nieuwe ligboxenstal is gebouwd, en geen plannen kenbaar zijn gemaakt om het veehouderijbedrijf te staken of de bedrijfsvoering ervan ingrijpend te wijzigen, is verandering van dit bestaande agrarische gebruik binnen de planperiode zodanig onwaarschijnlijk dat de raad in redelijkheid geen rekening hoeft te houden met een vorm van agrarisch gebruik waarbij spuitzones dienen te worden aangehouden (vgl. de uitspraak van 20 december



2017, ECLI:NL:RVS:2017:3524). Voor zover [appellant] verwijst naar de uitspraak van 29 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:868, overweegt de Afdeling dat dit geen vergelijkbare situatie betrof. In die zaak was ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan reeds een agrarisch bedrijf aanwezig dat gewassen kweekte waarbij bestrijdingsmiddelen werden gebruikt. Voor zover [appellant] ter zitting heeft gewezen op het bespuiten van het gras als de graszoden vervangen moeten worden, overweegt de Afdeling dat een dergelijke handeling zodanig incidenteel plaatsvindt dat de raad daar in redelijkheid evenmin rekening mee hoeft te houden bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat bij de geplande nieuwe woningen.

### **Uitspraak in het geding tussen:**

[appellant A] en [appellant B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant]), gevestigd te Broek, gemeente De Fryske Marren,

en

de raad van de gemeente De Fryske Marren,  
verweerder.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 29 november 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Broek Zuid" vastgesteld.

(...)

### **Overwegingen**

Inleiding

1. Het plan maakt een nieuwe woonwijk met 86 woningen aan open vaarwater mogelijk in Broek Zuid, ten westen van de kern Joure. Het agrarische bedrijf van [appellant] is gevestigd aan [locatie] te Broek, welk perceel grenst aan het plangebied. [appellant] kan zich niet met het plan verenigen, omdat zij negatieve gevolgen voor haar bedrijf vreest.

Toetsingskader

(...)

Het beroep

Besluit m.e.r.

3. [appellant] betoogt dat de raad bij de vaststelling van het plan in strijd met artikel 7.19 van de Wet milieubeheer heeft gehandeld. In de eerste plaats is niet voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpplan een beslissing genomen over de vraag of een milieueffectrapport (MER) moet worden gemaakt. In de tweede plaats is deze beslissing tegelijk met de planvaststelling door de raad genomen, terwijl volgens [appellant] het college van burgemeester en wethouders dit had moeten doen.

3.1. De raad stelt dat op het moment dat de nieuwe m.e.r.-regelgeving in werking trad, het ontwerpplan al was vrijgegeven voor de start van de vaststellingsprocedure en dat er praktisch geen gelegenheid meer was om eerst een afzonderlijk m.e.r.-beoordelingsbesluit te nemen. In het ontwerpplan was een vormvrije m.e.r.-beoordeling opgenomen. In het vaststellingsbesluit is

wel nadrukkelijk rekening gehouden met de nieuwe regelgeving, aldus de raad. Materieel zijn hier volgens de raad geen belangen door geschaad. Ter zitting heeft de raad zich voorts op het standpunt gesteld dat zowel de raad als het college bevoegd is om een m.e.r.-beoordelingsbesluit als hier aan de orde te nemen.

3.2. Artikel 7.19 van de Wet milieubeheer luidt:

"1. Indien het bevoegd gezag degene is die een activiteit, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, wil ondernemen, neemt het in een zo vroeg mogelijk stadium voor de voorbereiding van het besluit dat krachtens het vierde lid van dat artikel is aangewezen een beslissing omtrent de vraag of vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die de activiteit voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Artikel 7.17, tweede tot en met vierde lid, is van overeenkomstige toepassing.

2. Onder een zo vroeg mogelijk stadium wordt verstaan het stadium voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerp-besluit.

3. Het bevoegd gezag neemt de beslissing na overleg met de bestuursorganen die bij of krachtens een wet moeten worden betrokken bij de voorbereiding van het betrokken besluit.

(...)"

Artikel 7.1, vierde lid, luidt:

"In dit hoofdstuk en de daarop berustende bepalingen wordt onder bevoegd gezag verstaan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel vaststellen van een plan of een besluit."

3.3. Artikel 6:22 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) luidt:

"Een besluit waartegen bezwaar is gemaakt of beroep is ingesteld, kan, ondanks schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of algemeen rechtsbeginsel, door het orgaan dat op het bezwaar of beroep beslist in stand worden gelaten indien aannemelijk is dat de belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld."

3.4. Niet in geschil is dat voor het plan, dat voorziet in een stedelijk ontwikkelingsproject, een vormvrije m.e.r.-beoordeling is vereist. De gemeente is de initiatiefnemer van dat project. Het college is bevoegd het (ontwerp)plan voor te bereiden en de raad is bevoegd het plan vast te stellen. De Afdeling overweegt dat onder deze omstandigheden zowel het college als de raad op grond van artikel 7.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer bevoegd waren om het m.e.r.-beoordelingsbesluit als bedoeld in artikel 7.19, eerste lid, te nemen. Het betoog dat de raad dit m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft genomen zonder daartoe bevoegd te zijn faalt derhalve.

3.5. De beslissing als bedoeld in artikel 7.19, eerste lid, van de Wet milieubeheer, inhoudende dat geen MER hoeft te worden gemaakt, is niet genomen voor de terinzagelegging van het ontwerpplan, maar tegelijk met het vaststellen van het plan. Naar het oordeel van de Afdeling kan deze schending van artikel 7.19, eerste en tweede lid, van de Wet milieubeheer worden gepasseerd met toepassing van artikel 6:22 van de Awb, omdat belanghebbenden daardoor niet zijn benadeeld. [appellant] heeft geen inhoudelijke beroepsgrond over de m.e.r.-beoordeling en het m.e.r.-beoordelingsbesluit naar voren gebracht.

Verder acht de Afdeling het niet aannemelijk dat andere belanghebbenden door het gebrek zijn benadeeld, nu behalve [appellant] en [belanghebbende A] en [belanghebbende B], die hun

beroep hangende de beroepsprocedure hebben ingetrokken, niemand beroep tegen het besluit tot vaststelling van het plan heeft ingesteld.

De gevolgen voor het perceel [locatie]

4. [appellant] exploiteert een melkveehouderijbedrijf op het perceel [locatie] te Broek. Dat perceel grenst aan het noordwestelijke deel van het plangebied.

[appellant] betoogt dat ter plaatse van de nieuwe woningen waarin het plan voorziet geen sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat. Zij voert hiertoe aan dat het onvoldoende is om te verwijzen naar de richtafstand van 100 meter uit de brochure "Bedrijven en milieuzonering" van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG-brochure). Ook al kan voor wat betreft de inrichting worden voldaan aan deze richtafstand, dan moet de raad volgens [appellant] toch nader onderbouwen dat ter plaatse van die woningen een goed woon- en leefklimaat kan worden gewaarborgd. Daarnaast voert [appellant] aan dat de effecten van de werkzaamheden op de landbouwgronden op een afstand van 20 meter ten noorden van de voorziene nieuwe woningen ten onrechte niet zijn meegenomen bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat ter plaatse van die woningen.

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat deze beroepsgrond op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan slagen, omdat [appellant] niet kan opkomen voor het belang van een goed woon- en leefklimaat ter plaatse van de nieuwe woningen.

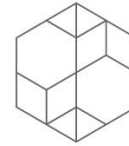
4.1.1. Artikel 8:69a van de Awb luidt:

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept."

Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

4.1.2. Het belang van [appellant] is gelegen in een ongestoorde voortzetting van haar bedrijf. Normen die betrekking hebben op hetgeen een goede ruimtelijke ordening vereist uit het oogpunt van een goed woon- en leefklimaat beschermen zowel het belang van bewoners bij dit woon- en leefklimaat als de belangen van betrokken bedrijven bij een ongestoorde uitoefening van hun bedrijf. Dit heeft de Afdeling eerder overwogen in een uitspraak van 12 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4044](#). Voor zover [appellant] wijst op de milieugevolgen die in het woongebied kunnen worden ondervonden vanwege haar bedrijf beroept zij zich op normen die mede tot bescherming van haar belangen dienen. In zoverre staat artikel 8:69a van de Awb derhalve niet in de weg aan de vernietiging van het bestreden besluit.

4.1.3. Ter zitting hebben partijen toegelicht dat de gronden met de bestemming "Agrarisch" ten noorden van de meest noordelijk gelegen gronden met de bestemming "Wonen" vanaf september 2018 niet meer door [appellant] zullen worden gebruikt. Deze gronden zijn eigendom van de gemeente en [appellant] had deze gedeeltelijk in bruikleen. Voor zover [appellant] wijst op de gevolgen van handelingen die door derden kunnen worden verricht of gevolgen van gebruik van percelen die niet bij haar in eigendom of gebruik zijn, betreft dit aspecten van een goede ruimtelijke ordening die niet strekken tot de bescherming van haar belang. Het betoog van



[appellant] kan, voor zover het gaat om de gronden die liggen ten oosten van het perceel [locatie] en ten noorden van de gronden waar de nieuwe woningen zijn voorzien, niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit en blijft in zoverre buiten bespreking.

4.2. De raad stelt zich inhoudelijk op het standpunt dat [appellant] niet in haar bedrijfsvoering wordt belemmerd door de nieuw te bouwen woningen. Omdat de afstand van het perceel [locatie] tot het dichtstbijzijnde bouwvlak voor de nieuwe woningen 120 meter bedraagt, wordt volgens de raad ruim voldoende afstand aangehouden om hinder van het bedrijf ter plaatse van de nieuwe woningen te voorkomen.

4.2.1. Vast staat dat het perceel [locatie], waar [appellant] een melkveehouderijbedrijf exploiteert, buiten het plangebied ligt. Dit perceel heeft op grond van het bestemmingsplan "Buitengebied Noord - 2017" een agrarische bestemming. Ten zuidoosten van het perceel van [appellant], aan de overzijde van de weg, zijn nieuwe woningen voorzien. Aan deze gronden is de bestemming "Wonen" en een bouwvlak toegekend. De afstand tussen het dichtstbijzijnde bouwvlak met de bestemming "Wonen" en het perceel van [appellant] bedraagt 120 meter.

4.2.2. In paragraaf 4.1 van de plantoelichting staat dat de melkveehouderij een bedrijf is uit milieucategorie 3.2 van de VNG-brochure, waarvoor een richtafstand van 100 meter ten aanzien van geur geldt. Niet in geschil is dat aan deze richtafstand wordt voldaan. [appellant] wijst op een uitspraak van de Afdeling van 12 september 2012 ([ECLI:NL:RVS:2012:BX7128](#)). In dat geval waren allerlei omstandigheden aangevoerd waardoor aannemelijk was geworden dat ondanks het voldoen aan de richtafstand niet vaststond dat het bedrijf niet in haar bedrijfsvoering zou worden beperkt. Die zijn hier niet aan de orde. [appellant] heeft niet aannemelijk gemaakt dat ondanks dat aan de richtafstand van 100 meter wordt voldaan, zij door de voorziene nieuwe woningen in haar bedrijfsvoering op haar perceel zal worden beperkt. Het betoog faalt.

5. [appellant] betoogt dat het plan in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel is vastgesteld, omdat niet vaststaat dat de woningen op de percelen It Súd 13 tot en met 17, waar in het plan een woonbestemming aan is gegeven, buiten de bebouwde kom als bedoeld in de Beleidsregel bebouwde kommen De Fryske Marren (hierna: de Beleidsregel) zullen staan. Als die woningen binnen de bebouwde kom als bedoeld in de Beleidsregel zouden staan, dan leidt dat volgens [appellant] tot een beperking van haar bedrijfsvoering vanwege de in de Verordening geurhinder en veehouderij De Fryske Marren 2016 (hierna: Geurverordening) voorgeschreven afstanden. Omdat de feitelijke situatie en de aard van de omgeving bepalend zijn voor de vraag of er sprake is van een bebouwde kom en als gevolg van het plan sprake zal zijn van aaneengesloten bebouwing voor een woonfunctie, is [appellant] bang dat de raad It Súd 13 tot en met 17 als bebouwde kom zal moeten aanmerken. De bij de Beleidsregel behorende kaart kan niet door vaststelling van een bestemmingsplan gewijzigd worden, zodat de onzekerheid bij [appellant] niet is weggenomen door de passage hierover in de plantoelichting. Dat de raad de bebouwde kom kan afbakenen in de Beleidsregel en dit niet in het bestemmingsplan heeft gedaan, heeft volgens [appellant] voorts consequenties voor de mogelijkheid om een vergoeding van planschade te krijgen, omdat de wijziging van een beleidsregel daar geen grondslag voor biedt. [appellant] voert verder aan dat de kaart die bij de Beleidsregel hoort gebrekkig is, omdat deze geen legenda heeft.

5.1. De raad stelt dat in het raadsbesluit, de zienswijzennota en de plantoelichting uitvoerig is gemotiveerd dat en waarom de beoogde begrenzing van de bebouwde kom langs It Súd loopt en niet de woningen op de nummers 13 tot en met 17 ten westen daarvan omvat. De Beleidsregel heeft volgens de raad alleen een functie om de aan te houden geurafstanden te bepalen en zal na het onherroepelijk worden van het plan in de hiervoor bedoelde zin worden aangepast. De raad stelt dat een uitleg van het begrip bebouwde kom niet afdoet aan de aan te houden afstanden of de mogelijkheid van planschade. De Beleidsregel heeft daar volgens de raad geen betekenis voor. Het bedrijf blijft volgens de raad voldoen aan de volgens de Verordening geurhinder en



veehouderij aan te houden afstanden. De woning op het perceel It Súd 17 staat op een afstand van 60 meter en in het plan is vastgelegd dat een woning op dat perceel alleen op dezelfde locatie is toegestaan. Zelfs al zou deze woning derhalve tot de bebouwde kom gaan behoren, waarvan dus geen sprake zal zijn, dan zou nog worden voldaan aan de minimale afstand van 50 meter, aldus de raad. Omdat de woning op het perceel It Súd 17 buiten de bebouwde kom blijft staan, geldt hier een minimale afstand van 25 meter. De raad verwijst naar een toelichtende kaart.

5.2. Artikel 3 van de Geurverordening luidt:

"In afwijking van artikel 4, eerste lid, van de wet, bedraagt de afstand tussen een veehouderij waar dieren worden gehouden van een diercategorie waarvoor niet bij ministeriële regeling een geuremissiefactor is vastgesteld en een geurgevoelig object: 1. tenminste 50 meter indien het geurgevoelig object binnen de bebouwde kom ligt. Binnen de zone tot 100 meter vindt geen nieuwbouw van dierverblijven plaats;

2. tenminste 25 meter indien het geurgevoelig object buiten de bebouwde kom ligt. Binnen de zone tot 50 meter vindt geen nieuwbouw van dierverblijven plaats.

3. aanbouw aan een bestaand dierverblijf is toegestaan tot maximaal 10% van het vloeroppervlak van het dierverblijf. De aanbouw verkleint de afstand tot het geurgevoelig object niet."

Artikel 1, aanhef en onder c, luidt:

"In deze verordening wordt verstaan onder:

c. bebouwde kom: de als zodanig in de vigerende beleidsregel bebouwde kommen De Fryske Marren aangegeven gebieden"

In de Beleidsregel staat dat het in de Wet geurhinder en veehouderij, het Activiteitenbesluit en de ruimtelijke ordening gehanteerde begrip bebouwde kom in deze gemeentelijke beleidsnotitie als volgt is uitgelegd:

"Er is sprake van bebouwde kom:

- als burgerwoningen op een afstand van 0 tot 50 meter van elkaar zijn gelegen, en
- er een niet onderbroken cluster van 10 of meer burgerwoningen aanwezig is,
- Inclusief bedrijventerreinen, sportcomplexen en recreatierreinen met (grotendeels) recreatiewoningen aansluitend op geclusterde woonbebouwing,
- Exclusief de bebouwing waar geen sprake is van een geconcentreerde samenhangende structuur.

De begrenzing van de bebouwde kommen is vastgelegd op basis van een kwantitatief en kwalitatief aspect.

(...)

Dit heeft geleid tot de bebouwde kommen in gemeente De Fryske Marren zoals aangegeven op de bij de beleidsregel behorende kaart".

5.3. Ten zuiden van het perceel van [appellant] ligt binnen het plangebied het perceel It Súd 17, waar de bestemming "Wonen - Buitengebied" aan is toegekend. Dit betreft een bestaande woning. De raad heeft een kaart overgelegd waarop de afstanden zijn aangegeven. De Afdeling leidt hieruit af dat de afstand tussen beide percelen 46 meter is, tussen het perceel [locatie] en



de woning op het perceel It Súd 17 bedraagt de afstand 60 meter en tussen een dierverblijf en de woning is dit 115 meter.

5.4. Ter zitting heeft [appellant] toegelicht dat haar betoog niet is gericht tegen de woonbestemming en de bouw mogelijkheden op het perceel It Súd 17, maar dat het haar gaat om de onzekerheid of deze woning en de woningen op de nummers 13 en 15 door het plan tot de bebouwde kom gaan behoren. De Afdeling stelt voorop dat de begrenzing van de bebouwde kom niet in het bestemmingsplan geregeld wordt. Naar het oordeel van de Afdeling is dit niet in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Hierbij betreft de Afdeling dat de raad in de plantoelichting en in de zienswijzennota heeft uitgelegd voornemens te zijn de kaart die behoort bij de Beleidsregel na het onherroepelijk worden van het plan in die zin aan te passen dat de nieuwe woonbebouwing ten oosten van de weg It Súd tot de bebouwde kom gaat behoren en de woningen ten westen daarvan buiten de bebouwde kom blijven. Ter zitting heeft de raad dit bevestigd. In de plantoelichting is enkel ingegaan op de beoogde begrenzing van de bebouwde kom volgens de Beleidsregel om duidelijk te maken dat er voor [appellant] wat betreft de aan te houden afstanden vanwege geur niets zal veranderen. Het perceel It Súd 17 blijft buiten de bebouwde kom liggen, met een op grond van de Verordening geurhinder en veehouderij aan te houden afstand van tenminste 25 meter tussen de veehouderij en een geurgevoelig object. Aan die afstand wordt voldaan. De nieuwe woningen komen binnen de bebouwde kom te liggen, met een aan te houden afstand van tenminste 50 meter tussen de veehouderij en een geurgevoelig object. Ook daaraan wordt voldaan.

5.5. Voor zover [appellant] betoogt dat de begrenzing van de bebouwde kom in het plan had moeten worden opgenomen, omdat hij een eventueel planschadeverzoek niet kan baseren op een wijziging van de Beleidsregel, overweegt de Afdeling ook dat de begrenzing van de bebouwde kom niet in een bestemmingsplan geregeld wordt. Voor de beantwoording van de vraag of een perceel binnen de bebouwde kom ligt is de feitelijke situatie bepalend (uitspraak van 25 maart 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BH7695](#)). Voor zover [appellant] dit betwist, heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling terecht op het standpunt gesteld dat de percelen aan de westzijde van It Súd buiten de bebouwde kom zijn gelegen en de nieuwe woningen binnen de bebouwde kom. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in de zienswijzennota staat dat door de aard en schaal van het gebied ten westen van It Súd geen sprake is van een bebouwde kom. Het betreft een onderbroken lint, waar de ruimte tussen de woningen relatief open is en een weidse beleving op het achterliggende landschap geeft. De woningen It Súd 13, 15 en 17 vormen samen een klein bebouwingscluster, maar door de compactheid van het cluster in contrast met de grote tussenruimte ten opzichte van de andere woningen staan zij zonder bredere samenhang op zichzelf, aldus de zienswijzennota. Ter zitting heeft de raad hieraan toegevoegd dat de woningen ten westen van It Súd een andere bestemming hebben, "Wonen-Buitengebied", dan de nieuwe woningen ten oosten daarvan met de bestemming "Wonen". Daarmee is volgens de raad tot uitdrukking gebracht dat de bestaande woningen ten westen van de weg veelal voormalige agrarische percelen betreffen waar woonboerderijen zijn gecreëerd.

Verder kan in de procedure over het bestemmingsplan de vraag of als gevolg van het plan planschade is geleden waarvoor de raad een tegemoetkoming moet toekennen, niet aan de orde komen. Het betoog faalt.

5.6. Voor zover [appellant] het beroep richt tegen de kaart die behoort bij de Beleidsregel kan dit in deze procedure over het bestemmingsplan niet aan de orde komen. Het betoog faalt ook in zoverre.

(...)De gevolgen voor het agrarische perceel in het plangebied

6. Naast het perceel [locatie] heeft [appellant] agrarische gronden voor de beweiding van het

vee in gebruik in het zuidoostelijke deel van het plangebied. Daar worden volgens [appellant] op een afstand van ongeveer 20 meter tot de bouwvlakken van nieuwe woningen handelingen verricht, waarvan de raad had moeten beoordelen of deze gevolgen hebben voor het woon- en leefklimaat. Te meer nu de raad in artikel 4:6, eerste lid, van de APV daarover regels heeft opgenomen, aldus [appellant]. Gelet op de algemene agrarische bestemming van deze gronden, kunnen deze ook voor het telen van verschillende gewassen gebruikt worden en kunnen volgens [appellant] ook gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt. Volgens [appellant] is dit niet meegenomen bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat. Verder wijst [appellant] er op dat het verrichte akoestisch onderzoek ten onrechte alleen betrekking heeft op wegverkeer en niet op het geluid dat machines en werktuigen op de agrarische gronden produceren.

6.1. De raad stelt dat de agrarische gronden van [appellant] die binnen het plangebied liggen in gebruik zijn voor weidegang van landbouwhuisdieren. Dit gebruik is deels onder het overgangsrecht gebracht omdat hier in de tweede fase woningen worden gerealiseerd. Dit gebruik kan worden voortgezet, maar kan niet worden veranderd in gebruik dat meer afwijkt van het plan, aldus de raad. Gebruik van de gronden voor tuinbouw, fruitteelt of boomteelt waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast ligt volgens de raad bovendien niet voor de hand. Ter zitting heeft de raad toegelicht dat artikel 4:6, eerste lid, van de APV niet van toepassing is op het agrarische gebruik van de gronden.

6.2. De agrarische gronden van [appellant] hebben deels de bestemming "Water", "Wonen" en "Verkeer" gekregen waardoor het agrarische gebruik onder het overgangsrecht is gebracht. Ter zitting is vastgesteld dat het betoog daar op zichzelf niet tegen is gericht. Het betoog is gericht tegen de wijze waarop de raad heeft gemotiveerd dat ter plaatse van de nieuwe woningen sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat vanwege de handelingen die op de resterende agrarische gronden met de bestemming "Agrarisch" verricht zullen worden.

6.3. Artikel 3, lid 3.1, van de planregels luidt:

"De voor "Agrarisch" aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. agrarische cultuurgrond;
- b. een grondgebonden agrarisch bedrijf

(...)"

Artikel 1 luidt:

"1.24 cultuurgrond:

grasland, akkerbouw- en tuinbouwgronden;

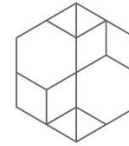
(...)

1.35 grondgebonden agrarische bedrijfsvoering:

een agrarische bedrijfsvoering, waarbij het gebruik van agrarische gronden in de omgeving van het bedrijf noodzakelijk is voor het functioneren van het bedrijf, in de vorm van akkerbouw, vollegronds-tuinbouw, fruitteelt en boomteelt, grondgebonden veehouderij, en naar de aard daarmee vergelijkbare bedrijven;"

6.4. Artikel 4:6, eerste lid, van de APV luidt:





"Het is verboden buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer of van het Besluit op een zodanige wijze toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten dat voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt."

6.5. Gelet op voornoemde planregels is het planologisch mogelijk dat [appellant] het huidige gebruik van haar gronden voor een veehouderij wijzigt in het telen van gewassen waarbij bestrijdingsmiddelen worden gebruikt. Hierdoor zou alsnog een spuitzone ontstaan. Het plan voorziet op een afstand van ongeveer 20 meter van de gronden van [appellant] in de bouw van woningen. De vraag die ter beoordeling van de Afdeling voorligt is of de raad met die mogelijkheid rekening had moeten houden bij de vaststelling van het plan. Hierbij is in de eerste plaats van belang dat [appellant] geen enkel concreet voornemen kenbaar heeft gemaakt om het huidige agrarische gebruik te wijzigen. [appellant] heeft ook niet gesteld dat wijziging van het gebruik binnen de planperiode voorzienbaar is. Ter zitting heeft [appellant] bevestigd dat er geen plannen bestaan om de melkveehouderij geheel of gedeeltelijk om te zetten naar een tuinbouw-, fruitteelt- of boomteeltbedrijf. Gezien de omstandigheden dat hier sprake is van een melkveehouderij, ten behoeve waarvan recent nog een nieuwe ligboxenstal is gebouwd, en geen plannen kenbaar zijn gemaakt om het veehouderijbedrijf te staken of de bedrijfsvoering ervan ingrijpend te wijzigen, is verandering van dit bestaande agrarische gebruik binnen de planperiode zodanig onwaarschijnlijk dat de raad in redelijkheid geen rekening heeft hoeven houden met een vorm van agrarisch gebruik waarbij spuitzones dienen te worden aangehouden (vgl. de uitspraak van 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3524](#)). Voor zover [appellant] verwijst naar de uitspraak van 29 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:868](#), overweegt de Afdeling dat dit geen vergelijkbare situatie betrof. In die zaak was ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan reeds een agrarisch bedrijf aanwezig dat gewassen kweekte waarbij bestrijdingsmiddelen werden gebruikt. Voor zover [appellant] ter zitting heeft gewezen op het bespuiten van het gras als de graszoden vervangen moeten worden, overweegt de Afdeling dat een dergelijke handeling zodanig incidenteel plaatsvindt dat de raad daar in redelijkheid evenmin rekening mee hoeft te houden bij de beoordeling van het woon- en leefklimaat bij de geplande nieuwe woningen.

6.6. [appellant] heeft verder ter zitting de vrees uitgesproken dat de nieuwe bewoners zullen verzoeken om handhaving van de genoemde bepaling uit de APV als zij op het grasland werkzaamheden verricht met een tractor. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht is dit een zodanig normaal agrarisch gebruik dat dit geen geluidhinder zal opleveren in de zin van artikel 4:6, eerste lid, van de APV waartegen handhavend zou kunnen worden opgetreden.

6.7. Gelet op het voorgaande ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich op basis van de hem bekende gegevens over het gebruik niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat [appellant] door de nieuwbouw van woningen niet zal worden belemmerd in het bestaande agrarische gebruik van de weidegronden. Het betoog faalt.

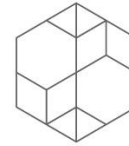
Natura 2000

7. [appellant] betoogt dat het plan in strijd is met de Habitatrichtlijn, omdat niet uitgesloten is dat het plan tot een toename van de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden zal leiden.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat deze beroepsgrond op grond van artikel 8:69a van de Awb niet kan slagen.

7.1.1. De Afdeling verwijst voor het wettelijk kader naar hetgeen onder 4.1.1 is overwogen.

7.1.2. De Afdeling begrijpt het betoog aldus, dat het plan in strijd is met de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb). De bepalingen van de Wnb hebben evenals de voorheen



geldende Natuurbeschermingswet 1998 met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. [appellant] is gevestigd op het perceel [locatie] te Broek. Dit bedrijf bevindt zich op ongeveer 3 km afstand van het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied "Sneekermeergebied". De ingeroepen norm strekt kennelijk niet tot bescherming van de bedrijfseconomische belangen van [appellant], nu de percelen van het bedrijf op een afstand van ongeveer 3 km van het Natura 2000-gebied liggen (vgl. uitspraak van 26 augustus 2015, [ECLI:NL:RVS:2015:2722](#)). Gezien het voorgaande kan het betoog over de stikstofdepositie gelet op het bepaalde in artikel 8:69a van de Awb niet leiden tot vernietiging van het besluit tot vaststelling van het plan. De Afdeling zal dit betoog daarom niet inhoudelijk bespreken.

#### Conclusie

8. Gelet op het voorgaande is het beroep van [appellant] ongegrond.
9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

#### Beslissing

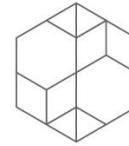
De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

#### Noot

1. Tussen partijen was i.c. niet in geschil dat het aan de orde zijnde bestemmingsplan voorziet in een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D-11.2 van de bijlage bij het Besluit mer. Ook was niet in geschil dat de drempelwaarde in kolom 2 (2.000 woningen) niet wordt overschreden. Om die reden waren partijen het erover eens dat een zogeheten vormvrije mer-beoordeling voor het bestemmingsplan moest worden doorlopen. Wel was er verschil van mening over de gevolgde procedure. Op 7 juli 2017 is een wijziging van het Besluit mer in werking getreden (zie Stb. 2017, 175 en Stb. 2017, 297). Daarbij is in art. 2 lid 5 Besluit mer bepaald dat de meeste procedurebepalingen voor de formele mer-beoordeling van overeenkomstige toepassing zijn voor de vormvrije mer-beoordeling (de term vormvrij dekt de lading dan ook niet meer). Het enige procedurele verschil tussen de mer-beoordeling boven en beneden de drempelwaarde, is dat bij een mer-beoordeling voor gevallen beneden de drempelwaarde het bevoegd gezag geen mededeling hoeft te doen van zijn mer-beoordelingsbeslissing. Bij de wijziging van het Besluit mer is niet voorzien in overgangsrecht. Dat betekent dat uit moet worden gegaan van de onmiddellijke werking van het gewijzigde recht. Het bestemmingsplan "Broek Zuid" is na 7 juli 2017 vastgesteld en dus gold daarvoor het gewijzigde Besluit mer. Daaraan doet niet af dat de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan voor 7 juli 2017 heeft plaatsgevonden.

2. In deze zaak was de gemeente de initiatiefnemer van de woonwijk. Uitgaande van het huidige art. 2 lid 5 Besluit mer had het bevoegd gezag toepassing moeten geven aan art. 7.19 leden 1 en 2 Wm. Dat komt erop neer dat het bevoegd gezag uiterlijk voor de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan een beslissing had moet nemen over de vraag of er een MER moet worden gemaakt. In deze zaak is dat volgens de appellant ten onrechte niet gebeurd. Er was volstaan met opname van een vormvrije mer-beoordeling in de plantoelichting. De raad verdedigt deze handelwijze door erop te wijzen dat ten tijde van het ontwerpbestemmingsplan de nieuwe mer-regelgeving nog niet in werking was getreden. Bij het vaststellingsbesluit is volgens de raad wel nadrukkelijk rekening gehouden met de nieuwe regelgeving. Gelijkijdig met dat besluit is door de raad alsnog expliciet besloten dat geen MER hoeft te worden gemaakt.



3. De Afdeling oordeelt dat er in strijd met art. 7.19 leden 1 en 2 Wm is gehandeld. Daaruit kan in algemene zin worden afgeleid dat het niet voldoende is dat in de toelichting bij het ontwerpbestemmingsplan gemotiveerd is aangegeven dat geen MER nodig is. Dat lijkt ons juist. Als de terinzagelegging van dat ontwerpbestemmingsplan geschiedt op basis van een besluit van B&W (hetgeen in de regel het geval is) én B&W bij dat besluit aangeven dat het opstellen van een MER niet nodig is (onder verwijzing naar de plantoelichting), lijkt ons overigens dat wel wordt voldaan aan voornoemde artikelleden. Daarbij is het van belang dat in het kader van een mer-procedure voor een bestemmingsplan zowel de gemeenteraad als B&W bevoegd gezag zijn, waarover later meer.

De schending van art. 7.19 leden 1 en 2 Wm wordt door de Afdeling gepasseerd onder toepassing van art. 6:22 Awb. Niet is gebleken van mogelijke belanghebbenden die door die schending in hun belangen zijn benadeeld. Daarbij kent de Afdeling betekenis toe aan het gegeven dat appelland geen inhoudelijke beroepsgrond over de mer-beoordeling en het mer-beoordelingsbesluit naar voren heeft gebracht. Verder overweegt de Afdeling dat een ander ingesteld beroep is ingetrokken en er daarnaast geen beroepen tegen het vastgestelde bestemmingsplan zijn ingediend. Het is niet verrassend dat de Afdeling geen gewicht toekent aan de schending van mer-beoordelingsprocedurevoorschriften. Dat gebeurt immers vaker. Zie bijvoorbeeld ABRvS 20 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1986](#), JM 2018/123 en ABRvS 28 september 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2535](#), [M en R 2016/149](#). Dat het oordeel van de Afdeling niet verrassend is, maakt dat oordeel voor de praktijk niet minder van belang. Er zijn veel meer zaken die lopende de besluitvormingsprocedure zijn geconfronteerd met het op 7 juli 2017 gewijzigde art. 2 lid 5 Besluit mer. Vaak zijn die procedures niet opnieuw opgestart en kleeft er een soortgelijk gebrek aan het besluit als in de onderhavige zaak.

4. In de mer-praktijk bestaat nogal eens discussie over de vraag of een mer-beoordelingsbeslissing ook mag worden genomen door het bestuursorgaan dat het mer-beoordelingsplichtige besluit voorbereidt. Daaraan doet niet af dat art. 7.1 lid 4 Wm daar een duidelijk antwoord op geeft. In die bepaling wordt aangegeven dat in hoofdstuk 7 Wm onder bevoegd gezag wordt verstaan het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het voorbereiden dan wel het vaststellen van een plan of een besluit. Daarmee staat buiten discussie dat bijvoorbeeld B&W bevoegd gezag kan zijn voor de plan- of project-mer-(beoordelings)procedure die wordt doorlopen voor een plan- of project-mer-(beoordelings)plichtig bestemmingsplan. In deze uitspraak was de mer-beoordelingsbeslissing door de gemeenteraad genomen. Volgens appelland hadden B&W die beslissing moeten nemen. De Afdeling laat er onder verwijzing naar art. 7.1 lid 4 Wm geen misverstand over bestaan dat zowel B&W als de gemeenteraad bevoegd waren om de mer-beoordelingsbeslissing te nemen. Daarmee heeft de Afdeling zich (voor het eerst) duidelijk uitgesproken over de werkingssfeer van art. 7.1 lid 4 Wm, zodat daarover in de praktijk geen discussie meer hoeft te bestaan.

5. Volgens appelland is onvoldoende gemotiveerd dat ter plaatse van de nieuwe woningen sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat vanwege de handelingen die op deze agrarische gronden in het zuidoostelijke deel van het plangebied kunnen worden verricht. De woningbouw is voorzien op 20 meter afstand van de betreffende gronden van appelland. Het is planologisch mogelijk dat appelland het huidige gebruik van haar gronden voor een veehouderij wijzigt in het telen van gewassen, waarbij bestrijdings- c.q. beschermingsmiddelen worden gebruikt. Er bestaan geen wettelijke bepalingen voor de minimaal aan te houden afstanden tussen gronden waarop gewassen worden geteeld waarbij beschermingsmiddelen worden gebruikt en gevoelige objecten. Wel moet tussen deze gronden en nabijgelegen gevoelige objecten een zodanige afstand worden gekozen dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd ter plaatse van het gevoelige object. Indien appelland gebruik zou maken van de mogelijkheid om gewassen te telen, zou een spuitzone kunnen ontstaan van 50 meter rondom de betreffende agrarische gronden. Deze omvang wordt als vuistregel gehanteerd om aannemelijk te maken dat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd ter



plaatse van gevoelige objecten. Tussen de agrarische bedrijvigheid waarbij gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en het gevoelige object wordt dan een afstand van 50 meter aangehouden. De Afdeling heeft het hanteren van deze vuistregel geaccordeerd ("niet onredelijk" geacht). Een vermindering van de afstand van 50 meter kan aanvaardbaar zijn vanwege de bijzondere omstandigheden van het geval en na afweging van alle betrokken belangen (zie onder meer ABRvS 2 mei 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1458](#), r.o. 5.5). Nu de woningbouw is voorzien op 20 meter afstand van de gronden van appellant, kunnen woningen in de spuitzone komen te liggen, indien daadwerkelijk gewassen worden geteeld waarbij beschermingsmiddelen worden gebruikt. De vraag die vervolgens door de Afdeling wordt beantwoord, is of de raad rekening had moeten houden met deze mogelijkheid bij de vaststelling van het plan.

6. Het uitgangspunt bij het vaststellen van een bestemmingsplan is dat uitgegaan moet worden van de maximale planologische invulling van de (beperkende) factoren, zoals in dit geval de planologische mogelijkheden van een nabijgelegen agrarisch bedrijf. Dit betekent dat het onderzoek zich moet richten op de maximale mogelijkheden van gebruiks- en bouwregels en dat ook de mogelijkheden in flexibiliteitsinstrumenten moeten worden betrokken. Er kunnen evenwel in de jurisprudentie voorbeelden worden gevonden waarbij onder omstandigheden mag worden uitgegaan van een (meer) representatieve invulling van die mogelijkheden. Voor wat betreft de toetsing aan de wettelijke grenswaarden voor geur die veehouderijen emitteren kan bijvoorbeeld worden gewezen op ABRvS 6 juni 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:1843](#), r.o. 4.10.

7. De Afdeling oordeelt i.c. dat de raad geen rekening behoefde te houden met de planologische mogelijkheid van het telen van gewassen waarbij bestrijdingsmiddelen worden gebruikt. Daartoe is bepalend dat verandering van het bestaand agrarisch gebruik binnen de planperiode volgens de Afdeling onwaarschijnlijk is. Dit, omdat er sprake is van een melkveehouderij ten behoeve waarvan recent nog een nieuwe ligboxenstal is gebouwd. Verder is er geen concreet voornemen kenbaar gemaakt om de veehouderij te staken of de bedrijfsvoering ervan ingrijpend te wijzigen. Dit oordeel is in lijn met de uitspraak ABRvS 20 december 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:3524](#), r.o. 36.2.

8. Overigens heeft de Afdeling wel eens geoordeeld dat rekening moet worden gehouden met de (maximale) planologische mogelijkheden van een feitelijk bestaand agrarisch bedrijf dat gewasbeschermingsmiddelen gebruikt. Dit is het geval indien dit bedrijf al gewasbeschermingsmiddelen in de open lucht gebruikt en waarbij dit bedrijf of een eventuele opvolgende eigenaar van de gronden op deze gronden ook een vorm van teelt uit kan oefenen waarvoor een grotere afstand moet worden aangehouden vanwege het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de open lucht (zie ABRvS 29 maart 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:868](#), JM 2017/74, r.o. 62.1). Dat er geen concreet voornemen is over te stappen op een dergelijke vorm van teelt, is onder die omstandigheden kennelijk niet doorslaggevend.

J. Kevelam en M.A.A. Soppe