

Bestemmingsplan buitengebied en agrarisch bouwblok: representatieve invulling van de maximale planologische mogelijkheden

mr. P.P.A. Bodden

Bij het opstellen van een milieueffectrapportage (hierna: MER) voor een bestemmingsplan voor het buitengebied moet, zoals bij ieder bestemmingsplan, worden uitgegaan van de maximale planologische mogelijkheden die het plan biedt (zie bijvoorbeeld ABRvS 23 januari 2013, *LJN BY9225*, r.o. 3.3 (*Montferland*)). Hetzelfde geldt voor de (veelal) van het MER onderdeel uitmakende passende beoordeling (art. 19j van de Natuurbeschermingswet 1998). Een bestemmingsplan kan flexibiliteitbepalingen bevatten in de vorm van wijzigings- en ont-heffingsbevoegdheden en uitwerkingsplichten. De milieugevolgen van deze bevoegdheden en plichten moeten in de MER worden meegenomen en kunnen niet worden doorgeschoven naar een later moment (bijvoorbeeld de vaststelling van het wijzigingsplan zelf). Indien het plan het bijvoorbeeld mogelijk maakt dat middels een wijzigingsbevoegdheid bestaande agrarisch bouwblokken worden vergroot tot een oppervlakte van maximaal 1,5 hectare, dan moet er in het 'worst-case scenario' in de plan-MER vanuit worden gegaan dat alle bestaande agrarische bouwblokken zullen worden vergroot tot 1,5 hectare oppervlakte. Of het volledig benutten van die ruimte realistisch moet worden geacht (bijv. vanwege de marktsituatie of vanwege sectorale beperkingen) is in beginsel niet van belang (zie hierover Commissie MER, Factsheet maximale mogelijkheden bestemmingsplan buitengebied & MER, factsheet nr. 30, 29 mei 2012, zie voorts ABRvS 5 december 2012, *LJN BY5129* (*Buitengebied Zelhem*)).

Maar hoe dienen de maximale planologische mogelijkheden precies te worden bepaald? In het hiervoor genoemde voorbeeld: waar dient bij de bepaling van de milieueffecten van een bouwvlak van 1,5 hectare vanuit te worden gegaan? Het lijkt onvermijdelijk om te werken met redelijke en reële aannames. Waarom bijvoorbeeld in de maximale berekeningen ook uitgaan van een pluimveehouderij, indien op het bouwvlak sinds jaar en dag een varkenshouderij gevestigd is en de verwachting is dat deze er ook binnen de planperiode zal zijn? Het ligt dus voor de hand om met betrekking tot de maximale planologische mogelijkheden uit te gaan van een representatieve invulling. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') is in de regel vrij kritisch over de gedane aannames. Niettemin heeft de Afdeling in een concreet geval een realistisch groeiscenario (in dat geval: 20% extra veebezetting) gezien als representatief voor de maximale planologische mogelijkheden (ABRvS 22 augustus 2012, *LJN BX5285*, r.o. 2.23.9.3 (*Buitengebied 2010 Lochem*)). In andere gevallen werden de aannames niet juist geacht. Een voorbeeld vormt de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling van 14 december 2012, *LJN BY6712*, r.o. 6 (*LOG Beemte-Vaassen*). De voorzitter was van oordeel dat voornamelijk was uitgegaan van specifieke, realistisch geachte toekomstige bedrijven met bepaalde aantallen dieren en diersoorten, en niet zo zeer van de maximale planologische mogelijkheden van het plan. De voorzitter zag hierin een reden voor een schorsing.

Veel bestemmingsplannen voor het buitengebied stranden bij de Afdeling omdat er niet goed is gemaximaliseerd. Het bevoegd gezag zit als gevolg van deze jurisprudentie met de handen in het haar. Hoe kan er in de praktijk werkbaar worden gemaximaliseerd? In recente jurisprudentie lijkt de Afdeling de praktijk enigszins tegemoet te komen. Op 1 mei 2013 heeft de Afdeling met betrekking tot een bestemmingsplan voor een perceel in het buitengebied in

Markelo (gemeente Hof van Twente) een uitspraak gedaan waarin zij in ieder geval (wederom) uitdrukkelijk spreekt van de 'representatieve invulling' van de maximale planologische mogelijkheden (ABRvS 1 mei 2013, *LJN BZ9083 (Buitengebied 1997, herziening [locatie] Markelo)*). In het MER was uitgegaan van de maximale oppervlakte aan bedrijfsgebouwen ten behoeve van een intensieve veehouderij van 11.230 m², het houden van varkens met de vergunde stalsystemen en luchtwassers, een en ander zoals toegestaan via de milieuvergunning. Hiermee heeft de Afdeling voor zover mij bekend voor het eerst met betrekking tot een bouwvlak voor een (intensieve) veehouderij gesanctioneerd dat de maximale planologische mogelijkheden representatief zijn ingevuld door aan te sluiten bij hetgeen de milieuvergunning mogelijk maakt. Het bijzondere is met name dat het bestemmingsplan veel meer toestond dan het scenario waar de milieuvergunning op zag. Enkel de maximale oppervlakte aan bedrijfsgebouwen was vastgelegd.

Is hiermee de oplossing voor de bestemmingsplanmakers gegeven? Dat waag ik te betwijfelen. Zie ik het goed, dan betrof het in de Markelose kwestie een postzegelbestemmingsplan waarbij veel concrete informatie voorlag over het waarschijnlijke gebruik. Dergelijke informatie ontbreekt veelal bij een (algeheel) bestemmingsplan voor het buitengebied waarin vele bouwblokken voor (intensieve) veehouderijen zijn opgenomen. Niettemin schijnt er tenminste weer licht aan het einde van de tunnel.

Zolang de jurisprudentie over dit thema niet verder is uitgekristalliseerd, is het raadzaam om discussies te vermijden en het bestemmingsplan en het MER nauw op elkaar af te stemmen. Dit vergt enige creativiteit met betrekking tot de plansystematiek en planregels. Zo heeft de Afdeling reeds zelf de suggestie gedaan om de maximale aantallen dieren en de diersoorten in de planregels op te nemen en wel conform het MER (ABRvS 8 mei 2013, *LJN BZ9756 (Buitengebied 2006, wijziging [locatie])*). De nadelen van zo'n aanpak laat ik hier maar buiten beschouwing. Gezien het grote aantal bestemmingsplannen voor het buitengebied waarover de Afdeling op korte termijn moet oordelen, zal deze problematiek vast en zeker nog vaker belicht worden in dit tijdschrift. Wordt vervolgd!