

ECLI:NL:RVS:2016:1362

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	18-05-2016
Datum publicatie	18-05-2016
Zaaknummer	201505332/1/R1
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 april 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening vestiging agrarisch bedrijf Kremersveenweg" vastgesteld.
Wetsverwijzingen	Wet ruimtelijke ordening Natuurbeschermingswet 1998
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl OGR-Updates.nl 2016-0107 JOM 2016/455 Module Ruimtelijke ordening 2016/7574 Milieurecht Totaal 2016/6376 BR 2016/63 met annotatie van H.E. Woldendorp

Uitspraak

201505332/1/R1.

Datum uitspraak: 18 mei 2016

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], wonend te Glane, gemeente Losser (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 1]),
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], wonend te Glane, gemeente Losser (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),

en

de raad van de gemeente Losser,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 21 april 2015 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening vestiging agrarisch bedrijf Kremersveenweg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 23 februari 2016, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. drs. I.F.M. Kwint, werkzaam bij ARAG Rechtsbijstand, [appellant sub 2], bijgestaan door Kwint, en de raad, vertegenwoordigd door H.T.M. Schutte en M.P. Vlottes, beiden werkzaam voor de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [belanghebbende], vertegenwoordigd door [gemachtigde], als partij gehoord.

Overwegingen

Het plan

1. Het plan heeft betrekking op het perceel [locatie 1]. Dit perceel is thans onbebouwd. [belanghebbende] is de eigenaar van dit perceel. Hij wil ter plaatse een combinatie van een akkerbouwbedrijf met een vleeskalverenhouderij (hierna: het agrarische bedrijf) realiseren. Voorheen ontplooide [belanghebbende] agrarische activiteiten op het perceel [locatie 2] te Enschede. De voorgenomen ontwikkeling wordt mogelijk gemaakt omdat de agrarische activiteiten op dat perceel zijn beëindigd. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen op [locatie 3], [locatie 4] en [locatie 5] en [locatie 6]. Zij vrezen dat hun woon- en leefklimaat wordt aangetast.

Het toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

Zienswijzen

3. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren aan dat de raad onvoldoende gemotiveerd op hun zienswijzen is ingegaan. Hiertoe voeren zij aan dat de raad niet op alle afzonderlijke argumenten is ingegaan.

3.1. Artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) verplicht er niet toe dat bij het beantwoorden van de zienswijze op ieder afzonderlijk argument moet worden ingegaan. De raad is in de nota van beantwoording van zienswijzen op alle bezwaren uit de zienswijzen ingegaan. Om die reden bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat niet aan artikel 3:46 van de Awb is voldaan.

Het betoog faalt.

Natuurbeschermingswet 1998

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plan in strijd is met de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998). Hiertoe voeren zij aan dat de raad in het kader van dit plan ten onrechte geen passende beoordeling heeft opgesteld. Volgens [appellant sub 1] en [appellant sub 2] had dit gemeeten, omdat het plan een negatieve invloed kan hebben op het Natura 2000-gebied "Dinkelland".

Relativiteitseis

4.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het relativiteitsvereiste aan vernietiging van het besluit op grond van deze beroepsgrond in de weg staat.

4.2. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter 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.

4.3. De bepalingen van de Nbw 1998 hebben met name ten doel om het algemene belang van bescherming van natuur en landschap te beschermen. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412 volgt dat de individuele belangen van burgers die in of in de onmiddellijke nabijheid van een Natura 2000-gebied wonen, bij behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Nbw 1998 beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Nbw 1998 kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Dit geval doet zich hier, anders dan de raad betoogt, voor. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] wonen in een landelijke, open omgeving op een afstand van ongeveer 150 m tot 450 m van het Natura 2000-gebied "Dinkelland". Nu zij in de onmiddellijke nabijheid van het Natura 2000-gebied wonen, bestaat verwevenheid van hun individuele belangen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun directe leefomgeving met de algemene belangen die de Nbw 1998 beoogt te beschermen. Artikel 8:69a van de Awb staat derhalve niet aan vernietiging van het plan vanwege strijd met de Nbw 1998 in de weg.

Inhoudelijk

4.4. De raad stelt zich op het standpunt dat een Nbw 1998-vergunning is verleend voor het exploiteren van een vleeskalverenhouderij op het perceel. Deze vergunning is in rechte onaantastbaar. Volgens de raad betekent dit dat de voorziene ontwikkeling niet in strijd is met de Nbw 1998 en dat het niet nodig was om een nieuwe passende beoordeling te maken.

4.5. Aan het perceel [locatie 1] is de bestemming "Agrarisch - Agrarisch bedrijf" met de aanduiding "intensieve veehouderij" toegekend.

Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder b, sub 1, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Agrarisch bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor een agrarisch bedrijf met een niet-grondgebonden agrarische bedrijfsvoering in de vorm van een intensief veehouderijbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "intensieve veehouderij", met dien verstande dat de stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden niet meer mag bedragen dan de vergunde depositie.

4.6. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Nbw 1998 houdt een bestuursorgaan bij het nemen van een besluit tot het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstelling, bedoeld in artikel 10a, derde lid, voor een Natura 2000-gebied, 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 voorschrift waarop het berust, zijn gesteld, rekening

a. met de gevolgen die het plan kan hebben voor het gebied, en

b. met het op grond van artikel 19a of artikel 19b voor dat gebied vastgestelde beheerplan voor zover dat betrekking heeft op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid.

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, met uitzondering van de doelstellingen, bedoeld in artikel 10a, derde lid, van dat gebied.

Ingevolge het vijfde lid geldt de verplichting tot het maken van een passende beoordeling bij de voorbereiding van een plan als bedoeld in het tweede lid niet in gevallen waarin het plan een herhaling of voortzetting is van een plan of project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt, voor zover de passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kan opleveren omtrent de significante effecten van dat plan.

Ingevolge artikel 7.2a, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) wordt een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) 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 Nbw.

4.7. Bij besluit van 27 september 2013 heeft het college van gedeputeerde staten van Overijssel aan [belanghebbende] een vergunning verleend op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 voor het exploiteren van een vleeskalverenhouderij op het perceel [locatie 1]. Bij besluit van 26 mei 2014 heeft het college van gedeputeerde staten dit besluit herroepen en een nieuwe vergunning op grond van artikel 19d van de Nbw 1998 verleend. In verband met de aanvraag van deze vergunning is een passende beoordeling opgesteld. Hierin is er van uitgegaan dat een agrarisch bedrijf met 1200 vleeskalveren wordt gerealiseerd.

4.8. Dat het college van gedeputeerde staten reeds een Nbw 1998-vergunning heeft verleend, betekent niet dat de raad bij het vaststellen van het plan niet meer hoefde te toetsen of aan artikel 19j van de Nbw 1998 is voldaan. Artikel 19j van de Nbw 1998 heeft immers betrekking op het bestemmingsplan terwijl de Nbw 1998-vergunning is verleend op grond van artikel 19d van de Nbw 1998. Ingevolge artikel 19j, vijfde lid, van de Nbw 1998 wordt echter een uitzondering gemaakt op de verplichting om een passende beoordeling op te stellen. Deze verplichting geldt niet als het plan een herhaling of voortzetting is van een project ten aanzien waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt en een nieuwe passende beoordeling redelijkerwijs geen nieuwe gegevens en inzichten kon opleveren omtrent de significante effecten van dat plan.

4.9. In dit geval voorziet het plan niet in een herhaling of voortzetting van een project waarvan reeds eerder een passende beoordeling is gemaakt. De passende beoordeling is namelijk opgesteld voor de situatie dat 1200 vleeskalveren worden gehouden. Het plan voorziet er echter niet in dat maximaal 1200 vleeskalveren worden gehouden. Voor zover de raad betoogt dat de toegestane diersoorten en aantallen zijn begrensd door artikel 3, lid 3.1, onder b, sub 1, van de planregels overweegt de Afdeling als volgt. In dit artikel wordt verwezen naar de vergunde depositie. De Nbw 1998-vergunning die is verleend, staat een bepaald project toe waaruit een toegestane depositie op een bepaald Natura 2000-gebied volgt. Indien wordt verwezen naar de reeds verleende Nbw 1998-vergunning, is dit gelet op het rechtszekerheidsbeginsel slechts aanvaardbaar indien volstrekt duidelijk is om welke vergunning het gaat. In voornoemd artikel is geen datum en kenmerk van de vergunning opgenomen zodat niet kan worden geoordeeld dat volstrekt duidelijk is om welke vergunning het gaat.

De raad heeft ter zitting toegelicht dat hij een flexibele verwijzing heeft willen opnemen zodat de planologisch toegestane depositie wordt verhoogd indien een nieuwe Nbw 1998-vergunning wordt afgegeven. Een dergelijke flexibele verwijzing is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Ook is een flexibele verwijzing in strijd met het systeem van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) zoals neergelegd in artikel 3.1 van de Wro waarbij in het kader van een bestemmingsplan door de raad een afweging moet worden gemaakt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van een bestemmingsplan. Die

afweging is niet mogelijk indien een flexibele verwijzing in de planregels wordt opgenomen. In het kader van de vaststelling van een bestemmingsplan is in dat geval immers onduidelijk van welke uitgangspunten is uitgegaan.

Artikel 3, lid 3.1, onder b, sub 1, van de planregels is derhalve in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 3.1 van de Wro. Dit artikel komt daarom voor vernietiging in aanmerking. Dit betekent dat het plan niet voorziet in een begrenzing van de toegestane depositie. Dat heeft tot gevolg dat het plan het mogelijk maakt dat andere diersoorten of een groter aantal dieren wordt gehouden dan de 1200 vleeskalveren waarvan in de passende beoordeling voor de Nbw 1998-vergunning is uitgegaan. De raad heeft zich daarom in het kader van dit plan niet bij de passende beoordeling die ten grondslag ligt aan de Nbw 1998-vergunning kunnen aansluiten. Gelet hierop had de raad moeten bezien of een passende beoordeling ingevolge artikel 19j van de Nbw 1998 moet worden gemaakt voor dit plan. Een andere mogelijkheid is dat de raad het plan aanpast waardoor het plan een herhaling of voortzetting van een project is waarvoor eerder een passende beoordeling is gemaakt. Dit kan bijvoorbeeld door in de planregels op een duidelijke wijze naar de verleende Nbw 1998-vergunning te verwijzen.

Het betoog slaagt.

4.10. Indien een passende beoordeling is vereist ingevolge artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998, moet een m.e.r. worden opgesteld. De raad is namelijk op grond van artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm in dat geval ook verplicht een m.e.r. voor plannen te maken. In het rapport "Vormvrije m.e.r.-beoordeling vleeskalverenhoudery Glane" van april 2014 opgesteld door Witpaard (hierna: de vormvrije m.e.r.-beoordeling) is een vormvrije m.e.r.-beoordeling verricht. De vormvrije m.e.r.-procedure kent echter minder procedurele waarborgen dan de m.e.r.-procedure voor plannen. Ook worden aan een m.e.r. voor plannen andere inhoudelijke eisen gesteld dan aan een vormvrije m.e.r.-beoordeling.

Het betoog slaagt.

Woon- en leefklimaat

5. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen voorts dat het plan zal leiden tot een onaanvaardbare aantasting van hun woon- en leefklimaat. In dit verband wijzen zij op de geluid- en geurgevolgen van het voorziene agrarische bedrijf.

5.1. De raad heeft zich voor zijn standpunt dat de geluid- en geurgevolgen aanvaardbaar zijn, gebaseerd op een akoestisch- en een geuronderzoek.

5.2. In de rapportage "Akoestisch onderzoek Veehouderij [belanghebbende] te Glane" van 5 februari 2014, opgesteld door Adviesbureau de Haan (hierna: het akoestisch onderzoek), staat dat het bedrijf voldoet aan de richtwaarden voor landelijk gebied voor het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau LAr,LT en de landelijk aanbevolen grenswaarden voor het maximale geluidsniveau LMax.

5.3. In het onderzoek "Nieuw vleeskalverenbedrijf [belanghebbende] (1200 vleeskalveren)" van 7 december 2013, opgesteld door KEMA Nederland B.V. (hierna: het geuronderzoek), is berekend wat de geurgevolgen van het agrarisch bedrijf op omliggende woningen zijn. De conclusie is dat voor alle woningen wordt voldaan aan de geurnorm.

5.4. De raad heeft ter zitting toegelicht dat in het akoestisch onderzoek is uitgegaan van een agrarisch bedrijf waar 1200 vleeskalveren worden gehouden. In het geuronderzoek is van hetzelfde uitgangspunt uitgegaan. Zoals reeds in 4.9 is overwogen, maakt het plan het mogelijk dat andere diersoorten of een groter aantal dieren wordt gehouden dan de 1200 vleeskalveren. De onderzoeken gaan derhalve niet uit van de maximale planologische mogelijkheden. De raad is derhalve ten onrechte uitgegaan van het geluid- en geuronderzoek. Het besluit is in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid.

Het betoog slaagt.

De Omgevingsverordening en het Reconstructieplan Salland-Twente

6. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de raad niet heeft mogen uitgaan van de rechtskracht van de herziening van het Reconstructieplan waarbij het plangebied is aangewezen als Landbouwontwikkelingsgebied (hierna: LOG). Hiertoe voeren zij aan dat dit besluit op een onduidelijke manier is gepubliceerd en ten onrechte in de vakantieperiode ter inzage heeft gelegen.

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat bij het vaststellen van de herziening van het Reconstructieplan de wettelijke procedures zijn gevolgd.

6.2. Bij besluit van 15 september 2004, kenmerk PS/2004/738, hebben provinciale staten van Overijssel het reconstructieplan

"Salland-Twente" op grond van de Reconstructiewet vastgesteld.

De herziening van het Reconstructieplan dient te worden aangemerkt als besluit van algemene strekking waartegen beroep openstond. In deze procedure staat het bestemmingsplan ter beoordeling en niet de herziening van het Reconstructieplan. Slechts wanneer de herziening van het Reconstructieplan in strijd is met een hoger wettelijk voorschrift of een algemeen rechtsbeginsel of wanneer de herziening van het Reconstructieplan niet in werking is getreden, kan niet worden uitgegaan van de rechtskracht daarvan. Gebreken in de procedure voor de totstandkoming van een besluit kunnen de rechtskracht van een eenmaal in werking getreden besluit niet aantasten. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben hun stelling dat de publicatie van het besluit ondeugdelijk zou zijn niet voldoende onderbouwd, zodat er geen reden bestaat om aan te nemen dat de herziening van het Reconstructieplan niet op de juiste wijze is gepubliceerd. De raad heeft in het kader van dit plan terecht getoetst aan de herziening van het Reconstructieplan.

Het betoog faalt.

7. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het plan in strijd is met artikel 2.1.4 van de Omgevingsverordening. Zij voeren hiertoe aan dat de raad niet aannemelijk heeft gemaakt dat er geen locaties zijn waar de bestaande bebouwing kan worden (her)benut of een combinatie van functies mogelijk zijn. Ook voeren zij aan dat [belanghebbende] op een ander perceel dat hij in eigendom heeft, wel ontwikkelingsmogelijkheden heeft. In dit verband wijzen zij op het perceel [locatie 7] waar [belanghebbende] eveneens bedrijfsactiviteiten ontplooit. Recent is op dit perceel namelijk een kalverenstal gebouwd, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2]. Zij betogen dat om voornoemde redenen het plan ook in strijd is met het Reconstructieplan.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen locaties zijn waar de bestaande bebouwing kan worden (her)benut of de combinatie van functies mogelijk zijn. De raad heeft hierover overleg gepleegd met de Agrarische Advies Commissie (hierna: AAC). De AAC heeft aangegeven dat ter plaatse van de bedrijven van stoppende en voormalige agrariërs over het algemeen sprake is van verouderde en niet-adequate bebouwing, aldus de raad. Deze bebouwing is niet geschikt voor het voorziene agrarische bedrijf. Om deze bebouwing te laten voldoen aan de geldende milieuregels moeten forse investeringen worden gedaan in de bebouwing en installatie. Volgens de AAC is de gewenste bedrijfsvoering ter plaatse van de bedrijven van stoppende en voormalige agrariërs slechts mogelijk als nieuwe bebouwing wordt opgericht, aldus de raad. Voorts voert de raad aan dat deze agrarische percelen in gebieden liggen die niet geschikt zijn voor een intensieve veehouderij. De raad stelt voorts dat de uitbreidingsmogelijkheden op het perceel [locatie 7] beperkt zijn. In dit verband wijst hij op de geringe afstand tussen dit perceel en de bebouwde kom en de overige bebouwing.

7.2. Ingevolge artikel 2.1.4 van de Omgevingsverordening Overijssel 2009 (hierna: de

Omgevingsverordening) voorzien bestemmingsplannen uitsluitend in andere dan stedelijke ontwikkelingen die een extra ruimtebeslag door bouwen en verhardens leggen op de groene omgeving wanneer aannemelijk is gemaakt:

- dat (her)benutting van bestaande bebouwing in de groene omgeving in redelijkheid niet mogelijk is;
- dat mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut.

7.3. In het Reconstructieplan staat dat verschillende aspecten van belang zijn bij de nieuwvestiging van een bouwperceel voor een intensieve veehouderij. Eén van die aspecten is dat eerst dient te worden nagegaan of bestaande bouwpercelen in het LOG in redelijkheid (her)benut kunnen worden.

7.4. Vast staat dat het plan voorziet in een andere dan stedelijke ontwikkeling zoals bedoeld in de Omgevingsverordening. Dit legt een extra ruimtebeslag op de groene omgeving door bouwen en verhardens.

7.5. De raad heeft afgewogen of (her)benutting van bestaande bebouwing in de groene omgeving in redelijkheid mogelijk is. Hiervoor heeft hij in kaart gebracht welke locaties in aanmerking komen. De raad heeft onbestreden gesteld dat dit agrarische bedrijf niet kan worden gevestigd op het perceel [locatie 7], omdat dit perceel op een korte afstand ligt van de bebouwde kom. Ook betekent de oprichting van de kalverenstal op het perceel [locatie 7] niet dat benutting van bestaande bebouwing voor de ontwikkeling waarin dit plan voorziet, mogelijk is. De ontwikkeling in dit plan is immers groter dan één kalverenstal. De raad heeft zich derhalve in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat benutting van bestaande bebouwing en het combineren van functies op het perceel [locatie 7] niet mogelijk zijn. Op de overige locaties die door de raad in zijn afweging zijn betrokken, is de gewenste bedrijfsvoering slechts mogelijk als nieuwe bebouwing wordt opgericht. Dit brengt een forse investering met zich. Door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] is dit niet betwist. De raad vindt de (her)benutting van bestaande bebouwing op deze locaties vanwege de forse investering niet redelijk. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben voorts niet gewezen op specifieke locaties die niet door de raad in zijn afweging zijn betrokken. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat (her)benutting van bestaande bebouwing in redelijkheid niet mogelijk is.

Het betoog faalt.

7.6. Ook heeft de raad onderzocht of mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven aanwezig zijn. De raad heeft in kaart gebracht welke locaties hiervoor in aanmerking komen. Hij heeft toegelicht dat deze locaties niet geschikt zijn voor een intensieve veehouderij. Dit is door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet bestreden. De raad heeft zich gelet op het voorgaande in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat mogelijkheden voor combinatie van functies op bestaande erven optimaal zijn benut.

Het betoog faalt.

8. Voorts betogen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat het plan in strijd is met artikel 2.1.5 van de Omgevingsverordening. Zij voeren hiertoe aan dat het realiseren van het agrarische bedrijf niet bijdraagt aan het versterken van de gebiedskenmerken ter plaatse. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren aan dat de landschappelijke onderbouw die de raad heeft gehanteerd onjuist is. Zij stellen dat in de landschappelijke verantwoording ten onrechte staat dat sprake is van twee grotere open ruimten die door een rij bomen wordt verdeeld, waarbij het voorziene agrarische bedrijf aan de rand van één van de grotere open ruimten wordt gerealiseerd. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] stellen dat deze bomen geen tweedeling in het landschap tot gevolg hebben, omdat die tot het landschap behoren en ver uit elkaar zijn geplaatst. Er is derhalve sprake van één grote open ruimte waarbij het voorziene agrarische bedrijf in het midden van deze ruimte wordt gerealiseerd. Voorts stellen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat in de landschappelijke verantwoording ten onrechte staat dat in het grootschalige landschap een groter element als een grootschalig werkende boerderij

ruimtelijk beter past dan kleinere elementjes met bebouwing en groen. In dit verband voeren zij aan dat dit in strijd is met de stelling in de landschappelijke verantwoording dat de ingetogenheid moet worden benadrukt. Ook voeren [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aan dat in de plantoelichting ontoereikend is onderbouwd dat het voorziene agrarische bedrijf bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit conform de geldende gebiedskenmerken. [appellant sub 1] betoogt voorts dat in het plan ten onrechte geen voorwaardelijke verplichting is neergelegd om beplanting aan de randen van het bouwvlak te realiseren en in stand te houden. In dit verband voert hij aan dat de raad deze beplanting noodzakelijk vindt voor de aanvaardbaarheid van het plan.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen sprake is van een open gebied met duidelijke randen. De raad heeft voor de voorziene bebouwing aandacht geschonken aan de inpassing van het bouwvlak en de bebouwing. Dat is onder meer reden geweest om een beplantingsgordel aan de randen van het bouwvlak met gebiedseigen bomen aan te leggen, aldus de raad.

8.2. Ingevolge artikel 2.1.5, eerste lid, van de Omgevingsverordening wordt in de toelichting op bestemmingsplannen onderbouwd dat de nieuwe ontwikkelingen die het plan mogelijk maakt, bijdragen aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit conform de geldende gebiedskenmerken.

8.3. Vast staat dat het plangebied binnen het Nationaal Landschap Noordoost-Twente ligt. In tabel B in bijlage 7 bij de Omgevingsverordening staat dat de kernkwaliteiten van het Nationaal Landschap Noordoost-Twente voor het landschapstype jong heide- en broekontginningslandschap de relatief grote open ruimtes, deels omzoomd door boscomplex, zijn. In dit landschapstype liggen erven als blokken aan de weg geschakeld.

8.4. In de plantoelichting staat dat ter plaatse van het plangebied het landschapstype jong heide- en ontginningslandschap aanwezig is. In de plantoelichting staat voorts dat in de landschappelijke verantwoording is geanalyseerd hoe open het landschap daadwerkelijk is en wat het ruimtelijk effect is van de voorziene ontwikkeling. Hieruit blijkt dat het ruimtelijk effect van de voorziene ontwikkeling voor de open ruimte ter plaatse beperkt blijft. Ook staat in de plantoelichting dat voor de beplanting een aanduiding is opgenomen in het plan en dat hieraan een voorwaardelijke verplichting is gekoppeld.

8.5. In het rapport "Landschappelijke verantwoording erve [belanghebbende] te Losser", van 19 augustus 2007, opgesteld door Bijkerk c.s. tuin en landschapsarchitecten (hierna: de Landschappelijke verantwoording) is bekeken of de kernkwaliteit "relatief grote open ruimte" ter plaatse van het plangebied aanwezig is en wat het gevolg van het voorziene agrarische bedrijf hierop is. In de Landschappelijke verantwoording staat dat het agrarisch bedrijf is voorzien aan de rand van de open ruimte tussen Kennebroeksweg en Kremersveenweg. De ruimte ter plaatse is min of meer een gave ruimte maar is vrijwel overal omkaderd met een veelheid aan groen en gebouwde elementen. Het gebied tussen de Kennebroeksweg en Haweg is doorsneden met een bomenrij waardoor feitelijk sprake is van een tweedeling van de ruimte. Als deze bomen geheel zijn volgroeid dan zal sprake zijn van twee afzonderlijke open ruimten. Het nieuwe erf zal aan de bomenrij langs de Kremersveenweg aansluiten. Hierdoor zal het ruimtelijke effect van de bouw beperkt blijven. Voorts staat in de Landschappelijke verantwoording dat een grootschaliger landschap met grotere open ruimtes tevens een groter element suggereert als een grootschalig werkende boerderij, ruimtelijk en functioneel. Kleinere elementjes met bebouwing en groen hebben een sterker versnipperend effect. In de Landschappelijke verantwoording staat voorts dat de architectonische verschijningsvorm van de panden belangrijk is. De welstandsnota voorziet hierin. Het voorstel is om de ingetogenheid te benadrukken door voornamelijk zwarte kleuren te gebruiken die in het landschap wegvallen.

8.6. De raad heeft ter zitting toegelicht dat geen sprake is van één grote open ruimte. Hij heeft hierbij gewezen op het gemengde karakter van het gebied waar beplanting en andere bedrijven aanwezig zijn. Het gebied is een lappendeken van open plekken, bosjes en bedrijven door elkaar, aldus de raad. Dit is door [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet bestreden. Het agrarische bedrijf wordt voorzien aan de rand van één van de grotere open ruimten. De passage waar [appellant sub 1] en [appellant

sub 2] op wijzen om te motiveren dat de ingetogenheid moet worden benadrukt, ziet op de architectonische verschijningsvorm en niet op de grootschaligheid van het agrarische bedrijf. De raad heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de voorziene ontwikkeling bijdraagt aan het versterken van de ruimtelijke kwaliteit conform de geldende gebiedskenmerken. Hieraan is ook in de plantoelichting aandacht besteed. Om die reden bestaat evenmin aanleiding voor het oordeel dat in de plantoelichting ontoereikend is onderbouwd dat het voorziene agrarische bedrijf bijdraagt aan de ruimtelijke kwaliteit conform de geldende gebiedskenmerken.

Het betoog faalt.

8.7. In de plantoelichting staat dat de raad heeft beoogd om een voorwaardelijke verplichting in het plan op te nemen om beplanting te realiseren ter plaatse van de aanduiding "groen". Ter plaatse van deze aanduiding is het ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder d, van de planregels toegestaan om een houtsingel te realiseren. Dat betekent echter niet dat er een verplichting bestaat om een houtsingel te realiseren en in stand te houden. De raad heeft het plan derhalve niet vastgesteld op de wijze die hij heeft beoogd. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de raad het bestreden besluit in zoverre niet heeft voorbereid met de bij het nemen van een besluit te betrachten zorgvuldigheid.

Het betoog slaagt.

9. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen voorts dat het plan in strijd is met artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening. Zij voeren hiertoe aan dat geen sprake is van de verplaatsing van het agrarische bedrijf van [belanghebbende]. In dit verband stellen zij dat het agrarische bedrijf op het perceel [locatie 2] te Enschede niet als achterblijvende locatie kan worden beschouwd omdat de agrarische activiteiten ter plaatse reeds geruime tijd zijn beëindigd. Ook voeren zij aan dat dit agrarische bedrijf geen volwaardig agrarisch bedrijf was. In dit verband voeren zij aan dat dit agrarische bedrijf was verouderd en geen geldende milieuvergunning meer had. Voorts voeren [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aan dat het voorziene nieuwe agrarische bedrijf eveneens geen ontwikkelingsmogelijkheden heeft op de beoogde locatie. In dit verband wijzen zij op de omliggende woningen en milieueisen die de ontwikkeling van het agrarische bedrijf belemmeren. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat om voornoemde redenen het plan ook in strijd is met het Reconstructieplan.

9.1. De raad stelt zich op het standpunt dat een onlosmakelijke samenhang bestaat tussen het beëindigen van de activiteiten van het agrarische bedrijf op het perceel [locatie 2] te Enschede en het voorzien in het agrarische bedrijf in dit plangebied. De raad heeft aangegeven dat hij in de toekomst niet bereid is mee te werken aan uitbreiding van het voorziene bedrijf buiten het bouwvlak.

9.2. Dat het agrarische bedrijf op het perceel [locatie 2] al was beëindigd brengt niet met zich dat geen onlosmakelijke samenhang bestaat tussen de beëindiging van het agrarische bedrijf op het perceel [locatie 2] te Enschede en het voorziene agrarische bedrijf. Deze samenhang blijkt uit de Nbw 1998-vergunning. Hierin staat dat de toegestane ammoniakemissie van het voormalige bedrijf op het perceel [locatie 2] te Enschede wordt gebruikt ten behoeve van het voorziene agrarische bedrijf. Om die reden bestaat er een onlosmakelijke samenhang tussen de beëindiging van het agrarische bedrijf op de achterblijvende locatie en het voorziene agrarische bedrijf. Gelet hierop heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat sprake is van de verplaatsing van het agrarische bedrijf op het perceel [locatie 2] te Enschede naar de beoogde locatie in het plangebied.

Het betoog faalt.

9.3. Ingevolge artikel 2.1.6, tweede lid, onder 2, van de Omgevingsverordening kan in afwijking van het gestelde in het eerste lid en onverminderd artikel 2.1.5 de vestiging van nieuwe agrarische bouwpercelen worden toegestaan als een ondernemer op de huidige locatie geen ontwikkelingsmogelijkheden meer heeft en een volwaardig agrarisch bedrijf verplaatst naar een locatie waar wel ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Voorwaarde daarbij is dat het agrarisch

bouwperceel als bestemming op de uitplaatsingslocatie(s) in Overijssel wordt opgeheven. Deze voorwaarde geldt niet als er sprake is van een verplaatsing van een intensieve tak van een gemengd landbouwbedrijf naar een LOG of als de uitplaatsingslocatie herbenut zal worden door een volwaardig agrarisch bedrijf.

9.4. In het Reconstructieplan staat een passage met dezelfde strekking als artikel 2.1.6 van de Omgevingsverordening.

9.5. Niet in geschil is dat aan artikel 2.1.6, eerste lid, van de Omgevingsverordening niet wordt voldaan, zodat vestiging van het agrarisch bedrijf alleen is toegestaan indien wordt voldaan aan de voorwaarde van het tweede lid.

9.6. De raad heeft niet aannemelijk gemaakt dat sprake was van een volwaardig bedrijf op de achterblijvende locatie. De enkele stelling van de raad dat sprake was van een volwaardig bedrijf is hiervoor onvoldoende. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben dit immers gemotiveerd bestreden. Zij hebben in dit verband toegelicht dat ter plaatse van de achterblijvende locatie uitsluitend een grote, verouderde kippenschuur aanwezig was die geen geldende milieuvergunning meer had. Het besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Awb.

Het betoog slaagt.

9.7. De raad heeft aangegeven dat hij in de toekomst niet bereid is mee te werken aan uitbreiding van het voorziene agrarische bedrijf buiten het bouwvlak. Dit betekent echter niet dat de beoogde locatie geen locatie is waar ontwikkelingsmogelijkheden zijn zoals bedoeld in artikel 2.1.6, tweede lid, onder 2, van de Omgevingsverordening. Hiermee wordt namelijk een locatie bedoeld waar ontwikkelingsmogelijkheden zijn ten opzichte van de locatie waar het bedrijf voorheen was gevestigd. Niet in geschil is dat op de beoogde locatie meer mogelijkheden zijn voor het agrarische bedrijf dan ter plaatse van het perceel [locatie 2] te Enschede. In zoverre is derhalve aan artikel 2.1.6, tweede lid, onder 2, van de Omgevingsverordening en het Reconstructieplan voldaan.

Het betoog faalt.

Overige beroepsgronden

10. [appellant sub 1] betoogt voorts dat de raad artikel 3, lid 3.1, onder b, sub 2, van de planregels ten onrechte heeft vastgesteld. Hiertoe voert hij aan dat in deze planregeling een milieutechnisch aspect staat dat niet thuishoort in een bestemmingsplan.

10.1. Ingevolge artikel 3, lid 3.1, onder b, van de planregels zijn de voor "Agrarisch - Agrarisch bedrijf" aangewezen gronden bestemd voor een agrarisch bedrijf met een niet-grondgebonden agrarische bedrijfsvoering in de vorm van een intensief veehouderijbedrijf, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding "intensieve veehouderij", met dien verstande dat:

2. de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object, te berekenen conform de Wet geurhinder en veehouderij of diens rechtsopvolger, niet meer mag bedragen dan 14,0 OUE/m³;

3. een pelsdierenhouderij niet is toegestaan.

10.2. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wgv wordt een omgevingsvergunning met betrekking tot een veehouderij geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object, gelegen:

b. binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 14,0 OUE/m³;

d. buiten een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom meer bedraagt dan 8,0 OUE/m³.

Ingevolge artikel 4, eerste lid, 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:

- a. ten minste 100 m indien het geurgevoelige object binnen de bebouwde kom is gelegen, en
- b. ten minste 50 m indien het geurgevoelige object buiten de bebouwde kom is gelegen.

10.3. Artikel 3, lid 3.1, onder b, sub 2, van de planregels kan niet in stand blijven omdat dit het wettelijk stelsel van de Wgv doorkruist. Voor sommige diercategorieën zijn in bijlage 1 van de Regeling geurhinder en veehouderij namelijk geen geuremissiefactoren bepaald. Voor de veehouderijen met dieren behorende tot deze categorieën wordt bij de berekening van de geurbelasting die diercategorie buiten toepassing gelaten. Ingevolge artikel 4, eerste lid, van de Wgv gelden voor die categorieën afstandsnormen. Met dit wettelijk systeem verdraagt zich niet dat artikel 3, lid 3.1, onder b, sub 2, van de planregels voor veehouderijen met een dergelijke afstandsnorm tevens een maximale geuremissienorm oplegt. Gelet op het voorgaande is artikel 3, lid 3.1, onder b, sub 2, van de planregels in ieder geval in strijd met de artikelen 3 en 4 van de Wgv in onderlinge samenhang bezien.

Het betoog slaagt.

11. Met betrekking tot het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat de situatieschets onjuist is overweegt de Afdeling als volgt. De verbeelding en de planregels zijn het juridisch bindende deel van het bestemmingsplan. De situatieschets maakt geen deel uit van de verbeelding of de planregels. Om die reden is de situatieschets geen juridisch bindend onderdeel van het bestemmingsplan. Dit betoog kan daarom niet leiden tot vernietiging van het plan.

Conclusie

12. In hetgeen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] hebben aangevoerd, ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het plan is vastgesteld in strijd met artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998, artikel 7.2a, eerste lid, van de Wm, artikel 3:2 van de Wro en artikel 3:46 van de Awb. Ook is het plan in strijd met artikel 3:1 van de Wro vastgesteld voor zover niet is voorzien in een voorwaardelijke verplichting om een houtsingel te realiseren en in stand te houden ter plaatse van de plandelen waaraan de aanduiding "groen" is toegekend. Verder is artikel 3, lid 3.1, onder b, sub 1, van de planregels in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel en artikel 3.1 van de Wro. Tot slot is artikel 3, lid 3.1, onder b, sub 2, van de planregels in strijd met de artikelen 3 en 4 van de Wgv in onderlinge samenhang bezien. De beroepen zijn gegrond, zodat het bestreden besluit dient te worden vernietigd.

Proceskosten

13. De raad dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen van [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], en van [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Losser van 21 april 2015 waarbij het bestemmingsplan "Buitengebied, partiële herziening vestiging agrarisch bedrijf Kremersveenweg" is vastgesteld;

III. veroordeelt de raad van de gemeente Losser tot vergoeding van bij [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1052,40 (zegge: duizendtweëntwintig euro en veertig cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, waarvan € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

veroordeelt de raad van de gemeente Losser tot vergoeding van bij [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1022,40 (zegge: duizendtweëntwintig euro en veertig cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, waarvan € 992,00 (zegge: negenhonderdtweënnegentig euro) is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

IV. gelast dat de raad van de gemeente Losser aan appellanten het door hen voor de behandeling van de beroepen betaalde griffierecht ten bedrage van € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor [appellant sub 1A] en [appellant sub 1B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, en € 167,00 (zegge: honderdzevenenzestig euro) voor [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B], met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander, vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R. Uylenburg, voorzitter, en mr. B.P.M. van Ravels en mr. E.J. Daalder, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Schaaf, griffier.

w.g. Uylenburg w.g. Schaaf
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 mei 2016

523-812.