

97

Wijzigingsplan -  
Leudal

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
30 mei 2012, nr. 201106356/1/R1, LJN BW6920  
(mr. Hagen, mr. Hoekstra, mr. Helder)  
Noot G.A.J.M. Hoevenaars

**Bestemmingsplan. Kaderstelling. M.e.r.-beoordeling. Plan-m.e.r. Omgekeerde volgorde.**

[Wm art. 7.2 lid 2, 7.13 onder a]

*Op 12 april 2011 heeft het college van B en W van de gemeente Leudal een wijzigingsplan op grond van artikel 3.6 van de Wet ruimtelijke ordening vastgesteld voor een varkenshouderij. Met dit plan wordt het bouwblok voor de uitbreiding van een varkenshouderij vergroot. Volgens appellanten had een MER moeten worden opgesteld, omdat in de omgeving van het plangebied meer varkens- en pluimveehouderijen zijn gevestigd en een bos in de buurt ligt. Bovendien maakt het plan een uitbreiding van het aantal op het bedrijf aanwezige zeugen mogelijk.*

*Volgens het college hoeft voor een wijzigingsplan geen MER te worden opgesteld. Daarnaast is bij het afgeven van een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer voor de varkenshouderij op 22 februari 2010 geoordeeld dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden op grond waarvan voor de revisievergunning een MER moet worden opgesteld. Het college verwijst naar een vergelijkbaar oordeel in de uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 december 2011, nrs. 201109585/1/R3 en 201109585/2/R3.*

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in haar tussenuitspraak van 16 februari 2011, nr. 201003564/1/T1/M2, overwogen dat geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, die het opstellen van een MER bij de revisievergunning noodzakelijk maken. Met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 17 augustus 2011, nr. 201003564/1/M2, is de revisievergunning vervolgens in rechte onaantastbaar geworden.

De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt dat de revisievergunning is afgegeven voor de ingebruikname van een nieuwe stal. Het in het wijzigingsplan voor de varkenshouderij toegekende agrarisch bouwblok is groter dan voor deze stal en de bestaande stallen nodig is. Zo is de uitbreiding van een bestaande stal niet in de revisievergunning opgenomen, maar maakt het wijzigingsplan deze wel mogelijk. Daarnaast is een stal, waarin het op grond van de revisievergunning niet is toegestaan dieren te houden, in het wijzigingsplan wel bestemd als huisvesting voor varkens. Tevens is in het bestemmingsplan niet uitgesloten dat er meer bouwlagen dan één worden gebouwd. Volgens de Afdeling is niet aannemelijk gemaakt dat dit laatste feitelijk uitgesloten is.

Het wijzigingsplan voorziet dus in meer plaatsen voor zeugen dan de revisievergunning mogelijk maakt. Daarmee is het wijzigingsplan kaderstellend voor eventueel te verlenen vergunningen voor verdere uitbreiding van de varkenshouderij dan waarop de verleende milieuvergunning ziet. Gezien het aantal te houden dieren dat op grond van het wijzigingsplan kan worden toegestaan, moet een plan-MER worden opgesteld.

De uitspraak van de Voorzitter van de Afdeling van 13 december 2011, nrs. 201109585/1/R3 en 201109585/2/R3 doet hieraan niet af. In deze uitspraak bood het bestemmingsplan niet meer ruimte voor het houden van dieren dan onherroepelijk was vergund.

Omdat het onderhavige wijzigingsplan geen één-op-één-inpassing van de vergunde activiteit betreft, zijn de gevolgen voor het milieu van het project en van het plan hier niet identiek. Het beroep is gegrond en het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan wordt vernietigd.

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellante sub 1], wonend te [woonplaats], en anderen,
  2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats], en
- het college van burgemeester en wethouders van Leudal,  
verweerder.

#### 1. Procesverloop

Bij besluit van 12 april 2011 heeft het college het wijzigingsplan "Wijzigingsplan artikel 3.6 Wro voor het uitbreiden van een agrarisch bedrijf [locatie] te [plaats]" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellante sub 1] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 7 juni 2011, en [appellant sub 2] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 9 juni 2011, beroep ingesteld. [appellante sub 1] en anderen hebben hun beroep aangevuld bij brief van 5 juli 2011. [appellant sub 2] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 17 juli 2011.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. [belanghebbende] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 7 maart 2012, waar (...; red.).

#### 2. Overwegingen

2.1. Om de continuïteit van de varkenshouderij op het perceel [locatie] te waarborgen en het mogelijk te maken dat aan toekomstige eisen voor dierenwelzijn en eisen aan ammoniakemissie kan worden voldaan, heeft het college het wijzigingsplan vastgesteld. Met het wijzigingsplan wordt het agrarisch bouwblok vergroot ten behoeve van de uitbreiding van de varkenshouderij.

2.2. [appellante sub 1] en anderen en [appellant sub 2] betogen dat ten onrechte ten behoeve van het plan geen milieueffectrapport (hierna: MER) is opgesteld. Volgens hen is een MER noodzakelijk, omdat in de omgeving van het plangebied meer varkens- en pluimveehouderijen zijn gevestigd en ook een bos in de buurt ligt. Ook achten zij een MER noodzakelijk omdat het plan een uitbreiding van het aantal op het bedrijf aanwezige zeugen mogelijk maakt.

2.2.1. Het college stelt zich op het standpunt dat er geen wet- of regelgeving is die verplicht tot het opstellen van een MER ten behoeve van het wijzigingsplan. Voorts stelt hij dat hij in het kader van de op 22 februari 2010 verleende revisievergun-

ning krachtens de Wet milieubeheer ten behoeve van de varkenshouderij heeft besloten dat geen sprake is van bijzondere omstandigheden die het opstellen van een MER rechtvaardigen. Ter zitting heeft het college verwezen naar de uitspraak van de voorzitter van de Afdeling van 13 december 2011, in zaak nr. 201109585/1/R3 en 201109585/2/R3, waarin volgens hem in een vergelijkbare kwestie is geoordeeld dat geen MER behoeft te worden gemaakt.

2.2.2. De revisievergunning voorziet onder meer in de oprichting van een nieuwe stal en een uitbreiding van het aantal dieren dat in de inrichting aanwezig mag zijn. De Afdeling heeft in haar tussenuitspraak van 16 februari 2011 in zaak nr. 201003564/1/T1/M2 overwogen dat dit een in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage 1994 (thans: Besluit milieueffectrapportage, hierna: Besluit m.e.r.) aangewezen activiteit betreft ten aanzien waarvan moet worden beoordeeld of vanwege belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu een MER moet worden gemaakt. Wat betreft de beoordeling van het college dat het maken van een MER voor dit besluit niet nodig is heeft de Afdeling in voornoemde uitspraak onder meer geoordeeld dat niet aanneemelijk is gemaakt dat het college zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu die het opstellen van een MER noodzakelijk maken. Met de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2011 in zaak nr. 201003564/1/M2 is de revisievergunning in rechte onaantastbaar geworden.

2.2.3. Het college heeft met toepassing van de aan hem toegekende wijzigingsbevoegdheid ingevolge artikel 8 van de voorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied" aan een deel van de gronden voor het perceel [locatie] de bestemming "Agrarisch bouwblok A(b)" met een bouwgrens toegekend.

Ingevolge artikel 12, lid I, onder 1, van de voorschriften van het bestemmingsplan "Buitengebied", voor zover van belang, zijn de gronden die zijn aangewezen voor "Agrarisch bouwblok A(b)" bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf.

Ingevolge lid I, onder 2, voor zover van belang, zijn uitsluitend ten dienste van en in verband met de doeleinden als opgenomen onder 1 op de gronden bedrijfsgebouwen en bedrijfswoningen met de daarbij behorende bijgebouwen toegestaan.

Ingevolge lid III, aanhef en onder 1, sub a, geldt voor bebouwing ten dienste van de toegestane doeleinden wat betreft gebouwen dat deze uitsluitend binnen de op de plankaart opgenomen bouwvlakken worden opgericht en wel in of achter de naar de weg gekeerde bouwgrens.

2.2.4. Ingevolge artikel 11, lid 11.1, van de regels van het bestemmingsplan "Paraplubestemmingsplan Buitengebied Leudal" geldt ten aanzien van intensieve veehouderij in bouwwerken dat de bouwwerken een maximale bebouwingshoogte hebben van 12 m boven maaiveld en een maximale goothoogte van 7,2 m boven maaiveld.

2.2.5. Op 1 april 2011 is het Besluit van 21 februari 2011 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht (reparatie en modernisering milieueffectrapportage) (hierna: het Wijzigingsbesluit) in werking getreden. Ingevolge artikel IV, vierde lid, van het Wijzigingsbesluit blijft, indien voor het tijdstip van inwerking-treding van dit besluit met betrekking tot activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer kennisgeving is gedaan van een ontwerp van een besluit bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport dient te worden gemaakt en dit ontwerp ter inzage is gelegd, ten aanzien van die kennisgeving het voor dat tijdstip geldende recht van toepassing. Het college heeft op 7 april 2010 kennisgeving gedaan van het ontwerp van het wijzigingsplan. Derhalve is het recht van toepassing zoals dat voor 1 april 2011 gold.

2.2.6. In de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. wordt onderscheid gemaakt tussen een milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) voor plannen en een m.e.r. voor besluiten.

2.2.7. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het tweede lid, voor zover van belang, worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, de categorieën van plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt. Een plan wordt slechts aangewezen indien het plan het kader vormt voor een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid.

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

Ingevolge het vierde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 7.13, onder a, stelt het bevoegd gezag een plan niet vast dan nadat het toepassing heeft gegeven aan de paragrafen 7.3 en 7.4 van de Wet milieubeheer.

2.2.8. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit m.e.r., voor zover van belang, worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het tweede lid, voor zover van belang, 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 het derde lid, voor zover van belang, worden als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Ingevolge het vierde lid worden als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, derde en vierde lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel C onderscheidenlijk onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

Ingevolge het vijfde lid geldt, voor zover in de bijlage bij een categorie van activiteiten categorieën van gevallen zijn aangewezen, de verplichting tot het maken van een MER of de verplichting tot

het toepassen van de artikelen 7.16 tot en met 7.19 van de Wet milieubeheer slechts in zodanige gevallen.

2.2.9. Ingevolge onderdeel A van de bijlage bij het Besluit m.e.r. wordt onder wijziging mede verstaan een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.

Ingevolge dit onderdeel wordt onder uitbreiding verstaan het opnieuw in gebruik nemen van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.

Onder oprichting van een inrichting wordt ingevolge dit onderdeel verstaan een uitbreiding van een inrichting door de oprichting van een nieuwe installatie.

Ingevolge onderdeel C, categorie 14, voor zover van belang, is het maken van een MER verplicht ten aanzien van de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van [...] varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met meer dan:

[...]

3 3.000 plaatsen voor mestvarkens of;

4 900 plaatsen voor zeugen.

In kolom 3 is bij deze activiteit onder meer het plan bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a, van de Wet ruimtelijke ordening aangewezen. In kolom 4 zijn aangewezen de besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht en een of meer artikelen van afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn.

Ingevolge onderdeel D, categorie 14, voor zover van belang, is de procedure als bedoeld in de artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de Wet milieubeheer van toepassing ten aanzien van de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het fokken, mesten of houden van [...] varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op:

[...]

3 2.200 of meer plaatsen voor mestvarkens of;

4 350 of meer plaatsen voor zeugen.

2.2.10. De revisievergunning is onder meer afgegeven ten behoeve van de ingebruikname van een nieuwe stal, die in deze vergunning "stal 8" is genoemd. Zoals is overwogen in de in 2.2.2 bedoelde tussenuitspraak staat vast dat dit een aangewezen activiteit betreft ten aanzien waarvan moet wor-

den beoordeeld of vanwege belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu een MER moet worden gemaakt.

Het in het wijzigingsplan ten behoeve van de varkenshouderij toegekende agrarisch bouwblok is groter dan voor stal 8 en de bestaande stallen nodig is. In het verzoek tot vaststelling van het wijzigingsplan van 5 juli 2007 staat dat tevens een uitbreiding van "stal 5" is beoogd, maar deze uitbreiding is niet in de revisievergunning opgenomen. De in het wijzigingsplan opgenomen grootte van het agrarisch bouwblok maakt deze uitbreiding van stal 5 echter wel mogelijk. Voorts is van belang dat ingevolge de revisievergunning in stal 2 geen dieren ten behoeve van de varkenshouderij mogen worden gehouden. Nu stal 2 als zodanig is bestemd, kan deze ingevolge het bestemmingsplan, waarvan het wijzigingsplan deel zou gaan uitmaken, wel als huisvesting voor varkens worden gebruikt. Tevens sluiten vorenstaande regels van het bestemmingsplan uitbreiding van de stallen tot meer dan één bouwlaag niet uit. Dat dit laatste feitelijk is uitgesloten, acht de Afdeling niet aannemelijk gemaakt. Niet is derhalve uitgesloten dat het bestemmingsplan, waarvan het wijzigingsplan deel zou gaan uitmaken, in meer plaatsen voor zeugen voorziet dan de revisievergunning mogelijk maakt. Het college heeft niet onderkend dat het wijzigingsplan door de omvang van het agrarisch bouwblok en vorenstaande planvoorschriften en planregels bij recht een uitbreiding van de bedrijfsbebouwing en anderszins van de bedrijfsvoering toelaat, welke uitbreidingen in de revisievergunning en de beoordeling van het college dat het opstellen van een MER niet noodzakelijk is, niet zijn gezien. Gelet op het voorgaande vormt het wijzigingsplan een kader voor eventueel te verlenen vergunningen voor verdere uitbreiding van de varkenshouderij dan waar de reeds verleende revisievergunning op ziet, zodat bij de voorbereiding van het plan een MER had moeten worden gemaakt. De uitspraak van de voorzitter van de Afdeling van 13 december 2011, in zaak nr. 201109585/1/R3 en 201109585/2/R3 maakt dit niet anders. Anders dan in het hier aan de orde zijnde geval, voorzag het daar ter toetsing voorliggende plan in een planologische inbedding van hetgeen onherroepelijk was vergund en bood het geen ruimte voor het houden van meer pluimvee. Het wijzigingsplan betreft geen zogenoemde één-op-één inpas-

sing van een vergunde activiteit in het plan. Daarmee zijn de gevolgen voor het milieu van het project en van het plan niet identiek.

2.2.11. In hetgeen [appellante sub 1] en anderen en [appellant sub 2] hebben aangevoerd ziet de Afdeling aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met artikel 7.13, onder a, van de Wet milieubeheer. De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd. Gelet hierop behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking.

2.3. Het college dient ten aanzien van [appellant sub 2] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Van proceskosten van [appellante sub 1] en anderen die voor vergoeding in aanmerking komen is niet gebleken.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit tot vaststelling van het wijzigingsplan "Wijzigingsplan artikel 3.6 Wro voor het uitbreiden van een agrarisch bedrijf [locatie] te [plaats]" van het college van burgemeester en wethouders van Leudal van 12 april 2011; (red.)

### NOOT

Met deze uitspraak is de reeks van eerdere uitspraken van de (Voorzitter van de) Afdeling bestuursrechtspraak over de zogenoemde 'omgekeerde volgorde' (eerst besluitvorming over de vergunning en pas daarna over het plan) weer uitgebreid. Deze uitspraken waren achtereenvolgens Afvalverwerkingsinstallatie Haps, ABRvS 29 december 2010, 200904433/1/R3 («JM» 2011/34), Varkenshouderijen Litouwen, HvJ EU 22 september 2011, C-295/10, («JM» 2011/10), Pluimveehouderij Rhenen, 13 december 2011, 201109585/1/R3 en 201109585/2/R3, («JM» 2012/21), en Bestemmingsplan De Nieuwe Rietgraaf, 29 februari 2012, 201003801/1/R2, («JM» 2012/52), alle met noot van ondergetekende. Kort gezegd gaat het steeds om de vraag of nog plan-m.e.r. moet worden gedaan als (na een

m.e.r.-beoordeling) is besloten dat geen project-m.e.r. hoeft te worden gedaan voor de activiteit waarvoor het plan kaderstellend is.

In mijn annotatie bij De Nieuwe Rietgraaf gaf ik nog aan dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State meer aansluiting lijkt te zoeken bij de uitspraak van het Europese Hof van Justitie over varkenshouderijen in Litouwen: zowel qua processuele waarborgen als qua inhoudelijke vereisten kan niet worden gezegd dat met een m.e.r.-beoordeling ook aan de plan-m.e.r.-vereisten is voldaan. Voor de praktische implicatie hiervan verwijs ik naar deze annotatie. In de onderhavige uitspraak trekt de Afdeling bestuursrechtspraak deze lijn echter niet door. De Afdeling bestuursrechtspraak was dan snel klaar geweest: ongeacht de uitkomst van de m.e.r.-beoordeling heeft geen plan-m.e.r.

plaatsgevonden, en is het beroep dat ten onrechte geen plan-m.e.r. heeft plaatsgevonden dus gegrond. In plaats daarvan grijpt de Afdeling bestuursrechtspraak, wellicht omdat het college van B en W van Leudal daar in zijn verweer zelf naar verwijst, naar de eerdere Voorzittersuitspraak over de pluimveehouderij in Rhenen. Daar concludeerde de Voorzitter – overigens tevens in hoofdzaak – dat een plan niet meer kaderstellend kan zijn voor een besluit als het betreffende besluit al onherroepelijk is geworden (zie verder de annotatie bij de uitspraak inzake Rhenen). Vervolgens verwijst de Afdeling bestuursrechtspraak inhoudelijk naar de redeneerlijn die bij de afvalverwerking van Haps is gevolgd: als sprake is van een één-op-één-inpassing van een vergunde activiteit in een plan waarvan al is beoordeeld dat geen sprake is van aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu, hoeft voor het plan geen plan-m.e.r. te worden gedaan. En daarvan is in het onderhavige geval geen sprake. Daarmee is de verwarring compleet. Ik vrees dat we nog een uitspraak nodig hebben om te zien welke redeneerlijn de overhand krijgt.

Wat betreft de redeneerlijn van de één-op-één-inpassing wil ik nog het volgende opmerken. Het zal meestal niet eenvoudig zijn om te kunnen vaststellen dat sprake is van één-op-één-inpassing. Een bestemmingsplan (postzegelplan of projectbestemmingsplan) of wijzigingsplan dat ogenschijnlijk slechts op de inpassing van een concreet voornemen ziet, kent bijvoorbeeld vaak nog wel algemene binnenplanse afwijkingsbe-

voegdheden, zoals een 10%-regel, waarmee op eenvoudige wijze verdere uitbreiding kan worden geboden. In het geval van Leudal was het zo dat de regels van het bestemmingsplan uitbreiding van de stallen tot meer dan één bouwlaag niet uitsloten. Voor de praktijk is dit een belangrijke waarschuwing.

Tot slot merk ik op dat de bestuurlijke lus niet wordt toegepast. Hoewel dat dit keer niet expliciet aan de orde is gesteld, volgt dit wel de lijn in de uitspraak over De Nieuwe Rietgraaf. Immers, een plan-m.e.r. kan de plan- en besluitvorming dusdanig beïnvloeden dat een ander (of zelfs geen) plan of besluit wordt vastgesteld. Het zou niet passen hierop met een bestuurlijke lus vooruit te lopen. Ik herhaal mijn opmerking dienaangaande. Door het verzoek af te wijzen liggen alle opties nog open en wordt volledig recht gedaan aan de plek (en meer precies het moment) van m.e.r. in de besluitvorming.

G.A.J.M. Hoevenaars