

Milieueffectrapportage

38Projectbesluit vee-
stallen – Grubben-
vorst

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

7 januari 2015, nr. 201403111/1/A4,

ECLI:NL:RVS:2015:5

(mr. Wortmann, mr. Helder, mr. Uylenburg)

Noot S.M. van Velsen

Projectbesluit. Natura 2000-gebied. Passende beoordeling. Stikstofdepositie. Bio-energiecentrale. Intensieve veehouderij. M.e.r.

[Wro art. 1.1 lid 1 aanhef en onder f, 3.10 lid 1; SMB-Richtlijn art. 3; Wm art. 7.2a, 14.5; Nbw 1998 art. 19j]

Op 30 oktober 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Horst aan de Maas (hierna: het college) een projectbesluit (artikel 3.10, Wro oud) genomen en een bouwvergunning eerste fase verleend voor het vergroten van biggenstallen, het oprichten van een voerlokaal, een vleesvarkensstal, een fokvarkensstal en mestsilos op een perceel [locatie 1] in Grubbenvorst. Bij besluit van 30 oktober 2012 heeft het

college een projectbesluit genomen en een bouwvergunning eerste fase verleend voor het oprichten van een bio-energiecentrale op het perceel [locatie 2] te Grubbenvorst. Voor locatie 2 is tevens een projectbesluit en een bouwvergunning eerste fase verleend aan een vleeskuikenhouderij.

Bij uitspraak van 3 maart 2014 heeft de rechtbank de tegen deze besluiten ingediende beroepen voor een deel niet-ontvankelijk verklaard en voor het overige ongegrond verklaard.

Appellanten voeren aan dat voor ieder projectbesluit afzonderlijk een MER gemaakt had moeten worden, omdat een projectbesluit een plan in de zin van de Smb-richtlijn is. Zij menen dat het projectbesluit als een toetsingskader biedt voor uitvoeringsbesluiten zoals bouwvergunningen. Het voor de milieuvergunning opgestelde milieueffectrapport is volgens hen onvoldoende om te voldoen aan de Smb-richtlijn. Omdat hier zowel een projectbesluit als een milieuvergunning aan de orde is, had één MER gemaakt moeten worden vanwege de coördinatiebepaling van de Wet milieubeheer. Verder voeren zij gronden aan in verband met Natura 2000.

De Afdeling overweegt dat een projectbesluit slechts kan worden aangewend om vooruitlopend op een nieuw bestemmingsplan, een concreet voornemen te realiseren. Het is geen toetsingskader voor meerdere toekomstige nog niet geconcretiseerde plannen. Het projectbesluit is daarom geen plan of programma in de zin van de artikel 3 van de Smb-richtlijn. De coördinatieregeling van de Wm (artikel 14.5, eerste lid, Wm) is hier niet van toepassing, omdat deze ziet op het coördineren als voor twee of meer besluiten een m.e.r.-plicht bestaat.

Over de passende beoordeling overweegt de Afdeling dat het meest dichtbij gelegen Natura 2000-gebied 'Maasduinen' op ongeveer 4,5 km van het perceel is gelegen. Omdat belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu niet zijn uit te sluiten, is een passende beoordeling vereist.

In enkele paragrafen van de ruimtelijke onderbouwing bij het projectbesluit en in de aanvulling op het voor de milieuvergunning opgestelde MER, is ingegaan op de effecten van de projecten voor Natura 2000-gebied. De Afdeling oordeelt dat de mogelijke milieugevolgen voldoende zijn beoordeeld. Het is niet verboden dat een passende beoordeling voor een projectbesluit deel uitmaakt van een MER dat voor een milieuvergunning is opgesteld. De Afdeling constateert dat ten onrechte niet uit de besluiten, het MER of de aanvulling daarop blijkt wat de mogelijke belangrijke milieueffecten van de projecten zijn op het gebied

'Hangmoor Damerbruch'. De projectbesluiten zijn daarom in strijd met de Nbw 1998 (artikelen 19j, zesde lid, in samenhang met 19j, derde lid, en 19g, eerste lid, Nbw 1998).

De Afdeling overweegt dat in het MER en de aanvulling is geconstateerd dat de aangevraagde projecten bij de maximaal toegestane emissiewaarde volgens het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij een toename veroorzaken van de emissie en depositie van ammoniak.

Het vleeskuikenbedrijf en de bio-energiecentrale leiden tot een toename van stikstofdepositie.

Per projectbesluit dient uit een afzonderlijke passende beoordeling te blijken dat aantasting van natuurlijke kenmerken van Natura 2000-gebied is uit te sluiten. Dat heeft het college in dit geval niet gedaan. De Afdeling verklaart het beroep over het Duitse Natura 2000-gebied en de negatieve effecten op Natura 2000-gebieden gegrond en voor het overige ongegrond. Wel blijven de rechtsgevolgen van elk van de vernietigde besluiten geheel in stand.

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging *Vereniging Behoud de Parel*, gevestigd te Grubbenvorst, gemeente Horst aan de Maas, en anderen (hierna tezamen en in enkelvoud: de vereniging),

appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 3 maart 2014 in zaken nrs. 12/1861, 12/1862 en 12/1863 in het geding tussen:

de vereniging

en

het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas.

Procesverloop

Zaaknummer 12/1862

Bij besluit van 30 oktober 2012 heeft het college een projectbesluit genomen en aan [vergunninghouder A] een bouwvergunning eerste fase verleend voor het vergroten van biggenstallen, het oprichten van een voerlokaal, een vleesvarkensstal, een fokvarkensstal en mestsilo's op het perceel [locatie 1] te Grubbenvorst.

Zaaknummer 12/1861

Bij besluit van 30 oktober 2012, kenmerk Z(BF1)-2010.000455, heeft het college een projectbesluit genomen en aan [vergunninghouder B] een bouwvergunning eerste fase verleend voor het oprichten van een vleeskuikenhouderij op het perceel [locatie 2] te Grubbenvorst.

Zaaknummer 12/1863

Bij besluit van 30 oktober 2012 heeft het college een projectbesluit genomen en aan [vergunninghouder C] een bouwvergunning eerste fase verleend voor het oprichten van een bio-energiecentrale op het perceel [locatie 2] te Grubbenvorst. Bij uitspraak van 3 maart 2014 heeft de rechtbank de door de vereniging tegen deze besluiten ingediende beroepen voor een deel niet-ontvankelijk verklaard en voor het overige ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

(...)

Overwegingen

1. De bouwplannen bestaan uit een uitbreiding van een varkenshouderij aan de [locatie 1] te Grubbenvorst en de oprichting van een vleeskuikenhoudery en een bio-energiecentrale aan de [locatie 2] te Grubbenvorst. De bouwplannen zijn voorzien binnen het landbouwontwikkelingsgebied Witveldweg. De varkenshouderij, vleeskuikenhoudery en bio-energiecentrale vormen gezamenlijk het Nieuw Gemengd Bedrijf (hierna: het NGB), waarbinnen een nauwe onderlinge samenwerking is voorzien.

2. Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied 1998" van de voormalige gemeente Grubbenvorst rust op de beide percelen de bestemming "Agrarisch gebied A". De bouwplannen zijn daarmee in strijd omdat de bouwwerken - grotendeels - zijn gesitueerd buiten de op de plankaart aangewezen agrarische bouwvlakken. Om realisering van de bouwplannen niettemin mogelijk te maken heeft het college krachtens artikel 3.10, eerste lid, (oud) van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) projectbesluiten genomen.

3. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding, omdat de aanvragen om een bouwvergunning voor de inwerkingtreding van de Wabo zijn ingediend.

Intrekking hogerberoepsgronden

(...)

Belanghebbendheid

(...)

Kennisgeving ontwerpbesluit

(...)

Splitsing van het project NGB in afzonderlijke projecten

9. De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college ten onrechte drie afzonderlijke projectbesluiten heeft genomen, nu tussen de drie projecten, die gezamenlijk het project NGB (Nieuw Gemengd Bedrijf) vormen, een onlosmakelijke samenhang bestaat die maakt dat de projecten niet afzonderlijk van elkaar zullen kunnen bestaan. De vereniging wijst in dit verband op de in het kader van de milieuvergunning voorziene saldering van ammoniakemissierechten tussen de varkenshouderij en de vleeskuikenhoudery en op het feit dat voor de drie projecten één gezamenlijke ruimtelijke onderbouwing is opgesteld.

9.1. Volgens vaste jurisprudentie (onder meer de uitspraak van 28 maart 2012 in zaak nr. 201101704/1/A1), dient het college omtrent een aanvraag om een projectbesluit te beslissen zoals deze is ingediend. De drie projecten zijn voorzien op twee afzonderlijke percelen. Daarbij staat vast dat de drie projecten in bouwkundige zin afzonderlijk van elkaar kunnen worden gerealiseerd. De omstandigheden dat tussen de inrichtingen waarop de projecten betrekking hebben een nauwe samenwerking is voorzien, dat tussen de inrichtingen onderlinge saldering van ammoniakemissierechten is voorzien en dat ten behoeve van de projecten één ruimtelijke onderbouwing is opgesteld, betekenen nog niet dat de projecten ook uitsluitend in gezamenlijk verband zullen kunnen functioneren en dat het college deze voor het beslissen op de aanvragen om projectbesluiten daarom in planologische zin als één geheel had moeten beschouwen.

Het betoog faalt.

Overleg met overheidsorganen

10. De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij de voorbereiding van de projectbesluiten onvoldoende heeft aangetoond dat het heeft voldaan aan de verplichting tot het voeren van overleg met betrokken diensten van het Rijk, waaronder diensten van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. De door het college overgelegde e-mailberichten van de VROM-inspectie van 14 april 2011 volstaan daartoe niet, nu daaruit slechts blijkt dat de betreffende rijksdienst geen aanleiding heeft gezien om opmerkingen te maken, aldus de vereniging.

10.1. Ingevolge artikel 5.1.1, eerste lid (oud), van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro), pleegt het bestuursorgaan dat belast is met de voorbereiding van een projectbesluit daarbij overleg met de besturen van betrokken gemeenten en waterschappen en met die diensten van provincie en Rijk die betrokken zijn bij de zorg voor de ruimtelijke ordening of belast zijn met de behartiging van belangen welke in het projectbesluit in geding zijn.

Ingevolge artikel 5.1.3, eerste lid, aanhef en onder c (oud), zijn in de ruimtelijke onderbouwing bij het projectbesluit de uitkomsten van het in artikel 5.1.1 bedoelde overleg neergelegd.

10.2. In de ruimtelijke onderbouwing en in de projectbesluiten is vermeld dat in het kader van artikel 5.1.1 van het Bro overleg is gevoerd met de provincie Limburg, de VROM-inspectie en het Waterschap Peel en Maasvallei. De desbetreffende reacties zijn in die stukken weergegeven. Verder heeft de VROM-inspectie in dit verband bij e-mailberichten van 14 april 2011 laten weten dat zij de reacties van rijksdiensten over onder meer projectbesluiten coördineert en dat de projecten de betrokken rijksdiensten geen aanleiding hebben gegeven tot het maken van opmerkingen.

Er is geen grond voor het oordeel dat hiermee niet is voldaan aan de in artikel 5.1.1, eerste lid, neergelegde verplichting tot het plegen van overleg. Daarbij merkt de Afdeling op dat deze verplichting niet aan vormvereisten is gebonden.

Het betoog faalt.

Milieueffectrapportage

11. De vereniging betoogt dat de rechtbank, door te overwegen dat voor het nemen van de projectbesluiten geen afzonderlijke milieueffectrapportage was vereist, heeft miskend dat de projectbesluiten zijn te kwalificeren als plan in de zin van de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB L 197; hierna: SMB-richtlijn), nu een projectbesluit een toetsingskader biedt voor uitvoeringsbesluiten zoals bouwvergunningen. Een milieubeoordeling als bedoeld in artikel 3 van de SMB-richtlijn heeft dan ook ten onrechte niet plaatsgevonden, aldus de vereniging. Zij voert in dit verband aan dat het ten behoeve van de milieuvergunningen opgestelde milieueffectrapport daar niet onder kan worden begrepen en dat, gelet op de SMB-richtlijn en artikel 14.5, eerste lid, van de Wet milieube-

heer, ten behoeve van de projectbesluiten en de milieuvergunningen één gecombineerd milieueffectrapport had moeten worden opgesteld.

11.1. De SMB-richtlijn heeft ingevolge artikel 3 betrekking op - kort weergegeven en voor zover hier van belang - plannen en programma's die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor de in bijlagen I en II van Richtlijn 85/337/EEG genoemde projecten.

Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (onder meer in de uitspraak van 20 april 2011 in zaak nr. 201008681/1/H1) kan de bevoegdheid om een projectbesluit te nemen, gelet op artikel 3.10, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, slechts worden aangewend voor het verwezenlijken van een project. De bevoegdheid kan niet worden aangewend om, vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, een toetsingskader vast te stellen voor meerdere nog niet geconcretiseerde plannen die het geldende plan vervangen. Een projectbesluit kan slechts voorzien in de behoefte om, vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, een concreet voornemen te verwezenlijken dat, gelet op artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, wijzigingen aanbrengt in de fysieke leefomgeving.

Gelet op het vorenstaande kan een projectbesluit niet worden aangemerkt als plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, als bedoeld in de SMB-richtlijn. Daargelaten de vraag of rechtstreeks aan de bepalingen van de SMB-richtlijn kan worden getoetst, volgt uit deze richtlijn dan ook geen verplichting om ten behoeve van de projectbesluiten een milieueffectrapport op te stellen. Derhalve is artikel 14.5, eerste lid, van de Wet milieubeheer, dat voorziet in coördinatie in geval ten aanzien van twee of meer besluiten een milieueffectrapport-plicht bestaat, niet van toepassing.

Het betoog faalt.

Natuurbescherming

12. Ingevolge artikel 19j, eerste lid, van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw 1998) houdt een bestuursorgaan bij het vaststellen van een plan dat, gelet op de instandhoudingsdoelstelling, met uitzondering van de doelstellingen, 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 derde lid wordt in de gevallen, bedoeld in het tweede lid, het besluit, bedoeld in het eerste lid, alleen genomen indien is voldaan aan de voorwaarden, genoemd in de artikelen 19g en 19h.

Ingevolge het vierde lid maakt de passende beoordeling van deze plannen deel uit van de terzake van die plannen voorgeschreven milieueffectrapportage.

Ingevolge het zesde lid zijn het eerste tot en met derde lid en het vijfde lid van overeenkomstige toepassing op projectbesluiten als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, onderdeel f, van de Wro.

Uit artikel 19j, zesde lid, gelezen in verbinding met de artikelen 19j, derde lid, en 19g, eerste lid, volgt dat een projectbesluit slechts kan worden genomen indien het bevoegd gezag zich op grond van de passende beoordeling heeft verzekerd dat de natuurlijke kenmerken van het gebied niet zullen worden aangetast.

Ingevolge artikel 1, eerste lid, aanhef en onder n, onder 3, wordt onder Natura 2000-gebied verstaan: gebied dat voorkomt op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van richtlijn 92/43/EEG.

13. De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college, alvorens de projectbesluiten te nemen, geen passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998

heeft gemaakt van de gevolgen voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden. Het ten behoeve van het NGB opgestelde milieueffectrapport 2010 en de aanvulling daarop van februari 2011 kunnen niet worden geacht een passende beoordeling te bevatten, nu artikel 19j, vierde lid, niet van toepassing is verklaard op projectbesluiten en deze stukken bovendien geen als zodanig aangeduide passende beoordeling bevatten, aldus de vereniging.

13.1. Het dichtstbijzijnde Natura 2000-gebied "Maasduinen" ligt op ongeveer 4,5 km van het perceel [locatie 1] en op ongeveer 5 km van het perceel [locatie 2]. De voorgenumen projecten kunnen afzonderlijk of in combinatie met elkaar of met andere plannen significante gevolgen hebben voor dit gebied, zodat voor de projecten ingevolge artikel 19j, zesde lid, van de Nbw 1998 een passende beoordeling als bedoeld in het tweede lid moet worden gemaakt.

13.2. Ten behoeve van de projectbesluiten voor het NGB is een ruimtelijke onderbouwing opgesteld. Verder is, mede ten behoeve van de verlening van vergunningen krachtens de Wet milieubeheer voor het NGB, een milieueffectrapport opgesteld ("Milieueffectrapport Nieuw gemengd bedrijf" van 12 juli 2010, hierna: MER), aangevuld in februari 2011. In paragrafen 4.10 (Flora en fauna) van de ruimtelijke onderbouwing, 7.4 (Ammoniak) en 7.7 (Natuur) van het MER en 2.5 (NH₃ en NO_x emissies en stikstofdepositie - nadere berekeningen) en 2.7 (Ligging van en effect op kwetsbare natuurgebieden) van de aanvulling op het MER is ingegaan op de effecten van het NGB voor Natura 2000-gebieden.

Geen rechtsregel staat eraan in de weg dat een passende beoordeling voor een projectbesluit deel kan uitmaken van een milieueffectrapport dat mede ten behoeve van vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer is opgesteld. Dat artikel 19j, vierde lid, van de Nbw 1998 niet van toepassing is op projectbesluiten verzet zich daar evenmin tegen, nu dat slechts betekent dat een passende beoordeling bij een projectbesluit geen deel hoeft uit te maken van een terzake van het project voorgeschreven milieueffectrapport. Voorts maakt de omstandigheid dat in het MER en de aanvulling daarop niet is vermeld dat het tevens een passende beoordeling als bedoeld in artikel 19j, tweede lid, van de Nbw 1998 bevat, niet dat de voormelde paragrafen niet als zodanig kunnen worden aangemerkt.

Het betoog faalt.

14. De vereniging betoogt dat het college bij de berekening van de stikstofdepositie in het kader van de beoordeling van de mogelijke effecten van de projecten op het natuurgebied "Maasduinen" ten onrechte het rekenmodel 'A Agro-Stacks' heeft gehanteerd.

14.1. Zoals onder meer in de uitspraak van 3 oktober 2012, in zaak nr. 201107992/1/A4 (www.raadvanstate.nl) is overwogen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het rekenmodel 'A Agro-Stacks' niet voldoende representatief en betrouwbaar is om te worden gebruikt voor een berekening van stikstofdepositie. Het betoog faalt.

15. De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de beoordeling van de gevolgen van de projecten voor Natura 2000-gebieden ten onrechte is beperkt tot het natuurgebied "Maasduinen". De gevolgen voor het in Duitsland gelegen Natura 2000-gebied "Hangmoor Damerbruch" hadden ook in de beoordeling moeten worden betrokken, aldus de vereniging.

15.1. Uit de bij de rechtbank bestreden besluiten noch het MER en de aanvulling daarop blijkt dat het college de mogelijke effecten van de projecten op het gebied "Hangmoor Damerbruch" heeft beoordeeld alvorens de projectbesluiten te nemen. De in beschouwing genomen natuurgebieden beperken zich tot het Nederlands grondgebied. De rechtbank heeft onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 29 augustus 2012, in zaak nr. 201001848/1/T1/A4 geoordeeld dat het college geen rekening behoefde te houden met mogelijke schadelijke gevolgen van de activiteiten voor niet in Nederland gelegen gebieden.

15.2. Uit artikel 19j, zesde lid, gelezen in verbinding met de artikelen 19j, derde lid, en 1, aanhef en onder n, onder 3, van de Nbw 1998 volgt dat de passende beoordeling ten behoeve van een projectbesluit zich uitstrekt over gebieden die voorkomen op de lijst van gebieden van communautair belang, bedoeld in artikel 4, tweede lid, van richtlijn 92/43/EEG. Vast staat dat het natuurgebied "Hangmoor Damerbruch" voorkomt op de lijst als hiervoor bedoeld. Nu de voorgenomen projecten afzonderlijk of in combinatie met elkaar of met andere plannen significante gevolgen kunnen hebben voor dit gebied, had het college de mogelijke effecten op dit gebied moeten beoordelen.

De uitspraak van 29 augustus 2012 waarnaar de rechtbank verwijst maakt dit niet anders, reeds omdat overweging 2.18.2, waarop de rechtbank kennelijk doelt, alleen inhoudt dat de Nbw 1998 geen grondslag biedt voor het verlenen van vergunningen voor niet in Nederland gelegen gebieden, terwijl het in dit geval gaat het om het nemen van projectbesluiten en het verlenen van bouwvergunningen krachtens de Wro respectievelijk de Woningwet (oud) en de in dat kader vereiste passende beoordelingen. Vergelijk in dit verband de uitspraak van de Afdeling van 16 april 2014, in zaak nr. 201304768/1/R2.

Nu het college de mogelijke effecten op het natuurgebied "Hangmoor Damerbruch" niet heeft onderzocht alvorens de projectbesluiten te nemen, zijn de bij de rechtbank bestreden besluiten in zoverre in strijd met de artikel 19j, zesde lid, gelezen in verbinding met de artikelen 19j, derde lid, en 19g, eerste lid, van de Nbw 1998. Het betoog slaagt.

16. De vereniging betoogt dat de projecten - anders dan in de ruimtelijke onderbouwing is geconcludeerd - een negatief effect hebben op Natura 2000-gebieden. De uitbreiding van de varkenshouderij leidt tot een hogere ammoniakemissie dan de ammoniakemissie van het huidige aantal dieren bij toepassing van de beste beschikbare technieken. De oprichting van een nieuwe vleeskuikenhouderij en een bio-energiecentrale leidt eveneens tot een toename van de ammoniakemissie, aldus de vereniging.

16.1. In paragraaf 7.7.1 van het MER is geconcludeerd dat door de realisatie van het NGB de depositie van ammoniak ten opzichte van de huidige vergunde situatie per saldo niet toeneemt. Andere effecten zoals verstoring door geluid of beïnvloeding van de grondwaterstanden zijn niet aan de orde vanwege de afstand van meer dan 4 km tussen het NGB en het gebied "Maasduinen". Er worden daarom geen significante effecten op de instandhoudingsdoelstellingen verwacht. Dat geldt ook voor andere Natura 2000-gebieden in de omgeving van het NGB omdat deze op een grotere afstand zijn gelegen. Verder is er een positief effect (ten gevolge van de afname van ammoniakdepositie) op de Natura 2000-gebieden die nabij de te saneren locaties van [bedrijf B] in de gemeente Valkenswaard zijn gelegen, aldus het MER. In de ruimtelijke onderbouwing zijn deze conclusies overgenomen.

16.2. De hiervoor bedoelde conclusies zijn mede gebaseerd op de in paragraaf 7.4 van het MER berekende ammoniakemissie. In de paragrafen 7.4.2 en 7.4.3 is zowel ten aanzien van de uitbreiding van de varkenshouderij als ten aanzien van de oprichting van de vleeskuikenhouderij vermeld dat de vergunbaarheid daarvan mogelijk afhankelijk zal zijn van saldering met rechten van stoppende en inkrimpende veehouders. In paragraaf 2.3 van de aanvulling op het MER is vermeld dat indien ten aanzien van de varkenshouderij wordt uitgegaan van de maximaal toegestane emissiewaarde ingevolge het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij dan wel van het zogeheten IPPC-plafond, de emissie en depositie van ammoniak in de aangevraagde situatie toenemen. Zowel de varkenshouderij als het totale project worden in de aanvulling op het MER alsdan als negatief beoordeeld ten opzichte van de referentiesituatie. Voorts blijkt uit paragraaf 2.5 dat de oprichting van het vleeskuikenbedrijf en de bio-energiecentrale tot een toename van stikstofdepositie zal leiden.

16.3. Uit artikel 19j, tweede en zesde lid, van de Nbw 1998 vloeit voort dat niet kan worden volstaan met een beoordeling van de gevolgen van het NGB als geheel. Daarbij is mede van belang dat de activiteiten op verschillende, op enige afstand van elkaar gelegen locaties worden uitgevoerd. Ook voor elk van de projecten afzonderlijk, zoals omschreven in het projectbesluit, dient te worden bezien of deze significante gevolgen heeft voor Natura 2000-gebieden. In de passende beoordeling is niet per project, zoals omschreven in het betreffende projectbesluit, bezien of deze afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kunnen hebben voor Natura 2000-gebieden. Gelet hierop alsmede op hetgeen onder 16.2 is overwogen, kon het college in dit geval niet op grond van de passende beoordeling verzekeren dat de natuurlijke kenmerken van de Natura 2000-gebieden niet zullen worden aangetast. De bij de rechtbank bestreden besluiten zijn in zoverre in strijd met artikel 19j, zesde lid, gelezen in verbinding met de artikelen 19j, derde lid, en 19g, eerste lid, van de Nbw 1998. Het betoog slaagt.

16.4. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de

Afdeling de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond verklaren en de besluiten van 30 oktober 2012 vernietigen.

17. De Afdeling ziet zich vervolgens voor de vraag gesteld of de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand kunnen worden gelaten.

17.1. Voor de uitbreiding van de varkenshouderij heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg bij besluit van 6 maart 2014 krachtens de artikelen 16 en 19d van de Nbw 1998 vergunning verleend. Voor de oprichting van de vleeskuikenhouderij en de bio-energiecentrale heeft het college van gedeputeerde staten op 31 juli 2014 een ontwerpbesluit vastgesteld dat strekt tot verlening van vergunning krachtens dezelfde artikelen. Aan dit besluit en het ontwerpbesluit liggen passende beoordelingen ten grondslag, waarbij ook het natuurgebied "Hangmoor-Damerbruch" is betrokken, die zijn opgesteld door het college van gedeputeerde staten, zijnde het bevoegde gezag voor vergunningverlening krachtens de Nbw 1998. De activiteiten waarvoor deze vergunningen zijn gevraagd dan wel verleend zien op dezelfde ontwikkelingen als waarvoor de hier in geding zijnde projectbesluiten zijn genomen; die activiteiten komen overeen met hetgeen op grond van de projectbesluiten ten hoogste wordt toegestaan. Een integrale beoordeling van de effecten van de activiteiten op Natura 2000-gebieden is derhalve verzekerd in het kader van de procedure tot vergunningverlening krachtens de Nbw 1998. Deze procedure - die een ander bevoegd gezag kent - biedt een passend kader voor de beoordeling van schadelijke effecten op Natura 2000-gebieden. Verder staat tegen de besluiten tot verlening van vergunning krachtens de Nbw 1998 afzonderlijk beroep bij de Afdeling open. Onder deze omstandigheden ziet de Afdeling uit een oogpunt van proceseconomie aanleiding om de rechtsgevolgen van de vernietigde besluiten in stand te laten, voor zover de beoordeling van de overige gronden zich daar niet tegen verzet.

Milieuaspecten algemeen

18. De vereniging betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college in beginsel dient uit te gaan van de juistheid van de door het college van gedeputeerde staten van Limburg gemaakte beoordeling van de milieuaspecten, die ten grondslag ligt aan de besluiten tot verlening van de milieuvergunningen voor de projecten. De milieuaspecten dienen in de projectbesluiten wel degelijk te worden beoordeeld. Verder leidt de

omstandigheid dat de milieuvergunningen na het nemen van de projectbesluiten door de Afdeling zijn vernietigd, er toe dat ook de projectbesluiten moeten worden vernietigd. De projectbesluiten zijn immers voor een deel gebaseerd op de vernietigde vergunningen. Weliswaar heeft de Afdeling de milieuvergunningen niet inhoudelijk getoetst, maar, nu de aanvragen om milieuvergunning nadien zijn aangepast, voldeden de milieuvergunningen blijkbaar niet aan wet- en regelgeving, aldus de vereniging.

18.1. De bescherming van het milieu tegen hinder die gepaard gaat met het uitoefenen van de activiteiten waarop de projectbesluiten zien, betreft een aspect waarvan de beoordeling primair plaats dient te vinden in het kader van de milieuregelgeving. Voor het oordeel dat het college in redelijkheid de projectbesluiten niet had mogen nemen, kan aanleiding bestaan, indien het er ernstig aan had moeten twijfelen of voor deze activiteiten vergunning krachtens de Wet milieubeheer, dan wel een milieu-omgevingsvergunning krachtens de Wabo kon worden verleend.

Bij besluiten van 14 augustus 2012 heeft het college van gedeputeerde staten van Limburg ten behoeve van de projecten vergunningen krachtens de Wet milieubeheer verleend. Ten tijde van het nemen van de projectbesluiten waren deze vergunningen van kracht. Bij uitspraken van 2 april 2013 in zaak nr. 201209484/3/A4 en in zaak nr. 201209498/3/A4 zijn de besluiten tot het verlenen van de milieuvergunningen vernietigd vanwege een gebrek in de kennisgeving van de desbetreffende ontwerpbesluiten. Anders dan de vereniging betoogt, leidt het enkele feit dat de besluiten tot vergunningverlening zijn vernietigd er niet toe dat de projectbesluiten ook moeten worden vernietigd, reeds omdat aan de vernietiging van de besluiten tot vergunningverlening geen inhoudelijke beoordeling van de milieugevolgen ten grondslag ligt. Uit de omstandigheid dat de vergunningaanvragen na de vernietiging zijn gewijzigd, kan evenmin de conclusie worden getrokken dat voor de activiteiten, zoals in de oorspronkelijke aanvragen waren voorzien, geen milieuvergunning had kunnen worden verleend.

Het betoog faalt.

Luchtkwaliteit

(...)

Geluid

(...)

Geur

23. De vereniging betoogt, onder verwijzing naar het rapport van Cauberg-Huygen, dat in de ruimtelijke onderbouwing geen toetsing heeft plaatsgevonden van de geurbelasting van de afzonderlijke activiteiten en alleen de gecumuleerde geurbelasting inzichtelijk is gemaakt.

23.1. Dit betoog mist feitelijke grondslag. In de ruimtelijke onderbouwing is verwezen naar het MER. In paragraaf 7.7.3 van het MER is de geurbelasting van de vleeskuikenhouderij en varkenshouderij afzonderlijk beoordeeld. Overigens zijn de projectbesluiten mede gebaseerd op het rapport "Geuronderzoek Nieuw Gemengd Bedrijf te Horst aan de Maas" van PRA Odournet B.V. van 23 juni 2010, waarin de afzonderlijke geuremissies als gevolg van de varkenshouderij, de vleeskuikenhouderij en de bio-energiecentrale zijn berekend.

24. De vereniging betoogt dat de rechtbank bij de beoordeling van de geurhinder zich ten onrechte heeft gebaseerd op geurberekeningen die, naar vergunninghoudsters hebben gesteld, na het opstellen van het MER en de ruimtelijke onderbouwing zijn uitgevoerd. Vergunninghoudsters hebben niet aannemelijk gemaakt dat deze berekeningen daadwerkelijk zijn uitgevoerd, aldus de vereniging.

24.1. Dit betoog mist eveneens feitelijke grondslag. Vergunninghoudsters hebben bij brief van 31 december 2013 geurberekeningen ten aanzien van de varkenshouderij en bij brief van 9 januari 2014 het rapport "Geuronderzoek [locatie 2] te Grubbenvorst" van Geling Advies B.V. van 9 januari 2014 ten aanzien van de vleeskuikenhouderij en de bio-energiecentrale bij de rechtbank ingediend.

25. Voor zover de vereniging betoogt dat geurberekeningen niet correct zijn uitgevoerd, overweegt de Afdeling dat de vereniging niet aannemelijk heeft gemaakt dat de berekeningen waarop het college zich heeft gebaseerd dermate gebreken vertoonden, dat deze niet aan de projectbesluiten ten grondslag mochten worden gelegd. Voor zover het gaat om na het nemen van de projectbesluiten uitgevoerde berekeningen ten behoeve van nieuwe milieuvergunningaanvragen, moet de juistheid daarvan in het kader van die procedures worden beoordeeld.

Het betoog faalt.

Benoeming deskundige

26. De vereniging betoogt dat de rechtbank ten onrechte geen deskundige heeft benoemd om de milieuaspecten luchtkwaliteit, geluid en geur, mede in het licht van het rapport van Cauberg-Huygen, nader te onderzoeken.

26.1. De ingevolge artikel 8:47 van de Awb aan de rechtbank toegekende bevoegdheid om een deskundige te benoemen is discretionair van aard. Gelet op hetgeen onder 19 tot en met 25 is overwogen, heeft de rechtbank in redelijkheid kunnen afzien van het benoemen van een deskundige voor het instellen van een onderzoek naar de desbetreffende milieuaspecten.

Het betoog faalt.

Volksgezondheid

(...)

Watertoets

(...)

IPPC-richtlijn

(...)

Verkeer

(...)

Archeologie

(...)

Uitvoerbaarheid

(...)

Conclusie

37. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen zal de Afdeling de beroepen van belanghebbende I], [belanghebbende J], [belanghebbende K], [belanghebbende L], [belanghebbende M] en [belanghebbende N] in de zaken 12/1861 en 12/1863 en de beroepen van [bedrijf A], [belanghebbende O] en [belanghebbende P] in de zaak 12/1862, ontvankelijk achten. Voorts zal de Afdeling, doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, de beroepen tegen de besluiten van 30 oktober 2012 in de zaken 12/1861, 12/1863 en 12/1862, voor zover ontvankelijk, gegrond verklaren. Die besluiten komen wegens strijd met de Nbw 1998 voor vernietiging in aanmerking. De Afdeling zal evenwel bepalen dat de rechtsgevolgen van die besluiten geheel in stand blijven.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Limburg van 3 maart 2014 in zaak nrs. 12/1861, 12/1862 en 12/1863;

III. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen in de zaken 12/1861 en 12/1863, voor zover ingesteld door anderen dan de Vereniging Behoud de Parel, [bedrijf A], [belanghebbende P], [belanghebbende I], [belanghebbende J], [belanghebbende K], [belanghebbende L], [belanghebbende M] en [belanghebbende N], niet-ontvankelijk;

IV. verklaart het de rechtbank ingestelde beroep in de zaak 12/1862, voor zover ingesteld door anderen dan de Vereniging Behoud de Parel, [bedrijf A], [belanghebbende O], [belanghebbende P], [belanghebbende L] en [belanghebbende Q], niet-ontvankelijk;

V. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen in de zaken 12/1861, 12/1862 en 12/1863, voor zover ontvankelijk, gegrond;

VI. vernietigt de bij de rechtbank in de zaken 12/1861, 12/1862 en 12/1863 bestreden besluiten;

VII. bepaalt dat de rechtsgevolgen van elk van die besluiten geheel in stand blijven;

(red.)

NOOT

In de uitspraak van 7 januari 2015 wordt ingegaan op de richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 juni 2001 betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB L 197; hierna: SMB-richtlijn). Het argument van appellante is mijns inziens zo gek nog niet. Het projectbesluit zou een toetsingskader bieden voor uitvoeringsbesluiten zoals bouwvergunningen. Hierdoor zou het projectbesluit kaderstellend zijn in de zin van de SMB-richtlijn en had een plan-m.e.r. moeten worden doorlopen. De Afdeling gaat hier, hoewel geen verrassing, helaas niet in mee en verwijst naar een eerdere uitspraak van 20 april 2011 in zaak nr.

201008681/1/H1. Ze overweegt dat de bevoegdheid om een projectbesluit te nemen, gelet op artikel 3.10, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, slechts kan worden aangewend voor het verwezenlijken van een project. De bevoegdheid kan niet worden aangewend om, vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, een toetsingskader vast te stellen voor *meerdere*

nog niet geconcretiseerde plannen die het geldende plan vervangen. Een projectbesluit kan slechts voorzien in de behoefte om, vooruitlopend op de vaststelling van een bestemmingsplan, *een concreet voornemen* te verwezenlijken dat, gelet op artikel 1.1, eerste lid, aanhef en onder f, van de Wro, wijzigingen aanbrengt in de fysieke leefomgeving. Hierdoor, zo overweegt de Afdeling, kan een projectbesluit niet worden aangemerkt als plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten, als bedoeld in de SMB-richtlijn. Zoals ik eerder opmerkte, geen verrassing, want dit is een vaste lijn in de jurisprudentie. Eerdere uitspraken over ofwel artikel 19 WRO of artikel 3.10 Wro (oud) zijn ABRvS 31 maart 2010, nr. 200908623/1/H1, AB 2010/150, m.nt. F.A.G. Groothuise, ABRvS 4 mei 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM3253, «JM» 2010/87, m.nt. M. Poortinga, en Rb. Noord-Holland 15 augustus 2013, ECLI:NL:RBNHO:2013:7078, M&R 2014, nr.2, m.nt. M.A.A. Soppe. In casu was nog oud recht van toepassing, omdat de aanvragen om een bouwvergunning voor de inwerkingtreding van de Wabo zijn ingediend. Expliciete uitspraken op dit punt onder de Wabo zijn mij niet bekend.

Over de vraag of het terecht is dat het (toemalige) projectbesluit nooit plan-m.er.-plichtig kan zijn, verschillen de meningen, zo signaleert Poortinga al in haar noot bij de uitspraak van 4 mei 2010. Zij schrijft: "Een argument voor deze keuze van de wetgever is dat het projectbesluit bedoeld is om concrete projecten mogelijk te maken en dat het dus meer het karakter van een vergunning/project heeft dan van een plan. Een argument tegen deze keuze van de wetgever is dat in een projectbesluit soms belangrijke strategische keuzes gemaakt worden. Een plan-MER waarin locatiealternatieven worden vergeleken lijkt voor dergelijke gevallen te verkiezen boven een project-MER, waarin over het algemeen vooral inrichtingsalternatieven met elkaar worden vergeleken. Een ander tegenargument geldt voor de categorieën waar alleen de milieuvergunning is opgenomen in kolom 4. In die gevallen, bijvoorbeeld categorie D22.2 voor windenergie, hoeft voor een projectbesluit helemaal geen m.e.r. doorlopen te worden. Als de windturbines ruimtelijk mogelijk worden gemaakt door een projectbesluit, wordt pas bij de milieuvergunning voor deze turbines een project-m.e.r.

doorlopen. Op dat moment lijkt het nauwelijks meer mogelijk om locatiealternatieven met elkaar te vergelijken. Een project-MER voor een milieuvergunning gaat immers vooral over inrichtingsalternatieven. Bovendien moet het bevoegd gezag gezien de huidige jurisprudentie beslissen op de grondslag van de vergunningaanvraag. Hierdoor kan het bevoegd gezag dus ook niets met locatiealternatieven in een project-MER voor een milieuvergunning." Ik ben het hier zeer mee eens.

Ook ben ik het eens met Soppe, die in zijn annotatie bij de genoemde rechtbank-uitspraak aangeeft: "*Het oordeel van de rechtbank mag dan wellicht niet verrassen, maar er is in de m.e.r.-praktijk wel kritiek op geuit. Wanneer een activiteit met mogelijk significante negatieve effecten op een Natura 2000-gebied planologisch niet wordt mogelijk gemaakt door een projectafwijkingbesluit, maar door een partiële bestemmingsplanherziening (postzegelplan), geldt er immers wel een plan-m.e.r.-plicht. Dat een (postzegel)bestemmingsplan met een eindbestemming door de Afdeling wordt gezien als een plan in de zin van artikel 19j Nbw en dat daarom een plan-m.e.r.-plicht ingevolge artikel 7.2 a lid 1 Wm aan de orde is, volgt bijvoorbeeld uit ABRvS 24 juli 2013, nr. 201208900/1/R3 en ABRvS 22 mei 2013, nr. 201203015/1/R3. Het geeft een onbevredigend gevoel indien de vraag of er al dan niet een plan-m.e.r.-plicht bestaat afhankelijk is van de keuze voor hetzij een bestemmingsplan hetzij een projectafwijkingbesluit. De vraag is of deze ongelijkheid gelet op de Nbw1998, de Wm, de Habitatrichtlijn, de smb-richtlijn en de m.e.r.-richtlijn zou kunnen worden tegengestaan. Is het bijvoorbeeld een oplossing om een bestemmingsplan met uitsluitend eindbestemmingen evenals een projectafwijkingbesluit niet langer als een artikel 19j Nbw-plan aan te merken? Een dergelijke benadering zou in ieder geval bij de Europese Commissie op verzet stuiten. Alhoewel de begrippen "plan" en "project" niet in de Habitatrichtlijn zijn omschreven, staat de Europese Commissie een ruime inhoud van het begrip "plan" voor. Dit volgt uit de door haar in 2000 uitgevaardigde leidraad "Beheer van "Natura 2000"-gebieden en de bepalingen van artikel 6 van de habitatrichtlijn (Richtlijn 92/42/EEG)" Het is voor haar vanzelfsprekend dat ruimtelijke-ordeningsplannen onder het planbegrip dienen te worden begrepen. Dit geldt*

zowel voor plannen met directe juridische consequenties voor het bodemgebruik, als voor plannen met alleen directe effecten (zoals plannen die de basis vormen voor meer gedetailleerde bestemmingsplannen of die een kader vormen voor het verlenen van vergunningen), nu zij beide relevante en significante effecten op "Natura 2000"-gebieden kunnen hebben, indien dat bestemmingsplan eventueel wel als plan in de zin van artikel 6 Habitatrichtlijn en daarmee in de zin van art. 19j Nbw 1998 zou moeten worden aangemerkt."

Inmiddels is het projectbesluit van toen alweer van karakter veranderd. De opvolger in de Wabo in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo is met het permanent maken van de Chw per 25 april 2013 van karakter gewijzigd (Stb. 2013, 144/5). Art. 2.7, eerste lid, van de Wabo luidt sindsdien:

"[...] In afwijking van de eerste volzin en onverminderd artikel 2.5 kan, indien één van die onlosmakelijke activiteiten een activiteit is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor die activiteit voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend"

Deze wijziging komt erop neer dat een afwijking van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo los en voorafgaand aan andere activiteiten kan worden aangevraagd en is daarmee voor herhaalde toepassing vatbaar. Met andere woorden, het is de grondslag voor verschillende omgevingsvergunningen en met name voor de activiteit bouwen. De vraag is dus nog pregnanter of onder de nieuwe Wabo niet nog meer sprake is van kaderstelling als bedoeld in de Smb-richtlijn. Waar nog geen jurisprudentie over is onder de nieuwe regeling, is hoe concreet het project moet zijn om een afwijking van het bestemmingsplan los van de bouwaanvraag of -aanvragen te krijgen. In de wetsgeschiedenis wordt verwezen naar ABRvS 1 september 2010, nr. 201004647/1/H1 (projectbesluit verwijst naar voorontwerp-bestemmingsplan en dat is niet voldoende concreet), ABRvS 30 maart 2011, nr. 201008116/1/H1 (vrijstelling bestemmingsplan voor twee seniorenwoningen; locatie, omvang en bouwhoogte niet duidelijk en dat is niet voldoende concreet), en ABRvS 2 maart 2011, nr. 201007153/1/H1 (vrijstelling bestemmingsplan voor woningbouw; aantal, type en bouwhoogte,

en inrichting perceel niet duidelijk en dus niet voldoende concreet), maar veel duidelijker dan wat niet concreet genoeg is, wordt het niet. In de praktijk is dit een zoektocht die bij elke gemeente tot een ander resultaat leidt. De wetsgeschiedenis hinkt mijns inziens ook op twee gedachten. In de memorie van toelichting bij de pChw staat te lezen: "Met deze constructie wordt het mogelijk om, zoals vóór de inwerkingtreding van de Wabo het geval was, de omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteiten waarop het planologisch strijdig gebruik betrekking heeft, als het ware diverse malen "op te knippen"; al naar gelang dat in de concrete uitvoeringssituatie is gewenst." (kst. 33 135, nr. 3, p.31) [...] "De voorgestelde wijzigingen van de artikelen 2.7, eerste lid, en 2.10, eerste lid, van de Wabo, beogen overigens geen verandering aan te brengen in de uit de jurisprudentie ten aanzien van planologische afwijkingsbesluiten op grond van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet ruimtelijke ordening voortvloeiende eis, dat het project waarvoor het planologische afwijkingsbesluit wordt genomen zich in de mate van concreetheid zal moeten onderscheiden van de normering neergelegd in een bestemmingsplan." (p. 32) Naar mijn mening is dus vooral onduidelijk of onder de nieuwe regeling wel sprake kan zijn van *een concreet voornemen* en niet van *een nog niet geconcretiseerd* plan zoals door de Afdeling wordt overwogen.

Mogelijk stelt deze passage in de memorie van toelichting bij de pChw enigszins gerust: "Een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik kan alleen worden verleend ten behoeve van het verwezenlijken van een concrete activiteit en kan niet dienen als een algemeen geldend toetsingskader voor toekomstige nog niet geconcretiseerde bouwplannen. In die hoedanigheid zou de omgevingsvergunning haar karakter van een beschikking ook verliezen en meer gaan lijken op een besluit van algemene strekking. Een dergelijke toepassing wordt niet beoogd. De nieuwe regeling strekt er dus bijvoorbeeld niet toe om mogelijk te maken dat met een planologische omgevingsvergunning voor een centrumgebied generiek in een verlaging van de minimaal vereiste vloerooppervlakten voor detailhandelsvestigingen wordt voorzien, welke casus aan de orde was in de uitspraak van de ABRvS

van 2 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4163. Een aanvraag om een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik, zal dus betrekking moeten hebben op een daadwerkelijk voorgenomen en zodanig concreet omschreven (en zo nodig met tekeningen en onderzoeken verduidelijkt en onderbouwd) project, dat op basis daarvan een uitputtende planologische afweging van alle ruimtelijke relevante aspecten kan worden gemaakt.” (p.32)

Maar dan: “Over de eisen waaraan een project moet voldoen om als voldoende concreet te worden aangemerkt, kunnen in algemene zin geen uitspraken worden gedaan. Net zoals binnen het stelsel van de Wro zowel gedetailleerde als globale (eind)bestemmingsplannen kunnen bestaan, zal ook het detailniveau van een projectomschrijving, afhankelijk van de aard, omvang en ligging van een project ten opzichte van derden belanghebbenden, kunnen variëren. In een planologische omgevingsvergunning heeft in elk geval niet elk detail te zijn vastgelegd.” (p. 33)

Er zijn dus mijns inziens situaties denkbaar waarbij een afwijkingsvergunning wel degelijk kaderstellend is voor een navolgende toestemming, zoals een bouwtoestemming. Met Soppe vraag ik me af wat het verschil is tussen een afwijkingsvergunning en een postzegelplan in relatie tot artikel 7.2a Wm. De nieuwe regeling sinds 25 april 2013 heeft mij alleen maar meer gesterkt in mijn mening dat het verschil – in voorkomende gevallen – nihil is. In de praktijk is de weg van de omgevingsvergunning helaas een sluipteg gewordene om geen plan-m.e.r. te hoeven doen. Locatiealternatieven, zoals reeds door Poortinga gesignaleerd, zullen dan niet of nauwelijks aan de orde komen, uiteraard voor zover ze dat al zouden moeten doen als het een postzegelplan betreft (vergelijk Bestemmingsplan herziening Groningerveldweg 2a Markelo, ABRvS 1 mei 2013, nr. 201202866/1/R1).

Tot slot, verder valt in de uitspraak nog op dat een passende beoordeling in een MER als bedoeld in artikel 19j, vierde lid, Nbw 1998 niet die benaming hoeft te hebben. Zie hiervoor ook het artikel 19f, tweede lid, Natuurbeschermingswet 1998 ('kan'-bepaling). Ook hoeft een passende beoordeling geen onderdeel uit te maken van een project-MER, maar mag ook in het project-

besluit opgenomen zijn. Ook dit is niet nieuw, maar maakt het voor rechtzoekenden niet altijd eenvoudig.

S.M. van Velsen