

(Kamerstukken II 2009/10, 30 654, nr. 76 en de bijlage bij deze gedoogbrief). Op grond van dit beleid kan tijdelijk gedoogd worden dat veehouderijen niet voldoen aan het Besluit huisvesting. Veehouderijen die van plan zijn te stoppen (of te verplaatsen) hoeven hun stallen niet aan te passen en krijgen tot uiterlijk 1 januari 2020 om hun activiteiten ter plaatse te staken. Als voorwaarde om in aanmerking te komen voor dit gedoogbeleid moeten de betreffende veehouders tijdelijke maatregelen treffen die eenzelfde emissiereductie bewerkstelligen als zou worden bereikt op grond van het Besluit huisvesting, zoals voer- en managementmaatregelen of het houden van minder dieren. In dit kader dienen zij een BOP op te stellen waarin ze moeten aangeven welke maatregelen ze gaan nemen om aan de voorwaarde van het gedoogbeleid te voldoen.

Volgens de Stichting (appellant) moet in dit geval de kennisgeving door de veehouder van dit BOP (kennisgeving stoppersmaatregelen) samen met de brief daarover van het college van B en W worden beschouwd als een besluit van het college waarbij een lagere ammoniakemissie is vastgesteld. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 3 juni 2015, nr. 201309542/1/R2; ECLI:NL:RVS:2015:1775 waarbij de Afdeling onder meer overwoog dat uit het Actieplan volgt dat het opstellen van een BOP bedoeld is om voor toepassing van het gedoogbeleid in aanmerking te komen. Met het opstellen van het BOP is de voor de veehouderij geldende milieuvergunning dan ook niet gewijzigd. Ook wordt met een BOP geen nieuwe milieutoestemming verleend voor een activiteit met een lagere emissie. Naar het oordeel van de Afdeling moet bij het bepalen van de hoogte van ammoniakemissie die voor saldering in aanmerking komt, dan ook geen rekening worden gehouden met een BOP.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat zowel het feit dat een veehouderij niet voldoet aan het Besluit huisvesting als het feit dat een veehouderij in het kader van het Actieplan Ammoniak Veehouderij een bedrijfsontwikkelingsplan (BOP) heeft opgesteld (dat is geaccepteerd door het bevoegd gezag) de geldigheid van de milieuvergunning niet aantasten en dat daarom bij de bepaling van de ammoniakemissie ten behoeve van de verlening van een Nbw-vergunning geen rekening hoeft te worden gehouden

met het Besluit huisvesting of het BOP. Ook in die gevallen moet worden uitgegaan van de ammoniakemissie die is toegestaan op de relevante referentiedatum (op basis van een milieuvergunning of melding en zo nodig verlaagd in geval van een wijziging daarin na die datum). Het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij is op 1 augustus 2015 ingetrokken en vervangen door het Besluit emissiearme huisvesting. Daarbij is onder andere het aantal diercategorieën waarvoor emissie-eisen gelden vergroot en zijn de meeste emissie-eisen aangescherpt. Dit heeft overigens geen gevolgen voor de relevantie van de hiervoor besproken jurisprudentie.

P.B. Bokelaar

## Milieueffectrapportage

58

Rechtbank Zeeland-West-Brabant  
17 februari 2016, nr. AWB 15/1701,  
ECLI:NL:RBZWB:2016:1066  
(mr. Peters, mr. Ketelaars-Mast, mr.  
Maas-Cooymans)  
Noot S.M. van Velsen

**M.e.r.-beoordeling. Actualiteit. Varkenshouderij. Wijziging inrichting. Salamitactiek. Omgevingsvergunning. Aanmeldnotitie.**

[Wm art. 7.17]

*Burgemeester en wethouders van Baarle Nassau verleenden op 15 april 2009 een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer voor een varkenshouderij. Op 8 februari 2010 heeft vergunninghoudster een aanmeldnotitie milieueffectrapportage (hierna: m.e.r.) ingediend. Bij besluit van 10 maart 2010 heeft het college besloten dat voor de voorgenomen uitbreiding van de inrichting geen milieueffectrapport (hierna: MER) hoeft te worden opgesteld. Op 1 oktober 2012 heeft vergunninghoudster een aanvraag ingediend voor het veranderen van de inrichting, het bouwen van een bouwwerk en het handelen in strijd met een bestemmingsplan. De aanvraag wordt nog een paar keer aangevuld. Op 29 juli 2013 heeft het college*

een ontwerpbesluit genomen. Hierover worden zienswijzen naar voren gebracht, onder meer door GS van de provincie Noord-Brabant. Op 12 september 2014 heeft vergunninghoudster haar aanvraag wederom aangevuld. Bij besluit van 16 december 2014 (hierna: bestreden besluit) verleent het college de omgevingsvergunning voor de activiteiten milieu, bouwen en handelen in strijd met een bestemmingsplan.

In beroep wordt onder meer aangevoerd dat het college in het bestreden besluit ten onrechte verwijst naar zijn besluit van 10 maart 2010 waarin het in het kader van de m.e.r.-beoordelingsplicht heeft geoordeeld dat vergunninghoudster geen MER behoefde op te stellen. De activiteit op basis waarvan destijds een m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen is niet dezelfde als thans vergund, het beoordelingsbesluit is niet meer actueel en houdt geen rekening met de steeds elkaar opvolgende uitbereidingen sinds 2007. Hierdoor is sprake van 'salamitactiek', zo wordt gesteld.

De rechtbank verwijst naar artikel 7.17 Wet milieubeheer (hierna: Wm). Ingevolge het derde lid van dit artikel houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing rekening met de in bijlage III bij de M.e.r.-richtlijn aangegeven criteria. De rechtbank stelt vast dat door vergunninghoudster inderdaad herhaaldelijk aanvragen voor uitbreiding van de vee-stapel zijn ingediend waarbij het aantal dieren iedere keer net onder de m.e.r.-plicht werd gehouden. De rechtbank overweegt dat het volgens vaste jurisprudentie aan de aanvrager is om te bepalen waarvoor hij vergunning wil aanvragen.

Vergunninghoudster heeft ter zitting verklaard dat zij steeds de op dat moment maximaal mogelijke uitbreidingen van haar inrichting heeft aangevraagd. Die keuze komt aan vergunninghoudster toe en deze beroepsgrond slaagt dan ook niet, aldus de rechtbank. De grond dat een m.e.r.-beoordelingsbesluit van vijf jaar oud niet meer als actueel kan worden beschouwd, slaagt wel, omdat het college ontwikkelingen van de afgelopen jaren in de omgeving van de inrichting niet bij zijn afweging heeft kunnen betrekken. Hierbij komt dat de aanmeldnotitie en daarmee ook het beoordelingsbesluit zien op een ander plan en andere dieraantallen. De rechtbank is van oordeel dat het tijdens een langdurige procedure niet denkbaar is dat de plannen op onderdelen wijzigen. Gelet hierop, is vooral van belang of het m.e.r.-beoordelingsbesluit gebaseerd is op een initiatiefplan dat op wettelijke onderdelen overeenkomt met de uiteindelijke aanvraag, waarbij zich voorts geen ingrijpende ontwikkelingen in de directe omgeving van het project hebben voorgedaan. In het onderhavige

geval is de rechtbank van oordeel dat het initiatiefplan dat de basis voor de m.e.r.-beoordeling is geweest te zeer afwijkt van de aanvraag en dat voorts het college onvoldoende heeft onderzocht of de ontwikkelingen in de directe omgeving van de inrichting een nieuwe beoordeling nodig maken. Overigens slaagt ook de beroepsgrond dat ten onrechte een goede ruimtelijke onderbouwing ontbreekt. Het beroep is gegrond en het bestreden besluit wordt vernietigd. De rechtbank ziet geen aanleiding om zelf in de zaak te voorzien omdat aanvullend onderzoek noodzakelijk is. Ook lenen de geconstateerde gebreken zich niet voor toepassing van een bestuurlijke lus. Het college zal daarom een nieuw besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes maanden.

Vonnis in de zaak van:

[naam eiser], te [vestigingsplaats], eiseres,  
en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Baarle Nassau, verweerder.

Als derde partij heeft aan het geding deelgenomen: [naam belanghebbende], te [vestigingsplaats].

#### Procesverloop

Eiseres heeft beroep ingesteld tegen het besluit van 16 december 2014 (bestreden besluit) van het college inzake de aan [naam belanghebbende] verleende omgevingsvergunning voor de activiteiten milieu, bouwen en handelen in strijd met een bestemmingsplan, ten behoeve van een varkenshouderij op het perceel [adres] te [vestigingsplaats].

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden in Breda op 25 november 2015. (...; red.)

De rechtbank heeft de uitspraaktermijn verlengd.

#### Overwegingen

1. Op grond van de stukken en de behandeling ter zitting gaat de rechtbank uit van de volgende feiten en omstandigheden.

Op 15 april 2009 is een revisievergunning ingevolge de Wet milieubeheer verleend aan [naam belanghebbende] (hierna: vergunninghoudster) ten behoeve van een varkenshouderij aan de [adres] te [vestigingsplaats].

Op 8 februari 2010 heeft vergunninghoudster een aanmeldnotitie milieueffectrapportage ingediend. Bij besluit van 10 maart 2010 heeft het college besloten dat voor de voorgenomen uitbreiding

van de inrichting gelegen aan [adres] te [vestigingsplaats] geen milieueffectrapportage hoeft te worden opgesteld.

Op 1 oktober 2012 heeft vergunninghoudster een aanvraag ingediend voor het veranderen van de inrichting, het bouwen van een bouwwerk en handelen in strijd met een bestemmingsplan.

Op 27 november 2012, 17 december 2012 en 28 mei 2013 heeft vergunninghoudster haar aanvraag aangevuld. Op 29 juli 2013 heeft het college een ontwerpbesluit genomen. Eiseres en gedeputeerde staten (GS) van de Provincie Noord-Brabant hebben hun zienswijzen kenbaar gemaakt. Op 12 september 2014 heeft vergunninghoudster haar aanvraag wederom aangevuld.

Bij het bestreden besluit heeft het college de omgevingsvergunning verleend.

2. Eiseres heeft – samengevat – in beroep aangevoerd dat het college ten onrechte de omgevingsvergunning heeft verleend. Het college verwijst naar haar besluit van 10 maart 2010 waarin het in het kader van de m.e.r.-beoordelingsplicht heeft geoordeeld dat vergunninghoudster geen milieueffectrapportage behoefde op te stellen. De activiteit op basis waarvan destijds een m.e.r.-beoordelingsbesluit is genomen is niet dezelfde als thans vergund, het beoordelingsbesluit is niet meer actueel en houdt geen rekening met de steeds elkaar opvolgende uitbereidingen sinds 2007, aldus eiser. Ten tweede voert eiseres aan dat het bestreden besluit getoetst had moeten worden aan de Verordening Ruimte 2014 en dat ten onrechte gebruik is gemaakt van de op 29 mei 2012 door GS verleende ontheffing van de Verordening Ruimte 2011. Daarnaast stelt eiseres dat geen sprake is van een goede ruimtelijke onderbouwing.

Tot slot wijst eiseres op een ontoelaatbare toename van stikstofdepositie op Belgische Natura-2000 gebieden.

3. In artikel 2.1, eerste lid, aanhef, onder a, c en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is –voor zover van belang– weergegeven dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk, het gebruiken van gronden in strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening en het veranderen of veranderen van de werking van een inrichting.

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a en 3°, van de Wabo kan, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in

artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. Ingevolge artikel 7.17, eerste lid, Wet milieubeheer (Wm) neemt het bevoegd gezag, behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, derde lid, uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Ingevolge het derde lid van dit artikel houdt het bevoegd gezag bij zijn beslissing rekening met de in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling aangegeven criteria.

Uit de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage volgt dat een milieueffectrapportage opgesteld dient te worden bij de wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op meer dan 3.000 stuks mestvarkens of 900 stuks zeugen (categorie C14 onder 3° en 4°). Bij de wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op meer dan 2.000 stuks mestvarkens, 750 stuks zeugen of 3.750 stuks gespeende biggen (categorie D14 onder 2°, 3° en 4°) geldt een formele m.e.r.-beoordelingsplicht.

4. Ter zitting heeft eiseres haar beroepsgrond die ziet op de stikstofdepositie op Belgische natuurgebieden ingetrokken.

5. Eiseres heeft aangevoerd dat het college ten onrechte heeft geoordeeld dat door vergunninghoudster geen milieueffectrapportage behoefde te worden opgesteld.

5.1 Zij wijst in dat verband in de eerste plaats op de “salamitactie” die door vergunninghoudster zou zijn toegepast. Vastgesteld moet worden dat door vergunninghoudster inderdaad herhaaldelijk aanvragen voor uitbreiding van de veestapel zijn ingediend waarbij het aantal dieren iedere keer net onder de m.e.r.-plicht werden gehouden. De rechtbank overweegt dat het volgens vaste jurisprudentie aan de aanvrager is om te bepalen waarvoor hij vergunning wil aanvragen. Vergunninghoudster heeft ter zitting verklaard dat zij

steeds de op dat moment maximaal mogelijke uitbreidingen van haar inrichting heeft aangevraagd. Die keuze komt aan vergunninghoudster toe en deze beroepsgrond slaagt dan ook niet.

5.2 Verder heeft eiseres er op gewezen dat een m.e.r.-beoordelingsbesluit van vijf jaar oud niet meer als actueel kan worden beschouwd. Het college heeft ontwikkelingen van de afgelopen jaren in de omgeving van de inrichting niet bij zijn afweging kunnen betrekken. Bovendien stelt eiseres dat de aanmeldnotitie en daarmee ook het beoordelingsbesluit ziet op een ander plan en andere dieraantallen.

De rechtbank is van oordeel dat tijdens een langdurige procedure het niet ondenkbaar is dat de plannen op onderdelen wijzigen. Gelet hierop is vooral van belang of het m.e.r.-beoordelingsbesluit gebaseerd is op een initiatiefplan dat op wezenlijke onderdelen overeenkomt met de uiteindelijke aanvraag, waarbij zich voorts geen ingrijpende ontwikkelingen in de directe omgeving van het project hebben voorgedaan. In het onderhavige geval is de rechtbank van oordeel dat het initiatiefplan dat de basis voor de m.e.r.-beoordeling is geweest te zeer afwijkt van de aanvraag en dat voorts het college onvoldoende heeft onderzocht of de ontwikkelingen in de directe omgeving van de inrichting een nieuwe beoordeling nodig maken. Gelet hierop slaagt deze beroepsgrond.

6. In de tweede plaats heeft eiseres aangevoerd dat het college geen omgevingsvergunning voor de activiteit “strijd met het bestemmingsplan” heeft mogen verlenen, nu daarvoor een goede ruimtelijke onderbouwing ontbreekt.

De rechtbank stelt vast dat het college ter zitting heeft bevestigd dat het bestemmingsplan “Buitengebied” en het bestemmingsplan “Buitengebied – partiële herziening 1994” van kracht zijn. Hiermee staat vast dat met het bestreden besluit, anders dan in de ruimtelijke onderbouwing, in ieder geval van het juiste bestemmingsplan wordt afgeweken.

De rechtbank is echter van oordeel dat bij het bestreden besluit ten onrechte niet is onderzocht van welke voorschriften van het bestemmingsplan wordt afgeweken. Nu dit niet is onderzocht, heeft het college ook de mate van afwijking van deze planvoorschriften niet kunnen vaststellen en daardoor evenmin kunnen vaststellen welke belangen door de afwijking worden getroffen. Van

een dergelijk onderzoek blijkt ook niet uit de ruimtelijke onderbouwing. Ook deze beroepsgrond slaagt.

7. Gelet op het bovenstaande komt het bestreden besluit reeds hierom voor vernietiging in aanmerking en behoeven de overige beroepsgronden geen bespreking.

8. Het beroep zal gegrond worden verklaard en de rechtbank zal het bestreden besluit vernietigen. De rechtbank ziet geen aanleiding om zelf in de zaak te voorzien omdat aanvullend onderzoek noodzakelijk is. Ook lenen de geconstateerde gebreken zich niet voor toepassing van een bestuurlijke lus. Het college zal daarom een nieuw besluit op de aanvraag om omgevingsvergunning moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes maanden.

(red.)

#### *Beslissing*

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt het college op binnen zes maanden na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak;

(red.)

#### **NOOT**

Deze uitspraak van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant laat zien dat het niet serieus nemen van de m.e.r.-beoordeling grote gevolgen voor de besluitvorming kan hebben, zeker als de bestuursrechter geen bestuurlijke lus toepast. Dit betekent dus nogal wat vertraging in de omgevingsvergunningprocedure en dat is mijns inziens echt onnodig.

Een m.e.r.-beoordeling van vijf jaar oud, terwijl inmiddels de aanvraag waaraan hij ten grondslag lag een aantal malen is aangevuld en er kennelijk in de omgeving ook wat is gewijzigd, kan niet aan de verlening van de omgevingsvergunning ten grondslag liggen. Een nieuwe m.e.r.-beoordeling moet dus plaatsvinden en kennelijk vergt dit in de onderhavige zaak vermeendelijk zoveel onderzoek dat dit niet in het kader van finale geschilbeslechting in dezelfde beroepsprocedure kan worden afgedaan.

Hoewel de wettelijke bepalingen voor de formele m.e.r.-beoordeling hier niet als bij een project-m.e.r. (zie artikel 7.36a Wm) een uitdrukkelijke regel voor kennen, moet een beoordeling natuurlijk actueel zijn. Evenals in het kader van artikel 7.36a Wm kan zich dan nog de vraag aandienen of een nieuwe procedure moet worden gevolgd of dat de bestaande m.e.r.-beoordeling 'slechts' kan worden geactualiseerd.

De Afdeling bestuursrechtspraak hanteert bij de m.e.r. het criterium of sprake is een aanmerkelijke wijziging van de omstandigheden (zie bijvoorbeeld ABRvS 3 december 2008, «JM» 2009/14). In feite doet de rechtbank dit in eigen bewoordingen ook, terecht dunkt mij. Het MER of de m.e.r.-beoordeling moet immers bij het te nemen besluit passen. Ook de voorgenomen activiteit zelf kan na het gereedkomen van een MER of een m.e.r.-beoordeling zodanige veranderingen ondergaan dat – minimaal – een actualisatie moet plaatsvinden (zie bijvoorbeeld ABRvS 23 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BE2733).

Dat enkele jaren verlopen is, is op zichzelf geen probleem, als aard en omvang van een plan niet substantieel wijzigen zo blijkt uit ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:927, «JM» 2014/77, m.nt. Van Velsen. Een zeldzaam voorbeeld in het kader van een vergunning vormt ABRvS 13 mei 2015, ECLI:NL:RVS2015:1530. Het enkele feit dat het MER enkele jaren voor het nemen van het besluit al door de Commissie m.e.r. is getoetst, heeft in die zaak niet tot gevolg dat het MER is verouderd en niet meer aan het besluit ten grondslag kan worden gelegd. Het bevoegd gezag moet zich hiervan alleen wel reenschap geven en dat was in Baarle Nassau niet gedaan.

Wat betreft de falende m.e.r.-grond dat ten onrechte het aantal dieren iedere keer net onder de m.e.r.-plichtdrempel werd gehouden, neemt de rechtbank terecht de vrijheid van aanvrager als uitgangspunt. In dit nummer van JM staat één van de zeldzame voorbeelden in de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over dit aspect. Zie Annemarie Wagenmakers in haar noot opgenomen in deze aflevering van JM onder ABRvS 24 februari 2016, «JM» 2016/59. In casu was overigens, anders dan eiseres heeft gesteld, een aspect als voorzienbaarheid niet aan de orde. De uitbreiding had immers eerder al plaatsgevonden. Hooguit had toentertijd de

onderhavige uitbreiding inhoudelijk moeten worden betrokken als daar een m.e.r.-beoordeling voor was gedaan.

S.M. van Velsen

## 59

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
24 februari 2016, nr. 201505452/1/A4,  
ECLI:NL:RVS:2016:482  
(mr. Scholten-Hinloopen, mr. Sorgdrager, mr. Jurgens)  
Noot A. Wagenmakers

**Intensieve veehouderij. Drempelwaarde. Vleesvarkensbedrijf. Milieueffectrapportage. Capaciteit. Geuremissie.**

[Wm art. 7.2 lid 1, onder b; Besluit m.e.r., bijlage]

*Op 12 juni 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Reusel-De Mierden besloten een omgevingsvergunning voor het realiseren van een vleesvarkensbedrijf voor 2.999 vleesvarkens aan een locatie te Hulsel buiten behandeling te laten. Op dezelfde dag heeft het college besloten de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een vleesvarkensbedrijf voor 2.999 vleesvarkens een de locatie te Hulsel buiten behandeling te laten. De reden voor het buiten behandeling laten is het ontbreken van een milieueffectrapportage.*

*Vervolgens heeft het college bij afzonderlijke besluiten op 19 november 2014 de bezwaren tegen de besluiten van 12 juni 2014 ongegrond verklaard. Bij uitspraak van 3 juni 2015 heeft de rechtbank de daartegen ingestelde beroepen gegrond verklaard, de besluiten van 19 november 2014 vernietigd, de besluiten van 12 juni 2014 herroepen, bepaald dat de uitspraak in de plaats treedt van de vernietigde besluiten en bepaald dat het college binnen zes maanden na verzending van de uitspraak opnieuw op de aanvragen om omgevingsvergunning dient te besluiten. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat geen sprake is van een redelijkerwijs binnen afzienbare tijd voorziene uitbreiding tot meer dan 3.000 varkens. Het college wijst in dat verband op e-mails van de aanvragers en een overleg waarin zij dat aangege-*