

11

Omgevingsvergunning – Overasselt

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

29 oktober 2014, nr. 201309768/1/A1, ECLI:NL:RVS:2014:3841

(mr. Van der Beek-Gillessen, mr. Timmerman-Buck, mr. Hoogvliet) Noot S.M. van Velsen

M.e.r.-beoordeling. Vormvrije m.e.r.-beoordeling. Omgevingsvergunning. Onlosmakelijkheid. Veehouderij.

[Wm (oud) art. 7.2 lid 1, onder b; Besluit MER art. 2 lid 5, onderdeel D14; Besluit landbouw milieubeheer art. 3, 4; Besluit omgevingsrecht onderdeel B lid 1, aanhef en onder C van bijlage I]

Bij besluit van 23 februari 2012 heeft het college van B en W van de gemeente Heumen een omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een nieuwe rundveestal, een landbouwloods en een mestopslagsilo op een perceel in Overasselt. Rechtbank Gelderland vernietigde de beslissing op bezwaar. Erna verleende het college bij besluit van 8 oktober 2013 onder meer alsnog een omgevingsvergunning met een binnenplanse ontheffing voor het gebruik ten behoeve van educatieve rondleidingen. Appellant voert aan dat de rechtbank niet heeft onderkend dat de activiteit bouwen op grond van artikel 2.7 van de Wabo onlosmakelijk verbonden is met de activiteit milieu en dat dus geen omgevingsvergunning alleen voor bouwen (en strijd met het bestemmingsplan) verleend had kunnen worden. Volgens appellant kon niet worden volstaan met een melding op grond van het Besluit landbouw milieubeheer (Blm, oud).

Hiertoe wordt aangevoerd dat voor de omgevingsvergunning die ziet op de milieuactiviteit een m.e.r.-beoordelingsplicht gold. Deze plicht was niet nageleefd.

De Afdeling overweegt dat in het bedrijf niet meer dan 200 stuks melkrundvee zullen worden gehouden en het bedrijf niet onder een van de uitzonderingen van artikel 4 van het Blm valt. Terecht is volstaan met een melding op grond van het Blm en bestond er in zoverre geen vergunningsplicht op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Wel bestond voor de melkrundveehouderij een vormvrije m.e.r.-beoordelingsplicht, omdat het geval wordt genoemd in categorie D14 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Nu niet kan worden uitgesloten dat een m.e.r. had moeten worden doorlopen, waardoor alsnog een vergunningplicht op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo bestond, is het beroep gegrond. De activiteiten bouwen en milieu zijn namelijk onlosmakelijk verbonden en de aanvraag had daarom aangevuld moeten worden en bij het uitblijven van een aanvulling, buiten behandeling moeten worden gesteld. Het beroep is gegrond.

Uitspraak op het hoger beroep van: [appellant A] en [appellante B], beiden wonend te Overasselt, gemeente Heumen, (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant A]) en [appellant C] en [appellant D], beiden wonend te Overasselt, gemeente Heumen (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant D]) appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank Gelderland van 10 september 2013 in zaken nrs. 12/5469 en 12/5470 in het geding tussen: [appellant A] en [appellant D] en het college van burgemeester en wethouders van Heumen.

Procesverloop

Bij besluit van 23 februari 2012 heeft het college aan [vergunninghouder] omgevingsvergunning verleend voor het oprichten van een nieuwe rundveestal, een landbouwloods en een mestopslagsilo op het perceel [locatie] te Overasselt (hierna: het perceel).

Bij besluit van 27 augustus 2012 heeft het college het door [appellant A] en [appellant D] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, de motivering van het besluit ten aanzien van het afwijken

van het welstandsadvies aangevuld, alsnog omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken in strijd met het bestemmingsplan en het besluit voor het overige in stand gelaten.

Bij uitspraak van 10 september 2013 heeft de rechtbank het door [appellant A] en [appellant D] daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard en het besluit van 27 augustus 2012 vernietigd. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [vergunninghouder] hoger beroep ingesteld. [appellant A] en [appellant D] hebben incidenteel hoger beroep ingesteld. Bij besluit van 8 oktober 2013 heeft het college opnieuw het door [appellant A] en [appellant D] tegen het besluit van 23 februari 2012 gemaakte bezwaar ongegrond verklaard, de motivering van het besluit ten aanzien van het afwijken van het welstandsadvies aangevuld, alsnog omgevingsvergunning verleend voor het gebruiken in strijd met het bestemmingsplan en het besluit voor het overige in stand gelaten.

[appellant A] heeft daartegen gronden ingediend. [vergunninghouder] heeft het door hem ingestelde hoger beroep ingetrokken.

Het college heeft verweerschrift ingediend.

Daartoe in de gelegenheid gesteld, heeft [vergunninghouder] een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[vergunninghouder] en [appellant A] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 juli 2014, waar (...; red.).

Overwegingen

1. Het bouwplan voorziet in het realiseren van een rundveestal, landbouwloods en mestopslagsilo op het perceel ten behoeve van een melkrundveehouderij. Op de eerste verdieping van de stal wordt een educatieruimte gerealiseerd ten behoeve van de educatieve rondleidingen die op het perceel zullen worden gegeven. Volgens het college is het bouwplan in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Heumen 2009" omdat het gebruik van het perceel ten behoeve van educatieve rondleidingen in strijd is met de op het perceel rustende bestemming. Om het bouwplan niettemin mogelijk te maken heeft het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) gelezen in verbinding met artikel 5.4.3 van de planvoorschriften omgevingsvergunning verleend.

2. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk.

Ingevolge het bepaalde onder c is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, wordt, voor zover hier van belang, de omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, geweigerd indien het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk waarop de aanvraag betrekking heeft, zowel op zichzelf beschouwd als in verband met de omgeving of de te verwachten ontwikkeling daarvan, in strijd is met redelijke eisen van welstand, tenzij het bevoegd gezag van oordeel is dat de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend.

Ingevolge artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 1, kan de omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, slechts worden verleend indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking.

Ingevolge het ter plaatse geldende bestemmingsplan "Buitengebied Heumen 2009" rust op het perceel de bestemming "Agrarisch met waarden-Landschap".

Ingevolge artikel 5.1.1, onder a, van de planvoorschriften zijn de voor "Agrarisch met waarden-Landschap" aangewezen gronden bestemd voor de uitoefening van het ter plaatse gevestigde agrarisch bedrijf.

Ingevolge artikel 5.4.3, voor zover hier van belang, kan bij omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in artikel 5.1 voor het toelaten van niet-agrarische nevenactiviteiten met bijbehorende voorzieningen mits maximaal 25% van de oppervlakte van de op het moment van het nemen van het afwijkingsbesluit bestaande bebouwing tot maximaal 350 m² hiervoor wordt gebruik en de nevenactiviteiten slechts in één bouwlaag plaatsvinden.

Incidenteel hoger beroep van [appellant A] en [appellant D]

3. Nu het door [vergunninghouder] ingestelde hoger beroep na aanvang van de termijn voor het instellen van incidenteel hoger beroep is ingetrokken heeft het, gelet op artikel 8:111, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), geen gevolgen voor de ontvankelijkheid van het door [appellant A] en [appellant D] ingestelde incidenteel hoger beroep.

4. [appellant A] en [appellant D] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het bouwplan niet in strijd is met artikel 5.1.1 van de planvoorschriften. Daartoe voeren zij aan dat er ten tijde van de aanvraag ter plaatse geen agrarisch bedrijf was gevestigd. Het agrarisch bedrijf van [vergunninghouder] was ten tijde van de aanvraag elders gevestigd, zodat het bouwplan voorziet in de vestiging van een nieuw agrarisch bedrijf ter plaatse, hetgeen in strijd is met het bestemmingsplan.

4.1. Het bestemmingsplan bevat geen definitie van het begrip "ter plaatse" zoals bedoeld in 5.1.1 van de planvoorschriften. Een redelijke uitleg van die bepaling brengt met zich dat onder "het ter plaatse gevestigde agrarisch bedrijf" een agrarisch bedrijf dat op het perceel is gevestigd dan wel met het bouwplan wordt gevestigd, dient te worden verstaan. Steun hiervoor kan worden gevonden in de tekst van het planvoorschrift waarin "ter plaatse" volgt op de "aangewezen gronden" en in de toelichting op het bestemmingsplan waarin is vermeld dat nieuwvestiging van grondgebonden agrarische bedrijven, zoals hier aan de orde, in het bestemmingsplan mogelijk wordt gemaakt. Ter zitting heeft het college bevestigd dat deze uitleg strookt met hetgeen de planwetgever heeft bedoeld.

Nu met het bouwplan mogelijk wordt gemaakt dat in het kader van bedrijfsverplaatsing op het perceel het grondgebonden agrarische bedrijf van [vergunninghouder] wordt gevestigd, heeft de rechtbank derhalve terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het in de aanvraag om omgevingsvergunning neergelegde gebruik in strijd moet worden geacht met artikel 5.1.1 van de planvoorschriften. Voor zover [appellant A] en [appellant D] zich niet met de op het perceel rustende bestemming kunnen verenigen, hadden zij tegen het bestemmingsplan rechtsmiddelen kunnen en moeten aanwenden.

Het betoog faalt.

5. [appellant A] en [appellant D] betogen tevergeefs dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het college niet met toepassing van artikel 5.4.3 van de planvoorschriften omgevingsvergunning kon verlenen omdat volgens dat artikel slechts één bouwlaag is toegestaan. De rechtbank heeft het besluit van 27 augustus 2012 vernietigd omdat het college ten onrechte met toepassing van artikel 5.4.3 van de planvoorschriften omgevingsvergunning heeft verleend. Aan dat oordeel heeft de rechtbank ten grondslag gelegd dat gelet op de aan het besluit ten grondslag liggende aanvraag en de daarin voorziene oppervlakte aan niet-agrarische nevenactiviteiten niet aan de voorwaarden genoemd in artikel 5.4.3 wordt voldaan, zodat de rechtbank niet aan hetgeen [appellant A] en [appellant D] over de bouwlaag hebben aangevoerd behoefde toe te komen.

6. [appellant A] en [appellant D] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college, ondanks het negatieve advies van de welstandscommissie van de gemeente Heumen van 17 oktober 2011 (hierna: het negatieve welstandsadvies), de gevraagde omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen. Daartoe voeren zij aan dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het van het negatieve welstandsadvies is afgeweken. Volgens [appellant A] en [appellant D] heeft het college ten onrechte aan zijn besluit ten grondslag gelegd dat het bouwplan past binnen de doelstellingen van de gemeente ten aanzien van educatie nu het hier geen educatieve instelling betreft en het gebruik beperkt dient te zijn tot hetgeen in het bestemmingsplan is bepaald. Voorts heeft het college ten onrechte aan zijn besluit ten grondslag gelegd dat de situering van de gebouwen noodzakelijk is om infectieziektes te voorkomen.

6.1. Niet in geschil is dat de welstandscommissie het bouwplan in strijd met redelijke eisen welstand heeft geacht. Volgens de welstandscommissie is onder meer de situering van de grootste rundveestal in strijd met redelijke eisen van welstand. Het college heeft, onder verwijzing naar de laatste volzin van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo, de gevraagde omgevingsvergunning evenwel niet geweigerd, omdat het van oordeel is dat zich in dit geval bijzondere omstandigheden voordoen op grond waarvan de omgevingsvergunning niettemin moet worden verleend. Het heeft aan dit oordeel ten grondslag gelegd dat het beoogd gebruik van het bouwplan,

te weten het verstrekken van educatieve rondleidingen in het kader van het project klasseboeren, past binnen de doelstellingen die de gemeente heeft voor natuur- en milieueducatie. Voorts heeft het college aan dat oordeel ten grondslag gelegd dat de verschillende gebouwen waarin het bouwplan voorziet zodanig zijn gesitueerd dat de rondleidingen geen belemmering vormen voor de logistiek van het bedrijf en dat er vanuit bedrijfstechnische overwegingen voor is gekozen om volwassen dieren en het jongvee voldoende afstand tot elkaar te laten bewaren om infectieziekten en dergelijke te voorkomen.

De rechtbank heeft terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het college onvoldoende heeft gemotiveerd waarom het van het negatieve welstandsadvies is afgeweken en het college de gevraagde omgevingsvergunning in zoverre niet mocht weigeren. Dat het hier als gesteld geen educatieve instelling betreft, maakt niet dat het college zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat het bouwplan past binnen de doelstellingen die de gemeente heeft voor natuur- en milieueducatie. Daarbij is van belang dat na realisering van het bouwplan op het perceel educatieve rondleidingen worden gegeven. Over de situering van de gebouwen wordt overwogen dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat het geschikt is om de bezoekers op een centrale plaats te ontvangen. Dat het college niet heeft onderbouwd waarom infectieziekten worden voorkomen, maakt dat niet anders.

Het betoog faalt.

7. [appellant A] en [appellant D] betogen dat de rechtbank niet heeft onderkend dat het verlenen van omgevingsvergunning voor het bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo in strijd is met artikel 2.7 van de Wabo nu tevens een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo is vereist. Daartoe voeren zij aan dat niet kon worden volstaan met de ingevolge het Besluit landbouw milieubeheer (hierna: het Blm) ingediende melding. Voorts voeren zij, onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 4 juli 2012 in zaak nr. 201103782/1/A4, aan dat er een mer-beoordelingsplicht bestond zodat een omgevingsvergunning als bedoel in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo is vereist.

7.1. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

- 1°. het oprichten,
- 2°. het veranderen of veranderen van de werking of
- 3°. het in werking hebben van een inrichting.

Ingevolge artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo, zoals dat luidde ten tijde van belang, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2, onverminderd het bepaalde in artikel 2.10, tweede lid, er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op elk van die activiteiten.

Ingevolge artikel 2.1, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) worden als categorieën vergunningplichtige inrichtingen aangewezen de categorieën inrichtingen waartoe een gpbv-installatie (IPPC-installatie) behoort en de categorieën inrichtingen die als zodanig zijn aangewezen in bijlage I, onderdeel B, en onderdeel C.

Ingevolge onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder b, van bijlage I bij het Bor, zoals dat luidde ten tijde van belang, worden als categorieën vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van het Bor aangewezen landbouw-inrichtingen waarop het Blm op grond van artikel 3 of 4 van dat besluit niet van toepassing is.

Ingevolge onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder c, van bijlage I bij het Bor, worden, zoals dat luidde ten tijde van belang, als categorieën vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van het Bor aangewezen inrichtingen voor activiteiten die zijn aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, aanhef en onder a, van het Blm, zoals dat luidde ten tijde van belang, is dit besluit van toepassing op een melkrundveehouderij.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, is het Blm niet van toepassing op een inrichting als bedoeld in artikel 2, indien meer dan 200 stuks melkrundvee worden gehouden, waarbij het aantal stuks vrouwelijk jongvee tot 2 jaar niet wordt meegeteld.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, aanhef en onder b, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge artikel 2, eerste lid, van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit mer), 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, 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 categorie 14 van onderdeel D, kolommen 1 en 2, van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage is als activiteit aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op meer dan 200 stuks melk-, kalf- of zoogkoeien ouder dan 2 jaar.

7.2. Niet in geschil is dat indien wordt geoordeeld dat het onderhavige bouwplan waarvoor een aanvraag om omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo is gedaan, tevens een omgevingsvergunningplichtige activiteit is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, dan sprake is van twee onlosmakelijk samenhangende activiteiten als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo.

7.3. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 12 juni 2013 in zaak nr. 201209737/1/A1) mag, indien een aanvraag om omgevingsvergunning betrekking heeft op één fysieke activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2. van de Wabo, uitsluitend een omgevingsvergunning worden aangevraagd voor elk van die activiteiten gezamenlijk. Indien niet voor alle categorieën omgevingsvergunning is aange-

vraagd, dient het college de aanvrager met toepassing van artikel 4:5 van de Awb de gelegenheid te bieden om de aanvraag aan te vullen en indien aanvulling uitblijft, de aanvraag buiten behandeling te stellen.

7.4. Op 18 november 2011 en 19 april 2012 heeft [vergunninghouder] een melding ingevolge het Blm gedaan voor het oprichten van een melkrundveehouderij met 200 stuks melkrundvee en 140 stuks jongvee. Niet is gebleken dat er meer dieren in de inrichting zullen worden gehouden. Nu er niet meer dan 200 stuks melkrundvee zullen worden gehouden op het perceel en niet gebleken is dat zich één van de uitzonderingen van artikel 4 van dat besluit voordoet, is, gelet op artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van dat besluit het Blm van toepassing en is, gelet op artikel 2.1, tweede lid, van het Bor gelezen in verbinding met onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder b, van bijlage I bij het Bor, in zoverre geen vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo vereist.

7.5. Voor de vraag of voor de melkrundveehouderij op grond van onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder c, van bijlage I bij het Bor, zoals dat luidde ten tijde van belang, een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo was vereist, is bepalend of het een inrichting betrof voor een activiteit, aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer. De aanwijzing van activiteiten krachtens artikel 7.2, eerste lid, heeft plaatsgevonden in het Besluit mer. Vaststaat dat geen sprake is van een inrichting voor een krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer aangewezen activiteit, nu het houden van melkrundvee niet is genoemd in categorie 14 van onderdeel C van de bijlage bij het Besluit mer.

Het houden van melkrundvee is wel genoemd in categorie 14 van onderdeel D van die bijlage. Weliswaar overschrijdt het aantal dieren in de melkrundveehouderij de in kolom 2 van die categorie opgenomen drempelwaarde van meer dan 200 stuks melk-, kalf- of zoogkoeien niet, maar dat is niet bepalend voor het antwoord op de vraag of sprake is van een inrichting voor een krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen activiteit als bedoeld in onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder c, van bijlage I bij het Bor. Sinds de wijziging op 1 april 2011 van artikel 2, vijfde lid, van het Besluit mer is van een zodanige inrichting ook sprake in de onder b van

dat vijfde lid bedoelde gevallen, te weten gevallen waarin de drempelwaarde in kolom 2 niet wordt overschreden, maar op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. De Afdeling vindt hiervoor steun in de toelichting bij het Besluit van 21 februari 2011 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht (reparatie en modernisering milieueffectrapportage), waarbij artikel 2, vijfde lid, van het Besluit mer is gewijzigd. Daarin wordt uitdrukkelijk opgemerkt dat het met deze wijziging indicatief maken van de drempelwaarden er, in combinatie met onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder c, van bijlage I bij het Bor, toe leidt dat het aantal vergunningplichtige activiteiten toeneemt (nota van toelichting, blz. 35; Stb. 2011, 102).

De Afdeling betreft hierbij voorts dat met de wijziging van het vijfde lid van artikel 2 van het Besluit mer is beoogd uitvoering te geven aan het arrest van het Hof van Justitie van 15 oktober 2009, C-255/08, Commissie tegen Nederland, ECLI:EU:C:2009:630 (www.curia.europa.eu). Uit dit arrest volgt dat het Nederlandse systeem van absolute drempelwaarden voor mer-beoordelingsplichtige activiteiten in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer niet in overeenstemming was met de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling. Ook onder die drempelwaarden moet worden bezien of andere criteria uit bijlage III bij die richtlijn nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling vereist hiervoor een vergunningprocedure. De vergunning die hiervoor, in het geval het om een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer gaat, in het Nederlandse systeem is aangewezen, is de vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo of, in bepaalde gevallen, de vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van die wet, in samenhang gezien met artikel 2.2a, eerste lid, van het Bor. Als het vijfde lid van artikel 2 van het Besluit mer buiten beschouwing zou worden gelaten bij de afbakening van de vergunningplicht op grond van onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder c, van bijlage I bij het Bor, zou dit ertoe leiden dat de Nederlandse regeling van de milieueffectrapportage in bepaalde gevallen nog steeds niet in overeenstemming is met de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling.

7.6. Het college heeft niet onderzocht of op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de EEG-richtlijn milieu-effectbeoordeling kon worden uitgesloten dat de melkrundveehouderij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Hierdoor is niet uitgesloten dat voor de melkrundveehouderij op grond van onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder c, van bijlage I bij het Bor, zoals dat luidde ten tijde van belang, een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo was vereist. Het oprichten van de melkrundveestal is daarmee mogelijk zowel een in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, als een in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo bedoelde activiteit. De desbetreffende activiteiten hangen onlosmakelijk samen, zodat in dat geval de aanvraag ingevolge artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo ook betrekking zou moeten hebben op de activiteit, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e. De aanvraag ziet echter alleen op het bouwen van onder meer een rundveestal, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a. In dat geval had het college [vergunninghouder] met toepassing van artikel 4:5 van de Awb de gelegenheid moeten bieden om de aanvraag in die zin aan te vullen, dat deze tevens betrekking heeft op de activiteit, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo en, indien aanvulling zou zijn uitgebleven, de aanvraag wegens strijd met artikel 2.7, eerste lid, buiten behandeling dienen te stellen. Gelet op het vorenstaande is niet uitgesloten dat het college in strijd met dat artikel de omgevingsvergunning voor het bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo heeft verleend. Het besluit van 27 augustus 2012 is in zoverre, in strijd met artikel 3:2 van de Awb, onvoldoende zorgvuldig voorbereid. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

Het betoog slaagt.

8. Het incidenteel hoger beroep is gegrond.

Het besluit van 8 oktober 2013

9. Het college heeft ter uitvoering van de aangevallen uitspraak op 8 oktober 2013 opnieuw op de bezwaren van [appellant A] en [appellant D] beslist en de bezwaren ongegrond verklaard. Dit besluit wordt, gelet op artikel 6:24 van de Awb, gelezen in samenhang met artikel 6:19, eerste lid, van die wet, van rechtswege geacht onderwerp te zijn van dit geding.

10. Het college heeft bij besluit van 8 oktober 2013 met toepassing van artikel 5.4.3 van de planvoorschriften omgevingsvergunning verleend. Volgens het college wordt er aan de eisen van artikel 5.4.3 van de planvoorschriften voldaan omdat het bouwplan, na wijziging van de aanvraag, ziet op het realiseren van een educatieruimte van 99.1 m² op de eerste verdieping van de melkveestal.

11. Anders dan [vergunninghouder] betoogt, is geen sprake van een te laat ingestelde beroep tegen het besluit van 8 oktober 2013. Daartoe wordt overwogen dat, nu niet gebleken is dat daarbij onvoldoende belang bestaat, tegen het besluit van 8 oktober 2013 van rechtswege een beroep van [appellant A] en [appellant D] is ontstaan waarbij de in artikel 6:7 van de Awb genoemde termijn voor het indienen van beroepschrift niet van toepassing is.

12. [appellant D] heeft, hoewel daartoe in de gelegenheid gesteld, geen beroepsgronden gericht tegen het besluit van 8 oktober 2013 ingediend. De Afdeling leidt hieruit af dat hij geen bezwaren heeft tegen dat besluit. Het van rechtswege ontstane beroep is ongegrond.

13. [appellant A] betoogt dat het college ten onrechte met toepassing van artikel 5.4.3 van de planvoorschriften omgevingsvergunning heeft verleend. Daartoe voert hij aan dat ingevolge artikel 5.4.3 de activiteit slechts mag plaatsvinden in een gebouw met één bouwlaag terwijl de educatieruimte is voorzien in een gebouw dat uit meerdere bouwlagen bestaat.

13.1. Ingevolge artikel 5.4.3, aanhef en onder d, van de planvoorschriften kan, bij omgevingsvergunning worden afgeweken van het bepaalde in artikel 5.1 voor het toelaten van niet-agrarische nevenactiviteiten met bijbehorende voorzieningen mits de nevenactiviteit slechts in één bouwlaag plaatsvindt. Anders dan [appellant A] stelt, is, gelet op de tekst van het artikel, niet vereist dat het gebouw waarin de niet-agrarische nevenactiviteit plaatsvindt niet meer dan één bouwlaag heeft maar is slechts vereist dat de activiteit niet in meerdere bouwlagen plaatsvindt. Nu de educatieruimte, gelet op de bij de aanvraag behorende bouwtekening, plaatsvindt in één bouwlaag van de melkveestal, te weten de eerste verdieping en niet tevens op de begane grond, heeft het college zich terecht op het standpunt gesteld dat het bouwplan in zoverre in overeenstemming is met het bestemmingsplan.

Het betoog faalt.

14. Hetgeen [appellant A] voor het overige betoogt, betreft een herhaling van zijn betoog zoals weergegeven onder 3, 5 en 6. Het betoog zoals weergegeven onder 3 en 5 kan, gelet op hetgeen is overwogen onder 3.1 en 5.1, niet tot vernietiging van het besluit van 8 oktober 2013 leiden. Het betoog zoals weergegeven onder 6 kan daar evenmin toe leiden. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

In onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder c, van bijlage I bij het Bor, zoals dat sinds 1 januari 2013 luidt en voor zover hier van belang, zijn als categorie vergunningplichtige inrichtingen als bedoeld in artikel 2.1, tweede lid, van het Bor aangewezen: inrichtingen voor activiteiten die zijn aangewezen krachtens artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, met uitzondering van categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer waarop artikel 7.18 van de Wet milieubeheer niet van toepassing is. De melkrundveehouderij valt onder categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer, terwijl artikel 7.18 van de Wet milieubeheer niet van toepassing is. Artikel 7.18 van de Wet milieubeheer is van toepassing indien het bevoegd gezag heeft beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt of degene die de activiteit wil ondernemen heeft verklaard een milieueffectrapport te zullen maken. Dit doet zich hier niet voor en kan zich ook niet voordoen. Sinds 1 januari 2013 kan voor een inrichting die valt onder categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer en die, zoals hier, geen IPPC-installatie omvat en niet valt onder een andere categorie vergunningplichtige inrichtingen, aangewezen in de onderdelen B of C van bijlage I bij het Bor, de in artikel 7.18 van de Wet milieubeheer bedoelde beslissing of verklaring slechts worden verkregen via een eventuele vergunningprocedure op grond van artikel 2.2a, eerste lid, van het Bor. Het houden van melkrundvee is in artikel 2.2a, eerste lid, van het Bor echter niet genoemd als activiteit waarvoor een vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo is vereist. Uit het voorgaande volgt dat de melkrundveehouderij niet vergunningplichtig is op grond van onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder c, van bijlage I bij het Bor, zoals dat sinds 1 januari 2013 luidt. Het betoog van [appellant A] geeft dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het besluit van 8 oktober 2013 in strijd met

artikel 2.7 van de Wabo is genomen. Het beroep van [appellant A] tegen het besluit van 8 oktober 2013 is ongegrond.

15. Het college dient ten aanzien van [appellant A] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Van proceskosten ten aanzien van [appellant D] is niet gebleken.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het incidenteel hoger beroep gegrond; (...; red.)

III. verklaart de beroepen van L.P. van [appellant A] en [appellante B] en [appellant C] en [appellant D] tegen het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Heumen van 8 oktober 2013 ongegrond.

NOOT

Deze uitspraak is van belang omdat deze goed laat zien wat de (procedurele) consequentie is van het niet (tijdig) verrichten van een (vormvrije) m.e.r.-beoordeling. Immers, als belangrijke, nadelige milieugevolgen van een – normaal gesproken onder algemene regels vallende inrichting (al dan niet na melding) – niet zijn uit te sluiten, valt de inrichting onder de ‘normale’ vergunningplicht van artikel 2.1, eerste lid, onder 1, sub e, van de Wabo. De vraag komt in casu aan de orde via een discussie over de onlosmakelijke samenhang tussen de activiteit bouwen (‘a-grond’) en de activiteit oprichten van een inrichting (‘e-grond’). De Afdeling verwijst voor wat betreft de onlosmakelijke samenhang naar haar uitspraak van 12 juni 2013, nr.

201209737/1/A1, AB 2013/206, m.nt. A.G.A. Nijmeijer. Hierdoor ontstaat, indachtig artikel 2.7 Wabo, een plicht om de aanvrager met toepassing van artikel 4:5 Awb de gelegenheid te bieden om de aanvraag aan te vullen en indien aanvulling uitblijft, de aanvraag buiten behandeling te stellen. Een eerste uitspraak over deze plicht vormt ABRvS oktober 2012, nr.

201111946/1/A1, M en R 2012/156, m.nt. J.H.G. van den Broek. Opvallend, omdat – normaal gesproken – de toepassing van artikel 4:5 Awb een discretionaire bevoegdheid is, zie bijvoorbeeld ABRvS 11 september 2013, nr.

201302427/1/A1, en ABRvS 13 november 2013, nr. 201300369/1/A1. De uitleg van de Afdeling is evenwel in het licht van artikel 2.7 Wabo begrijpelijk (de achterliggende gedachte van dit artikel is, kort gezegd, vrijheid voor de aanvrager, behoudens voor onlosmakelijke activiteiten). Ter verduidelijking van de bedoeling van de wetgever geeft de wet sinds 25 april 2013 een definitie van onlosmakelijke activiteit. Deze luidt: “*activiteit die behoort tot verschillende categorieën als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2.*” Dit is gebeurd met de verlenging van de Crisis- en herstelwet (pChw, Stb. 2013, 144/5). Hoewel de definitie op het eerste oog niets lijkt toe te voegen, maakt het helder dat er geen onlosmakelijke samenhang kan zijn tussen activiteiten op grond van artikel 2.1 en 2.2 Wabo en andere activiteiten zoals die op grond van de Flora- en faunawet en de Natuurbeschermingswet 1998. De genoemde voorbeelden zijn ‘aanhakende toestemmingen’, waarvoor overigens wel een verplichting tot aanhaken is aangenomen (ABRvS 26 juni 2013, nr. 201210035/1/A1, BR 2013/132, m.nt. F. Onrust en A. Drahmman). De definitie en het gewijzigde artikel 2.7 Wabo golden nog niet ten tijde van de aanvraag in de onderhavige casus, maar dit zou voor de uitkomst niet uitmaken. Daarom terug naar de onderhavige casus.

De aanvrager kon - let op, hier is sprake van het recht zoals dat gold tot 1 januari 2013 - uiteindelijk niet volstaan met een melding voor het oprichten van een melkrundveehouderij met niet meer dan 200 stuks melkrundvee en 140 stuks jongvee op grond van het toentertijd geldende artikel 3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Besluit landbouw milieubeheer (Blm). Er is echter geen sprake van een inrichting voor een krachtens artikel 7.2, eerste lid, onder a, Wm aangewezen activiteit. Dit artikellid vormt de grondslag voor categorie C14 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Daarop komen melkveehouderijen niet voor. Het houden van melkrundvee onder de daargenoemde gevallen komt echter wel voor in D14. Het aantal dieren overschrijdt ook de in kolom 2 van die categorie opgenomen drempelwaarde van meer dan 200 stuks melk-, kalf- of zoogkoeien niet. Echter, sinds de wijziging op 1 april 2011 van artikel 2, vijfde lid, van het Besluit m.e.r. zijn de drempelwaarden indicatief. Daarom kan ook onder de drempelwaarden sprake zijn van een activiteit die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben

(zie ook de NvT bij het Besluit van 21 februari 2011 tot wijziging van het Besluit milieueffectrapportage en het Besluit omgevingsrecht, Stb. 2011, 102). De wijziging van het besluit per 1 april 2011 heeft er toe geleid dat ook onder de drempelwaarden moet worden bezien of andere criteria uit bijlage III bij de M.e.r.-richtlijn nopen tot het maken van een MER. De M.e.r.-richtlijn vereist bovendien een toestemming vooraf voor projecten waarvoor een MER moet worden gemaakt. De vergunning die hiervoor in het Nederlandse systeem is aangewezen, is de vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo of, in bepaalde gevallen, de vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van die wet, in samenhang gezien met artikel 2.2a, eerste lid, van het Bor. In casu heeft de vereiste m.e.r.-beoordeling, hoewel vormvrij, niet voorafgaand aan de melding plaatsgevonden. Het is dus niet uitgesloten dat een m.e.r. op grond van Hoofdstuk 7 Wm had moeten plaatsvinden. De Afdeling komt tot de conclusie dat het oprichten van de melkrundveestal mogelijk zowel een in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, als een in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo bedoelde activiteit is. Deze activiteiten hangen onlosmakelijk samen en hadden dus, als gezegd, in één aanvraag moeten zijn opgenomen. Dit lijkt me de enig juiste conclusie, anders zou de m.e.r.-beoordeling niet aan een toestemming 'vastgeknoopt' zijn. Bovendien betreft het hier de meest cruciale toestemming, dat wil zeggen de toestemming die de oprichting van een installatie als bedoeld in de bijlage bij het Besluit m.e.r. mogelijk maakt en dus daadwerkelijk de *vergunning* van de activiteit vormt. In het Europese systeem zou het ook niet anders kunnen. Het maakt daarbij mijns inziens niet uit dat het in de Nederlandse praktijk eerder uitzondering dan regel is dat uit een m.e.r.-beoordeling volgt dat een m.e.r. op grond van Hoofdstuk 7 moet worden doorlopen.

Het Besluit landbouw milieubeheer is per 1 januari 2013 vervallen. De regels zijn overgegaan naar het Activiteitenbesluit (Stb. 2012, 441). Artikel 2.2a, eerste lid, Besluit omgevingsrecht (grondslag hiervoor is artikel 2.1, eerste lid, onder i, Wabo) bevat de obm, waaronder sinds 1 januari 2013 ook veehouderijen van een bepaalde omvang vallen. Dat het letterlijk om een beperkte milieutoets gaat, blijkt bijvoorbeeld uit

ABRvS 21 augustus 2013, nr. 201207874/1/A4, «JM» 2013/123, m.nt. Van der Meulen. Het wetsartikel bevat als het ware de koppeling tussen de obm en m.e.r.

De aantallen melkrundvee, vrouwelijk jongvee en overige landbouwhuisdieren zijn overigens ongewijzigd gebleven ten opzichte van het Blm. Geconcludeerd kan daarom worden dat de aantallen in het Besluit m.e.r., zoals die vanaf 1 april 2011 zijn opgenomen, dus uit het Blm volgen (en niet andersom, zie ook Stb. 2012, 102, p. 52). De obm in combinatie met een (vormvrije) m.e.r.-beoordeling is heel simpel. Of er volgt uit de beoordeling dat een m.e.r. moet worden doorlopen of niet. Indien een m.e.r. moet worden doorlopen, moet het bevoegd gezag de obm weigeren. Er is dan een 'gewone' vergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, Wabo nodig. Zie over de obm en de vraag of het huidige systeem zich met name voor wat betreft veehouderijen wel verdraagt met de M.e.r.-richtlijn, de punten 6 en 7 van de annotatie van Soppe bij ABRvS 14 november 2012, nr.

201202480/1/A1, nr. 201202482/1/A1 en nr.

201202484/1/A1, M en R 2013/41. Ik ben het met hem eens dat het feit dat er toch nog harde drempels zijn, hoewel heel laag, voor veehouderijen zich niet goed verhoudt tot de vereisten van de M.e.r.-richtlijn. Anderzijds is de uitleg van de Nederlandse wetgever te begrijpen in het licht van het Europese begrip 'intensieve veehouderij', hetgeen al aangeeft dat er meer dan één stuks vee nodig is om hieraan te voldoen (zie ook het rapport "Interpretation of definitions of certain project categories of annex I and II of the EIA Directive" van 2008 (kenmerk 2008-022) van de Europese Commissie, waarnaar de Afdeling in haar uitspraak van 27 juli 2011, nr. 201007705/1/M2, «JM» 2011/95, m.nt. van mij, verwijst). Ik wil hier toch nog eens memoreren dat de uitspraak van de Afdeling van 14 november 2012 op systematische wijze illustreert dat er in twee opzichten een wezenlijk verschil is of voor een inrichting vergunning ingevolge onderdeel e (de normale), dan wel onderdeel i, van art. 2.1 Wabo (de obm) is vereist. Indien de obm en dus reguliere procedure van toepassing is, geldt:

- op grond van het artikel 5.13b, eerste lid, Bor dat deze uitsluitend kan worden geweigerd op de grond dat een MER dient te worden opgesteld;

- en in het algemeen: op grond van het artikel 5.13a Bor kunnen aan de obm geen voorschriften worden verbonden.

Nu weer terug naar de onderhavige casus. Terecht komt de Afdeling in rechtsoverweging 7.5 tot de conclusie dat als het vijfde lid van artikel 2 van het Besluit m.e.r. buiten beschouwing zou worden gelaten bij de afbakening van de vergunningplicht op grond van onderdeel B, eerste lid, aanhef en onder c, van bijlage I bij het Bor, dit ertoe leidt dat de Nederlandse regeling van de m.e.r. in bepaalde gevallen nog steeds niet in overeenstemming is met de M.e.r.-richtlijn (onder meer ook verwijzend naar HvJEG 15 oktober 2009, C-255/08, «JM» 2010/23, m.nt. Van Velsen). De Afdeling lijkt hier te bedoelen dat het niet voor niets zo is dat artikel 2, vijfde lid, per 1 april 2011 is aangevuld met 'overige gevallen' waarin op grond van selectiecriteria als bedoeld in bijlage III M.e.r.-richtlijn niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben.

Tot slot merk ik op – gelet ook op hetgeen de Afdeling in een, overigens vrij complexe rechtsoverweging 14, overweegt – dat het zeker na 1 januari 2013 (de datum waarop de omgevingsvergunning beperkte milieutoets voor bepaalde agrarische activiteiten is geïntroduceerd) bepaald niet eenvoudig is om te bepalen of sprake is van een vergunningplicht voor een veehouderij van een bepaalde omvang, en zo ja van welke vergunningplicht.

S.M. van Velsen