

waarden de binnenwaarde in ogenschouw genomen hoeft te worden, om dan te bepalen of en zo ja, welke gevelisolierende maatregelen getroffen moeten worden om aan de vereiste binnenwaarde te kunnen voldoen.

Met de komst van de (wederom uitgestelde) Omgevingswet zal niet meer van een goede ruimtelijke ordening gesproken worden, maar tot dat moment dient de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan te beoordelen of dat plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, onder meer door af te wegen of er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Een eerste aanwijzing daarvoor is dat voldaan wordt aan wettelijke voorschriften, in dit geval of wordt voldaan aan de eisen van de Wet geluidhinder en de Wet milieubeheer. Maar alleen het voldoen aan die eisen is niet voldoende. Ook als de wet niet ziet op bepaalde aspecten, dienen deze betrokken te worden in de beoordeling indien sprake is van een verslechtering van de geluidssituatie. In dit geval gaat het om de geluidbelasting op de balkons van de betrokken woningen. Dit sluit precies aan bij de uitspraak van de Afdeling van 29 september 2021 («JM» 2021/138, m.nt. F. Arents) waar sprake was van de geluidbelasting in de tuin bij een woning. In beide gevallen dus een buitenruimte, waarvoor de Wet geluidhinder geen eisen stelt. Ook bij dit onderdeel geeft de Afdeling aan dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan de cumulatie van alle relevante geluidbronnen beschouwd moet worden, waar door de raad niet aan voldaan is. Zowel het besluit hogere waarden als het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan worden vernietigd.

F. Arents

Jurist omgevingsrecht, gemeente Amsterdam en voorzitter bezwarencommissie gemeente Waterland

Milieueffectrapportage

35

Het ten onrechte niet doorlopen van de uitgebreide m.e.r.-procedure is een gebrek dat de rechter niet kan passeren

Rechtbank Overijssel zp Zwolle
16 december 2021, AK_20_1299_20_1356,
ECLI:NL:RBOVE:2021:4731
(mr. Hoekstra, mr. Bunt, mr. Onrust)
Noot R. Sillevius Smitt

Milieueffectrapport. Uitgebreide procedure. Beperkte procedure. Commissie voor de milieueffectrapportage. Project-m.e.r.-beoordeling.

[Wm art. 7.24 lid 4, onder b; bijlage bij het Besluit m.e.r., onderdeel C14]

Vergunninghouder wil een nieuw zeugenbedrijf realiseren. Op 19 mei 2020 heeft het college van burgemeester en wethouders van Ommen aan vergunninghouder een omgevingsvergunning verleend voor de activiteiten 'afwijken van het bestemmingsplan' en 'oprichten en in werking hebben van een inrichting'. Onder andere de Stichting Leefbaar Buitengebied (SLB) komt op tegen de vergunning. Omdat de aanvraag het oprichten van een installatie van meer dan 900 plaatsen voor zeugen betreft, is sprake van een m.e.r.-plicht (zie de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage, onderdeel C, categorie 14). De rechtbank constateert dat bij de aanvraag een MER is gevoegd. Het nemen van een m.e.r.-beoordelingsbesluit, waar eiseres om heeft verzocht, waarin verweerder beslist of er al dan niet een MER moet worden opgesteld, is dan niet nodig.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125, overwogen dat een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik niet kan worden aangemerkt als een plan of programma dat het kader vormt voor de toekenning van toekomstige vergunningen voor projecten als bedoeld in de SMB-richtlijn. Daarom is in deze zaak geen plan-MER vereist.

Uit art. 7.24 lid 4, onder b Wet milieubeheer (Wm) volgt dat de uitgebreide project-m.e.r.-procedure van toepassing is. Het college heeft aangegeven dat de uitgebreide m.e.r.-procedure abusievelijk niet is doorlopen. Vergunninghouder heeft de rechtbank verzocht dit gebrek te passeren. Volgens vergunninghouder blijkt uit de uitgevoerde onderzoeken dat aan alle milieunormen wordt voldaan, zodat de Commissie m.e.r. het opgestelde project-MER goedgekeurd zou hebben. De belangen van derden worden door dit passeren volgens hem niet geschaad.

De rechtbank oordeelt dat het gebrek niet kan worden gepasseerd. De rechtbank onderschrijft niet dat op voorhand aannemelijk is dat belanghebbenden door passeren van dit gebrek niet worden benadeeld. Het is namelijk mogelijk dat de Commissie m.e.r. adviseert dat het project op onderdelen moet worden aangepast.

Het beroep van SLB is gegrond. De rechtbank ziet geen mogelijkheid om de rechtsgevolgen van het besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank ziet ook geen aanleiding een bestuurlijke lus toe te passen. De reden hiervoor is dat onduidelijk is of de aanvraag aanpassing behoeft.

uitspraak van de meervoudige kamer in de zaak tussen

1. *Stichting Leefbaar Buitengebied*, te Geerdijk, eiseres A,

2. *Stichting Omgevingsrecht*, te Almelo, eiseres B, (gemachtigde: ing. M.H. Middelkamp), en

het college van burgemeester en wethouders van Ommen, verweerder,

(gemachtigde: mr. B.J.W. Walraven).

Als derde-partij neemt aan het geding deel:

[naam 1] te Ommen,

(gemachtigde: mr. drs. D. Harmsen).

Procesverloop

In het besluit van 19 mei 2020 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan Handelshuis [naam 1] (hierna: [naam 1]) een omgevingsvergunning (eerste fase) verleend voor de activiteiten 'afwijken van het bestemmingsplan' en 'oprichten en in werking hebben van een inrichting' ten behoeve van het realiseren van een nieuw zeugenbedrijf op de bestaande locatie [locatie] in Beerzerveld (hierna: het perceel).

Eiseres A (hierna: SLB) en eiseres B (hierna: SO) hebben tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Het beroep van SLB is geregistreerd onder zaaknummer ZWO 20/1299. Het beroep van SO is geregistreerd onder zaaknummer ZWO 20/1356. Verweerder heeft een verweerschrift ingediend. [naam 1] heeft een reactie gegeven.

Bij afzonderlijke brieven van 8 oktober 2021 heeft de rechtbank SO, verweerder en [naam 1] meege-deeld dat de rechtbank ter zitting de belanghebbendheid van SO en het relativiteitsvereiste aan de orde zal stellen.

SLB heeft nadere beroepsgronden en nadere stukken ingediend.

De rechtbank heeft het beroep op 5 november 2021 op zitting behandeld. SLB heeft zich laten vertegenwoordigen door B. de Ruiter, voorzitter/penningmeester van SLB.

SO heeft zich laten vertegenwoordigen door ing. M.H. Middelkamp, voorzitter/ penningmeester/ secretaris/gemachtigde van SO. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door G. van der Sleen, werkzaam bij de gemeente Ommen en

K. Roeberts, werkzaam bij de Omgevingsdienst IJsselland, bijgestaan door zijn gemachtigde voornoemd. [naam 1] heeft zich laten vertegenwoordigen door [naam 1] bijgestaan door zowel zijn gemachtigde voornoemd als door [naam 2], beiden werkzaam bij ForFarmers FarmConsult (hierna: FarmConsult).

Overwegingen

Feiten/eerdere besluitvorming

1. Voor de inrichting op het perceel is op 29 januari 1985 een revisievergunning verleend voor het houden van 1.703 vleesvarkens. Deze revisievergunning is deels vervallen vanwege de 3-jaarstermijn. Hierdoor resteren de rechten voor het houden van 1.160 vleesvarkens. Op 3 oktober 1995 is de vergunning ambtshalve gewijzigd met aanvullende voorschriften. Op 1 juli 2014 is een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit) ingediend, waarbij de rechten voor het houden van 190 vleesvarkens zijn ingetrokken. Hierdoor resteert het recht om 970 vleesvarkens te mogen houden in de inrichting.

[naam 1] heeft de inrichting aangekocht met de bedoeling om hier een compleet nieuw zeugenbedrijf op te starten. De huidige bebouwing wordt geheel gesloopt. Hiertoe heeft [naam 1] op 27 juli

2016 een aanvraag om omgevingsvergunning (eerste fase) bij verweerder ingediend. De besluitvorming op die aanvraag ligt in deze uitspraak voor.

Wettelijk kader

2. Artikel 2.1, eerste lid, onder a, c en e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) bepaalt, voor zover van belang, dat het verboden is zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit (a) het bouwen van een bouwwerk en (c) het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan en (e) het oprichten en het in werking hebben van een inrichting.

Artikel 2.5, eerste lid, van de Wabo bepaalt dat op verzoek van de aanvrager een omgevingsvergunning in twee fasen wordt verleend. De eerste fase heeft slechts betrekking op de door de aanvrager aan te geven activiteiten.

Artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo bepaalt, voor zover van belang, dat voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts kan worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

In artikel 2.14 van de Wabo is het toetsingskader opgenomen voor de activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo.

Bestreden besluitvorming

3. Bij aanvraag van 27 juli 2016, nadien meermaalen aangevuld, heeft [naam 1] verweerder verzocht hem een omgevingsvergunning (eerste fase) te verlenen voor de realisatie van een nieuw zeugenbedrijf op de locatie van de reeds bestaande inrichting op het perceel. De aanvraag ziet op het houden/huisvesten van 3.003 fokzeugen, 432 opfokzeugen en 4 dekberen. Op het zeugenbedrijf worden biggen gefokt die na het spenen van deze locatie worden afgevoerd om elders verder opgefokt te worden.

Omdat de aanvraag ziet op het oprichten van een installatie van meer dan 900 plaatsen voor zeugen, is op grond van het Besluit milieueffectrapportage (hierna: Besluit m.e.r.), onderdeel C, categorie 14, sprake van een MER-plicht. Bij de aanvraag is daarom een milieueffectrapportage

(hierna: m.e.r.) gedateerd 25 juli 2016 en aangevuld op 28 september 2018, gevoegd. Dit betreft een zogenaamde project-MER en hierbij is de beperkte project-m.e.r.-procedure gevolgd. In de m.e.r. zijn twee alternatieven beschreven. Alternatief 2, waarbij de sleufsilos aan de zuidzijde (in plaats van aan de noordzijde) wordt gesitueerd, heeft de voorkeur vanwege geluid, landschappelijke inpassing, waterberging en flora en fauna. De aanvraag is conform alternatief 2.

De aanvraag ziet op de activiteiten 'afwijken van het bestemmingsplan' en 'oprichten en in werking hebben van een inrichting' (hierna: activiteit 'milieu') als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c en e, van de Wabo. Hierbij is aangegeven dat de vereiste omgevingsvergunning voor de activiteit 'bouwen' (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo) in de tweede fase zal worden aangevraagd.

4. Wat betreft de aangevraagde activiteit 'afwijken van het bestemmingsplan' heeft verweerder zich op de navolgende standpunten gesteld.

4.1. De huidige bebouwing wordt geheel gesloopt. De nieuwbouw bestaat uit drie geschakelde stallen, elk in meerdere brandcompartimenten verdeeld, binnen een 'bouwvlak' van 14.994 m². Het bestaande bouwvlak, gelegen op het grondgebied van de gemeente Ommen, heeft een oppervlakte van 12.404 m² en grenst aan de zuidzijde direct aan het grondgebied van de gemeente Twenterand. De beoogde bebouwing heeft een oppervlak van 13.084 m² en overschrijdt het bouwvlak aan de zuidzijde met 2.590 m². Deze overschrijding vindt geheel plaats op het grondgebied van de gemeente Twenterand.

De bewuste gronden binnen het grondgebied van de gemeente Ommen zijn gelegen binnen het bestemmingsplan "Buitengebied" van deze gemeente (hierna: bestemmingsplan A). De gronden hebben hierin de enkelbestemming "Agrarische doeleinden, intensieve veehouderij", de dubbelbestemming "Agrarisch gebied met landschappelijke openheid" en de aanduiding 'bouwvlak'. De bewuste gronden binnen het grondgebied van de gemeente Twenterand zijn gelegen binnen het bestemmingsplan "Buitengebied Twenterand" (hierna: bestemmingsplan B). Deze gronden hebben hierin de eindbestemming "Agrarisch", de dubbelbestemming "Waarde - Archeologie hoge verwachting" en de gebiedsaanduidingen 'milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied', 'milieu-

zone - intrekgebied' en 'overige zone - aardgas- en aardolieconcessies'.

4.2. De aanvraag is in strijd met artikel 3.2.2, lid a, van bestemmingsplan A omdat dit artikel bepaalt dat er enkel binnen het bouwvlak mag worden gebouwd en er buiten het bouwvlak wordt gebouwd. Dit bouwen buiten het bouwvlak, dat geheel plaatsvindt op grondgebied van de gemeente Twenterand, is vanwege het ontbreken van een bouwvlak ter plaatse, ook in strijd met artikel 3.2.1, lid a, van bestemmingsplan B.

4.3. De aanvraag is tevens in strijd met de gebiedsaanduiding 'Milieuzone - grondwaterbeschermingsgebied' van bestemmingsplan B omdat sprake is van gebouwen (in plaats van andere bouwwerken) en er niet wordt gebouwd ten behoeve van drinkwatervoorzieningen (artikel 35.2.2 van bestemmingsplan B). Ook is het gebruik als zeugenbedrijf in strijd met de hierbij behorende specifieke gebruiksregels (artikel 35.2.4 van bestemmingsplan B). De aanvraag is tevens – wat betreft bouwen en gebruiken – in strijd met de gebiedsaanduiding 'milieuzone - intrekgebied' van bestemmingsplan B (artikelen 35.3.2 en 35.3.4 van bestemmingsplan B).

In bestemmingsplan B is bepaald dat, wat betreft de hiervoor genoemde strijdigheden, kan worden afgeweken van het bestemmingsplan mits: (i) vooraf advies wordt ingewonnen bij de drinkwaterbeheerder; (ii) deze functie voldoet aan de eis van een goede ruimtelijke ordening; (iii) de risico's op verontreiniging van het grondwater niet worden vergroot; en (iv) de grondwaterkwaliteit niet wordt verminderd.

4.4. Om medewerking aan het project te verlenen is een omgevingsvergunning voor de activiteit 'afwijken van het bestemmingsplan' vereist. De aanvraag ziet (onder meer) op deze omgevingsvergunning. Deze omgevingsvergunning kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo. Op grond van artikel 2.27 van de Wabo in samenhang met artikel 6.5, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) is hiervoor tevens een verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) van de gemeenteraad vereist. Omdat sprake is van strijd met bestemmingsplan B is een vvgb van de raad van de gemeente Twenterand (hierna: de raad van Twenterand) vereist.

5. Wat betreft de aangevraagde activiteit 'milieu' heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat de aangevraagde activiteit betrekking heeft op

een inrichting waartoe een IPPC-installatie behoort. Hierdoor is sprake van een vergunningplichtige activiteit. De aanvraag ziet tevens op deze omgevingsvergunning. De aanvraag wordt mede als een melding op grond van het Activiteitenbesluit beschouwd voor de zaken die daaronder vallen. De gevolgen van het in werking zijn van de inrichting zullen naar verwachting beperkt blijven tot de directe omgeving van de inrichting. Volgens verweerder wordt, met inachtneming van de voorschriften, voldaan aan de bepalingen van artikel 2.14 van de Wabo.

6. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat er ook een vergunning op grond van artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 (hierna: Nbw) is vereist. Op 22 december 2015 hebben Gedeputeerde Staten van Overijssel (hierna: GS) deze vergunning verleend. Op grond van artikel 9.4 van de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) geldt deze vergunning als een vergunning op grond van artikel 2.7 van de Wnb.

GS hebben schriftelijk meegedeeld dat het thans voorliggende project in overeenstemming is met de op 22 december 2015 verleende vergunning.

Verweerder heeft zich verder op het standpunt gesteld dat er ook een ontheffing op grond van de Wnb (soortenbescherming) is vereist. Op 27 maart 2018 is namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (hierna: de Minister van LNV) de vereiste ontheffing verleend.

Nu voor het project al een vergunning en ontheffing op grond van de Wnb zijn verleend, is een vvgb van GS als bedoeld in artikel 2.27 van de Wabo niet nodig.

7. De raad van Twenterand heeft op 26 september 2017 het voornemen uitgesproken de vvgb – vereist om met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo de omgevingsvergunning voor de activiteit 'afwijken van het bestemmingsplan' te verlenen – te weigeren.

8. Het ontwerpbesluit tot weigering van de omgevingsvergunning heeft vanaf 17 januari 2018 ter inzage gelegen. Een ieder is in de gelegenheid gesteld een zienswijze in te dienen. Er zijn enkele zienswijzen ingediend. Voor zover de zienswijzen betrekking hebben op het voornemen om de vereiste vvgb te weigeren, zijn de zienswijzen doorgezonden naar de raad van Twenterand.

9. De raad van Twenterand heeft op 17 juli 2018 alsnog de gevraagde vvgb verleend. De reden voor deze wijziging ten opzichte van het ontwerpbesluit is dat de raad van Twenterand zich op het

standpunt heeft gesteld dat geen sprake is van nieuwvestiging van een intensieve veehouderij (waar hij bij voornoemd voornemen van uit ging) maar dat sprake is van een uitbreiding van een intensieve veehouderij. De raad van Twenterand heeft zich op het standpunt gesteld dat het project voldoet aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening en dat uit de diverse onderzoeken blijkt dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

10. In het bestreden besluit van 19 mei 2020 heeft verweerder de gevraagde omgevingsvergunning (eerste fase) voor de activiteiten ‘afwijken van het bestemmingsplan’ en ‘milieu’ verleend. Bij het vergunnen van de eerstgenoemde activiteit is gebruik gemaakt van de op 17 juli 2018 door de raad van Twenterand verleende vvgb.

[...; red.]

Beoordeling van het beroep van SLB

[...; red.]

De vergunde activiteit ‘milieu’

26. SLB heeft beroepsgronden tegen de vergunde activiteit ‘milieu’ ingediend. Deze beroepsgronden zien op de aspecten m.e.r., bodem, grondwater, waterhuishouding, luchtkwaliteit, geluid, geur, volksgezondheid en toepassing BBT-conclusies.

De rechtbank zal allereerst het aspect m.e.r. bespreken.

Aspect m.e.r.

27. SLB stelt, samengevat weergegeven en voor zover hier van belang, dat verweerder een m.e.r.-beoordelingsbesluit had moeten nemen, wat hij ten onrechte niet heeft gedaan. Er is een project-MER opgesteld, terwijl er (tevens) een plan-MER is vereist. De reden hiervoor is dat het ter plaatse geldende bestemmingsplan is aangepast om de uitbreiding van de inrichting mogelijk te maken. Ten onrechte is de uitgebreide m.e.r.-procedure niet doorlopen. Er is daarentegen volstaan met het doorlopen van de beperkte m.e.r.-procedure. Ook had verweerder niet mogen volstaan met het zelf (door medewerkers van de Omgevingsdienst) beoordelen van de m.e.r. Deze had ter advisering voorgelegd moeten worden aan de Commissie-MER.

28. De rechtbank overweegt hierover het volgende.

28.1. Bij de aanvraag is een m.e.r. gevoegd. Het nemen van een m.e.r.-beoordelingsbesluit, waarin verweerder beslist of er al dan niet een m.e.r. moet worden opgesteld, is dan niet nodig.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

28.2. Met betrekking tot de beroepsgrond dat een plan-MER (en dus niet een project-MER) is vereist, overweegt de rechtbank het volgende.

De Afdeling heeft in haar uitspraak van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125, hierover het navolgende overwogen.

“11.2. Het nationale recht met betrekking tot de plan-m.e.r.-plicht is vastgesteld ter implementatie van de SMB-richtlijn. De SMB-richtlijn is een aanvulling op de MER-richtlijn. De MER-richtlijn is in het nationale recht geïmplementeerd door de regelgeving met betrekking tot de m.e.r.-plicht, die thans wordt aangeduid met de besluit-m.e.r.-plicht.

(...).

11.5. Een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht kan slechts zien op het uitvoeren van een project dat strijdig is met het planologisch regime. De bevoegdheid om een dergelijke omgevingsvergunning te verlenen kan derhalve ook slechts daarvoor worden aangewend. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 7 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:5, maar dan ten aanzien van het projectbesluit, dat als rechtsfiguur de voorganger was van de afwijkingsumgevingsvergunning, kan deze bevoegdheid 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. Gelet op het vorenstaande kan een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik niet worden aangemerkt als een 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 evenmin een verplichting om ten behoeve van een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik een planMER op te stellen.”

Gelet hierop is in deze zaak – waarbij niet het ter plaatse geldende bestemmingsplan is herzien, maar waarbij op grond van artikel 2.1, eerste lid,

onder c, van de Wabo met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo van dit bestemmingsplan is afgeweken – geen plan-MER vereist.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

28.3. Met betrekking tot de beroepsgrond dat de uitgebreide m.e.r.-procedure (en dus niet de beperkte m.e.r.-procedure) doorlopen had moeten worden, overweegt de rechtbank het volgende.

28.3.1. Uit artikel 7.24, vierde lid, onder b, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) volgt dat de uitgebreide project-m.e.r.-procedure van toepassing is in een geval als het onderhavige, waarin sprake is van een omgevingsvergunning die (mede) betrekking heeft op het afwijken van een bestemmingsplan of beheersverordening op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c, jo. artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3, van de Wabo. De reden voor het toevoegen van dit vierde lid, onderdeel b, is dat de regering het wenselijk achtte dat in situaties waarin (tevens) het 'oude projectbesluit' aan de orde is, dezelfde m.e.r.-procedure geldt als voor een bestemmingsplan (zie MvT, Kamerstukken II 2010/11, 32828, 3, p. 3).

28.3.2. Vorenstaande is ter zitting met partijen besproken.

Verweerder heeft desgevraagd meegedeeld dat uit artikel 7.24, vierde lid, van de Wm inderdaad volgt dat de uitgebreide m.e.r.-procedure doorlopen had moeten worden en dat dit abusievelijk niet is gebeurd.

[naam 1] heeft desgevraagd meegedeeld dat hierover vooraf overleg is geweest met verweerder en dat hem is meegedeeld dat met de beperkte m.e.r.-procedure kon worden volstaan. [naam 1] heeft de rechtbank verzocht dit gebrek onder verwijzing naar artikel 6:22 van de Awb te passeren. Volgens [naam 1] blijkt uit de uitgevoerde onderzoeken dat aan alle milieunormen wordt voldaan, zodat de Commissie-MER de opgestelde project-MER gefiatteerd zou hebben. De belangen van derden worden volgens [naam 1] door dit passeren niet geschaad.

SLB heeft de rechtbank verzocht het bestreden besluit te vernietigen.

28.3.3. De rechtbank is van oordeel dat geen sprake is van een gebrek dat kan worden gepasseerd. Dat op voorhand aannemelijk is dat belanghebbenden door passeren van dit gebrek niet zijn benadeeld, onderschrijft de rechtbank niet. Het is immers mogelijk dat de Commissie-MER advi-

seert dat het project op onderdelen moet worden aangepast.

Deze beroepsgrond slaagt.

29. De rechtbank zal de overige beroepsgronden, inclusief de aanvulling van de gronden die op 26 oktober 2021 door de rechtbank is ontvangen, nu niet bespreken. Dit acht de rechtbank niet opportuun, nu er mogelijk wijzigingen zullen worden doorgevoerd in het project en er mogelijk nieuwe onderzoeken zullen worden verricht.

30. De rechtbank zal het bestreden besluit vernietigen wegens strijd met artikel 7.24, vierde lid, van de Wm en verweerder opdragen een nieuwe beslissing te nemen op de aanvraag, waarbij er rekening mee moet worden gehouden dat de aanvraag moet worden aangepast, een en ander afhankelijk van wat de Commissie-MER adviseert.

31. Omdat het bestreden besluit bestaat uit twee besluitonderdelen (te weten de activiteiten 'afwijken van het bestemmingsplan' en 'milieu') en sprake is van onlosmakelijke samenhang als bedoeld in artikel 2.7 van de Wabo, strekt deze vernietiging zich uit over beide besluitonderdelen.

Omdat de door de raad van Twenterand verleende vvgb deel uitmaakt van het besluitonderdeel 'afwijken van het bestemmingsplan', heeft vernietiging van dit besluitonderdeel tot gevolg dat de vvgb eveneens is vernietigd.

32. Het beroep van SLB is gegrond en de rechtbank vernietigt het bestreden besluit.

33. De rechtbank ziet, gelet op de aard van het gebrek, geen mogelijkheid om de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten of zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank ziet ook geen aanleiding een bestuurlijke lus toe te passen. De reden hiervoor is dat onduidelijk is of de aanvraag aanpassing behoeft.

34. Verweerder zal daarom een nieuwe beslissing moeten nemen op de aanvraag met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank zal hiervoor geen termijn stellen, omdat op voorhand niet duidelijk is hoeveel tijd er gemeoid is met het adviseren door de Commissie-MER, het eventueel aanpassen van de aanvraag en het eventueel uitvoeren van nieuwe onderzoeken.

35. Omdat de rechtbank het beroep van SLB gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan SLB het door haar betaalde griffierecht van € 354,- vergoedt.

36. SLB heeft de rechtbank verzocht om verweerder te veroordelen in de proceskosten. Naar het oordeel van de rechtbank is niet gebleken van

voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten. SLB heeft zich immers niet laten bijstaan door een derde die beroepsmatig rechtsbijstand verleent en ook overigens zijn geen proceskosten gesteld.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep, ingediend door SO (zaaknummer ZWO 20/1356), ongegrond;
 - verklaart het beroep, ingediend door SLB (zaaknummer ZWO 20/1299), gegrond;
 - vernietigt het bestreden besluit;
 - draagt verderop op een nieuw besluit te nemen op de aanvraag van [naam 1] met inachtneming van deze uitspraak;
- [...; red.]

NOOT

Deze uitspraak kan in uw jurisprudentiecollectie over finale geschilbeslechting bij m.e.r.-gebreken. Als de Commissie voor de milieueffectrapportage ten onrechte niet om advies is gevraagd (hier: omdat de uitgebreide m.e.r.-procedure niet is doorlopen), kan de rechter dat gebrek niet passeren via art. 6:22 Awb. Wat mij betreft een logische uitspraak van de rechtbank Overijssel, maar wel een belangrijke conclusie om te noteren en hier te bespreken.

Partijen zijn het in deze uitspraak eens dat de verkeerde m.e.r.-procedure is doorlopen: de beperkte procedure in plaats van de uitgebreide. Omdat sprake is van een omgevingsvergunning voor het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan, was inderdaad de uitgebreide m.e.r.-procedure van toepassing (zie art. 7.24 lid 4 onder b Wet milieubeheer (Wm)). Deze procedure bevat een aantal stappen die in dit geval niet zijn doorlopen, zoals het verplichte advies van de Commissie m.e.r. over het milieueffectrapport. Ter zitting is besproken of het gebrek via art. 6:22 Awb gepasseerd kan worden. De conclusie van de rechtbank is: nee (r.o. 28.3.3). 'Het is immers mogelijk dat de Commissie-MER adviseert dat het project op onderdelen moet worden aangepast.' Correcter was hier geweest: dat de Commissie m.e.r. adviseert om het MER op onderdelen aan te vullen. De Commissie oordeelt over de milieu-informatie en niet over het project zelf. Vergunninghouder voerde aan dat aan alle mili-

eunormen wordt voldaan, waardoor aannemelijk is dat de Commissie m.e.r. het MER 'gefiatteerd zou hebben'. Terecht dat de rechtbank daar niet in meegaat. Een MER is meer dan een uitvoerbaarheidsonderzoek; het brengt alle belangrijke nadelige milieugevolgen van een plan of project in beeld. Ook onder de wettelijke normen kan sprake zijn van belangrijke nadelige milieugevolgen, die moeten meewegen bij het besluit. Een MER kan, hoewel wordt voldaan aan wettelijke normen, tekortschieten in het bieden van die informatie.

Op zichzelf lijkt me het niet vragen om advies aan de Commissie, terwijl dat wel verplicht is, al een gebrek dat niet gepasseerd kan worden. Verplicht in de uitgebreide procedure zijn bovendien nog de kennisgeving van het voornemen om een m.e.r.-plichtige activiteit te ondernemen, inclusief de mogelijkheid voor het publiek om zienswijzen in te dienen (art. 7.27 lid 1 Wm), en de advisering over de reikwijdte en het detailniveau van het milieueffectrapport door adviseurs en andere bestuursorganen (art. 7.27 lid 2 Wm) of door het bevoegd gezag (art. 7.27 lid 8 Wm). Dit zijn eveneens procedurestappen die naar mijn mening niet zomaar overgeslagen moeten kunnen worden, omdat ze eraan bijdragen dat alle feiten en belangen in een vroeg stadium naar boven komen en dat een volledige afweging gemaakt wordt over de inhoud van het milieueffectrapport. Ook daarom lijkt me de conclusie van de rechtbank juist.

De uitkomst in deze uitspraak dat het gebrek niet gepasseerd kan worden, vertoont overeenkomsten met andere uitspraken over het passeren van m.e.r.-gebreken (onder art. 6:22 Awb) of het in stand laten van rechtsgevolgen (onder art. 8:72 lid 3 Awb). Het niet om advies vragen (in dat geval aan de in art. 3 lid 3, aanhef en onder a en b, Besluit m.e.r. bedoelde bestuursorganen en instanties) over een plan-m.e.r.-beoordeling leidde er al eerder toe dat rechtsgevolgen van een besluit niet in stand bleven (ABRvS 19 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1054, «JM» 2021/113, r.o. 15.11). Tegelijkertijd verschijnen regelmatig uitspraken waarin bestuursrechtlers een m.e.r.-gebrek passeren of de rechtsgevolgen ondanks een m.e.r.-gebrek in stand laten. Meestal betreft het een gebrek in een m.e.r.-beoordelingsbesluit. Dat is het besluit waarbij het bevoegd gezag beslist of voor een bepaalde activiteit een milieueffectrapport nodig is vanwege belangrijke nadelige

ge milieugevolgen. Het ontbreken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit of een incomplete m.e.r.-beoordeling is meestal aanleiding om het 'moederbesluit' te vernietigen, maar afhankelijk van de beroepsgronden kan het gebrek worden gepasseerd of blijven de rechtsgevolgen in stand. Zie over de gevolgen van het ontbreken van een m.e.r.-beoordelingsbesluit bijvoorbeeld ABRvS 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1513 (over het passeren van het gebrek omdat geen inhoudelijke beroepsgronden gericht waren tegen de m.e.r.-beoordeling) en ABRvS 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:283 (over het in stand laten van rechtsgevolgen omdat de raad achteraf als nog een m.e.r.-beoordelingsbesluit had genomen, waartegen de beroepsgronden niet konden slagen). Verder is in lijn hiermee Rechtbank Gelderland 19 februari 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:808 (over het in stand laten van rechtsgevolgen wanneer een m.e.r.-beoordeling later inhoudelijk is aangevuld).

Dat het beroep in onderhavige uitspraak geslaagd is, kan ik dus volgen. Op een aantal punten was meer toelichting wel wenselijk geweest. Uit de uitspraak blijkt bijvoorbeeld niet of de andere verplichte procedurestappen in de uitgebreide procedure (zie hiervoor) wel zijn doorlopen en, zo nee, waarom de rechtbank niet oordeelt dat die stappen alsnog gezet moeten worden. Verder wordt niet helemaal duidelijk waarom de rechtbank geen bestuurlijke lus kon toepassen. 'De reden hiervoor is dat onduidelijk is of de aanvraag aanpassing behoeft' (r.o. 33). Mogelijk wil de rechtbank hiermee aangeven dat een bestuurlijke lus zich richt tot het bestuursorgaan en dat het aanpassen van het MER in dit geval aanpassing van de aanvraag door de initiatiefnemer behoeft (zie art. 7.22 lid 1 Wm). Maar in ieder geval in theorie kan dat volgens mij binnen een bestuurlijke lus. Art. 7.28 lid 5 Wm schrijft voor dat een bevoegd gezag aan initiatiefnemer gelegenheid biedt om een MER aan te vullen als het niet voldoet aan de inhoudsvereisten ervan of als het onjuiste informatie bevat. Dat is precies ook waar het advies van de Commissie, dat na deze uitspraak voor het MER vereist is, toe kan leiden. Maar mogelijk is het toepassen van een bestuurlijke lus in de praktijk te complex, vanwege de verschillende, soms verstrekkende gevolgen die een advies van de Commissie m.e.r. kan hebben. Denk voor veehouderijen bijvoorbeeld aan het onderzoeken van andere emissiebeper-

kende alternatieven, het nader onderbouwen van geur- en fijnstofberekeningen en het beter in kaart brengen van de effecten op de volksgezondheid. Ik kan me daarom voorstellen dat de rechtbank niet heeft kunnen overzien of de zaak geschikt was voor een bestuurlijke lus.

De aanstaande (hoewel weer uitgestelde) komst van de Omgevingswet roept de vraag op in hoeverre onderhavige uitspraak nog lang betekenisvol blijft. Onder de Omgevingswet vervalt het onderscheid tussen de uitgebreide en beperkte m.e.r.-procedure. In zoverre kan dus ook niet de verkeerde procedure worden gevolgd voor project-m.e.r. Advies van de Commissie m.e.r. en het advies over reikwijdte en detailniveau volgen echter uit de Europese SMB-richtlijn¹ en blijven onder de Omgevingswet verplicht in de plan-m.e.r.-procedure. Als die procedurestappen ten onrechte niet zijn genomen, kan dat gebrek naar mijn idee niet worden gepasseerd, naar analogie van onderhavige uitspraak.

In tegentelling tot de beroepsgrond over de m.e.r.-procedure treffen twee andere beroepsgronden over m.e.r. in deze uitspraak geen doel. Allereerst stelde eiseres dat naast het project-MER ook een m.e.r.-beoordelingsbesluit nodig was. De rechtbank gaat daar niet in mee, omdat al een MER was opgesteld. Mijs'ns ziens terecht, maar vooral omdat de activiteit valt onder de C-lijst van de bijlage bij het Besluit m.e.r. en de drempelwaarden worden overschreden. Er is dan sprake van een directe project-m.e.r.-plicht. Ten tweede stelt eiser dat er een plan-MER is vereist bij de omgevingsvergunning voor het buitenplannen afwijken van het bestemmingsplan. De rechtbank trekt ook hier, in lijn met eerdere jurisprudentie, de conclusie dat dat niet het geval is.

Het wordt interessant om te volgen of de laatstgenoemde jurisprudentielijn onder de Omgevingswet gaat wijzigen, gelet op de Europese arresten *Thybaut e.a./Waaals gewest* (HvJ 7 juni 2018, ECLI:EU:C:2018:401) en *Nevele* (HvJ 25 juni 2020, ECLI:EU:C:2020:503) en de Nederlandse Delfzijluitspraak (ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, «JM» 2021/103). Valt de omgevingsvergunning vanwege laatstgenoemde uitspraak onder het begrip 'plannen en programma's' uit art. 16.34 van de Omgevingswet? Is de

1 Richtlijn 2001/42/EG.

omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit vanwege het Thybaut-arrest kaderstellend voor toekomstige vergunningen uit kolom 4 van bijlage V van het Omgevingsbesluit, als die vergunning het kader wijzigt dat in een plan-m.e.r.-plichtig omgevingsplan is vastgelegd? Als beroepsgronden de hiervoor genoemde Europese arresten en de Nederlandse Delfzijluitspraak meenemen, vermoed ik dat een rechtbank dan niet meer, zoals in onderhavige uitspraak, kan volstaan met een verwijzing naar de Afdelingsuitspraak van 22 april 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1125. Een en ander zal natuurlijk afhangen van de inhoud van de omgevingsvergunning voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Het voert te ver om dat in deze bijdrage verder uit te werken.

Als laatste moet mij nog het volgende van het hart: de onzorgvuldigheid van de rechtbank in het gebruik van afkortingen. Een MER staat in de praktijk voor het milieueffectrapport; een m.e.r. voor milieueffectrapportage. Als op het rapport wordt gedoeld, is de juiste schrijfwijze dus 'in het MER' in plaats van 'in de m.e.r.' en 'een MER moet worden opgesteld' in plaats van 'een m.e.r. moet worden opgesteld'. Verder is het 'Commissie m.e.r.' en niet 'Commissie-MER'. Het zou goed zijn als een bestuursrechter de juiste afkortingen toepast.

R. Sillevius Smitt

Jurist bij de Commissie voor de milieueffectrapportage

Milieustrafrecht / Afval

36

Een transportbedrijf wordt veroordeeld tot een boete van € 25.000 vanwege valselijk opgemaakte vervoersbewijzen dierlijke meststoffen alsmede het afleveren van vrachten uienwater en proceswater aan een bedrijf dat daartoe niet bevoegd was deze stof te ontvangen

Rechtbank Overijssel zp Zwolle
10 januari 2022, 08-997031-18 (P),
ECLI:NL:RBOVE:2022:23
(mr. Melaard, mr. Manuel, mr. Van Berlo)
Noot S. Pieters

Transportbedrijf. Vervoersbewijzen. Dierlijke meststoffen. Rijksdienst voor Ondernemend Nederland. Uienwater. Proceswater. Afvalstoffen.

[Sr art. 23, 24c, 47, 51, 57, 63, 225 lid 1 en 2;
WED art. 1a, 2, 6; Wm art. 10.37 lid 1]

De rechtbank Overijssel veroordeelt een transportbedrijf tot het betalen van een geldboete van € 25.000, onvoorwaardelijk. In een periode van vijf jaren maakte het bedrijf zich schuldig aan meerdere strafbare feiten. Zo maakte het bedrijf valselijk vervoersbewijzen voor dierlijke meststoffen op en werden deze opgestuurd naar Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland. Daarnaast heeft het bedrijf tientallen vrachten met uienwater en proceswater afgegeven aan een bedrijf dat niet bevoegd was om die afvalstoffen te ontvangen. De officier van justitie heeft gevorderd dat verdachte voor de ten laste gelegde feiten wordt veroordeeld tot een geldboete van € 50.000 waarvan € 25.000 voorwaardelijk, met een proeftijd van twee jaren.

Vonnis op tegenspraak in de zaak van de officier van justitie tegen:

[verdacht bedrijf] B.V.,
gevestigd aan [adres 1].