ECLI:NL:RBOBR:2023:4987

Instantie	Rechtbank Oost-Brabant
Datum uitspraak	17-10-2023
Datum publicatie	17-10-2023
Zaaknummer	20/2374 en 20/2407 en 21/955 en 21/957
Rechtsgebieden	Omgevingsrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Volgens de rechtbank heeft het college ten onrechte de aanvraag voor een omgevingsvergunning eerste fase in behandeling heeft genomen zonder dat de verplichte milieueffectrapportage was uitgevoerd. Een van de stallen is in het verleden vergund maar in gebruik genomen in afwijking van die vergunning en in strijd met de voorschriften van die vergunning. De aanvraag voor die stal moet worden beschouwd als de oprichting van een nieuwe installatie. De uitleg van het college dat de stal nu eenmaal is gebouwd en in gebruik genomen en daarmee is opgericht zou tot gevolg hebben dat vergunninghoudster door illegaal te handelen de MER-plicht zou kunnen omzeilen. Men zou dan namelijk een vergunning kunnen vragen voor een activiteit onder de MER-drempel om vervolgens een meer omvattende activiteit uit te voeren (boven de MER-drempel) en dan voor het meerdere een omgevingsvergunning te vragen voor uitbreiden (wijzigen van de activiteit) zonder de MER-drempel te overschrijden. De afwijkende bouw en het illegale gebruik van de stal kunnen daarom niet worden gezien als oprichten. De volledige stal heeft meer dierplaatsen dan de drempel in bijlage C van het Besluit m.e.r..
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummers: SHE 20/2374, SHE 20/2407, SHE 21/955 en SHE 21/957

uitspraak van de meervoudige kamer van 17 oktober 2023 in de zaken tussen

[eisers] , uit [woonplaats] , eisers 1,

(gemachtigde: mr. F.K. van den Akker),

Milieuvereniging Land van Cuijk, te Mill, eiseres,
(gemachtigden: [naam] en [naam]),
gezamenlijk te noemen: eisers,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Land van Cuijk, het college,

(gemachtigden: mr. P.P.G. Wintjes, mr. J. van der Velden en ing. E. Hoogstraten).

Als derde-partij neemt aan het geding deel: **[naam] B.V.**, te [vestigingsplaats] (vergunninghoudster), (gemachtigde: mr. J.J.J. de Rooij).

Inleiding

1.1 Deze zaken gaan over de volgende beroepen van eisers 1 en eiseres:

- de beroepen van eisers 1 (SHE 20/2374) en eiseres (SHE 20/2407) tegen de beschikking tot verlening van een omgevingsvergunning eerste fase (omgevingsvergunning eerste fase) van 7 juli 2020 voor het uitbreiden en veranderen van de varkenshouderij annex akkerbouwbedrijf op de locatie [adres] te [vestigingsplaats] , als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, en 2.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).
- de beroepen van eisers 1 (SHE 21/955) en eiseres (SHE 21/957) tegen de beschikking tot verlening van een omgevingsvergunning tweede fase (omgevingsvergunning tweede fase) van 10 februari 2021 voor het bouwen op de locatie [adres] . als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de Wabo.

Vandaag wordt ook een andere uitspraak gedaan over de beroepen van eisers 1 en eiseres tegen de omgevingsvergunning (milieu, revisie) voor de inrichting van vergunninghoudster op de locaties [adres] te [vestigingsplaats] , met de zaaknummers SHE 21/1816 en SHE 21/1939.

1.2 Het college van burgemeester en wethouders van de voormalige gemeente Boxmeer heeft de beschikkingen genomen. Deze gemeente is opgegaan in de gemeente Land van Cuijk. Hierna wordt het college van burgemeester en wethouders van de voormalige gemeente Boxmeer ook aangeduid als het college.

1.3 De rechtbank heeft de beroepen van eisers in de zaken SHE 20/2374 en SHE 20/2407 op 10 februari 2021 op zitting behandeld. Namens eisers 1 waren aanwezig [naam] , de gemachtigde van eisers 1 en de heer [naam] (deskundige). Namens eiseres 2 hebben de gemachtigde van eisers 1 en [naam] het woord gevoerd. Het college werd vertegenwoordigd door M. van Lankvelt en ing. M.M.J. Pijnenburg en mr. P.P.G. Wintjes. Namens vergunninghoudster zijn verschenen [naam] , [naam] (deskundige) en de gemachtigde.

1.4 Na deze zitting zijn partijen met elkaar in overleg getreden en zijn de zaken aangehouden. Partijen zijn niet tot overeenstemming gekomen. Vervolgens heeft de rechtbank aanleiding gezien om deze zaken te behandelen tezamen met de beroepen in de zaken SHE 21/955 en SHE 21/957 en de beroepen tegen de verlening van een omgevingsvergunning voor de locatie [adres] (SHE 21/1816 en SHE 21/1939). Deze zitting is gehouden op 14 februari 2023. Namens eisers 1 waren aanwezig [naam] en de gemachtigde van eisers 1. Namens eiseres 2 zijn verschenen [naam] , [naam] en [naam] . Het college werd vertegenwoordigd door haar gemachtigden. Namens vergunninghoudster zijn verschenen [naam] , [naam] (deskundige) en de gemachtigde.

1.5 Na deze zitting zijn partijen wederom in overleg getreden. Dit overleg heeft niet geresulteerd in een regeling in der minne. Nadat partijen hebben verzocht om een uitspraak te doen, heeft de rechtbank het onderzoek in alle zaken gesloten.

Beoordeling door de rechtbank

2. De rechtbank geeft eerst een overzicht van alle relevante feiten. Daarna worden de beroepsgronden van eisers tegen achtereenvolgens de beschikkingen omgevingsvergunning eerste fase en de omgevingsvergunning tweede fase behandeld.

De rechtbank komt in de zaken SHE 20/2374 en SHE 20/2407 tot het oordeel dat het college ten onrechte de aanvraag voor een omgevingsvergunning eerste fase in behandeling heeft genomen zonder dat de verplichte milieueffectrapportage was uitgevoerd. Beide beschikkingen vormen één besluit en dat besluit zal worden vernietigd. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot haar oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wettelijke regels zijn te vinden in deze uitspraak en/of de bijlage bij deze uitspraak.

Feiten

3. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden:
Vergunninghoudster exploiteert varkenshouderijen op verschillende locaties.

- De locaties [adres] en [adres] werden in het verleden beschouwd als één inrichting (één bedrijf). Voor de varkenshouderijen aan de [adres] en [adres] gezamenlijk is op 20 juli 2004 één milieuvergunning (revisievergunning) verleend. Deze revisievergunning is onherroepelijk geworden op 23 maart 2005 en na verlening nog een aantal malen gewijzigd door veranderingsvergunningen.
- Op de locatie [adres] staan drie stallen (hierna: stal 1, 2 en 3). Stallen 1 en 2 aan de [adres] zijn uitgevoerd in afwijking van de revisievergunning van 20 juli 2004. In deze vergunning was voorgeschreven dat deze stallen zouden worden uitgerust met biologische luchtwassers. Op 15 juli 2008 heeft het college voor [adres] een veranderingsvergunning verleend voor het voorzien van de bestaande vleesvarkensstallen 1 en 2 (voor 2.050 vleesvarkens) van een gewijzigd luchtwassysteem, voor het houden van 2.160 vleesvarkens in een nieuwe vleesvarkensstal (stal 3) en voor enkele andere bouwwerken. Hierbij is bepaald dat de nieuwe stal 3 pas in gebruik mag worden genomen als de bestaande stallen 1 en 2 aan de [adres] zijn voorzien van een luchtwasser. Voor het bouwen van stal 3 is op 13 juli 2010 een omgevingsvergunning verleend. Stal 3 is uiteindelijk in 2014 gebouwd.
- Aan de [adres] worden fokzeugen gehuisvest en gespeende biggen geproduceerd in twee stallen.
- De locaties [adres] en [adres] liggen in het buitengebied van [vestigingsplaats] . Op deze bedrijfslocaties is het bestemmingsplan Veegplan Buitengebied 2018 van toepassing (het bestemmingsplan). De gronden hebben hierin de enkelbestemming Agrarisch, een bouwvlak en de functie-aanduidingen intensieve veehouderij en specifieke vorm van agrarisch-veehouderij.
- De dichtstbijzijnde woning ligt aan de [adres] Dit perceel heeft in het bestemmingsplan de bestemming Wonen. De afstanden tussen deze woning en de inrichtingsgrenzen van [adres] en [adres] bedragen respectievelijk 70 meter en 172 meter.
- Eisers 1 wonen aan de [adres] te [vestigingsplaats] .
- Voor de locaties [adres] en [adres] gezamenlijk heeft het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant (GS) op 2 juni 2016 een vergunning op grond van de toenmalige Natuurbeschermingswet 1998 verleend.
- Bij een controle op 8 december 2017 (de rapportage dateert van 9 december 2017) is vastgesteld dat stallen 1 en 2 aan de locatie aan de [adres] geen luchtkanalen hebben. Stal 3 is uitgerust met een andere (biologische combi)luchtwasser dan de (chemische) wasser die is vergund met een lager rendement. Ook is het voorste deel van deze stal ingericht als dierenverblijf, in afwijking van de tekening. Er zitten 2.520 vleesvarkens in.
- Op 13 augustus 2019 heeft het college een aanvraag voor een omgevingsvergunning tweede fase ontvangen.
- Op 29 augustus 2019 heeft vergunninghoudster voor de locaties [adres] en [adres] een aanvraag op grond van de Wet natuurbescherming (Wnb) ingediend bij GS en een aparte aanvraag voor de locatie [adres] . De aanvraag voor [adres] is op 23 april 2021 ingetrokken.
- Vergunninghoudster heeft op 25 januari 2020 verzocht om gedeeltelijke intrekking van de omgevingsvergunning van 2 december 2008 voor het bouwen van twee luchtkanalen en bijbehorende luchtwassers ten oosten van stal 1 en ten westen van stal 2 en voor een inpandige verbouwing van een varkensstal aan de [adres] te [vestigingsplaats] . Op 12 augustus 2020 heeft college definitief besloten om de omgevingsvergunning van 2 december 2008, op grond van artikel 2.33, tweede lid, onder a, van de Wabo, gedeeltelijk in te trekken. Dit besluit is onherroepelijk.

Totstandkoming van de bestreden besluiten
4.1Op 20 juni 2014 heeft vergunninghoudster voor haar bedrijfsonderdeel aan de [adres] een aanvraag voor een omgevingsvergunning eerste fase, op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder e, sub 2 en 3, artikel 2.5 en artikel 2.6 (revisievergunning) van de Wabo ingediend bij het college, ten behoeve van de wijziging van de varkenshouderij op de locatie [adres] . De bedoeling is om deze locatie als een aparte inrichting vergund te krijgen, omdat de veehouderijen aan de [adres] en [adres] feitelijk niet meer met elkaar verbonden zijn. Daarnaast voorziet deze aanvraag (nog) in een uitbreiding aan de achterkant van stal 3. Vergunninghoudster heeft de aanvraag daarna nog diverse malen aangevuld. Het college heeft een ontwerpbesluit genomen. Eisers hebben hiertegen hun zienswijzen ingediend. Vervolgens heeft het college een tweede ontwerpbesluit eerste fase ter inzage gelegd, naar aanleiding van een wijziging in de aanvraag om meer vleesvarkens te houden in de bestaande vleesvarkensstal 3. Eisers 1 hebben tegen het tweede ontwerpbesluit een zienswijze ingediend, eiseres niet. Op 7 juli 2020 heeft het college de gevraagde omgevingsvergunning eerste fase verleend. Ingevolge voorschrift 4.1.1 van deze vergunning mogen er 1001 vleesvarkens > 25 kg worden gehouden in stal 1 (op stalsystemen D3.100 en D.3.2.1), 980 vleesvarkens > 25 kg in stal 2 (deels op stalsysteem D3.100 en deels op een stalsysteem met combiluchtwasser BWL 2009.12.v4) en 3.960 vleesvarkens > 25 kg in stal 3 (met combiluchtwasser BWL 2009.12.v4). Verder voorziet het besluit in een maatwerkvoorschrift, op grond van artikel 2.11, tweede lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor het aspect bodem (voorschrift 9). Dit maatwerkvoorschrift staat op zichzelf. De rechtbank wijst er op dat de nakoming van dit maatwerkvoorschrift is gekoppeld aan de inwerkingtreding van de beschikking omgevingsvergunning eerste fase. Deze beschikking is met de beschikking tot verlening van de omgevingsvergunning tweede fase in werking getreden.

4.2 Op 13 augustus 2019 heeft vergunninghoudster een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor het verbouwen van stal 3 (het plaatsen van een luchtwasser aan de voorzijde). Het college heeft een ontwerpbesluit genomen en eisers hebben hiertegen zienswijzen ingediend. Op 10 februari 2021 heeft het college een omgevingsvergunning tweede fase verleend voor het verbouwen van een bedrijfsgebouw (realiseren van een luchtwasser aan de voorzijde van stal 3).

4.3 Beide omgevingsvergunningen worden als één besluit aangemerkt, op grond van artikel 6.3, tweede lid, van de Wabo. Als hierna wordt gesproken over het bestreden besluit worden beide beschikkingen bedoeld. De beslissing om het maatwerkvoorschrift te stellen is volgens de rechtbank een op zichzelf staand besluitonderdeel. Hiertegen zijn geen beroepsgronden ingediend.

Bespreking beroepsgronden omgevingsvergunning eerste fase

5.1 Eisers stellen dat sprake is van een verandering van de inrichting waarvoor een milieueffectrapport (MER) moet worden opgesteld. Het college heeft volgens hen ten onrechte de wijzigingen van het huisvestigingssysteem van stallen 1 en 2 (deels) buiten beschouwing gelaten. Zij stellen daarnaast dat stal 3 nooit is opgericht conform de milieuvergunning van 15 juli 2008, maar dat hier van meet af aan meer dieren zijn gehouden.

5.2 Het college neemt stallen 1 en 2 niet mee, omdat dit bestaande, opgerichte en in werking gebrachte stallen, (installaties), zijn die feitelijk niet ingrijpend worden gewijzigd. Het gaat hier dus niet om oprichting van nieuwe stallen. Stal 3 is vergund in 2008 en gebouwd in 2014. De omstandigheid dat vergunninghoudster de stal van meet af aan in gebruik heeft in afwijking van de vergunning, doet er volgens het college niet aan af dat de stal wel is opgericht. Alleen de uitbreiding van het aantal dieren in stal 3 moet worden betrokken bij de beantwoording of de drempelwaarde van C.14 uit onderdeel C van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (Besluit m.e.r.) al dan niet wordt overschreden en dat is niet het geval.

5.3 In het Besluit m.e.r. staat in de onderdelen C en D de activiteiten, plannen en besluiten waarvoor het opstellen van een MER verplicht is. Onderdeel C bevat activiteiten, plannen en besluiten waarvoor het doorlopen van een m.e.r. verplicht is. Onderdeel D bevat activiteiten, plannen en besluiten waarvoor

het maken van een MER-beoordeling verplicht is. De categorie die hier van belang is, is C.14 (meer dan 3000 mestvarkens). In onderdeel A worden de volgende definities gegeven

installatie: een of meer installaties binnen een inrichting voor zover het de activiteit betreft als bedoeld in kolom 1 van de onderdelen C en D;

wijziging: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;

uitbreiding: het opnieuw in gebruik nemen van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen;

oprichting van een inrichting: een uitbreiding van een inrichting door de oprichting van een nieuwe installatie;

5.4 Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft overwogen in haar uitspraak van 28 februari 20181 moet een toetsing aan de drempelwaarden uit het Besluit m.e.r. plaatsvinden aan de hand van de toename van het aantal varkens ten opzichte van de eerder vergunde situatie. De Afdeling heeft in het verleden in enkele zaken echter enkele bijzondere omstandigheden van het geval betrokken. Zo hield de Afdeling in de uitspraak van 18 september 20022rekening met de omstandigheid dat een bestaande stal was gebouwd in afwijking van de geldende vergunning met een ander huisvestingssysteem. In dat geval beschouwde de Afdeling de aanvraag voor de betreffende stal als de oprichting van een nieuwe stal. In de uitspraak van 2 oktober 2002 waren stallen in het verleden vergund maar was geen milieueffectrapport gemaakt (terwijl dat wel verplicht was). Ook daar beschouwde de Afdeling de aanvraag voor de betreffende stallen als een oprichting waarbij een MER-plicht gold.

5.5 De rechtbank stelt, mede op basis van het controlerapport van 19 december 2017, vast dat stal 3 van meet af aan in gebruik is genomen in strijd met de voorschriften bij de milieuvergunning uit 2008, omdat stallen 1 en 2 niet waren uitgerust met luchtwassystemen. Omdat dat niet was gebeurd, mochten er helemaal geen dieren worden gehouden in stal 3. Bovendien zijn in stal 3 illegaal meer dieren gehouden dan was toegelaten in de vergunning van 2008. Stal 3 is uitgerust met een andere (biologische combi)luchtwasser dan de (chemische) wasser die is vergund met een lager rendement. Tot slot is stal 3 groter uitgevoerd (met meer afdelingen) dan was vergund. Het bedrijf heeft hiermee jarenlang meer nadelige milieugevolgen veroorzaakt voor de omgeving dan door het bevoegd gezag is beoordeeld in de vergunning van 2008 en gehandeld in strijd met artikel 2.1, eerste lid, onder e, en artikel 2.3 van de Wabo.

5.6 Gelet op deze omstandigheden is de rechtbank van oordeel dat de aanvraag voor stal 3 moet worden beschouwd als de oprichting van een nieuwe installatie als bedoeld in bijlage A van het Besluit m.e.r.. Het college kan niet verwijzen en vergelijken met de vergunning uit 2008. De daarin vergunde stal 3 is gebouwd in afwijking van de in 2008 verleende omgevingsvergunning. Stal 3 had bovendien niet eens in gebruik mogen worden genomen, omdat de stallen 1 en 2 niet zijn uitgerust met een luchtwassysteem. Aan de enkele omstandigheid dat in 2008 een vergunning is verleend voor een stal 3 met minder dan 3.000 vleesvarkens, kan niet het oordeel worden ontleend dat stal 3 reeds daarom is opgericht en dat alleen de wijziging van stal 3 ten opzichte van de vergunning uit 2008 behoeft te worden betrokken bij een toetsing aan de toepasselijke MER-drempel. De uitleg van het college dat de stal nu eenmaal is gebouwd en in gebruik genomen en daarmee is opgericht zou tot gevolg hebben dat vergunninghoudster door illegaal te handelen de MER-plicht zou kunnen omzeilen. Men zou dan namelijk een vergunning kunnen vragen voor een activiteit onder de MER-drempel om vervolgens een meer omvattende activiteit uit te voeren (boven de MER-drempel) en dan voor het meerdere een omgevingsvergunning te vragen voor uitbreiden (wijzigen van de activiteit) zonder de MER-drempel te overschrijden. De afwijkende bouw en het illegale gebruik van stal 3 kunnen daarom niet worden gezien als oprichten. Aan de vergunning uit 2008 voor stal 3 komt, voor zover het gaat om de vraag of een MER moet worden opgesteld, daarom geen betekenis toe. De aan deze vergunning gekoppelde beoordeling van het bevoegd gezag, dat geen milieueffectrapportage behoefde te worden opgesteld, leidt niet tot een ander oordeel, want deze beoordeling heeft geen betrekking gehad op de inrichting

zoals die vanaf 2014 in gebruik is genomen in afwijking van de verleende vergunning. De beschrijving van de kenmerken van de inrichting en de milieueffecten van de inrichting strookt niet met het gebruik van de inrichting en de feitelijke gevolgen van de inrichting. De rechtbank vindt voor deze opvatting steun in de hiervoor genoemde uitspraak van de Afdeling van 18 september 2002.

Het college heeft, gelet hierop, ten onrechte aangenomen dat de aanvraag voor de bestreden omgevingsvergunning eerste fase ziet op een uitbreiding met slechts 1.800 vleesvarkens. Het college had de volledige bezetting van meer dan 3.000 vleesvarkens in haar beoordeling moeten betrekken. In dat geval is sprake van een MER-plicht.

5.7 Het college heeft, door een beschikking op de aanvraag voor een omgevingsvergunning eerste fase te nemen, gehandeld in strijd met artikel 7.28, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer. De rechtbank komt daarom niet toe aan een inhoudelijke bespreking van het besluit op basis van de beroepsgronden van eisers tegen de beschikking tot verlening van de omgevingsvergunning eerste fase. De rechtbank ziet daarom ook niet langer aanleiding om de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak in te schakelen. De rechtbank zal hieronder wel de beroepsgronden van eisers tegen de beschikking tot verlening van de omgevingsvergunning tweede fase bespreken.

Beoordeling beroepsgronden omgevingsvergunning tweede fase

6.1 Eisers 1 betogen dat de aanvraag voor het bouwen van een luchtwasser bij stal 3 in strijd is met artikel 3.2.2, sub f, onder 1, van de bouwregels van het bestemmingsplan, omdat met de bouw van de luchtwasser de gezamenlijke oppervlakte aan dierenverblijven toeneemt ten opzichte van de eerder verleende omgevingsvergunning van 13 juli 2010. De beoogde luchtwasser met een oppervlakte van 185,7 m² komt in de plaats van de twee vergunde luchtwassers met een gezamenlijke oppervlakte van 35 m², die nooit zijn gebouwd. Eisers 1 hebben hun kritiek op het vermeend meenemen van de oppervlakte van een betonplaat (gebouw C) ingetrokken. De gedeeltelijke intrekking van de vergunning voor bouwwerk E van de omgevingsvergunning voor bouwen van 2 december 2008 speelt volgens eisers 1 geen rol. Deze intrekking heeft terugwerkende kracht en kan niet bij de toetsing van de aanvraag tweede fase aan de planregels worden betrokken. Er had dus moeten worden gestaldeerd op grond van artikel 2.74 van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant (IOV) en daaraan wordt niet voldaan omdat het betreffende deel van gebouw E niet is gebouwd en dus ook niet is gebruikt voorafgaand aan de inwerkingtreding van de IOV.

6.2 Het college is van mening dat er geen sprake is van een toename van de oppervlakte aan bedrijfsgebouwen vanwege de intrekking van de omgevingsvergunning van 2 december 2008. Dat is gebeurd met het oog op het intern stalderen ten behoeve van de omgevingsvergunning voor de bouw van een luchtwasser van 185,7 m². Het college neemt hierbij in aanmerking dat de vergunning uit 2008 mocht worden uitgevoerd, omdat deze is verleend vóór de vaststelling van het bestemmingsplan.

6.3 Ingevolge artikel 2.74, derde lid van de IOV (evenals het daarvoor geldende artikel 35 van de Verordening ruimte eerste fase) wordt als bestaande oppervlakte dierenverblijf aangemerkt de oppervlakte die op 17 maart 2017 legaal aanwezig was of mag worden gebouwd krachtens een vóór 17 maart 2017 verleende omgevingsvergunning.

6.4 De rechtbank acht voldoende aannemelijk dat de bouwvergunning voor bouwwerk E van 2 december 2008 gedeeltelijk is ingetrokken met het oog op de aanvraag voor de omgevingsvergunning tweede fase. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat, ten tijde van de indiening van de aanvraag voor de omgevingsvergunning tweede fase, de bouwvergunning van 2 december 2008 nog niet was ingetrokken. Deze intrekking vindt weliswaar plaats voor de verlening van de omgevingsvergunning tweede fase, maar dat neemt niet weg dat de college dit besluit heeft mogen betrekken bij de bepaling van de bestaande oppervlakte aan dierenverblijven. Anders dan eisers 1 veronderstellen, heeft de intrekking namelijk géén terugwerkende kracht. Deze beroepsgrond slaagt niet.

7.1 Eisers 1 en eiseres wijzen er verder op dat de beschikking voor de omgevingsvergunning tweede fase geen betrekking lijkt te hebben op de wachtruimte tussen de stallen 2 en 3. Deze ruimte is wel

aangeduid op de situatietekening bij de aanvraag en is volgens eisers 1 ook een vergroting van de oppervlakte aan dierenverblijven.

7.2 Het college stelt dat deze wachtruimte in 2014 is gebouwd en dat hiervoor geen omgevingsvergunning was vereist op grond van artikel 3 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor).

7.3 De rechtbank stelt vast dat de bouw van de wachtruimte niet is aangevraagd en dus ook geen onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning tweede fase. Eisers 1 hebben niet betwist dat de wachtruimte is gebouwd in 2014, of dat de bouw van de wachtruimte destijds in strijd was met de planregels van het toenmalig geldende bestemmingsplan. De wachtruimte voldoet aan de vereisten in artikel 3 van bijlage II bij het Bor. Dat de wachtruimte later in strijd is met de planregels, is niet van belang want de wachtruimte is legaal gebouwd en hoort bij de bestaande oppervlakte aan dierenverblijven.

8.1 Eisers 1 wijzen erop dat ten onrechte geen omgevingsvergunning tweede fase is aangevraagd voor het gebruik van de woning [adres] als bedrijfswoning. Nu de woning [adres] wel als onderdeel van de inrichting is vergund, had het college moeten beoordelen of voor het onlosmakelijk verbonden gebruik van deze woning een omgevingsvergunning was vereist.

8.2 Het college merkt op dat het gebruik van de woning [adres] niet is aangevraagd en dat hierover dus geen beslissing behoeft te worden genomen.

8.3 De woning [adres] heeft de bestemming "Wonen". De rechtbank is met het college van oordeel dat het gebruik van een woning als bedrijfswoning niet in strijd is met deze bestemming. Er behoeft dus ook geen omgevingsvergunning voor dit gebruik te worden gevraagd.

9.1 Eisers 1 en eiseres wijzen verder op het gebruik van de twee extra afdelingen voor varkens in het voorste deel van stal 3. Die zijn wel opgenomen in de omgevingsvergunning voor de eerste fase, waarmee in die vergunning 14 afdelingen zijn vergund, maar niet in de omgevingsvergunning voor de tweede fase en ook niet in de eerdere bouwvergunning van 13 juli 2010, die voorziet in 12 afdelingen. De twee extra afdelingen zijn ook niet vergunningsvrij op grond van artikel 3, onderdeel 8, van bijlage II bij het Bor, omdat onder deze afdelingen mestputten zullen zijn aangelegd, waardoor het bouwvolume wordt vergroot. Dat maakt dat de omgevingsvergunning tweede fase niet voldoet aan artikel 2.7 van de Wabo. Eiseres benadrukt dat op de bouwtekening van 13 juli 2010 bij de opslagruimte aan de rechterkant geen putten zijn ingetekend en deze dus niet waren vergund. Bij de opslagruimte aan de linkerkant is volgens deze tekening toen weliswaar een mestopslagkanaal vergund, maar niet de benodigde stevige tussenmuren om de roosters van de stallen te kunnen dragen.

9.2 Het college wijst erop dat in de loop van het aanvraagtraject vergunninghoudster niet heeft gekozen voor uitbreiding van stal 3 door de bouw van acht extra afdelingen aan de achterzijde, maar voor een interne aanpassing van stal 3. De aanvraag voor de eerste fase is aangepast ná de terinzagelegging van het ontwerpbesluit voor de tweede fase en beide fasen zijn op elkaar afgestemd. Het voorste deel van stal 3 is in 2010 vergund als opslagloods en brijvoerkeuken. Deze bouwvergunning voorzag in het aanbrengen van putten onder de gehele stal. Bij de bouw in 2014 zijn, in plaats van een opslagloods en brijvoerkeuken, twee afdelingen gemaakt met roosters en een hokinrichting. Dit brengt geen verandering van de draagconstructie met zich, omdat deze muren geen dragende muren zijn. De putten waren al aanwezig. Er zijn alleen roosters aangebracht. Het realiseren van de wachtruimte tussen stal 2 en 3 in 2014 was op dat moment omgevingsvergunningsvrij op grond van artikel 3 van bijlage II bij het Bor.

9.3 Ook vergunninghoudster stelt dat voor de interne aanpassing van de stal 3 met twee extra afdelingen geen omgevingsvergunning nodig is. Slechts de oppervlakte van het dierenverblijf (stal 3) is bepalend.

9.4

Niet in geschil is dat het voorste deel van stal 3, zoals die stal in 2010 is vergund, is aan te merken als een voorziening die hoort bij een gebouw voor het houden van landbouwhuisdieren. Het afwijkende gebruik van het voorste gedeelte van stal 3 is niet in strijd met de planregels. Op basis van de tijdens de tweede zitting getoonde bouwtekeningen, acht de rechtbank aannemelijk dat de bouwvergunning in 2010 voorzag in kelders onder het voorste gedeelte van stal 3 zonder tussenmuren. Het enige dat is veranderd in deze ruimte onder het voorste gedeelte is dat er tussenmuren zijn geplaatst en dat hierop betonroosters zijn aangebracht. De rechtbank is van oordeel dat dit geen wijziging is van de draagconstructie. Het college heeft terecht geconcludeerd dat geen omgevingsvergunning voor het bouwen ten behoeve van het gebruik van het voorste gedeelte van stal 3 nodig was.

10.1 Eiseres betoogt tot slot dat geen passende stikstofdepositiebeoordeling is gemaakt van de gevolgen van de omgevingsvergunning voor bouwen. De rechtbank begrijpt deze beroepsgrond aldus, dat eiseres meent dat niet op voorhand vaststaat dat door de vergunde bouwwerkzaamheden geen significante gevolgen optreden voor nabijgelegen Natura 2000-gebieden en dat de beschikking voor de omgevingsvergunning tweede fase is genomen in strijd met artikel 2.7 van de Wabo.

10.2 Vergunninghoudster beschikt over een onherroepelijke natuurvergunning uit 2016. Zij heeft een natuurvergunning aangevraagd nadat zij de beschikking voor de omgevingsvergunning tweede fase had aangevraagd. Deze aanvraag was niet ingetrokken ten tijde van de beschikking voor de omgevingsvergunning tweede fase. Reeds hierom is er geen sprake van strijd met artikel 2.7 van de Wabo. De rechtbank vindt steun voor dit oordeel in de uitspraak van de Afdeling van 9 december 2020.3

11. De inhoudelijke beroepsgronden tegen de beschikking tot verlening van de omgevingsvergunning tweede fase slagen niet. De omstandigheid dat het college de aanvraag voor de omgevingsvergunning eerste fase buiten behandeling had moeten stellen wegens het ontbreken van een MER, heeft desalniettemin gevolgen voor de omgevingsvergunning tweede fase. Beide beschikkingen vormen één besluit dat wordt vernietigd. Er is geen aanleiding voor een gedeeltelijke vernietiging van alleen de toestemming voor de activiteiten in de eerste fase want de in de tweede fase vergunde bouwwerkzaamheden zijn onlosmakelijk verbonden met de in de eerste fase vergunde werking van de inrichting. Bovendien valt niet uit te sluiten dat na een milieueffectrapportage de plannen worden aangepast. Het besluit van het college om maatwerkvoorschriften te stellen wordt niet vernietigd want hiertegen zijn geen beroepsgronden ingediend.

Conclusie en gevolgen

12.1 De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit (de beschikkingen tot verlening van de omgevingsvergunningen eerste en tweede fase) wordt vernietigd met uitzondering van het besluit om het maatwerkvoorschrift te stellen. De rechtbank draagt het college op een nieuw besluit te nemen op beide aanvragen binnen zes maanden na deze uitspraak.

12.2 Omdat de beroepen gegrond worden verklaard, moet het college de door eisers betaalde griffierechten vergoeden. De rechtbank veroordeelt het college daarnaast in de proceskosten van eisers 1 voor de kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand. Deze vergoeding bedraagt 3.348,00, omdat de gemachtigde van eisers 1 twee beroepschriften heeft ingediend en twee keer aan de zitting heeft deelgenomen. Eisers 1 kunnen daarnaast aanspraak maken op de door hen gevraagde vergoeding van reiskosten in verband met het bijwonen van de zittingen van 10 februari 2021 (28,40) en 14 februari 2023 (32,28). De rechtbank veroordeelt het college ook tot vergoeding van de deskundigenkosten van eisers 1 voor de inschakeling van de heer [naam] en de aanwezigheid ter zitting van in totaal
1.481,63). Deze kosten vindt de rechtbank niet onredelijk. Dit resulteert in de totaalbedrag van 4.890,31.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit, met uitzondering van het besluit tot het stellen van de maatwerkvoorschriften in bijlage I van de beschikking tot verlening van de omgevingsvergunning eerste fase;
- draagt het college op een nieuw besluit te nemen op de aanvragen van vergunninghoudster binnen zes maanden na dagtekening van deze uitspraak;
- draagt college de door eisers 1 betaalde griffierechten (in totaal 359,00) te vergoeden;
- draagt college de door eiseres betaalde griffierechten (in totaal 714,00) te vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van 4.890,31 aan proceskosten aan eisers 1.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.J.H.M. Verhoeven, voorzitter, in aanwezigheid van mr. D.J. de Lange en mr. C.N. van der Sluis, leden, en mr. A.G.M. Willems, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 17 oktober 2023.

griffier	voorzitter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

Bijlage

Wabo

Artikel 2.1
1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of

gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,
()
het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet,

()
e. 1°. het oprichten,
2°. het veranderen of veranderen van de werking of
3°. het in werking hebben
()
i. het verrichten van een andere activiteit die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorie activiteiten die van invloed kunnen zijn op de fysieke leefomgeving.

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld met betrekking tot hetgeen wordt verstaan onder de in het eerste lid bedoelde activiteiten.

3 Bij algemene maatregel van bestuur kan worden bepaald dat met betrekking tot daarbij aangewezen activiteiten als bedoeld in het eerste lid in daarbij aangegeven categorieën gevallen, het in dat lid gestelde verbod niet geldt.

Artikel 2.5

1. Op verzoek van de aanvrager wordt een omgevingsvergunning in twee fasen verleend. De eerste fase heeft slechts betrekking op de door de aanvrager aan te geven activiteiten.

Artikel 2.6
1. Voor zover de aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op het veranderen van een inrichting of mijnbouwwerk of van de werking daarvan, als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, onder 2° of 3°, en met betrekking tot die inrichting of dat mijnbouwwerk al een of meer omgevingsvergunningen zijn verleend, kan het bevoegd gezag bepalen dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd met betrekking tot die verandering en het in werking hebben van de betrokken inrichting of het betrokken mijnbouwwerk na die verandering.

2. Indien het bevoegd gezag heeft bepaald dat een zodanige omgevingsvergunning moet worden aangevraagd, besluit het aanvragen met betrekking tot de betrokken activiteit die daarop geen betrekking hebben, niet te behandelen.

3. Het bevoegd gezag kan de rechten die de vergunninghouder aan de al eerder verleende omgevingsvergunningen ontleende, niet wijzigen anders dan mogelijk zou zijn met toepassing van artikel 2.31 of 2.33.

4. Een met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning vervangt met ingang van het tijdstip waarop zij in werking treedt, de eerder met betrekking tot het betrokken project verleende omgevingsvergunningen, voor zover het de inrichting of het mijnbouwwerk betreft. Deze omgevingsvergunningen vervallen op het tijdstip waarop de met toepassing van dit artikel verleende omgevingsvergunning, onherroepelijk wordt.

Artikel 6.3, tweede lid

In gevallen waarin de vergunning met toepassing van artikel 2.5 in fasen wordt verleend en de beschikkingen in de eerste en de tweede fase tegelijkertijd in bezwaar of beroep aanhangig zijn, worden

die beschikkingen voor de behandeling in bezwaar, onderscheidenlijk beroep als één besluit aangemerkt.

Wet milieubeheer

Artikel 7:28 eerste lid onder a:

Het bevoegd gezag laat een aanvraag om een besluit buiten behandeling indien bij het indienen van de aanvraag geen milieueffectrapport is overgelegd, tenzij van de plicht tot het opstellen van een milieueffectrapport op grond van artikel 7.5, eerste lid, ontheffing is verleend en er geen rapport met een andere beoordeling als bedoeld in artikel 7.5, tweede lid, hoeft te worden opgesteld;

Activiteitenbesluit milieubeheer

Artikel 2.11

2. Het bevoegd gezag kan maatwerkvoorschriften stellen met betrekking tot het uitvoeren van een onderzoek naar de bodemkwaliteit bij een verandering van de inrichting, indien het gelet op de aard of de mate waarin de inrichting verandert, nodig is de bodemkwaliteit vast te leggen met het oog op een mogelijke aantasting of verontreiniging van de bodem die kan of is ontstaan door een bodembedreigende activiteit.

Artikel 3.123
1. Ten behoeve van de goede werking van een huisvestingssysteem en het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het zoveel mogelijk beperken van emissies naar de lucht, wordt ten minste voldaan aan het tweede en derde lid.

2. Een huisvestingssysteem is uitgevoerd overeenkomstig de bij dat huisvestingssysteem behorende technische beschrijving, bedoeld in de bijlage bij de regeling op grond van artikel 1 van de Wet ammoniak en veehouderij.

3. Degene die een inrichting drijft waarin landbouwhuisdieren worden gehouden in een huisvestingssysteem, draagt er zorg voor dat het huisvestingssysteem wordt gebruikt en onderhouden overeenkomstig de voorwaarden die noodzakelijk zijn voor een goede werking van het huisvestingssysteem.

Bestemmingsplan Veegplan Buitengebied 2018

1.48 Dierenverblijf

Gebouw voor het houden van landbouwhuisdieren, inclusief de daartoe behorende voorzieningen;
()
1.113 Toename van stikstofdepositie

a. Er is sprake van een toename van stikstofdepositie wanneer de stikstofdepositie (mol/ha/jaar) als gevolg van de stikstofemissie van een agrarisch bedrijf op voor stikstof gevoelige habitats in een Natura 2000-gebied meer bedraagt dan de stikstofdepositie als gevolg van het ten tijde van de vaststelling van het plan aanwezige planologische legale gebruik van de gronden en bouwwerken behorend tot het agrarisch bedrijf.

b. Als uitzondering op lid a. is er geen sprake van een toename van stikstofedepositie, indien de stikstofdepositie (mol/ha/jaar) niet meer bedraagt dan de stikstofdepositie als gevolg van het gebruik van gronden en bouwwerken behorend tot het agrarische bedrijf overeenkomstig:

1. een ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan verleende en onherroepelijke vergunning als bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, van de Wet natuurbescherming

respectievelijk artikel 19d van de Natuurbeschermingswet 1998 en waarvoor een passende beoordeling is gemaakt, zoals opgenomen in de bij deze regels behorende bijlage onherroepelijke Nbw/Wnb-vergunningen; of

2. een ten tijde van de vaststelling van het plan verleende en onherroepelijke omgevings-vergunning die is verleend met toepassing van artikel 6.10a van het Besluit omgevingsrecht respectievelijk hoofdstuk IX, titel 2 van de Natuurbeschermingswet 1998 en waarvoor een passende beoordeling is gemaakt, zoals opgenomen in de bij deze regels behorende bijlage onherroepelijke omgevingsvergunningen , of

3. een ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan geregistreerde melding als bedoeld in artikel 2.7 van de Regeling natuurbescherming, zoals opgenomen in de bij deze regels behorende bijlage geregistreerde meldingen.
()

1.116 veehouderij:

agrarisch bedrijf gericht op het fokken, mesten en houden van runderen, varkens, schapen, geiten, pluimvee, tamme konijnen en pelsdieren;
()

Artikel 2 Wijze van meten
2.6 Lengte en breedte van een bouwwerk

Tussen de buitenzijde van de gevels en/of het hart van de scheidingsmuren.

2.7 Oppervlakte van een bouwwerk

Tussen de buitenwerkse gevelvlakken en/of het hart van de scheidingsmuren, neerwaarts geprojecteerd op het gemiddelde niveau van het afgewerkte bouwterrein ter plaatse van het bouwwerk.

2.8 Verticale bouwdiepte van een bouwwerk

Vanaf het bouwkundige peil tot het diepste punt van het bouwwerk, de fundering niet meegerekend.

Artikel 3. Agrarisch

3.2 Bouwregels
3.2.2 Gebouwen

Voor het bouwen van gebouwen gelden de volgende bepalingen:

()
f. voor het bouwen van bedrijfsgebouwen ten behoeve van veehouderijen gelden tevens de volgende bepalingen:

1. voor veehouderijen buiten de aanduiding overige zone beperkingen veehouderij en voor grondgebonden veehouderijen ter plaatse van de aanduiding overige zone beperkingen veehouderij mag de gezamenlijke oppervlakte van dierenverblijven niet meer bedragen dan de gezamenlijke oppervlakte van de dierenverblijven die:
- op het tijdstip van vaststelling van het bestemmingsplan legaal aanwezig zijn of in uitvoering zijn; dan wel

- gebouwd mogen worden krachtens een vóór de vaststelling van het bestemmingsplan verleende omgevingsvergunning;

().

3.3.5 Veehouderij

Met een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van het bepaalde in 3.2.1 onder f.1 voor het uitbreiden van dierenverblijven ten behoeve van een veehouderij mits:

()
h. in geval van dierenverblijven bij een hokdierhouderij:

1. binnen het stalderingsgebied een bestaand dierenverblijf van een hokdierhouderij is gesaneerd door sloop of herbestemming, waarbij geldt dat:

- de bestaande dierenverblijven die gesaneerd zijn, voldoen aan de criteria die in de provinciale Verordening ruimte zijn gesteld aan bestaande dierenverblijven, zoals die criteria gelden op het tijdstip van ontvangst van de ontvankelijke omgevingsvergunningaanvraag;

- het gebruik van de bestaande dierenverblijven als dierenverblijf juridisch en feitelijk beëindigd is;

2. de oppervlakte van de sanering als bedoeld onder 1 ten minste 110% bedraagt van de oppervlakte aan dierenverblijf die extra wordt toegestaan;

3. de sanering als bedoeld onder 1 plaatsvindt in directe samenhang met de bouw of vergroting van een dierenverblijf en voor de sanering geen gebruik is gemaakt van een andere regeling;

4. door of namens Gedeputeerde Staten is getoetst of aan de voorwaarden onder 1 tot en met 3 is voldaan en het door of namens Gedeputeerde Staten afgegeven bewijs dat aan deze voorwaarden is voldaan, overgelegd is;

i. er geen sprake is van een toename van de stikstofdepositie.

---

1 ECLI:NL:RVS:2018:700

2 ECLI:NL:RVS:2002:AE7749

3 ECLI:NL:RVS:2020:2935