Uitspraak 202000558/1/R2

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2023:2977
Datum uitspraak:	2 augustus 2023
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 26 september 2017 heeft de raad van de gemeente Leudal het bestemmingsplan "Vergroting bouwvlak [locatie], Heibloem" gewijzigd vastgesteld. Het plan heeft betrekking op het perceel [locatie] te Heibloem. [appellante sub 3] exploiteert hier een intensieve varkenshouderij. Zij heeft verzocht om wijziging van het bestemmingsplan waarbij het bouwvlak met ongeveer 6.650 m2 aan de noordkant en 291 m2 aan de zuidoostkant wordt uitgebreid. Zij wenst de uitbreiding van 6.650 m2 om een werktuigenloods, voermenginstallatie en mestsilo's te kunnen realiseren, en de uitbreiding (vormverandering) van 291 m2 om luchtwassers die in 2009 zijn aangebracht alsnog binnen het bouwvlak te situeren. In het ontwerpplan werd op al deze punten medewerking verleend. In het definitieve plan heeft de raad het machinaal mengen van voer niet toegestaan en voor het overige beoogd medewerking te verlenen.

tussenuitspraak/bestuurlijke lus ro- limburg

Volledige tekst

202000558/1/R2.
Datum uitspraak: 2 augustus 2023

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Heibloem, gemeente Leudal,
2. [appellant sub 2], wonend te Heibloem, gemeente Leudal,
3. [appellante sub 3], gevestigd te Heibloem, gemeente Leudal,

appellanten,

en

de raad van de gemeente Leudal,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Vergroting bouwvlak [locatie], Heibloem" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2] en [appellante sub 3] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De raad en [appellante sub 3] hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting behandeld op 1 mei 2023, waar [appellant sub 1] en anderen, in de persoon van [appellant sub 1], [appellante sub 3], vertegenwoordigd door mr. P.M.E.P.J. Joosten, rechtsbijstandverlener te Roermond, ing. R.J.B. Duijf en ing. M.H.T. Vossen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. M.G.G. van Nisselroij, advocaat te Venlo, zijn verschenen.

Overwegingen

Bestuurlijke lus

1. Ingevolge artikel 8:51d van de Awb kan de Afdeling het bestuursorgaan opdragen een gebrek in het bestreden besluit te herstellen of te laten herstellen.

Inleiding

2. Het plan heeft betrekking op het perceel [locatie] te Heibloem. [appellante sub 3] exploiteert hier een intensieve varkenshouderij. Zij heeft verzocht om wijziging van het bestemmingsplan waarbij het bouwvlak met ongeveer 6.650 m2 aan de noordkant en 291 m2 aan de zuidoostkant wordt uitgebreid. Zij wenst de uitbreiding van 6.650 m2 om een werktuigenloods, voermenginstallatie en mestsilo's te kunnen realiseren, en de uitbreiding (vormverandering) van 291 m2 om luchtwassers die in 2009 zijn aangebracht alsnog binnen het bouwvlak te situeren. In het ontwerpplan werd op al deze punten medewerking verleend. In het definitieve plan heeft de raad het machinaal mengen van voer niet toegestaan en voor het overige beoogd medewerking te verlenen.

[appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] zijn omwonenden. Zij kunnen zich niet verenigen met de uitbreiding waaraan de raad beoogt medewerking te verlenen. De uitbreiding is volgens hen niet nodig. De gevolgen ervan voor de omgeving zijn volgens hen niet voldoende onderzocht. Zij vrezen onder meer voor aantasting van het woon- en leefklimaat, de luchtkwaliteit en toename van stikstofdepositie.

[appellante sub 3] kan zich er niet mee verenigen dat in het plan het machinaal mengen van voer niet wordt toegestaan. Volgens haar heeft het gemeentebestuur zijn medewerking hieraan al toegezegd en vastgelegd in de anterieure overeenkomst. Het machinaal mengen van voer heeft- anders dan de raad stelt- geen industrieel karakter, leidt niet tot een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat en tast de weigering haar bestaande rechten aan.

Voorgeschiedenis

3. Het perceel [locatie] te Heibloem is gelegen binnen het plangebied van het bestemmingsplan "Buitengebied Roggel en Neer", vastgesteld door de raad van de voormalige gemeente Roggel en Neer op 28 mei 1996, en goedgekeurd door het college van gedeputeerde staten van Limburg op 7 januari 1997. Een wijzing op dit plan, strekkende tot wijziging van het bestaande bouwblok, is door dit college goedgekeurd op 18 november 1997.

Verder heeft het college van burgemeester en wethouders van Roggel en Neer op 27 november 2007 vrijstelling verleend op grond van artikel 19, eerste lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, voor de realisatie van 2 varkensstallen.

Op 31 december 2009 heeft [appellante sub 3] een principeverzoek gedaan bij het college van burgemeester en wethouders van Leudal voor de uitbreiding van het agrarisch bouwblok aan [locatie] te Heibloem en op 31 augustus 2010, bij ditzelfde college, voor de vormverandering van het agrarisch bouwblok aan [locatie] te Heibloem.

Op 29 mei 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leudal de raad geadviseerd om medewerking aan dit plan te verlenen.

Op 26 juni 2012 heeft de raad beslist om medewerking aan het plan te verlenen door middel van het volgen van een bestemmingsplanprocedure op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

Van 20 februari 2014 tot en met 2 april 2014 is het ontwerpplan "Vergroting bouwvlak [locatie]" ter inzage gelegd.

Bij besluit van 25 februari 2014 heeft de raad het bestemmingsplan "Buitengebied Leudal" vastgesteld. Dit plan omvatte ook het plangebied van het bestreden plan, maar voorzag niet in de gevraagde uitbreiding en vormverandering van het agrarisch bouwblok.

Bij uitspraak van 18 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3507, heeft de Afdeling onder meer het besluit van de raad 25 februari 2014 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Buitengebied Leudal" vernietigd voor zover het betreft de plandelen met de bestemmingen "Agrarisch met waarden- 4" en "Agrarisch met waarden- 1" voor het perceel [locatie].

Bij raadsvoorstel van 22 augustus 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Leudal de raad in overweging gegeven het bestemmingsplan "Vergroting bouwvlak [locatie]" gewijzigd vast te stellen, in die zin dat medewerking wordt verleend aan uitbreiding van het bouwblok voor een loods en mestsilo's, en correctie van het bouwblok vanwege luchtwassers, maar geen medewerking wordt verleend aan het mengen van voer.

Bij besluit van 26 september 2017 heeft de raad het bestemmingsplan "Vergroting bouwvlak [locatie], Heibloem", conform laatstgenoemd raadsvoorstel, gewijzigd vastgesteld.

Bij besluit van 3 juli 2018 heeft de raad het bestemmingsplan "Reparatie- en veegbestemmingsplan Buitengebied Leudal 2016" gewijzigd vastgesteld. Het plangebied van het bestreden plan maakt hiervan nagenoeg geen deel uit.

Bij uitspraak van 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3022, heeft de Afdeling beslist op de beroepen die tegen het besluit van 3 juli 2018 waren ingesteld. De Afdeling heeft onder meer een plangrensbezwaar van [appellante sub 3] ongegrond verklaard.

Het op 26 september 2017 vastgestelde plan "Vergroting bouwvlak [locatie], Heibloem" is van 17 december 2019 tot en met 27 januari 2020 ter inzage gelegd.

Toetsingskader

4. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Aanduiding "bouwvlak"

5. In de nadere stukken heeft de raad naar voren gebracht dat hij bij de voorbereiding van de zitting heeft geconstateerd dat er een omissie zit in de op www.ruimtelijkeplannen.nl geplaatste verbeelding. Hierop is de aanduiding "bouwvlak" weggevallen. De oorzaak hiervan is niet te achterhalen, omdat de originele digitale dataset niet meer beschikbaar is. De raad wijst erop dat hij in het raadsbesluit mede heeft besloten het plan vast te stellen overeenkomstig de gewaarmerkte analoge planstukken, waaronder een verbeelding waarop het bouwvlak wel is aangeduid. De raad verzoekt dat de Afdeling hem opdraagt de juiste versie te verwerken op www.ruimtelijkeplannen.nl, dan wel dat de Afdeling de bestuurlijke lus toepast. In de nadere stukken heeft [appellante sub 3] zich hierbij aangesloten.

5.1. In artikel 1.2.3, eerste lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is bepaald dat een plan elektronisch wordt vastgesteld. In het besluit van 26 september 2017 heeft de raad besloten het plan vast te stellen overeenkomstig de bij dit bestemmingsplan behorende digitale dataset met planidentificatienummer NL.IMR0.1640.BP14HbKarreveldIO-VG01 en de bijbehorende ondergrond o_NL.IMRO.1640.BP14HbKarreveldI0-VG01.dxf. Omdat de originele digitale dataset niet meer beschikbaar is, is niet kenbaar of de raad elektronisch een plan heeft vastgesteld met een verbeelding waarop het bouwvlak is aangeduid.

Dat de raad in het besluit van 26 september 2017 mede heeft besloten het plan vast te stellen overeenkomstig de gewaarmerkte analoge planstukken, waaronder een papieren verbeelding waarop het bouwvlak wel is aangeduid, maakt dit niet anders. Weliswaar is in artikel 1.2.3, eerste lid, van het Bro bepaald dat van een elektronisch document tevens een papieren versie moet worden gemaakt, maar niet kenbaar is of genoemde papieren verbeelding een papieren versie van het elektronisch vastgestelde plan is.

Omdat niet kenbaar is of de raad elektronisch een plan heeft vastgesteld waarin het bouwvlak is opgenomen, kan er niet van worden uitgegaan dat dit het geval is. Omdat de raad heeft beoogd een bouwvlak toe te kennen, er niet van kan worden uitgegaan dat hij dit heeft gedaan en dit bouwvlak niet op de verbeelding van het elektronisch beschikbaar gestelde bestemmingsplan op www.ruimtelijkeplannen.nl is opgenomen, is het plan in zoverre onzorgvuldig voorbereid en daarmee in strijd met artikel 3:2 van de Awb tot stand gekomen.

Alleen al hierom slagen de beroepen van [appellant sub 1] en anderen, Vossen en [appellante sub 3].

6. Met het oog op een definitieve geschilbeslechting zullen hierna de beroepsgronden worden besproken, uitgaande van het plan zoals het door de raad is beoogd.

De beroepen van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2]

Intrekking beroepsgrond

7. [appellant sub 1] en anderen hebben op de zitting de beroepsgrond over de noodzaak van de mestsilo's ingetrokken.

Actualiteit onderzoeken

8. [appellant sub 2] betoogt dat de vertraging tussen de ontwerpfase (2014) en de vaststelling (2017) vragen oproept over de actualiteit van het bestemmingsplan en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan vaak is gebaseerd op achterhaalde gegevens.

8.1. De raad stelt dat ter voorbereiding op de besluitvorming is verzocht om verduidelijking en actualisatie van onderzoeken, toelichting en verbeelding. Dit is aangeleverd op 14 en 19 oktober 2016. Deze documenten zijn vervolgens beoordeeld en hebben ten grondslag gelegen aan de besluitvorming van de raad in september 2017.

8.2. Artikel 3.1.1a van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) luidt: "Bij de vaststelling van een bestemmingsplan kan in ieder geval gebruik worden gemaakt van gegevens en onderzoeken die niet ouder zijn dan twee jaar."

8.3. De Afdeling overweegt dat artikel 3.1.1a van het Bro er niet aan in de weg staat dat onderzoeksgegevens ouder dan twee jaar aan een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan ten grondslag worden gelegd. De Afdeling verwijst naar haar uitspraak van 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2151, onder 3.4. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] hebben- behoudens hun hierna verder te bespreken specifieke kritiekpunten op de onderzoeken- niet toegelicht waarom volgens hen de aan het plan ten grondslag liggende onderzoeken verouderd zijn, dan wel dat zich volgens hen na de totstandkoming van de onderzoeken zodanige ontwikkelingen hebben voorgedaan dat de raad deze onderzoeken niet aan het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan ten grondslag heeft mogen leggen.

De betogen slagen in zoverre niet.

Bindingen met andere bedrijven van [appellant sub 2]

9. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad ten onrechte het bedrijf (de varkenshouderij) op [locatie] en de andere bedrijven van [appellant sub 2] niet als één entiteit behandelt. De varkenshouderij is direct verbonden met de mestvergister van [appellant sub 2] aan de overzijde van de straat door middel van een ondergrondse pijpleiding. Temeer is volgens hen sprake van één entiteit als bij de varkenshouderij opslag van voertuigen zal plaatsvinden voor de [appellant sub 2].

9.1. De raad stelt dat het zijn van één inrichting een element is in het kader van de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit). Het is geen element in de besluitvorming over het vaststellen van een (postzegel)bestemmingsplan.

9.2. Artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer luidt: "Elders in deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder inrichting verstaan een inrichting, behorende tot een categorie die krachtens het derde lid is aangewezen. Daarbij worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. […]"

9.3. De Afdeling overweegt dat de toets of sprake is van één inrichting onderdeel uitmaakt van het toetsingskader van de Wet milieubeheer en de daarop berustende bepalingen. Het bestreden plan is gebaseerd op de Wro en de daarop berustende bepalingen. Van dit kader maakt de toets of sprake is van één inrichting geen deel uit. In het kader van de beoordeling van dit bestemmingsplan ziet de Afdeling niet in op welke wijze de vraag of sprake is van één inrichting aan de orde kan komen.

Het betoog slaagt niet.

Noodzaak werktuigenloods

10. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat uitbreiding met een loods noodzakelijk is voor de opslag van voertuigen. Zij vragen zich af of het wel gaat om voertuigen voor de varkenshouderij, of dat het gaat om voertuigen van andere bedrijven van [appellant sub 2]. Dat laatste is volgens hen niet toegestaan, omdat volgens het plan slechts activiteiten mogen plaatsvinden die gekoppeld zijn aan de varkenshouderij. [appellant sub 2] betoogt dat niet is gebleken dat de in het Bedrijfsontwikkelingsplan van 2013 omschreven noodzaak nog steeds actueel is.

10.1. De raad stelt dat de voer- en werktuigen verband houden met de bedrijfsvoering ter plaatse. Bovendien wordt met de loods mogelijk gemaakt dat de exploitant zelf enige reparaties uitvoert. Ook is niet uitgesloten dat exploitanten onderling materieel uitlenen voor een effectieve bedrijfsvoering, zolang het niet gaat om een verdienmodel (verhuren).

10.2. Uit het besprokene op de zitting is naar voren gekomen dat het bedrijf op [locatie] naast de varkenshouderij een akkerbouwtak heeft. Zoals ook in paragraaf 1.1.1.2 van de plantoelichting staat, worden de machines die nodig zijn voor het bewerken van de akkers tot nu toe buiten het seizoen gestald in een berging op Karreveld 4. Deze locatie is slechts bereikbaar via een bochtige, onoverzichtelijke en smalle weg. Om de stalling efficiënter te maken en tegemoet te komen aan bezwaren van omwonenden, wordt beoogd deze machines in de toekomst te stallen in de voorziene loods op [locatie]. Daarnaast wordt een deel van deze loods ingericht als werkplaats voor onderhoudswerkzaamheden, waar tot nu toe geen ruimte voor is. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad gelet hierop aannemelijk mogen achten dat behoefte bestaat aan een loods voor de opslag van voer- en werktuigen, ook al was dit in het bedrijfsontwikkelingsplan uit 2013 nog niet zo omschreven.

Voor zover [appellant sub 1] en anderen betogen dat de opslag van machines die nodig zijn voor het bewerken van land op grond van het plan ter plaatse niet is toegestaan, overweegt de Afdeling als volgt. Op grond van artikel 3.1.1, aanhef en onder a en c, van de planregels zijn de voor "Agrarisch met waarden- 1" aangewezen gronden niet alleen bestemd voor de uitoefening van aan intensieve veehouderij gekoppelde bedrijfsactiviteiten, maar ook voor de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf met zijn bedrijfsvoering. Zoals in paragraaf 1.5.5.2 van de plantoelichting is vermeld, is het oprichten van de loods en het beoogde gebruik voor de stalling van bedoelde landbouwmachines en het onderhoud daaraan, hiermee in overeenstemming.

Het betoog slaagt niet.

Beleid omvang bouwvlak

11. [appellant sub 1] en anderen betogen dat sprake is van strijd met het gemeentelijke beleid dat bouwvlakken niet groter mogen zijn dan 2,5 ha, aangezien een vergroting tot meer dan 3,2 ha wordt toegestaan.

11.1. De raad stelt dat op grond van zijn beleidsuitgangspunten uitbreiding van het bouwvlak voor een intensieve veehouderij buiten de kernrandzone is toegestaan tot maximaal 2,5 ha. Dit heeft met name tot doel om de groei van de veestapel te beperken. Volgens de raad zijn er echter redenen om in dit geval van dit beleid af te wijken. In dit geval is de uitbreiding van het bouwvlak namelijk niet ingegeven door de wens van de ondernemer om meer dieren te houden, maar om de bedrijfsvoering te optimaliseren.

11.2. In de aanpassing van het Beleidskader intensieve veehouderij van 13 juli 2010 staat dat uitbreiding van een agrarisch bouwvlak voor een intensieve veehouderij in een verwevingsgebied wordt beperkt tot een omvang van maximaal 2,5 hectare en dat uitbreiding en nieuwvestiging van een agrarisch bouwvlak voor een intensieve veehouderij in een zoekgebied landbouwontwikkelingsgebied (LOG) wordt beperkt tot een omvang van maximaal 2,5 hectare.

11.3. De Afdeling overweegt dat het plangebied is gelegen buiten de kernrandzone. Volgens het beleid is uitbreiding van een intensieve veehouderij hier toegestaan tot maximaal 2,5 ha. Het plan beoogt een uitbreiding van het bouwvlak mogelijk te maken tot 3,26 ha. Het plan verdraagt zich in zoverre niet met het beleid. De raad stelt dat hij van het beleid heeft mogen afwijken. Doel van het beleid is om de groei van de veestapel te beperken. In het plan is uitbreiding van de veestapel niet aan de orde omdat aan de gronden voor de uitbreiding met de werktuigenloods en mestsilo's de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch- geen dieren" is toegekend, aldus de raad. De Afdeling volgt het betoog van de raad dat de raad zich op het standpunt mag stellen dat het vasthouden aan het maximum van 2,5 ha onevenredig zou zijn in verhouding tot de met het beleid te dienen doelen. Daarvoor is wel van belang dat dat de veestapel niet toeneemt. Uit de plantoelichting volgt dat met de uitbreiding van het bouwvlak niet wordt beoogd een uitbreiding van het aantal dieren mogelijk te maken. In verband hiermee is op de verbeelding aan de gronden die zijn beoogd voor de uitbreiding met de werktuigenloods en de mestsilo's de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch- geen dieren" toegekend. Maar in de planregels is hierover geen regel opgenomen. Omdat de raad op dit punt niet heeft geregeld wat hij heeft beoogd, is het plan in zoverre onzorgvuldig voorbereid en daarmee in strijd met artikel 3:2 van de Awb tot stand gekomen.

Het betoog slaagt in zoverre.

Woon- en leefklimaat

12. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] betogen dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de gevolgen van de uitbreiding van het bouwvlak voor het woon- en leefklimaat. Zij vrezen dat deze zal leiden tot aantasting van het woon- en leefklimaat. Daarbij gaat het hen in het bijzonder om geluid- en geuroverlast.

Geluid

13. Volgens [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] is onvoldoende aandacht besteed aan het aspect geluid. [appellant sub 2] betwijfelt of het akoestisch onderzoek kan dienen als onderbouwing voor het bestemmingsplan, omdat het deel uitmaakt van een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] betogen voorts dat het akoestisch onderzoek verouderd is, omdat het dateert uit 2007. Volgens [appellant sub 1] en anderen is ten onrechte geen aandacht besteed aan verkeersbewegingen.

13.1. Volgens de raad brengt de uitbreiding geen onevenredige geluidbelasting met zich.

13.2. Bij de plantoelichting (bijlage 14 11) is het rapport "Akoestisch onderzoek [bedrijf] [locatie] te Roggel" van Van Dun Advies BV van 2 februari 2007 gevoegd. In hoofdstuk 1 van dit rapport staat dat het akoestisch onderzoek deel uitmaakt van een vergunningaanvraag krachtens de Wet milieubeheer. Voorts is het geluidonderzoek op 11 februari 2015 geactualiseerd. Verder wordt het geluidaspect besproken in paragraaf 4.4 van de plantoelichting.

13.3. De Afdeling overweegt dat het enkele feit dat een onderzoek deel uitmaakt van een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu, niet meebrengt dat het geen rol kan spelen bij de onderbouwing van een bestemmingsplan.

In paragraaf 4.4 van de plantoelichting, in samenhang met paragraaf 1.1.1.3 van de plantoelichting, wordt vermeld dat het aantal verkeersbewegingen ten behoeve van de varkenshouderij niet wijzigt, omdat de productie van de hoeveelheid mest gelijk blijft. Wel zal het aantal voertuigbewegingen van landbouwvoertuigen van en naar de inrichting toenemen. Het aantal voertuigbewegingen naar de locatie Karreveld 4 zal hierdoor evenredig dalen.

Verder staat in paragraaf 4.4 van de plantoelichting dat de voorziene mestsilo's op jaarbasis éénmaal gevuld en éénmaal geleegd worden, en dat hierdoor de locatie van de wagens voor het mesttransport wijzigt. Dit brengt mee dat de geluidbelasting op de woningen aan de noordzijde licht toe zal nemen. De geluidbelasting op de overige woningen zal daardoor dalen.

Geconcludeerd wordt dat sprake is van een langtijdgemiddeld beoordelingsniveau van maximaal 43 dB(A) ter plaatse van de woning Aan de Heibloem 21. Dit betekent een overschrijding van 3 dB(A) ten opzichte van de richtwaarde van 40 dB(A) voor landelijk gebied, maar geen toename ten opzichte van het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau dat wordt veroorzaakt door de al bestaande en vergunde activiteiten. Bij alle overige bedrijfssituaties, het maximale geluidniveau in de representatieve bedrijfssituatie en de indirecte hinder, wordt aan de gehanteerde kaders voldaan.

Gelet hierop heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het plan geen onaanvaardbare geluidbelasting met zich brengt.

De betogen slagen niet.

Geur

14. Volgens [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] heeft de raad onvoldoende aandacht besteed aan het aspect geur. Volgens hen zijn de afstandsnormen tot woonbestemmingen niet in acht genomen. [appellant sub 2] vreest in het bijzonder voor een toename van de geuroverlast door de mestsilo's. Hij voert aan dat de raad niet deugdelijk heeft gemotiveerd dat de afstand van 200 meter tot geurgevoelige objecten, die wordt aanbevolen in de brochure "Bedrijven en Milieuzonering" van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten uit 2009 (hierna: VNG-brochure), zou kunnen worden verlaagd tot 100 meter. [appellant sub 2] bestrijdt dat sprake is van "gemengd gebied", omdat rondom het bedrijf voornamelijk burgerwoningen zijn gelegen. Verder is de toename van geur volgens [appellant sub 2] ten onrechte niet in relatie gebracht tot de bestaande geursituatie, die al overbelast is.

Volgens [appellant sub 1] en anderen had de raad, ter beperking van geuroverlast voor omwonenden, in het plan dienen aan te geven dat het rendement van de te legaliseren luchtwassers verhoogd moet worden, omdat luchtwassers in de praktijk een lager rendement blijken te hebben dan volgens hun specificaties.

14.1. Volgens de raad is er een beperkte toename te verwachten van geur door de mestopslag. De raad acht deze toename aanvaardbaar, mede gelet op de verplichting tot mestopslag vanuit de mestwetgeving. Voor mestbassins gelden op grond van de Wet geurhinder en veehouderij geen geurwaarden of geurfactoren. Wel is in het Activiteitenbesluit een afstandseis van 100 m tot een geurgevoelig object opgenomen voor het opslaan van drijfmest in mestbassins met een gezamenlijke inhoud van ten hoogste 2.500 m3. In dit plan gaat het om twee mestbassins van elk 3.000 m3 waardoor het Activiteitenbesluit niet van toepassing is. Gelet op de aard van de omgeving, het aangevraagde gebruik van de mestbassins en de ligging van de dichtstbijzijnde woning op ongeveer 140 m van de mestbassins, behoeft volgens de raad niet voor onaanvaardbare geurbelasting te worden gevreesd.

De raad stelt verder dat hij bij de vaststelling van een bestemmingsplan, binnen het kader van de relevante wet- en regelgeving evenals vaste rechtspraak, geen recht heeft om eisen te stellen aan het rendement van luchtwassers, als hij dat al noodzakelijk zou vinden.

14.2. In paragraaf 4.5 van de plantoelichting wordt geur in eerste instantie beoordeeld aan de hand van de VNG-brochure. In dat kader wordt uitgegaan van de activiteit met SBI-2008 code 0146, Fokken en houden van varkens. De VNG-brochure geeft daarvoor een richtafstand van 200 m. In de plantoelichting wordt vermeld dat in deze situatie verkleining van de richtafstand met één stap tot 100 m gerechtvaardigd is. Daarvoor wordt aangevoerd dat sprake is van een gemengd gebied met veel bedrijvigheid en dat geen sprake is van een sterke verkeersaantrekkende werking. Gelet op het karakter van de omgeving met bedrijvigheid ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad ervan had moeten uitgaan dat hier sprake is van een rustig buitengebied in plaats van een gemengd gebied. Aan de richtafstand van de VNG-brochure van 100 m wordt voldaan.

In de plantoelichting wordt voorts opgemerkt dat de afstanden van de VNG-brochure indicatief zijn en dat nader onderzoek is uitgevoerd om een goed beeld te krijgen van de gevraagde ontwikkeling op de omgeving.

In paragraaf 4.3.4 van de plantoelichting wordt in dit verband gesteld dat de uitbreiding niet leidt tot onaanvaardbare geurhinder. Als gevolg van de gevraagde planwijziging wijzigt de geuremissie vanuit de dierverblijven niet. Volgens de plantoelichting blijven het aantal dieren, de huisvesting en het ventilatiesysteem gelijk; wel worden er 2 mestsilo's geplaatst. De silo's vormen volgens de

plantoelichting een geheel gesloten systeem. De raad wijst voort op de aard van de omgeving, het aangevraagde gebruik van de mestbassins en de ligging van de dichtstbijzijnde woning op ongeveer 140 m van de mestbassins.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad mogen concluderen het plan zoals aldus beoogd geen onaanvaardbare geurbelasting met zich zal brengen.

De Afdeling overweegt hierbij echter het volgende. Zoals hiervoor onder 12.3 is overwogen, volgt uit de plantoelichting dat met de uitbreiding van het bouwvlak niet wordt beoogd een uitbreiding van het aantal dieren mogelijk te maken. In verband hiermee is op de verbeelding aan de gronden die zijn beoogd voor de loods en de mestsilo's de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch- geen dieren" toegekend. Maar zoals onder 12.3 is overwogen, is hierover in de planregels geen regel opgenomen. In verband hiermee heeft de Afdeling onder 11.3 geoordeeld dat het plan in zoverre onzorgvuldig voorbereid en daarmee in strijd met artikel 3:2 van de Awb tot stand is gekomen.

De betogen slagen in zoverre.

14.3. Over het betoog van [appellant sub 1] en anderen dat de raad in het plan had dienen aan te geven dat het rendement van de te legaliseren luchtwassers verhoogd moet worden, overweegt de Afdeling als volgt.

Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 12 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1888, onder 19.3, moet de raad bij de vaststelling van een bestemmingsplan in beginsel uitgaan van de op dat moment geldende wet- en regelgeving. De raad heeft voor de beoordeling van de geurhinder aansluiting gezocht bij de geuremissienormen zoals die golden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Dat de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat in zijn brief van 3 april 2018 aan de Tweede Kamer heeft laten weten dat reductie van geur door combiwassers aanzienlijk minder was dan waarvan tot dan toe werd uitgegaan, maakt niet dat de raad voor de beoordeling van geurhinder niet had mogen uitgaan van de geuremissienormen zoals die golden ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Daar komt bij dat deze brief dateert van na het bestreden besluit, zodat de raad hier ook geen rekening mee kon houden.

Alleen al hierom was er in het licht van deze rechtspraak voor de raad geen aanleiding om te bepalen dat het rendement van de te legaliseren luchtwassers verhoogd moet worden.

Het betoog slaagt niet.

Luchtkwaliteit

15. [appellant sub 2] betwijfelt of wordt voldaan aan de normen voor de luchtkwaliteit. Hij betoogt dat de Notitie fijnstof- en stikstofoxidenbelasting verouderd is, aangezien deze dateert uit oktober 2016. Niet blijkt volgens hem dat rekening is gehouden met de huidige normen en regels.

15.1. Bij de plantoelichting (bijlage 16 13a) is het rapport "Notitie fijnstof- en stikstofoxidenbelasting [locatie] te Roggel" van Van Dun Advies BV van 7 oktober 2016 gevoegd. In het rapport wordt geconcludeerd dat de bedrijfssituatie ruimschoots voldoet aan de grenswaarden zoals opgenomen in de Wet milieubeheer.

In hoofdstuk 4 van het rapport staat de volgende conclusie: "De jaargemiddelde concentratie fijnstof voldoet aan de grenswaarde voor het jaargemiddelde (40 µg/m3 conform Wet Luchtkwaliteit bij PM10 (fijnstof) en NO2. Het aantal overschrijdingsdagen voldoet aan de grenswaarde voor het maximaal aantal overschrijdingsdagen van het 24-uurgemiddelde [van 50 µg/m3; zie hoofdstuk 2 van het rapport] (35 dagen conform Wet Luchtkwaliteit bij PM10 fijnstof)." De toetsing in paragraaf 4.3.3 van de plantoelichting is hierop gebaseerd.

De normen in de voorschriften 3.1 en 4.1 van Bijlage 2 bij de Wet milieubeheer waren ten tijde van de vaststelling van het plan niet gewijzigd ten opzichte van de normen die golden op 7 oktober 2016. Voorts is tussen deze datum van het rapport en de datum van de vaststelling van het plan de Regeling beoordeling luchtkwaliteit niet gewijzigd.

De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat in het bestreden besluit geen rekening zou zijn gehouden met de normen en regels zoals deze golden ten tijde van de vaststelling van het plan.

Het betoog slaagt niet.

Gezondheid

16. [appellant sub 2] vreest voor gezondheidsschade. De plantoelichting vermeldt dat rekening is gehouden met het RIVM Rapport Veehouderij en gezondheid omwonenden uit 2016 (VGO-I). Inmiddels is dit rapport geactualiseerd in 2017 (VGO-II). Volgens [appellant sub 2] heeft de raad ten onrechte geen rekening gehouden met dit VGO-II.

16.1. In paragraaf 4.8.2 van de plantoelichting staat dat de gevraagde wijziging van het bestemmingsplan niet van invloed is op de gezondheid van omwonenden.

16.2. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 1 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1544, onder 8.1, mag van een varkenshouderij niet worden gevergd om eigenstandig een verbetering van de kwaliteit van de omgeving te realiseren. Ook als mede rekening zou worden gehouden met het rapport van het RIVM uit 2017, is de omstandigheid dat uit de rapporten van het RIVM uit 2016 en 2017 blijkt van onzekerheden over de gezondheidseffecten van varkenshouderijen in het algemeen onvoldoende om in een plan, dat uitsluitend op de gronden van de varkenshouderij betrekking heeft, een verplichting op te leggen om een verbetering van de kwaliteit van de omgeving te realiseren. [appellant sub 2] heeft niet gemotiveerd waarom aan dergelijke onzekerheden die zijn verbonden aan varkenshouderijen in het algemeen, en die als zodanig nog geen vertaling hebben gekregen in aan varkenshouderijen op te leggen normen, vanuit een oogpunt van ruimtelijke ordening meer gewicht zou moeten worden toegekend dan aan de rechtszekerheid waarop de varkenshouderij, gelet op de haar toegekende vergunningen, aanspraak kan maken.

Het betoog slaagt niet.

Stikstofdepositie

17. [appellant sub 2] vreest voor toename van de stikstofdepositie. Aan het plan ontbreekt volgens hem ten onrechte een Aeriusberekening.

17.1. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

17.2. De bepalingen in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied zijn daarin opgenomen ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit de uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1412, volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000 gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wnb bedoelt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

17.3. De afstand tussen het meest nabij gelegen Natura 2000-gebied Leudal en de woning van [appellant sub 2] is hemelsbreed ongeveer 4.800 m. Vanuit de woning van [appellant sub 2] bestaat geen vrij zicht op dat Natura 2000-gebied. Gelet hierop maakt het Natura 2000-gebied Leudal geen deel uit van de woon- en leefomgeving van [appellant sub 2] en bestaat er geen verwevenheid tussen zijn belang bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving en de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen.

17.4. Gelet op het voorgaande is de Afdeling van oordeel dat het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste in zoverre in de weg staat aan een vernietiging van het bestreden besluit.

Landschappelijke inpassing

18. [appellant sub 1] en anderen betogen dat het plan geen adequate maatregelen bevat om landschapsvervuiling tegen te gaan. [appellant sub 2] betoogt dat niet duidelijk is of het beplantingsplan voldoet aan het advies van de Kwaliteitscommissie en dat deze geen rekening heeft gehouden met de vormverandering van het bouwvlak.

18.1. De raad stelt dat de Kwaliteitscommissie Weert, Nederweert, Leudal, naar aanleiding van haar vergadering op 14 november 2013, in haar advies van 22 november 2013, KL 13-23, heeft geadviseerd: "niet akkoord, tenzij bovenstaande adviezen worden overgenomen''. Op 3 december 2013 zijn de aanpassingen naar aanleiding van die advisering verwerkt in het inpassingsplan, zodat het voldoet aan het advies van de Kwaliteitscommissie, aldus de raad.

18.2. Aan de gronden van het plangebied zijn de bestemming "Agrarisch met waarden- 1" en de aanduiding "'specifieke vorm van agrarisch- landschappelijke inpassing" toegekend.

Artikel 3.1.1, aanhef en onder i, van de planregels luidt:

"De voor 'Agrarisch met waarden- 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor: […]

i. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch- landschappelijke inpassing' voor landschappelijke inpassing, met dien verstande dat de landschappelijke inpassing plaatsvindt overeenkomstig het in Bijlage 6 opgenomen inpassingsplan;[…]".

18.3. Het advies van Kwaliteitscommissie Weert, Nederweert, Leudal van 22 november 2013, KL 13-23 (bijlage 19 15 bij de plantoelichting) gaat over "Vergroting bouwblok ten behoeve van uitbreiding varkenshouderij met loods en 2 mestsilo's, [locatie] te Roggel". De commissie heeft haar advies dus met het oog op de vormverandering van het bouwvlak gegeven. De commissie adviseerde om een profielschets van alle zijden van de inpassing met afmetingen voor te leggen, aanplanting op 1,5 meter van de grens te realiseren en maximaal 2 soorten bomen aan te planten.

In het in Bijlage 6 bij de planregels opgenomen inpassingsplan "Landschappelijke inpassing 'Karreveld' [locatie], Roggel- PNR 6089NC10-051113/031213" zijn deze adviezen verwerkt. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat niet aan het advies van de Kwaliteitscommissie is voldaan.

De raad heeft zich gelet hierop op het standpunt mogen stellen dat door te bepalen dat de landschappelijke inpassing plaatsvindt overeenkomstig het in Bijlage 6 opgenomen inpassingsplan, het plan voorziet in een adequate landschappelijke inpassing.

De betogen slagen niet.

Advies waterschap

19. [appellant sub 1] en anderen betogen dat ten onrechte een advies van het waterschap ontbreekt.

19.1. De raad stelt dat het waterschap, dat op het gebied van de waterhuishouding deskundig is, geen bewaren zag.

19.2. In paragraaf 6.2.1 van de plantoelichting staat dat vooroverleg is gevoerd met onder meer het waterschap. Bij de plantoelichting is een "Advies watertoets" gevoegd (bijlage 12 9). Dit betreft een email van een ambtenaar van het Watertoetsloket Peel en Maasvallei van 13 september 2011, waarin wordt vermeld dat er in of langs het plangebied geen directe waterbelangen zijn en geen moeilijkheden worden verwacht op het punt van de waterhuishouding.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het vooroverleg in zoverre onvoldoende is geweest.

Het betoog slaagt niet.

EVRM

20. [appellant sub 1] en andere betogen dat het plan in strijd is met het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: EVRM). Volgens hen is sprake van strijd met artikel 8 van het EVRM omdat er een onnodige en niet-gerechtvaardigde ingreep in het woongenot is. Verder is er volgens hen strijd met Artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM, omdat bewoners worden beperkt in het recht op ongestoord genot van hun eigendom door oneigenlijke ingrepen in het bestemmingsplan. Ook is er volgens hen strijd met artikel 14 van het EVRM en artikel 1 van het Twaalfde Protocol bij het EVRM, omdat agrarische ondernemers worden bevoordeeld ten opzichte van bewoners.

20.1. De raad stelt dat [appellant sub 1] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat het plan een zodanig negatieve invloed zal hebben op de leefbaarheid in hun woningen, dat van een inmenging in de zin van artikel 8 van het EVRM kan worden gesproken. Ook stelt de raad niet te kort te zijn geschoten in

een op hem rustende positieve verplichting om redelijke en gepaste maatregelen te nemen ter bescherming van de in artikel 8 van het EVRM neergelegde rechten. Voor zover toch sprake zou zijn van een inmenging vindt deze haar grondslag in de Wro en het op grond van die wet door de raad vastgestelde bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wro.

Artikel 1 van het Eerste protocol laat volgens de raad de toepassing van wetten onverlet die noodzakelijk kunnen worden geacht om het gebruik van de eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang. Een bestemmingsplanregeling is een zodanige regulering, aldus de raad.

De raad bestrijdt voorts dat sprake is van discriminatie. Hij stelt dat hij in het kader van de toepassing van de Wro een belangenafweging heeft gemaakt over het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan. Dergelijke belangenafwegingen brengen met zich dat het ene initiatief wel mogelijk wordt geacht en het andere niet, of niet volledig. Juist het bestreden besluit is hiervan een voorbeeld. Er is volgens de raad daarbij geen sprake van discriminatie.

20.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad hiermee op goede gronden gesteld dat geen sprake is van strijd met de door [appellant sub 1] en anderen genoemde internationale bepalingen.

Het betoog slaagt niet.

Het beroep van [appellante sub 3]

21. [appellante sub 3] betoogt dat de raad ten onrechte op de verbeelding aan het plangebied de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden uitgesloten- mengen van voer" heeft toegekend en bijbehorende planregels heeft opgenomen.

21.1. Blijkens de verbeelding is aan het hele plangebied de bestemming "Agrarisch met waarden- 1" en de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden uitgesloten- mengen van voer" toegekend.

Artikel 3.1.1, aanhef en onder a, b, c en g, van de planregels luidt:

"de voor 'Agrarisch met waarden- 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van een grondgebonden agrarisch bedrijf met een agrarische bedrijfsvoering;

b. agrarisch grondgebruik;

c. de uitoefening van aan intensieve veehouderij gekoppelde bedrijfsactiviteiten met uitzondering van stalruimte; […]

g. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch met waarden- sleufsilo' tevens voor een sleufsilo;".

Artikel 3.5.4, aanhef en onder l, van de planregels luidt: "Tot een strijdig gebruik van gronden en bouwwerken wordt naast het bepaalde in artikel 6.1 in elk geval gerekend: […]

l. het mengen van voer door middel van een mengvoerinstallatie, hamermolen, pletmachine, cracker, menger of andere productie- c.q. mengmachines ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van agrarisch uitgesloten- mengen van voer'".

Artikel 1, aanhef en onder 10, 56 en 68, van de planregels luidt:

"In deze regels wordt verstaan onder:

10. agrarisch bedrijf: een bedrijf dat in hoofdzaak is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren, een paardenhouderij hieronder begrepen. […]

56. intensieve veehouderij: het bedrijfsmatig houden van dieren zonder dat het bedrijf hoeft te beschikken over grond bestemd voor de voerproductie van deze dieren. De dieren worden in stallen of hokken gehouden. Waar in dit bestemmingsplan wordt gesproken over intensieve veehouderij wordt onder andere gedoeld op varkens, kippen, vleeskuikens, vleeskalveren, vleesstieren, (vlees)geiten, eenden, pelsdieren, konijnen, kalkoenen of parelhoenders of een combinatie daarvan. […]

68. mengen van voer: het door middel van een mengvoerinstallatie, hamermolen, pletmachine, cracker, menger of andere productie- c.q. mengmachines samenstellen van mengvoer voor varkens uit één of meerdere grondstoffen. […]"

Gewekte verwachtingen en anterieure overeenkomst

22. [appellante sub 3] betoogt dat de raad, door in het plan het mengen van voer met mengmachines niet toe te staan, niet handelt conform eerder gewekte verwachtingen en de anterieure overeenkomst. Volgens haar heeft de raad op 26 juni 2012 al ingestemd met het voornemen van [appellante sub 3] tot vergroting van het bouwvlak ten behoeve van een loods voor onder meer de verwerking van voer voor de dieren van [locatie]. Verder is in de anterieure overeenkomst opgenomen dat de gemeente zich verplicht de planologische maatregelen in procedure te brengen die nodig zijn voor de realisering van de door [appellante sub 3] gewenste ontwikkeling, en dat een partij die wijziging van de overeenkomst wenst daartoe eerst een voorstel moet doen. Ook heeft de raad deze overeenkomst, de betaalde exploitatiebijdrage en gemaakte onderzoekskosten niet in de belangenafweging betrokken. Voorts mocht zij ervan uitgaan alle verlangde onderzoeken te hebben aangeleverd, omdat haar niet te kennen is gegeven dat de overgelegde onderzoeken onvoldoende zouden zijn, aldus [appellante sub 3]. Het bestreden besluit is daarom volgens haar in strijd met het vertrouwensbeginsel, onzorgvuldig voorbereid en onvoldoende gemotiveerd.

22.1. De raad stelt dat uit de anterieure overeenkomst duidelijk blijkt dat, wanneer de planologische maatregel moet worden aangepast of alsnog geweigerd moet worden als gevolg van zienswijzen of nader onderzoek, de raad deze bevoegdheid behoudt. Uit aanvullende gegevens en nader onderzoek is gebleken dat het mengen van voer op de locatie [locatie] ongewenst is en niet toegestaan kan worden, aldus de raad. Dit betekent niet dat daarmee in strijd is gehandeld met de overeenkomst, het vertrouwensbeginsel of enig ander wettelijk voorschrift. Een overeenkomst kan niet leiden tot een verplichting van een bestuursorgaan een bestemming of activiteit mogelijk te maken, die niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt geacht, aldus de raad.

22.2. In het raadsbesluit van 26 juni 2012 staat: "Besloten is om medewerking aan uw plan te verlenen door middel van het volgen van een bestemmingsplanprocedure op grond van artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Het spreekt voor zich dat uw plan niet kan worden uitgevoerd alvorens het bestemmingsplantraject succesvol is doorlopen en de benodigde omgevingsvergunning is verleend."

In de anterieure overeenkomst wordt onder meer vermeld:

"-dat de gemeente uit eerste onderzoek niet is gebleken van doorslaggevende planologische beletselen om mee te werken aan het gemelde verzoek; […]

6. De gemeente is verplicht om de planologische maatregelen die nodig zijn voor de realisering van de ontwikkeling en kwaliteitsverbetering zoals bedoeld in artikel 1 en 2 in procedure brengen. […]

17. Het in de onderhavige overeenkomst bepaalde laat de publiekrechtelijke positie en bevoegdheden van de gemeente onverlet. Publiekrechtelijk handelen van de gemeente dan wel het nalaten van publiekrechtelijk handelen door de gemeente, zal dan ook nooit een tekortkoming van de gemeente bij de onderhavige overeenkomst kunnen vormen."

22.3. Wie zich beroept op het vertrouwensbeginsel moet aannemelijk maken dat van de kant van de overheid toezeggingen of andere uitlatingen zijn gedaan of gedragingen zijn verricht waaruit hij/zij in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden of het bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid zou uitoefenen en zo ja hoe.

22.4. Het raadsbesluit van 26 juni 2012 bevat geen formuleringen waaruit [appellante sub 3] in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden hoe de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan zou uitoefenen. Het gaat om een principebesluit, waarbij duidelijk wordt aangegeven dat initiatiefnemer niet kan starten voordat de bestemmingsplanprocedure succesvol is doorlopen. Het betoog van [appellante sub 3] dat de verwijzing naar de bestemmingsplanprocedure alleen maar een aanduiding van de procedurele weg is, treft dan ook geen doel.

22.5. Ook de anterieure overeenkomst bevat geen formuleringen waaruit [appellante sub 3] in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs kon en mocht afleiden hoe de raad zijn bevoegdheid tot het vaststellen van een bestemmingsplan zou uitoefenen.

Uit de uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1543, onder 5.2, volgt dat geen sprake is van uitlatingen of gedragingen die gekwalificeerd kunnen worden als een toezegging, wanneer, zoals ook hier het geval is, het college op grond van de anterieure overeenkomst een inspanningsverplichting heeft om voor de ontwikkeling die de wederpartij wenst een bestemmingsplan

in procedure te brengen, maar de overeenkomst geen door de raad in acht te nemen resultaatsverplichting bevat om voor die ontwikkeling daadwerkelijk een bestemmingsplan vast te stellen.

In de anterieure overeenkomst staat dat de gemeente verplicht is de bedoelde planologische maatregelen die nodig zijn voor het realiseren van het project in procedure te brengen. Hieruit volgt niet dat de gemeente een resultaatsverplichting heeft om een bestemmingsplan vast te stellen dat het project mogelijk maakt, maar slechts een verplichting om een bestemmingsplan in procedure te brengen. Bij besluit van 26 juni 2012 heeft de raad besloten tot het volgen van een bestemmingsplanprocedure om het project mogelijk te maken. Voorts is van belang dat in de overeenkomst staat dat deze de publiekrechtelijke positie en bevoegdheden van de gemeente onverlet laat. Met de anterieure overeenkomst is dan ook niet gezegd dat een plan met de door de [appellante sub 3] gewenste inhoud ook door de raad zou worden vastgesteld.

22.6. Hoewel de anterieure overeenkomst dus geen toezegging oplevert, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar haar uitspraak van 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3000, onder 3.8, verder als volgt. Weliswaar kan - zoals de raad ook stelt - een overeenkomst niet leiden tot een verplichting van de raad om gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. Maar dat een overeenkomst met de gemeente is gesloten, is wel een omstandigheid die de raad bij de vaststelling van het plan in zijn overwegingen moet betrekken. Weliswaar bevat de overeenkomst in het bijzonder een inspanningsverplichting voor de gemeente met betrekking tot de voorbereiding van het bestemmingsplan en laat deze de publiekrechtelijke positie en bevoegdheden van de raad als zodanig onverlet, maar dit doet niet af aan de verplichting van de raad om duidelijk te maken welk gewicht aan de uit die overeenkomst voortvloeiende afspraken bij het nemen van het bestreden besluit is toegekend.

De Afdeling zal daarom nagaan welk gewicht de raad bij het maken van zijn afweging heeft toegekend aan de tussen de [appellante sub 3] en de gemeente gesloten anterieure overeenkomst.

22.7. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de ruimtelijke argumenten, ondanks de anterieure overeenkomst, zwaarder moeten wegen dan het belang van [appellante sub 3] bij vaststelling van het plan wat het mengen van voer betreft.

In het vaststellingsbesluit, onder e, overweegt de raad "dat niet overtuigend en onomstotelijk vaststaat dat sprake is van een goede ruimtelijke ordening ter zake het mengen van veevoeders in voornoemde loods een en ander zoals verwoord in het raadsvoorstel en de Nota van zienswijzen en overzicht ambtshalve wijzigingen, welke motivering hier als herhaald en ingelast moet worden beschouwd;".

22.8. In het raadsvoorstel van 22 augustus 2017 staat onder meer:

"1. Het mengen van voer op agrarische bouwblokken c.q. binnen agrarische bestemmingen wordt niet toegelaten, mede vanwege het industriële karakter van de activiteiten.

2. Het mengen van voer is een uiterst belastende activiteit (o.a. voor wat betreft geur, fijnstof, geluid), en heeft een industrieel karakter.

3. De voorgenomen capaciteit bedraagt 5.000 ton per jaar. Dit is overeenkomstig het huidige én normale gebruik voor een varkenshouderij van deze omvang. Met een maximale capaciteit van 5.000 ton per jaar is het niet haalbaar ook voor derden voeder te produceren.

4. Installaties voor het mengen van voer zijn duur en normaliter worden deze ingezet voor de productie van (tien)duizenden tonnen voer. Het is daardoor een handhavingsaandachtspunt. Het is daarbij van belang dat het zeer lastig is te controleren hoeveel ton voer wordt gemengd. Een dergelijke activiteit zal, indien hieraan medewerking wordt verleend, daarom veelvuldig onderwerp van handhaving en discussie (kunnen) zijn.

5. Het mengen van voer vindt plaats in een gesloten ruimte. Dit betekent evenwel niet dat uitgesloten wordt dat hiervan omgevingseffecten uitgaan. Er is geen geurrapport overgelegd, evenmin is een gedetailleerde fijnstofanalyse opgesteld.

6. Het is niet ruimtelijk onderbouwd dat deze effecten geen onaanvaardbaar woon- en leefklimaat met zich meebrengen.

7. De argumentatie met betrekking tot de afname van het aantal vervoersbewegingen is niet onderbouwd en bevat een incompleet beeld van de werkelijke toekomstige situatie.

8. In de (summiere) onderbouwing van de omgevingseffecten voor het mengen van voer is de cumulatie van omgevingseffecten van omliggende bedrijvigheid, in het kader van de overweging of sprake is van een goed woon- en leefklimaat, niet inzichtelijk gemaakt.

Nu niet ruimtelijk is onderbouwd dat deze effecten geen onaanvaardbaar woon- en leefklimaat met zich meebrengen, de effecten op de omgeving worden (slechts) woordelijk zijn afgehandeld en geen c.q. onvoldoende aandacht is besteed aan de cumulatie van de activiteiten in de omgeving kan niet worden gesproken van een goede ruimtelijke ordening. Dat het gaat om "slechts" 5.000 ton per jaar is onvoldoende om daarmee aan te nemen (!) dat er geen sprake is van een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat en wel sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Hierbij wordt tevens in aanmerking genomen de reeds bestaande bedrijvigheid in de omgeving, de belasting van diverse bedrijvigheid op de omgeving en de beperkte maatschappelijke uitvoerbaarheid van het plan.

Vorenstaande heeft aanleiding gegeven uw raad in overweging te geven het bestemmingsplan gewijzigd vast te stellen."

22.9. In het kader van haar overige beroepsgronden bestrijdt [appellante sub 3] deze argumentatie. In het onderstaande zal de Afdeling aan de hand van die beroepsgronden beoordelen of de raad heeft mogen stellen dat de ruimtelijke argumenten, ondanks de anterieure overeenkomst, zwaarder moeten wegen dan het belang van [appellante sub 3] bij vaststelling van het plan wat het mengen van voer betreft.

Uitsluiting mengen met mengmachines voor bestaande bouwvlak

23. [appellante sub 3] betoogt dat met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden uitgesloten- mengen van voer" en bijbehorende planregels ten onrechte het machinaal mengen van voer op haar al bestaande bouwvlak wordt uitgesloten. Door de planregeling mag zij op haar al bestaande bouwvlak voortaan alleen met kruiwagen en schep voeder voor haar dieren mengen. Dit getuigt volgens haar niet van een goede ruimtelijke ordening, omdat het niet passend is bij de omvang van het ter plaatse bestemde en vergunde intensieve veehouderijbedrijf. In redelijkheid valt niet in te zien dat geen enkele vorm van mengen van voer met een mengmachine zou worden toegestaan binnen een agrarische bestemming. Het voorheen vigerende bestemmingsplan "Buitengebied Roggel en Neer" sloot dit mengen van voer binnen het bestaande bouwvlak niet uit. Binnen de bestaande stal vond dit volgens haar ook al plaats. Met de planregeling worden haar bestaande rechten dan ook ten onrechte aangetast, aldus [appellante sub 3].

23.1. De raad stelt dat met de aanduiding de bestaande rechten van [appellante sub 3] niet worden ingeperkt. De raad stelt dat de aanduiding specifiek verband houdt met de aangevraagde uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten op [locatie] met het mengen van voer. Zij strekt ertoe die uitbreiding niet mogelijk te maken, niet binnen de loods, maar ook niet elders binnen het bouwvlak. De raad heeft hiermee niet bedoeld de bestaande rechten van [appellant sub 2] in te perken, voor zover het gaat om het voeren van de varkens. Hij bestrijdt dat onder het voorheen geldende bestemmingsplan "Bestemmingsplan Roggel en Neer" het produceren van voer wel was toegelaten. Het voorgenomen mengen is volgens de raad een andere activiteit dan het mengen dat tot nu toe plaatsvond.

23.1. Uit de verbeelding in samenhang met artikel 3.5.4, aanhef en onder l, en artikel 1, onder 68, van de planregels van het plan volgt dat het mengen van voer door middel van productie- dan wel mengmachines in het hele plangebied niet is toegestaan. Dit betekent dat het machinaal mengen van voer ook op het al bestaande bouwvlak wordt uitgesloten.

In het bestemmingsplan "Buitengebied Roggel en Neer" was aan het plangebied de bestemming "Agrarisch gebied met landschappelijke en/of natuurlijke waarden" toegekend. Op grond van artikel 9, lid 1, aanhef en onder a, van de voorschriften van dat plan zijn de gronden bestemd voor duurzaam agrarisch grondgebruik. In de onderdelen IV. Gebruiksregeling en V. Aanlegvergunning van de planvoorschriften staat het machinaal mengen van voer niet vermeld als strijdig of vergunningplichtig gebruik. Naar het oordeel van de Afdeling kan het machinaal mengen van voer, indien dit als ondergeschikte activiteit plaatsvindt, onder duurzaam agrarisch grondgebruik vallen. Deze planregeling sluit dus het machinaal mengen van voer in het plangebied niet uit.

Het vorenstaande brengt mee dat in het plan legaal bestaand gebruik niet langer als zodanig wordt bestemd.

23.2. In beginsel moet legaal bestaand gebruik als zodanig in het bestemmingsplan worden bestemd. Indien nieuwe planologische inzichten daartoe aanleiding geven en het belang bij de beoogde nieuwe bestemming zwaarder weegt dan de gevestigde rechten en belangen, kan uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening daarvan worden afgezien. In dat geval kan het bestaande legale gebruik onder het overgangsrecht worden gebracht als de raad aannemelijk maakt dat het gebruik op termijn zal worden beëindigd. Met het overgangsrecht wordt namelijk beoogd een tijdelijke situatie te overbruggen.

23.3. De Afdeling begrijpt het standpunt van de raad aldus dat de toekenning van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden uitgesloten- mengen van voer" niet is ingegeven vanuit de wens om bestaand legaal gebruik niet langer als zodanig te bestemmen. De raad wenst de door [appellante sub 3] beoogde uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten op [locatie] met het mengen van voer niet mogelijk te maken. De raad stelt dat het door [appellante sub 3] beoogde mengen een industrieel karakter heeft, dat dit mengen onder een agrarische bestemming niet is toegestaan en dat dit onder het voorheen geldende plan "Buitengebied Roggel en Neer" ook niet was toegestaan, zodat er ook geen aantasting van bestaande rechten is.

Uit het vorenstaande blijkt echter dat de planregeling wel tot effect heeft dat in het plan legaal bestaand gebruik niet langer als zodanig wordt bestemd. Omdat de raad dit niet heeft onderkend, hij in zoverre een ander plan heeft vastgesteld dan hij heeft beoogd en hij voor het niet langer als zodanig bestemmen van legaal bestaand gebruik geen deugdelijke motivering heeft gegeven, is het plan in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb, wat betreft het plandeel met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden uitgesloten- mengen van voer".

Het betoog slaagt.

Uitsluiting mengen met mengmachines in nieuw te bouwen loods

24. [appellante sub 3] betoogt voorts dat met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden uitgesloten- mengen van voer" en bijbehorende planregels ten onrechte het machinaal mengen van voer in de nieuw te bouwen wordt uitgesloten.

[appellante sub 3] betoogt dat de raad ten onrechte stelt dat het beoogde mengen van voer een industrieel karakter heeft. Zij wenst enkelvoudige grondstoffen op het bedrijf met een mengvoerinstallatie tot een compleet voeder te mengen ten behoeve van uitsluitend de eigen zeugen zoals deze conform vergunning worden gehouden op haar locatie [locatie]. Zij gaat géén voer mengen voor andere bedrijven. Er worden ook geen voeders geperst of grondstoffen of voeders verhit of brijvoer verwerkt zoals in de mengvoederindustrie of brijvoederkeukens gebruikelijk is. De raad erkent ook dat de voorgenomen capaciteit van 5.000 ton per jaar overeenkomt met het huidige én normale gebruik voor een varkenshouderij van deze omvang en niet voldoende is om ook voor derden voeder te produceren, aldus [appellante sub 3]. De raad stelt volgens haar ten onrechte dat dit veelvuldig onderwerp van handhaving kan zijn.

[appellante sub 3] betoogt verder dat de raad ten onrechte stelt dat het beoogde mengen van voer onder een agrarische bestemming niet is toegelaten. Het mengen van voer voor de eigen dieren van een bestaand en vergund agrarisch bedrijf is naar haar mening een activiteit die binnen een agrarische bestemming valt.

[appellante sub 3] betoogt voorts dat de raad ten onrechte stelt dat niet vaststaat dat wat het mengen van voer betreft sprake is van een goede ruimtelijke ordening. De raad stelt ten onrechte dat het voer mengen een uiterst belastende activiteit is, onder andere wat geur, fijnstof en geluid betreft, aldus [appellante sub 3]. Zij betoogt dat zij ruimtelijk heeft onderbouwd dat de effecten van het voer mengen in de te realiseren loods geen onaanvaardbaar woon- en leefklimaat met zich brengen. Zij voert aan dat het lossen, de opslag en het transport van de grondstoffen naar de menginstallatie, en het wegen, het mengen en het transport van het voer naar de zeugen plaatsvindt in een gesloten systeem en in zijn geheel binnen de te bouwen loods en gesloten leidingen plaatsvindt. Bovendien gaat het om het mengen van maximaal 5.000 ton per jaar.

[appellante sub 3] betoogt dat de raad haar niet heeft verzocht nadere rapporten te overleggen over geur, fijnstof, verkeersbewegingen en cumulatie met omgevingseffecten van omliggende bedrijven, wat volgens haar onzorgvuldig is. Zij wijst erop dat zij bij het beroepschrift de nadere notitie "Aspect geur bij

mengen van enkelvoudige grondstoffen" van Buro Blauw van 20 februari 2020, de "Notitie fijnstof- en stikstofoxidenbelasting [locatie] te Roggel" van Van Dun Advies BV van 7 oktober 2016, en het akoestisch onderzoek van Greten Raadgevende Ingenieurs heeft overgelegd.

24.1. De raad stelt dat het mengen van voer een industrieel karakter heeft. Weliswaar is het met de voorgenomen capaciteit van 5.000 ton per jaar niet haalbaar ook voor derden voeder te produceren. Installaties voor het mengen van voer zijn echter duur en normaliter worden deze ingezet voor de productie van (tien)duizenden tonnen voer. Het is daarbij van belang dat het zeer lastig is te controleren hoeveel ton voer wordt gemengd. Een dergelijke activiteit zal daarom veelvuldig onderwerp van handhaving kunnen zijn.

De raad stelt dat industrieel mengen binnen een agrarische bestemming niet is toegestaan. Onder een agrarisch bedrijf wordt verstaan een bedrijf dat in hoofdzaak is gericht op het voortbrengen van producten door middel van het telen van gewassen en/of het houden van dieren. Vervolgens wordt onder een intensieve veehouderij verstaan: het bedrijfsmatig houden van dieren zonder dat het bedrijf hoeft te beschikken over grond bestemd voor de voerproductie van deze dieren. Binnen de agrarische bestemmingen worden voedersilo's toegestaan. Dit is echter iets anders dan de activiteiten produceren of mengen van voer, aldus de raad.

De raad stelt dat bij het toestaan van het mengen van voer geen sprake zou zijn van een goede ruimtelijke ordening. Volgens de raad wordt niet voldaan aan de Structuurvisie Leudal die inzet op: 'Een groene parel met dynamiek, een gemeente waarin het voor iedereen goed wonen, goed leven en goed werken is, nu en in de toekomst'. De raad stelt dat hij gedurende de procedure aanvullende gegevens heeft gevraagd en nader onderzoek heeft gedaan. De onderbouwing in de rapporten voor deze activiteit toont niet aan dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. Het mengen van voer is een uiterst belastende activiteit (onder andere wat betreft geur, fijnstof, geluid). Ook is de activiteit boven op de overige activiteiten niet aanvaardbaar, omdat de locatie [locatie] een overbelaste situatie is. Door het mengen van voer vindt een verdere industrialisatie plaats van het gebied, dat al een aantal zeer grote agrarische bedrijven kent, met daarnaast zorg- en woonfuncties. Dit betekent dat zorgvuldigheid is geboden bij het toestaan van nieuwe activiteiten op deze plek, aldus de raad.

24.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich, gezien de aard en omvang van het beoogde mengen, niet op het standpunt mogen stellen dat er sprake van is van industrieel mengen van veevoer. Hierbij betrekt de Afdeling dat [appellante sub 3] voornemens is alleen voor eigen vee en niet voor derden voer te mengen. De raad erkent ook dat mengen van voer voor derden met de voorgenomen capaciteit van 5.000 ton per jaar niet haalbaar is.

Voorts stelt de raad ten onrechte dat het mengen van voer zoals beoogd door [appellante sub 3] niet onder de agrarische bestemming valt. Het mengen van voer zoals [appellante sub 3] dat beoogt valt, als ondergeschikte activiteit, onder "de uitoefening van aan intensieve veehouderij gekoppelde bedrijfsactiviteiten" als bedoeld in artikel 3.1.1, onder c, van de planregels.

Het vorenstaande brengt mee dat de raad het strijdig gebruik in artikel 3.5.4, aanhef en onder l, van de planregels ten onrechte heeft gemotiveerd met de overweging dat het door [appellante sub 3] beoogde mengen industrieel is en niet onder de agrarische bestemming valt.

Gezien de rol die het volgens de raad industriële karakter van het door [appellante sub 3] beoogde mengen verder in zijn motivering speelt, heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling alleen al daarom evenmin voldoende onderbouwd dat de effecten daarvan een onaanvaardbaar woon- en leefklimaat met zich brengen. Gelet hierop heeft de raad ook niet voldoende onderbouwd dat zijn ruimtelijke argumenten, ondanks de anterieure overeenkomst, zwaarder mochten wegen dan de belangen van [appellante sub 3] bij de vaststelling van het plan.

Naast wat is overwogen in 23.3, is het plan ook gelet hierop in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb, wat betreft het plandeel met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden uitgesloten- mengen van voer".

Het betoog slaagt.

Conclusie

25. Gelet op wat in 5.1, 11.3, 14.2, 23.3 en 24.2 is overwogen, is het plan in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

26. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad opdragen om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak alsnog:

- met inachtneming van wat is overwogen onder 5.1, het beoogde bouwvlak op te nemen op de verbeelding;

- met inachtneming van wat is overwogen onder 11.3 en 14.2, over de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch- geen dieren" een planregel op te nemen;

- met inachtneming van wat is overwogen onder 23.3 en 24.2, het plandeel met de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch met waarden uitgesloten- mengen van voer" toereikend te onderbouwen en motiveren, dan wel een gewijzigd of nieuw besluit te nemen;

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Afdeling 3.4 van de Awb hoeft niet opnieuw te worden toegepast.

27. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Leudal op om binnen 20 weken na verzending van deze tussenuitspraak:

- met inachtneming van de overwegingen 5.1, 11.3, 14.2, 23.3, 24.2 en 26 de daar omschreven gebreken in het besluit van de raad van de gemeente Leudal van 26 september 2017, kenmerk 2017/1163, te herstellen en

- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mede te delen en een gewijzigd of nieuw besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen.

Aldus vastgesteld door mr. E.J. Daalder, voorzitter, en mr. C.C.W. Lange en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Daalder
voorzitter

w.g. Kuipers
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 2 augustus 2023