

ECLI	ECLI:NL:RVS:2025:5286
Datum uitspraak	5 november 2025
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 mei 2025 heeft de raad van de gemeente Waadhoeke het bestemmingsplan "Tzummarum – [locatie 1]-[locatie 2]" gewijzigd vastgesteld. Onder het vorige bestemmingsplan "Buitengebied 2013" moest de co-mestvergistingsinstallatie ondergeschikt zijn aan het pluimveebedrijf. Het plan dat nu ter beoordeling staat, maakt het mogelijk om het pluimveebedrijf en de mestvergistingsactiviteiten afzonderlijk en zelfstandig te exploiteren. [verzoeker] en anderen betogen dat de raad ten onrechte stelt dat het plan geen uitbreiding van de vergistingsactiviteiten mogelijk maakt ten opzichte van de vorige planologische mogelijkheden. Zij voeren aan dat de voorwaarde van ondergeschiktheid in het vorige plan juist het knelpunt was waardoor de mestvergistingsinstallatie haar capaciteit niet kon uitbreiden.

Volledige tekst

202504309/2/R3.

Datum uitspraak: 5 november 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht) in het geding tussen:

[verzoeker] en anderen, allen wonend in Tzummarum, gemeente Waadhoeke, en Wildervank, gemeente Veendam, verzoekers,

en

de raad van de gemeente Waadhoeke, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 mei 2025 heeft de raad het bestemmingsplan "Tzummarum – [locatie 1]-[locatie 2]" gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [verzoeker] en anderen beroep ingesteld. Zij hebben de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[verzoeker] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek behandeld op een zitting van 21 oktober 2025, waar [verzoeker], [verzoeker A], [verzoeker B], [verzoeker C], [verzoeker D], [verzoeker E], en de raad, vertegenwoordigd door mr. I. van der Meer, advocaat in Leeuwarden, G. Haisma en R. Wierstra, zijn verschenen. Ook is op de zitting [partij], vertegenwoordigd door mr. J. van Groningen, advocaat in Middelharnis, en mr. D. La-Crois, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 11 september 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Aan de [locatie 1] en [locatie 2] in Tzummarum is een pluimveebedrijf gevestigd met daaraan ondergeschikt een co-mestvergistingsinstallatie. Het pluimveebedrijf staat op het perceel [locatie 1] en de co-mestvergistingsinstallatie staat op het perceel [locatie 2].

3. Onder het vorige bestemmingsplan "Buitengebied 2013" moest de co-mestvergistingsinstallatie ondergeschikt zijn aan het pluimveebedrijf. Het plan dat nu ter beoordeling staat, maakt het mogelijk om het pluimveebedrijf en de mestvergistingsactiviteiten afzonderlijk en zelfstandig te exploiteren.

4. In ieder geval een deel van [verzoeker] en anderen wonen in de omgeving van het plangebied. Daarom bespreekt de voorzieningenrechter mogelijke vragen over belanghebbendheid en relativiteit in deze uitspraak niet. [verzoeker] en anderen voeren aan dat het plan in strijd is met de provinciale verordening, dat het plan in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en dat er ten onrechte geen m.e.r.-beoordeling is opgesteld en zo nodig ook geen MER is opgesteld.

Beoordeling van het verzoek

5. De gronden van beroep en het verzoek richten zich alleen tegen het plandeel met de

bestemming "Bedrijf - Vergistingsbedrijf" op het perceel [locatie 2].

6. De voorzieningenrechter zal hierna een voorlopig rechtmatigheidsoordeel geven. Zoals besproken op de zitting, beperkt deze beoordeling zich tot de vraag of er met het plan een uitbreiding van de mogelijkheden van het mestvergistingsbedrijf mogelijk wordt gemaakt ten opzichte van het vorige bestemmingsplan.

7. Het oordeel van de voorzieningenrechter heeft een voorlopig karakter en is niet bindend in de bodemprocedure.

Uitbreiding van mogelijkheden

8. [verzoeker] en anderen betogen dat de raad ten onrechte stelt dat het plan geen uitbreiding van de vergistingsactiviteiten mogelijk maakt ten opzichte van de vorige planologische mogelijkheden. Zij voeren aan dat de voorwaarde van ondergeschiktheid in het vorige plan juist het knelpunt was waardoor de mestvergistingsinstallatie haar capaciteit niet kon uitbreiden. Daardoor was het ook niet mogelijk om de in de revisievergunning uit 2018 toegestane invoercapaciteit van 100.000 ton grondstoffen te behalen. Volgens [verzoeker] en anderen blijkt uit een brief van het college aan de FUMO van 19 november 2019, bijlage 4 bij het verzoek, dat het college "ondergeschikt" uitlegt als "een bedrijfseigen activiteit met een duidelijke binding met de tot het bedrijf behorende agrarische activiteit waarbij in hoofdzaak de aanvoer of afvoer is "van" of "gaat naar" het eigen bedrijf." Ook blijkt uit de brief dat de toen voorgenomen uitbreiding van de vergistingsactiviteiten in strijd zou zijn met het bestemmingsplan, omdat het vergistingsbedrijf dan niet langer ondergeschikt aan het pluimveebedrijf zou zijn. Uit een ambtelijke memo van 4 september 2020, bijlage 5 bij het verzoek, blijkt dat ook een aangepast voorstel voor uitbreiding om dezelfde reden niet binnen het bestemmingsplan past. In een besluit op bezwaar van 25 maart 2025 over een handhavingverzoek, bijlage 11 bij het verzoek, stelt de provincie dat de mestvergister mogelijk niet ondergeschikt aan het pluimveebedrijf is. Door het verwijderen van de voorwaarde van ondergeschiktheid van het vergistingsbedrijf aan het pluimveebedrijf wordt nu een uitbreiding van de vergistingsactiviteiten mogelijk gemaakt, menen [verzoeker] en anderen.

8.1. De raad stelt zich op het standpunt dat het plan niet meer mogelijk maakt dan al mogelijk was op grond van het vorige bestemmingsplan en de verleende vergunningen. Volgens de raad gaat het niet om de feitelijke situatie, maar om de juridische situatie. De raad stelt dat het feit dat de vergistingsactiviteiten ondergeschikt moesten zijn aan het pluimveebedrijf niet uitsluitend bepalend is geweest voor de inhoud van het nieuwe bestemmingsplan. Daarvoor is ook gekeken naar de vergunde rechten die recenter zijn dan het vorige bestemmingsplan. Met name van belang is de revisievergunning uit 2018 waarin een maximale verwerkingscapaciteit van 100.000 ton per jaar vergund is. Dat nooit gebruikt is gemaakt van de volledige vergunde capaciteit, betekent niet dat het bedrijf daarmee zijn rechten heeft verspeeld.

8.2. De voorzieningenrechter heeft twijfel of het plan op dit punt in de beroepsprocedure in stand blijft.

8.3. De voorzieningenrechter overweegt dat er in zijn algemeenheid vanuit planologisch oogpunt sprake is van een verruiming van de mogelijkheden ten opzichte van een voorgaand bestemmingsplan als een activiteit/bedrijvigheid in een nieuw bestemmingsplan niet langer ondergeschikt hoeft te zijn aan wat voorheen de hoofdfunctie was op het perceel. Om van dat uitgangspunt af te wijken moet in de concrete situatie duidelijk worden dat die ondergeschiktheid kortgezegd niet de relevante bottleneck was.

In dit geval is er in het nieuwe plan wel een maximale invoercapaciteit van 100.000 ton per jaar opgenomen voor de vergistingsactiviteiten. Dit komt overeen met de maximale verwerkingscapaciteit die is vergund in de revisievergunning uit 2018. Dat is dus een vergunning in het 'milieuspoor'.

8.4. De voorzieningenrechter overweegt dat het de vraag is op welke manier de vergistingsactiviteiten onder het vorige plan beperkt werden door de eis van ondergeschiktheid. Daarvoor is van belang om te weten wat er met "ondergeschikt aan" in het vorige plan werd bedoeld.

8.5. In de planregels van het vorige plan is geen uitleg gegeven wat "ondergeschikt aan" betekent. De voorzieningenrechter ziet ook in de plansystematiek en de plantoelichting geen duidelijke aanknopingspunten voor zo'n uitleg.

8.6. [partij] heeft op de zitting gesteld dat ondergeschiktheid doorgaans door bebouwingsoppervlakte wordt bepaald.

De voorzieningenrechter overweegt dat het niet onlogisch is om de ondergeschiktheid van mestvergistingsactiviteiten behorend bij een agrarisch bedrijf uit te leggen aan de hand van de relatie tussen beide bedrijven waarbij het in hoofdzaak gaat over de aan- en afvoer van en naar het agrarisch bedrijf. Voor deze uitleg ziet de voorzieningenrechter aanknopingspunten in de stukken die verzoekers hebben genoemd, te weten: de brief van het college aan de omgevingsdienst FUMO van 19 november 2019, de gemeentelijke ambtelijke memo van 4 september 2020 en het gemeentelijke besluit op bezwaar van 25 maart 2025.

8.7. Aan de hand van deze uitleg zou onder het vorige plan het grootste deel van de aanvoer van mest en co-producten van het pluimveebedrijf zelf moeten komen. Onder het vastgestelde plan is het mogelijk dat alle aanvoer van mest en co-producten van bedrijven van buitenaf komt. De stukken in het dossier wijzen erop dat met de oorspronkelijke uitleg van de omgevingsdienst en de gemeente de capaciteit van 100.000 ton niet gehaald kon worden, en met het nieuwe plan wel. Gelet hierop ziet de voorzieningenrechter aanleiding te oordelen dat het standpunt van de raad dat het verwijderen van de eis van ondergeschiktheid geen uitbreiding is van de mogelijkheden van het vergistingsbedrijf bij eerste beschouwing onjuist is.

8.8. [partij] heeft op de zitting aangevoerd dat er met de revisievergunning uit 2018 impliciet vrijstelling is verleend van de eis van ondergeschiktheid.

De voorzieningenrechter overweegt dat met de revisievergunning uit 2018 weliswaar in het milieuspoor een maximale verwerkingscapaciteit van 100.000 ton per jaar is vergund, maar dat daarmee nog niet planologisch een verwerkingscapaciteit van 100.000 ton per jaar werd toegestaan. Ook is met de revisievergunning geen impliciete vrijstelling van de eis van ondergeschiktheid uit het vorige bestemmingsplan verleend. Dat is een onjuiste uitleg van de wetssystematiek. [partij] heeft geen uitspraken van de Afdeling kunnen noemen waaruit volgt dat met een omgevingsvergunning milieu impliciete vrijstelling van een bestemmingsplan werd verleend. Dat het ruimtelijk spoor en het milieuspoor van elkaar gescheiden zijn, volgt ook uit het toetsingskader voor een omgevingsvergunning milieu zoals dat is geregeld in artikel 2.14, derde lid, van de Wabo.

8.9. De voorzieningenrechter heeft gelet op de overwegingen hierboven twijfel of het standpunt van de raad dat er geen sprake is van een verruiming van de planologische mogelijkheden van het vergistingsbedrijf, in de beroepsprocedure stand zal houden. Als er wel sprake blijkt te zijn van een verruiming van de mogelijkheden, dan zorgt dat ook voor

onduidelijkheid over bijvoorbeeld de m.e.r.-beoordeling en de noodzaak van een MER, en een eventuele toename aan verkeersbewegingen. Het oordeel over wel of geen uitbreiding werkt dus door naar de overige beroepsgronden.

Conclusie

9. Gelet op wat hiervoor is overwogen ziet de voorzieningenrechter aanleiding het verzoek toe te wijzen en het besluit van de raad te schorsen voor zover het gaat om het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Vergistingsbedrijf" op het perceel [locatie 2] in Tzummarum.

10. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. schorst bij wijze van voorlopige voorziening het besluit van de raad van de gemeente Waadhoeke van 22 mei 2025 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Tzummarum - [locatie 1]-[locatie 2]", voor zover het betreft het plandeel met de bestemming "Bedrijf - Vergistingsbedrijf";

II. veroordeelt de raad van de gemeente Waadhoeke tot vergoeding van bij [verzoeker] en anderen in verband met de behandeling van het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 69,04, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

III. gelast dat de raad van de gemeente Waadhoeke aan [verzoeker] en anderen het door hen voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht ten bedrage van € 194,00 vergoedt, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan één van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.

Aldus vastgesteld door mr. D.A. Verburg, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. F.R. Schadd, griffier.

w.g. Verburg
voorzieningenrechter

w.g. Schadd
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 november 2025

1076

BIJLAGE

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.14

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e:

[...]

3. Voor zover het een activiteit betreft als bedoeld in het eerste lid, kan de omgevingsvergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden

geweigerd.

[...]

Bestemmingsplan "Tzummarum - [locatie 1]-[locatie 2]"

Artikel 4.1

De voor 'Bedrijf - Vergistingsbedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. de uitoefening van een vergistingsbedrijf;

[...]

Artikel 4.4

Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

[...]

e. het gebruik van gronden en bouwwerken voor een vergistingsinstallatie met een invoercapaciteit van meer dan 100.000 ton per jaar.

Bestemmingsplan "Buitengebied 2013"

Artikel 3.1

De voor 'Agrarisch' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. het agrarisch grondgebruik;

[...]

met daaraan ondergeschikt:

l. een mestvergistingsinstallatie, ter plaatse van de aanduiding "specifieke vorm van agrarisch - mestvergistingsinstallatie";

[...]