

ECLI:NL:RVS:2010:BO9187

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	29-12-2010
Datum publicatie	29-12-2010
Zaaknummer	200904433/1/R3
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - meervoudig
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 23 maart 2009 heeft de raad het bestemmingsplan "Afvalverwerking Haps 2008" vastgesteld en is besloten geen exploitatieplan vast te stellen.
Wetsverwijzingen	Wet milieubeheer Wet milieubeheer 7.2
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl Omgevingsvergunning in de praktijk 2011/6777 Omgevingsvergunning in de praktijk 2011/3838 JM 2011/34 met annotatie van Hoevenaars JAF 2010/55 met annotatie van Van der Meijden

Uitspraak

200904433/1/R3.

Datum uitspraak: 29 december 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. de vereniging Milieuvereniging Land van Cuijk, gevestigd te Mill, gemeente Mill en Sint Hubert,
2. [appellant sub 2] en anderen, allen wonend te [woonplaats],

en

de raad van de gemeente Cuijk,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 23 maart 2009 heeft de raad het bestemmingsplan "Afvalverwerking Haps 2008" vastgesteld en is besloten geen exploitatieplan vast te stellen.

Tegen dit besluit hebben de milieuvereniging bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 19 juni 2009, en [appellant sub 2] en anderen bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 juni 2009, beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De milieuvereniging heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 juli 2010, waar de milieuvereniging, vertegenwoordigd door drs. W.E.J. Braspenning, [appellant sub 2] en anderen, vertegenwoordigd door mr. J.P.J.M. Rouwet, advocaat te Mill, en de raad, vertegenwoordigd door mr. R.J. Zwiebel, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Voorts is ter zitting de naamloze vennootschap Deponie Zuid NV, vertegenwoordigd door H.M.J. van Duijnhoven en C.A.M. Derks, verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Het plan voorziet in een verruiming van de stortcapaciteit van de stortplaats te Haps. Voorts voorziet het in de planologische regeling van een logistiek afvalcluster naast deze stortplaats.

2.2. De milieuvereniging betoogt dat de raad het besluit onzorgvuldig heeft voorbereid, nu de raad voorafgaand aan de vaststelling van het plan ten onrechte geen integrale ruimtelijke visie heeft opgesteld. Hiertoe voert de milieuvereniging aan dat de raad, gelet op de ruimtelijke samenhang tussen de vuilstortplaats en enkele andere ruimtelijke ontwikkelingen, de effecten van het plan op de leefomgeving had moeten onderzoeken en hiervoor een integraal gebiedsplan of milieu-effectrapport (hierna: MER) had moeten maken.

[appellant sub 2] en anderen stellen zich eveneens op het standpunt dat voor het plan een MER gemaakt had moeten worden. Daartoe voeren zij aan dat de uitbreiding van het stortvolume aanzienlijk is en de afvaloverslag waarin het plan voorziet van grote omvang is. Daarnaast vindt in de directe omgeving van het plangebied een aantal ontwikkelingen plaats die een MER noodzakelijk maakt, zoals de ontwikkeling van een regionaal bedrijventerrein, een lokaal bedrijventerrein en een landbouwontwikkelingsgebied, aldus [appellant sub 2] en anderen. Ten slotte dwingt het extra verkeer dat het plan in samenhang met de genoemde ontwikkelingen met zich brengt en voor een groot deel door de bebouwde kom van Haps gaat, tot het maken van een MER, aldus [appellant sub 2] en anderen.

2.2.1. De raad stelt zich op het standpunt dat er geen noodzaak is voor een gebiedsvisie, nu het plan niet voorziet in vestiging van een nieuwe vuilstort, maar in uitbreiding van de bestaande stortplaats waarbij de bestaande contouren van de locatie van de stortplaats niet gewijzigd worden. Volgens de raad dient slechts de haalbaarheid van de uitbreiding onderzocht te worden. De raad stelt dat er geen functionele koppeling bestaat met de ontwikkelingen in de omgeving van het plangebied, zoals de bedrijventerreinen en het landbouwontwikkelingsgebied, zodat ook hieruit geen noodzaak volgt tot het maken van een integrale gebiedsvisie.

De raad stelt voorts dat het maken van een MER niet verplicht was, omdat in het kader van de procedure over de benodigde milieuvergunning voor de in het plan voorgenomen activiteiten reeds is beoordeeld of de activiteiten belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben en bij de voorbereiding daarvan een MER moet worden gemaakt. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant heeft bij besluit van 30 augustus 2006 bepaald dat geen MER hoeft te worden gemaakt. Volgens de raad doen de door [appellant sub 2] en anderen aangehaalde ontwikkelingen niets af aan dat besluit.

2.2.2. Gelet op de aard van het plan, dat slechts voorziet in uitbreiding van bestaande activiteiten, en omdat niet aannemelijk is geworden dat de uitbreiding van de stortplaats samenhangt met andere activiteiten in de omgeving van het plangebied, heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat een samenhangende gebiedsvisie niet vereist was.

2.2.3. De vraag of een milieu-effectrapportage (hierna: m.e.r.) voor de afvalstortplaats of voor samenhangende activiteiten uitgevoerd had moeten worden, dient beoordeeld te worden volgens de bepalingen in de Wet milieubeheer en het Besluit milieu-effectrapportage 1994 (hierna: Besluit m.e.r. 1994), zoals deze luiden voor 1 juli 2010.

In deze regelgeving is de plicht een m.e.r. uit te voeren gerelateerd aan de soort activiteit en de omvang van deze activiteit. Een m.e.r.-plicht voor samenhangende activiteiten ontstaat slechts wanneer dit expliciet in het Besluit m.e.r. 1994 is bepaald of wanneer voor een zelfde soort activiteit afzonderlijke plannen worden gemaakt of afzonderlijke besluiten worden genomen voor gebieden die bij elkaar in de buurt liggen en die elk afzonderlijk (net) niet aan de drempelwaarde voldoen of indien een activiteit in verschillende fasen wordt opgeknipt. Deze situaties doen zich hier niet voor. Derhalve resteert de vraag of een m.e.r. voor de afvalstortplaats uitgevoerd had moeten worden.

2.2.4. In de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. 1994 wordt onderscheid gemaakt tussen een m.e.r. voor plannen en een m.e.r. voor besluiten.

Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge het tweede lid, voor zover hier van belang, worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, de categorieën van plannen aangewezen bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt. Een plan wordt slechts aangewezen indien het plan het kader vormt voor een besluit als bedoeld in het derde of vierde lid.

Ingevolge het vierde lid worden terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.8b of 7.8d moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een MER moet worden gemaakt.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit m.e.r. 1994 worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

Ingevolge het derde lid, voor zover hier van belang, worden als categorieën van plannen als bedoeld in artikel 7.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de categorieën die in kolom 3 van onderdeel D van de bijlage zijn omschreven, voor zover die plannen een kader vormen voor een besluit dat behoort tot een categorie die is aangewezen op grond van het vierde lid, en voor zover die plannen niet zijn aangewezen als categorieën van besluiten als bedoeld in dat lid.

Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, worden als categorieën van besluiten als bedoeld in artikel 7.2, vierde lid, van de Wet milieubeheer aangewezen de categorieën die in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage zijn omschreven.

Ingevolge onderdeel D, categorie 18.3, van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 moet een m.e.r. (beoordeling) worden uitgevoerd voor de wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het beheer van afvalstoffen, bedoeld in de categorieën 18.2, 18.3, 18.4 of 18.5 van onderdeel C van de bijlage of de categorieën 18.1 of 18.2 van onderdeel D van de bijlage in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op:

1°. het storten of opslaan van baggerspecie van klasse 3 of 4 in een hoeveelheid van 250.000 m³ of meer;

2°. het storten of opslaan van andere afvalstoffen dan bedoeld onder 1°, in een hoeveelheid van 250.000 m³ of meer,

[]

In kolom 3 is bij deze activiteit onder meer het plan, bedoeld in artikel 3.1. van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) aangewezen. In kolom 4 zijn aangewezen de besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn.

Ingevolge onderdeel A van de bijlage wordt onder wijziging verstaan: een reconstructie of verandering anderszins van aangelegde werken, ingerichte gebieden of bestaande inrichtingen.

2.2.5. Uit de hiervoor genoemde bepalingen volgt dat bij de voorbereiding van een bestemmingsplan dat voorziet in de wijziging van een inrichting bestemd voor het beheer van afvalstoffen, inhoudende het storten of opslaan van andere afvalstoffen dan baggerspecie van klasse 3 of 4, in een hoeveelheid van 250.000 m³ of meer, een m.e.r. voor plannen moet worden uitgevoerd, voor zover dit plan een kader vormt voor een besluit waarop afdeling 3.4. van de Awb en afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn. Dit laatste betreft een besluit waarvoor een m.e.r.-beoordeling voor besluiten moet worden uitgevoerd, zoals een vergunning op grond van de Wet milieubeheer.

2.2.6. Het plan maakt de stort van 650.000 m³ extra afval mogelijk, door een verhoging van de maximaal toegestane hoogte van het zuidelijke deel van de stortplaats tot 24 meter. Het voorheen geldende plan stond een maximale eindhoogte van 10 m boven het maaiveld toe, met de mogelijkheid vrijstelling te verlenen voor een hoogte tot 12 m.

Voorafgaand aan de vaststelling van het plan heeft Deponie Zuid NV op 17 augustus 2006 aan het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant medegedeeld dat zij voornemens is om de capaciteit van de stortplaats met 650.000 m³ uit te breiden en een verzoek in te dienen voor het verlenen van een daartoe benodigde vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Omdat de activiteit is aangewezen in categorie 18.3 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r. 1994 en de vergunning op grond van de Wet milieubeheer staat vermeld in kolom 4 van deze categorie, heeft het college beoordeeld of voor de voorgenomen activiteit een MER moet worden gemaakt. Daarbij is rekening gehouden met de kenmerken van de voorgenomen activiteit, zoals aard en omvang, de plaats van de voorgenomen activiteit, de samenhang met de andere, ondergeschikte, nevenactiviteiten ter plaatse en de kenmerken van de belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Bij besluit van 30 augustus 2006 heeft het college besloten dat voor deze activiteit geen MER hoeft te worden gemaakt. Bij besluit van 7 juni 2007 heeft het college aan Deponie Zuid NV de gevraagde milieuvergunning verleend. Beide besluiten zijn onherroepelijk.

Gelet hierop ziet de Afdeling zich gesteld voor de vraag of voor het plan een plan-MER gemaakt had moeten worden, nu ten aanzien van het besluit reeds een besluit-m.e.r.-beoordeling heeft plaatsgevonden die niet tot een MER heeft geleid.

2.2.7. Het nationale recht met betrekking tot de plan-m.e.r.-plicht is vastgesteld ter implementatie van Richtlijn 2001/42 EG betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (PB L 197 van 21 juli 2001, blz. 30; hierna: SMB-richtlijn). De SMB-richtlijn is een aanvulling op Richtlijn 85/337/EEG betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB L 175 van 5 juli 1985, blz. 40), zoals gewijzigd bij Richtlijn 97/11/EG (PB L 73 van 14 maart 1997, blz. 5; hierna: MER-richtlijn). De MER-richtlijn is in het nationale recht geïmplementeerd door de regelgeving met betrekking tot de m.e.r.-plicht, die thans wordt aangeduid met de besluit-m.e.r.-plicht.

2.2.8. Ingevolge artikel 3, tweede lid, voor zover hier van belang, van de SMB-richtlijn gelden de verplichtingen uit deze richtlijn voor plannen die het kader vormen voor de toekenning van toekomstige

vergunningen voor de in bijlagen I en II bij de MER-richtlijn genoemde projecten. Ook overigens gaat de SMB-richtlijn uit van een situatie waarin eerst een plan of programma wordt vastgesteld en daarna een vergunning voor het project wordt verleend of een ander besluit voor de uitvoering wordt genomen. De SMB-richtlijn geeft geen aanwijzingen voor de vraag hoe moet worden omgegaan met de verplichting een m.e.r.(-beoordeling) uit te voeren bij een "omgekeerde volgorde", waarbij eerst een vergunning wordt verleend voor het uitvoeren van een activiteit en pas daarna een plan wordt vastgesteld waarin de activiteit ruimtelijk wordt ingebed.

2.2.9. De vraag naar de verhouding tussen de SMB-richtlijn en de MER-richtlijn is aan de orde in zaak C-295/10 waarin het Lietuvos Vyriausiosios Administracinės Teismas (Administratief Hooggerechtshof van Litouwen) op 15 juni 2010 enkele prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie heeft voorgelegd en zaak C-43/10 waarin het Symvoulío tis Epikrateias (Griekenland) op 25 januari 2010 een aantal prejudiciële vragen aan het Hof van Justitie heeft voorgelegd. Voor de voorliggende zaak lijken met name de volgende vragen uit zaak C-295/10 mogelijk van belang:

Moeten de bepalingen van richtlijn 2001/42, met inbegrip van artikel 11, lid 1, ervan, aldus worden uitgelegd, dat in omstandigheden zoals in de onderhavige zaak, waarin een beoordeling is uitgevoerd van de gevolgen voor het milieu krachtens richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, de vereisten van richtlijn 2001/42 niet van toepassing zijn?

Valt richtlijn 85/337 binnen de werkingssfeer van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2001/42?

Indien de vorige vraag bevestigend wordt beantwoord, betekent dan het feit dat een beoordeling is uitgevoerd krachtens richtlijn 85/337, dat de verplichting om een milieueffectbeoordeling uit te voeren krachtens de vereisten van richtlijn 2001/42, in een situatie als die welke aan de orde is in de onderhavige zaak, moet worden aangemerkt als overlapping van beoordelingen in de zin van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2001/42?

2.2.10. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag of de beantwoording van deze prejudiciële vragen van invloed kan zijn op de voorliggende zaak. In het voorliggende geschil is het besluit over de milieuvergunning onherroepelijk. Voor zover aan de gestelde vragen ook de vraag ten grondslag ligt of de SMB-richtlijn aan het omdraaien van de volgorde in de weg zou kunnen staan, kan beantwoording van die vraag dan wel een oordeel van het Hof daarover geen betekenis hebben voor het voorliggende geschil, omdat het besluit over de milieuvergunning onherroepelijk is en geen voorwerp is van het voorliggende geschil. Thans ligt de vraag voor of bij het bestreden besluit omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan is voldaan aan de vereisten van de SMB-richtlijn.

2.2.11. Voor die vraag ziet de Afdeling geen aanleiding om de voorliggende zaak aan te houden in afwachting van de beantwoording van de vermelde prejudiciële vragen danwel in aanvulling daarop zelf prejudiciële vragen te stellen. Daartoe wordt het volgende overwogen. De activiteit waarvoor het bestemmingsplan is opgesteld - de uitbreiding van de bestaande stortcapaciteit van 2.000.000 m³ met 650.000 m³ en enkele ondergeschikte nevenactiviteiten - legt beslag op een relatief klein gebied op lokaal niveau, waarvoor ingevolge artikel 3, derde lid, van de SMB-richtlijn alleen een milieubeoordeling verplicht is wanneer de lidstaten bepalen dat een dergelijk plan aanzienlijke milieueffecten kan hebben. Ingevolge het vijfde lid stelt een lidstaat dit vast door een onderzoek per geval of door specificatie van soorten plannen en programma's, of door een combinatie van beide werkwijzen. Daarbij moet voor alle gevallen rekening worden gehouden met de relevante criteria van bijlage II bij de SMB-richtlijn, om ervoor te zorgen dat plannen en programma's met mogelijke aanzienlijke milieueffecten door deze richtlijn zijn gedekt. Uit de SMB-richtlijn volgt derhalve niet een directe m.e.r.-plicht, maar een m.e.r.-beoordelingsplicht voor het plan. In dit geval heeft een m.e.r.-beoordeling plaatsgevonden van het project "wijziging of uitbreiding van een inrichting bestemd voor het beheer van afvalstoffen", volgens de criteria uit bijlage III bij de MER-richtlijn, zoals voorgeschreven in artikel 7.8b, vierde lid, van de Wet milieubeheer. Voor een activiteit in een relatief klein gebied op lokaal niveau zijn de criteria uit bijlage II bij de SMB-

richtlijn vergelijkbaar met de criteria uit bijlage III bij de MER-richtlijn. In dit geval komen de uitbreiding van de stortcapaciteit en de opbouw van het stortlichaam die door de vergunning mogelijk zijn gemaakt en in de beoordeling zijn onderzocht, overeen met het ruimtebeslag dat met het bestemmingsplan planologisch mogelijk wordt gemaakt. Het bestemmingsplan voorziet derhalve in de planologische inbedding van hetgeen is vergund en maakt niet meer mogelijk. Hieruit volgt dat de gevolgen voor het milieu van het project en het plan identiek zijn. In feite betekent dit dat met de beoordeling of het project belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben, in dit geval materieel tevens is beoordeeld of het plan belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben. Daarmee is genoegzaam voldaan aan de eisen van de SMB-richtlijn. De Afdeling meent dat artikel 3, derde en vijfde lid, van de SMB-richtlijn inzake plannen voor kleine gebieden op lokaal niveau voldoende duidelijk zijn om in het voorliggende geschil te kunnen worden toegepast zonder dat prejudiciële verwijzing noodzakelijk is. Onder deze omstandigheden acht de Afdeling het evenmin aangewezen de beantwoording van de eerder vermelde vragen af te wachten, temeer nu uit de verwijzingsuitspraak volgt dat deze vragen een situatie betreffen waarin het uitvoeren van een strategische milieueffectbeoordeling bij wettelijke regeling a priori is uitgesloten.

2.2.12. Voor de beantwoording van de onder 2.2.6 vermelde nationaalrechtelijke vraag is van belang dat het bestemmingsplan in dit geval voorziet in de planologische inbedding van hetgeen onherroepelijk is vergund en niet meer mogelijk maakt. Daargelaten hoe de verhouding tussen een milieuvergunning en een bestemmingsplan naar nationaal recht precies moet worden geduid, biedt dit bestemmingsplan geen ruimte voor stortcapaciteit die nog niet is vergund. Voorts is ter zitting bevestigd dat geen omgevingsvergunning voor bouwen nodig is om de activiteit uit te voeren. Het betreft dus een zogenoemde één-op-één-inpassing van een vergunde activiteit in een planologisch plan. Zoals onder 2.2.11 reeds overwogen, volgt hieruit dat de gevolgen voor het milieu van het project en het plan identiek zijn en in de verrichte beoordeling zijn onderzocht.

Tegen de verlening van de milieuvergunning hebben rechtsmiddelen open gestaan en in die procedure kon ook het besluit van het college inzake de m.e.r.-beoordeling worden aangevochten. Dit is niet gebeurd, zodat van de rechtmatigheid daarvan moet worden uitgegaan.

Onder al deze omstandigheden moet naar nationaal recht worden geoordeeld dat in dit geval de milieueffecten van het bestemmingsplan voldoende zijn onderzocht en het bestemmingsplan geen kader vormt voor een besluit waarop afdeling 3.4. van de Awb en afdeling 13.2 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn. Het betoog faalt.

2.3. [appellant sub 2] en anderen stellen zich op het standpunt dat er geen noodzaak is voor het plan, nu volgens hen het storten van afval niet het meest geschikte middel is om afval te verwerken. Zij stellen dat er andere technieken beschikbaar zijn die een beter alternatief vormen zoals het zogenoemde "afvalmining" van bestaande stortplaatsen. De gevolgen van het plan voor de woon- en leefomgeving en de visuele hinder die het plan veroorzaakt dwingen volgens [appellant sub 2] en anderen tot het benutten van een alternatieve afvalverwerking.

[appellant sub 2] en anderen betogen voorts dat de noodzaak van het storten van afval op de in het plan voorgestane locatie ontbreekt, evenals het in het plan opgenomen stortvolume. Nu de raad heeft nagelaten nader onderzoek te verrichten naar de noodzaak van het plan, heeft hij volgens [appellant sub 2] en anderen het besluit genomen zonder een zorgvuldige voorbereiding.

2.3.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de overheveling van de stortcapaciteit van Uden naar Haps de uitbreiding van de stortcapaciteit in Haps noodzakelijk maakt. Volgens de raad kan het moment dat afvalmining op grote schaal kan worden toegepast niet afgewacht worden, aangezien het afval in de tussentijd eveneens verwerkt dient te worden. De vergroting van de stortcapaciteit hoeft volgens de raad niet in de weg te staan aan een eventuele verdere ontwikkeling van afvalmining. De raad acht het van belang de continuïteit van de afvalverwerking te waarborgen door de stortcapaciteit aan te passen.

2.3.2. De aanleiding voor het plan is de overheveling van de stortcapaciteit van Uden naar Haps. Dit vraagt om een aanpassing van de toegestane stortcapaciteit op deze locatie. Regionaal gezien vindt er geen uitbreiding van de stortcapaciteit plaats. Deponie Zuid N.V. verwacht dat jaarlijks 65.000 m³ afval gestort zal worden. De Afdeling ziet geen reden hier niet vanuit te gaan.

Wat betreft het bestaan van alternatieve methoden om afval te verwerken, acht de Afdeling aannemelijk dat naast die alternatieven een zogenoemde reststroom van niet brandbaar en niet bruikbaar afval overblijft. Nu de onderzoeken naar afvalmining niet volledig zijn afgerond en de afvalverwerking niet voor langere tijd gestaakt kan worden, bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet op het standpunt heeft kunnen stellen dat de onderzoeken naar afvalmining niet dienen te worden afgewacht.

Gelet hierop heeft de raad voldoende onderzocht en gemotiveerd dat een uitbreidingsvolume van 650.000 m³ voor tien jaar noodzakelijk is. Ook de keuze om extra stortvolume toe te voegen aan een bestaande stort in plaats van hier een nieuwe locatie voor aan te wijzen, zoals volgt uit het gemeentelijk afvalstoffenbeleid dat niet voorziet in nieuwe stortlocaties, is niet onredelijk.

2.4. De milieuvereniging betoogt dat de raad ten onrechte geen onderzoek heeft verricht naar de gevolgen van het plan op de verkeersintensiteit van de N264 door de bebouwde kom van de gemeente Haps. Zij stelt zich op het standpunt dat een toename van het verkeer, en met name vrachtverkeer, over de N264 en door de bebouwde kom van Haps zeer waarschijnlijk is, nu de gemeente Haps ligt tussen de vuilstortplaats en de gemeente Uden. Volgens de milieuvereniging had de raad moeten onderzoeken welke negatieve effecten het plan teweeg zou kunnen brengen op de luchtkwaliteit, geluidsbelasting en verkeersveiligheid.

2.4.1. De raad stelt dat het plan een beperkte uitbreiding van een reeds bestaande functie betreft. Voorts verwijst de raad naar de toelichting bij het plan voor de luchtkwaliteit en geluidsbelasting.

2.4.2. De bebouwde kom van Haps ligt naast de N264 tussen Uden en de stortplaats, waardoor enige toename van de verkeersintensiteit in de bebouwde kom ten gevolge van het plan is te verwachten. Ten behoeve van de milieuvergunning is door Royal Haskoning Nederland BV onderzoek gedaan naar de gevolgen van de voorgenomen activiteiten voor de verkeersintensiteit, de geluidsbelasting en de luchtkwaliteit. Uit de rapporten "Toetsing activiteiten stortplaats Haps aan Besluit luchtkwaliteit" van 1 september 2006 en "Akoestisch rapport ten behoeve van de aanvraag voor een vergunning in het kader van de Wet milieubeheer voor de stortplaats Haps" van 28 augustus 2006 volgt dat als gevolg van de activiteiten 79 vrachtwagens zich van en naar het plangebied zullen begeven. Dit is iets meer dan het aantal vrachtwagens dat zich in de huidige situatie reeds naar de stortplaats begeeft. Zoals de raad ter zitting heeft toegelicht zal het aantal verkeersbewegingen naar de stortplaats niet wezenlijk veranderen, maar langer in de tijd voortduren. Nu de N264 door Haps een provinciale weg is, bestaat er geen aanleiding voor de conclusie dat de geringe extra verkeersintensiteit van zo een omvang is, dat deze verkeersonveilige situaties oplevert. Ook is niet aannemelijk gemaakt dat de geluidsbelasting niet aanvaardbaar zal zijn. Verder wordt in de door Royal Haskoning Nederland BV opgestelde rapporten geconcludeerd dat ook na uitbreiding van de stortplaats zal worden voldaan aan de luchtkwaliteitseisen en dat de grenswaarden in de directe nabijheid van de stortplaats niet overschreden worden. Uit het voorgaande volgt dat de raad voldoende heeft onderzocht wat de effecten van het plan op de verkeersintensiteit, luchtkwaliteit, geluidsbelasting en verkeersveiligheid zijn.

2.5. Voorts stellen [appellant sub 2] en anderen zich op het standpunt dat onvoldoende bescherming wordt geboden voor het bodem- en grondwater in het plangebied. Daartoe voeren zij aan dat bij de aanleg van een folie ter bescherming van het bodem- en grondwater tegen verontreiniging is uitgegaan van een maximale storthoogte van 6 meter. De gekozen folie en dikte daarvan is op die storthoogte gebaseerd en niet op de in het plan voorziene storthoogte van 24 m, aldus [appellant sub 2] en anderen. Ter zitting hebben [appellant sub 2] en anderen nog aangevoerd dat momenteel wekelijks verontreinigd lekwater van de stort moet worden weggevoerd.

2.5.1. Volgens de raad bieden de getroffen maatregelen genoeg bescherming van het bodem- en grondwater in het plangebied. Hij erkent dat in het grondwater plaatselijk verhoogde concentraties zink, cadmium en nikkel zijn aangetroffen. Hiernaar zijn verschillende bodemonderzoeken verricht waaruit is gebleken dat er geen aanwijsbare bronnen aanwezig zijn, zodat er vanuit kan worden gegaan dat het natuurlijk verhoogde achtergrondwaarden zijn, aldus de raad.

2.5.2. Deze beroepsgrond heeft betrekking op de milieuvergunning, waarin de technische aspecten van de stortactiviteiten geregeld worden. Deze vergunning is inmiddels onherroepelijk. Uit het verrichte bodemonderzoek is overigens niet gebleken van een verband tussen de door het plan beoogde activiteiten en de verhoogde concentraties in het grondwater of enige andere noodzaak tot het verrichten van aanvullend onderzoek. Nu Deponie Zuid ter zitting gemotiveerd heeft toegelicht dat de stelling van [appellant sub 2] en anderen dat ter plaatse van de stort verontreinigd lekwater aanwezig is op een misverstand berust, acht de Afdeling deze aanwezigheid niet aannemelijk.

2.6. De milieuvereniging en [appellant sub 2] en anderen stellen dat het plan niet uitvoerbaar is, aangezien voor de verwezenlijking van het plan een ontheffing van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) moet worden aangevraagd. Daartoe voeren zij aan dat de ten aanzien van het plangebied uitgevoerde Quicksan uitwijst dat de das in het plangebied foerageert. Voorts vormt het plan volgens de milieuvereniging een belemmering voor de das, nu deze het plangebied als migratieroute gebruikt naar de westzijde van de A73. Deze dassentunnel is essentieel voor de migratie van de das, omdat deze aansluit op een ecologische verbindingzone aan weerszijden van de A73 en dit in de wijde omtrek de enige mogelijke migratieroute naar de andere kant van de A73 is, aldus de milieuvereniging. Het afsnijden van deze migratieroute door de toename van het aantal activiteiten en de verhoging van de stortplaats is volgens de milieuvereniging een onacceptabele belemmering voor de migratie van de das.

Voorts broeden in het plangebied volgens de milieuvereniging jaarlijks onder andere enkele paartjes zeldzame veldleeuweriken. Zij stelt dat de veldleeuwerik een zeer schaarse broedvogel is in het Land van Cuijk en dat deze een zogenoemde rode lijstsoort is. Daarom mag deze, aldus de milieuvereniging, in het broedseizoen niet verstoord worden.

2.6.1. Volgens de raad betreft het dassenleefgebied vooral het gebied rondom de stortplaats, met uitzondering van het ten zuiden gelegen gebied. De realisatie van het plan zal voor de das geen nadelige effecten veroorzaken, waardoor er geen noodzaak bestaat tot het nemen van mitigerende maatregelen of het aanvragen van een ontheffing, aldus de raad. Voorts stelt de raad dat de realisatie van het plan geen belemmering vormt voor de migratieroute voor de das, nu de begrenzing van de stortplaats niet wordt aangepast. De migratieroute onder de A73 blijft volgens de raad bereikbaar.

De raad betoogt voorts dat de realisatie van het plan geen bedreiging voor de instandhouding van de veldleeuweriken zal vormen, nu er in het omliggende gebied veel geschiktere broedplaatsen dan in het plangebied in ruime mate voorhanden zijn. De veldleeuwerik is om te overleven, aldus de raad, niet afhankelijk van de vuilstort. Ook ten aanzien van de veldleeuwerik stelt de raad dat de zorgplicht met zich brengt dat aangetroffen broedende veldleeuweriken niet mogen worden verstoord. Met mitigerende maatregelen voorafgaande aan de broedperiode kan echter eenvoudig worden voorkomen dat de vuilstort als broedplaats wordt gebruikt.

2.6.2. In het plan is de dassenburcht naast de stortlocatie als zodanig bestemd. Tevens is voorzien in een groenstrook rondom de burcht.

De vragen of voor de uitvoering van het bestemmingsplan ten aanzien van de das en de veldleeuwerik een vrijstelling geldt, dan wel een ontheffing op grond van de Flora- en faunawet (hierna: Ffw) nodig is en zo ja, of deze ontheffing kan worden verleend, komen in beginsel pas aan de orde in een procedure op grond van de Ffw. Dat doet er niet aan af dat de raad het plan niet vast had kunnen stellen, indien en voor zover hij op voorhand in redelijkheid had moeten inzien dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

Om inzicht te verkrijgen in het voorkomen van beschermde natuurwaarden in het plangebied heeft Royal Haskoning Nederland B.V. in 2006 een zogenoemde Quicksan uitgevoerd. De resultaten zijn neergelegd in het rapport "Quicksan Stortplaats Haps" van 28 augustus 2006. Volgens dit rapport is het waarschijnlijk dat de das regelmatig in de buurt van de stortplaats komt. Verstoring van de das is volgens het rapport echter onwaarschijnlijk, nu de das zich alleen 's nachts richting de stortplaats begeeft, wanneer er niet gewerkt wordt. Uit het rapport noch ter zitting is gebleken dat het plan een gevaar voor de migratieroute met zich brengt.

Mogelijke broedplaatsen op de stortplaats van broedvogels kunnen volgens het rapport niet geheel worden uitgesloten. Het aantal broedplaatsen op de stort zelf is zeer beperkt. In de bosjes en bomen rondom de stortplaats wordt wat meer gebroed. In het rapport wordt voorts gesteld dat het plangebied als broedgebied onbelangrijk is en aansluit op een veel groter en kwalitatief vaak beter gebied, waardoor er geen of nauwelijks effecten optreden op de regionale populaties en de staat van instandhouding van die populaties niet in gevaar komt.

De milieuvereniging heeft niet aannemelijk gemaakt dat de onderzoeken zodanige gebreken of leemten kennen dat de raad zich hier niet op heeft kunnen baseren. Op grond van de onderzoeken heeft de raad zich op het standpunt kunnen stellen dat voor beide soorten een ontheffing van de verbodsbepalingen in de Ffw, indien vereist, kan worden verleend, zodat niet aannemelijk is dat de Ffw aan de uitvoerbaarheid van het plan in de weg staat.

2.7. Tot slot betogen [appellant sub 2] en anderen dat met een aantal kostenposten ten onrechte geen rekening is gehouden, zodat een exploitatieplan had moeten worden vastgesteld om tot een sluitende exploitatie te komen.

2.7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat geen aanleiding bestaat voor het opstellen van een exploitatieplan, nu het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan begrepen gronden anderszins verzekerd is.

2.7.2. Ingevolge artikel 6.12, tweede lid, van de Wro, voor zover hier van belang, kan de gemeenteraad, in afwijking van het eerste lid, bij een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen, indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is.

Ingevolge artikel 8.2, eerste lid, aanhef en onder h, voor zover hier van belang, kan een belanghebbende bij de Afdeling beroep instellen tegen een besluit omtrent vaststelling van een exploitatieplan voor gronden, begrepen in een gelijktijdig vastgesteld bestemmingsplan.

Ingevolge het vijfde lid, voor zover hier van belang, wordt als belanghebbende bij een besluit als bedoeld in artikel 6.12, eerste en tweede lid, in elk geval aangemerkt degene die een grondexploitatieovereenkomst heeft gesloten met betrekking tot de in het desbetreffende besluit opgenomen gronden, of die eigenaar is van die gronden.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, van de Awb, wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

2.7.3. Het beroep van [appellant sub 2] en anderen is op dit punt gericht tegen het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro.

Indien de raad in dit geval een exploitatieplan zou hebben vastgesteld, zouden [appellant sub 2] en anderen niet als belanghebbenden kunnen worden aangemerkt bij het exploitatieplan. Daartoe is van belang dat [appellant sub 2] en anderen geen grondexploitatieovereenkomst als bedoeld in artikel 8.2, vijfde lid, van de Wro hebben gesloten met betrekking tot gronden in het plangebied, zij geen eigenaar zijn van gronden in dat gebied en ook anderszins niet is gebleken van belangen van [appellant sub 2] en

anderen die rechtstreeks betrokken zouden zijn bij de vaststelling van de genoemde onderdelen van een exploitatieplan.

Gelet hierop kunnen [appellant sub 2] en anderen evenmin worden aangemerkt als belanghebbenden bij het niet vaststellen van delen van een exploitatieplan als bedoeld in artikel 6.13, eerste lid, en artikel 6.18 van de Wro.

Het beroep van [appellant sub 2] en anderen is in zoverre niet-ontvankelijk.

2.8. Het beroep van de milieuvereniging is ongegrond. Het beroep van [appellant sub 2] en anderen is, voor zover ontvankelijk, ongegrond.

2.9. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen niet-ontvankelijk voor zover het beroep zich richt tegen het niet vaststellen van een exploitatieplan;

II. verklaart het beroep van [appellant sub 2] en anderen voor het overige en het beroep van de vereniging Milieuvereniging Land van Cuijk geheel ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.C. van Sloten, voorzitter, en mr. M.A.A. Mondt-Schouten, en mr. J.C. Kranenburg, leden, in tegenwoordigheid van mr. M.F.N. Pikart-van den Berg, ambtenaar van staat.

w.g. Van Sloten w.g. Pikart-van den Berg
voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 29 december 2010

350-653.