

ANNOTATIE

van Valérie 't Lam*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 15-07-2015, ECLI:NL:RVS:2015:2220 (OGR-2015-0202)*

Dit is een verzamelnot bij ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2220 en ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2390

1. Als een appellant betwist of de omvang van een inrichting waarvoor een omgevingsvergunning voor milieu is aangevraagd en verleend juist is, bijvoorbeeld doordat de appellant stelt dat een nabijgelegen bedrijf of woning onderdeel vormt van de vergunde inrichting (of juist niet) zodat die vergunning ook (of juist niet) op dat nabijgelegen bedrijf of woning moet zien, dan hanteert de Afdeling inmiddels een standaardoverweging (bijv. ABRvS 7 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0485; zie ook, o.a., ABRvS 28 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0158 en ABRvS 30 mei 2012 ECLI:NL:RVS:2012:BW6972). Die standaardoverweging hanteert de Afdeling eveneens in twee uitspraken die ik in deze noot kort bespreek (ABRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2220, en ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2390). Die standaardoverweging is overigens niet steeds op precies dezelfde wijze geformuleerd, maar inhoudelijk komt de overweging wel steeds op hetzelfde neer en bestaat doorgaans uit drie onderdelen die ik hierna apart bespreek in de randnummers 2, 3 en 4.

2. Het eerste onderdeel van de standaardoverweging: volgens de Afdeling is het aan degene die een omgevingsvergunning voor milieu aanvraagt om te bepalen voor welke inrichting hij een vergunning wenst te verkrijgen. In hoofdstuk 1 Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) en paragraaf 4.1 Mor is omschreven welke informatie in de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor milieu moet zijn opgenomen. Zo moet onder andere de omvang en kadastrale aanduiding van het project in de aanvraag zijn opgenomen.

3. Het tweede onderdeel van de standaardoverweging: het bevoegd gezag moet vervolgens

beslissen (op grondslag van de aanvraag) of voor de inrichting waarvoor de vergunning wordt aangevraagd vergunning kan worden verleend. Uit jurisprudentie blijkt dat de Afdeling mijns inziens terecht niet altijd beoordeelt of de aanvraag ter zake juist is. De Afdeling gaat dat bijvoorbeeld niet na in de uitspraak van 15 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2220). In die zaak is een veranderingsvergunning verleend voor een veehouderij. Appellant woont klaarblijkelijk dicht bij die melkrundveehouderij, want volgens de aanvraag maakt de woning van appellant deel uit van de inrichting. Appellant stelt dat ten onrechte de uitstoot van fijnstof niet is onderzocht bij zijn woning. Volgens de Afdeling maakt de woning deel uit van de inrichting, omdat dat volgt uit de tekening die bij de aanvraag hoort. Volgens de Afdeling heeft het bevoegd gezag daarom terecht de woning als onderdeel van de inrichting aangemerkt. De Afdeling hanteert daarbij de standaardoverweging en verwijst daarbij naar de hiervoor genoemde uitspraak van 30 mei 2012 (ECLI:NL:RVS:2012:BW6972). Nu uit de regelgeving die ziet op luchtkwaliteit volgt dat bij de berekening van concentraties van verontreinigende stoffen in de buitenlucht bij inrichtingen de concentraties worden bepaald aan de grens van de inrichting, heeft het bevoegd gezag terecht niet de luchtkwaliteit gemeten bij de woning (art. 74 Regeling beoordeling luchtkwaliteit 2007). Ook in de hiervoor genoemde uitspraak van ABRvS 30 mei 2012 gaat de Afdeling niet na of de aanvraag ter zake juist is. Voorts blijkt dat als die aanvraag afwijkt van de feitelijke situatie, dat dan het bevoegd gezag moet beslissen op grond van die aanvraag. Dat volgt bijvoorbeeld uit de hiervoor genoemde uitspraak van 7 juli 2010. In die zaak maakt volgens appellant een woning ten onrechte deel uit van de aanvraag waardoor die woning ten onrechte wordt gereguleerd door de vergunning. Volgens de Afdeling moet het bevoegd gezag echter beslissen op de aanvraag, ook als deze afwijkt van de feitelijke situatie. Die woning viel daardoor (samengevat) buiten de bescherming van de Wet geurhinder veehouderijen. Het gevolg is hier aldus hetzelfde in de hiervoor besproken uitspraak van 15 juli 2015 waar de woning deel uitmaakt van de inrichting en daardoor bij de woning terecht niet is beoordeeld of aan de luchtkwaliteitseisen werd voldaan.

4. Het derde onderdeel van de standaardoverweging: mocht blijken dat de inrichting waarvoor de vergunning is verleend een andere omvang heeft dan zoals gesteld in de aanvraag, dan moet dat in de handhavingssfeer worden opgelost, zo blijkt uit de overwegingen van de Afdeling. Een voorbeeld daarvan biedt de uitspraak van 29 juli 2015 waar een omgevingsvergunning voor milieu is verleend voor het vergroten van een mestbassin. Maar ik beken, geheel duidelijk is de uitspraak op dit punt niet, omdat de Afdeling enerzijds stelt dat als de praktijk te zijner tijd afwijkt van de aanvraag dat dit een handhavingsvraag is. Anderzijds beoordeelt de Afdeling mijns inziens terecht – zij het summier – of de aanvraag juist is. Wat was er precies aan de hand? Volgens appellant is het mestbassin ten onrechte als zelfstandige inrichting aangemerkt omdat volgens appellant het mestbassin deel uitmaakt van een melkrundveehouderij. Ook in deze uitspraak hanteert de Afdeling de

standaardoverweging. Volgens de Afdeling heeft het bevoegd gezag daarom bij de beoordeling van de aanvraag terecht als uitgangspunt genomen dat enkel een vergunning is aangevraagd voor het mestbassin. De Afdeling overweegt vervolgens dat indien in de praktijk in afwijking van het gestelde in de aanvraag het mestbassin één inrichting vormt met de melkrundveehouderij, dat deze inrichting dan niet in werking mag zijn zonder dat daarvoor een vergunning is verleend. Uit de uitspraak wordt mij niet duidelijk of er voor de melkrundveehouderij überhaupt een vergunning geldt. Ik vraag me bovendien af hoe men in de praktijk zou merken dat het mestbassin één inrichting vormt met de melkrundveehouderij. Bijvoorbeeld als het mestbassin wel degelijk wordt gebruikt voor of door de melkrundveehouderij? Volgens de Afdeling zullen zij niet één inrichting vormen, omdat de melkrundveehouderij en het mestbassin hemelsbreed 900 meter van elkaar zijn verwijderd. De rechtbank had in eerste aanleg geconcludeerd dat er om die reden geen sprake is van onmiddellijke nabijheid en dus geen sprake van één inrichting als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 WMB. Ook volgens de Afdeling is er reeds om die reden geen sprake van één inrichting. Een belangrijk verschil met de uitspraak van 15 juli 2015 is hier dus dat de Afdeling zelf nog wel – zij het summier – nagaat of de omvang van de inrichting juist is. Ik vermoed dat dat komt omdat in de zaak van de uitspraak d.d. 29 juli 2015 de appellant expliciet stelt dat er sprake is van één inrichting als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 WMB. In dat verband is het bevoegd gezag mijns inziens – mede gelet op het tweede onderdeel van de standaardoverweging – gehouden om te beoordelen of de vergunning ‘kan’ worden verleend. Als de aanvraag in strijd is met artikel 1.1 lid 4 WMB, dan kan die vergunning immers niet worden verleend. Voor de goede orde merk ik op dat de maximumafstand die mag zijn gelegen tussen twee onderdelen om nog te kunnen spreken van één inrichting ongeveer tussen de 450 en 1000 meter ligt. Een afstand van 900 meter hoeft zodoende niet direct te betekenen dat er geen sprake is van één inrichting (V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer. Moet het begrip inrichting worden behouden als aangrijpingspunt van de regulering in hoofdstuk 8 Wet milieubeheer?* (diss. UU), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 134).

5. De les voor de praktijk is dat het vooronder meer een vergunningsaanvrager en omwonenden belangrijk is om in de aanvraag aandacht te besteden aan wat precies de omvang van de inrichting is. Dat klinkt als vanzelfsprekend, maar de uitspraak van onder meer 15 juli 2015 laat zien wat de consequenties zijn.