

ANNOTATIE

Marieke Kaajan*Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 31-12-2014, ECLI:NL:RVS:2014:4752 (OGR-2015-0009)*

1. Revisievergunning of veranderingsvergunning, hoe zit het ook al weer? Op grond van artikel 2.6 lid 1 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kan het bevoegd gezag als een veranderingsvergunning (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo) wordt aangevraagd verlangen dat een revisievergunning wordt aangevraagd. Een belangrijk verschil tussen deze twee vergunningen is dat een veranderingsvergunning – zoals de term zelf ook al aangeeft – alleen betrekking heeft op de voorgenomen wijzigingen. Een revisievergunning daarentegen omvat in beginsel de gehele inrichting (al is een deelrevisievergunning ook mogelijk). Zo'n vergunning vormt veelal voor het bevoegd gezag aanleiding om voor de hele inrichting te bezien of de technieken nog wel BBT zijn en of de milieugevolgen niet nog verder kunnen worden beperkt. Iets wat voor drijvers van een inrichting lang niet altijd een wenselijke situatie is.

2. Het is vaste jurisprudentie – en ook deze uitspraak bevestigt dit – dat het bevoegd gezag beleidsvrijheid toekomt bij de beslissing om al dan niet een revisievergunning te verlangen. De consequentie daarvan is dat toepassing van deze bevoegdheid door de ABRvS terughoudend wordt getoetst. Mijn beeld van de jurisprudentie op dit punt is dat de ABRvS eigenlijk vrijwel altijd mee gaat in het oordeel van het bevoegd gezag – uiteraard binnen de grenzen van de bevoegdheid tot het verlangen van een revisievergunning. Anders dan rechtbanken – die (zie bijv. de uitspraak van Rb. Oost-Brabant van 18 april 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1680) soms minder terughoudend toetsen.

3. Onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis stelt de ABRvS vast dat een revisievergunning met name kan worden verlangd indien sprake is van een onoverzichtelijk vergunningenbestand. In dat geval kan aanleiding bestaan om in één document een duidelijk en geactualiseerd beeld van de toegestane activiteiten te geven. In de uitspraak van 28 mei 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:1865) heeft de ABRvS hier nog aan toegevoegd dat bij veranderingen

van zodanige aard dat een wezenlijk andere inrichting ontstaat of indien sprake is van 'andere redenen om een aanvraag om een revisievergunning te moeten verlangen' de bevoegdheid ex artikel 2.6 lid 1 Wabo kan worden toegepast.

4. Ik wijs in dit verband ook op de meer recente uitspraak van de ABRvS van 14 januari 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:65). In deze uitspraak stelt de ABRvS, in navolging van eerdere jurisprudentie onder de Wet milieubeheer, dat een reden voor revisievergunning niet kan liggen in het (kennelijke) feit dat in het gedeelte van de inrichting waarop de aangevraagde verandering geen betrekking heeft, geen BBT wordt toegepast. Dan moet het bevoegd gezag maar toepassing geven aan de actualisatiebevoegdheid van artikel 2.30 en 2.31 Wabo. Overigens zou de conclusie volgens mij geen andere zijn geweest indien geen BBT binnen de inrichting zou worden toegepast in dat gedeelte van de inrichting waarop de gewenste verandering wél betrekking zou hebben. In de uitspraak van 14 januari jl. geeft de ABRvS immers aan dat het al dan niet toepassen van BBT niet leidt tot een onoverzichtelijk vergunningenbestand.

5. Een reden om een revisievergunning te verlangen kan ten slotte ook niet liggen in het feit dat, als gevolg van de aangevraagde verandering, voorschriften die de totale inrichting (of het niet veranderde deel van de inrichting) betreffen gewijzigd worden. Ook dit was onder de Wet milieubeheer bestaande jurisprudentie (bijv. 26 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8287). Met de uitspraak van 14 januari 2015 bevestigt de ABRvS dat er geen aanleiding is om deze jurisprudentie onder de Wabo te wijzigen. De gedachte hierachter is dat het bij de verlening van een veranderingsvergunning wenselijk of nodig kan zijn om voorschriften te stellen voor de gehele inrichting. Bijvoorbeeld bij een emissie die zowel afkomstig is van het bestaande deel van de inrichting als van het te veranderen deel. Op grond van artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b Wabo kan het bevoegd gezag voorschriften van een omgevingsvergunning voor een inrichting wijzigen, ongeacht of dit gebeurt zonder of in combinatie met de verlening van een veranderingsvergunning. Dat in combinatie met de verlening van de veranderingsvergunning gewijzigde voorschriften worden gesteld voor de gehele inrichting, rechtvaardigt niet de conclusie dat hierdoor sprake is van een onoverzichtelijk vergunningenbestand. Ook dit is al met al geen reden om te verlangen dat een revisievergunning wordt gevraagd.

6. Samengevat kan het bevoegd gezag dus met recht een revisievergunning verlangen (1) bij een onoverzichtelijk vergunningenbestand, (2) bij veranderingen van zodanige aard dat een wezenlijk andere inrichting ontstaat of (3) indien sprake is van 'andere redenen om een aanvraag om een revisievergunning te moeten verlangen'. Een reden voor een revisievergunning kan daarentegen niet worden gevonden in (1) het feit dat binnen het niet te veranderen deel van de inrichting geen BBT wordt toegepast of (2) de omstandigheid dat als gevolg van de aangevraagde verandering, voorschriften die de gehele inrichting betreffen,

moeten worden gewijzigd. Een les voor de praktijk is voorts dat als het bevoegd gezag – weliswaar aan de hand van de hiervoor genoemde criteria en gemotiveerd – heeft gesteld dat een revisievergunning noodzakelijk is, dit oordeel door de ABRvS veelal gevolgd wordt (en andersom overigens ook!).