

ANNOTATIE

van Valérie 't Lam

Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 24-12-2013, ECLI:NL:RVS:2013:2610 (OGR-2014-0008, OGR-2014-0005)

1. De hiervoor opgenomen uitspraak bevat een aantal te signaleren elementen met betrekking tot de bevoegdheid om de omgevingsvergunning voor milieu (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo) geheel of gedeeltelijk in te trekken in geval er meer dan drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning (art. 2.33 lid 2 onder a Wabo). Let wel, er bestaat ook een bevoegdheid om een vergunning in te trekken bij wijze van sanctie (art. 5.19 Wabo). Die intrekking is hier niet aan de orde.
2. In artikel 2.33 lid 2 onder a Wabo staat voor zover hier relevant dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kan intrekken, 'voor zover (...) gedurende drie jaar (...) geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning'. De Wet milieubeheer (WMB) bevatte overigens een vergelijkbare bepaling. Ingevolge artikel 8.25 lid 1 onder c (oud) WMB kon het bevoegd gezag een vergunning voor een inrichting geheel of gedeeltelijk intrekken indien gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning. Uit de wetsgeschiedenis blijkt niet dat de wetgever in de Wabo ter zake inhoudelijke wijzigingen beoogt, zodat er naar mijn mening vanuit mag worden gegaan dat de Wabo op dezelfde wijze moet worden uitgelegd.
3. Wat was er in de hiervoor gepubliceerde uitspraak aan de hand? Het college van B&W van Nijmegen had een omgevingsvergunning voor milieu gedeeltelijk ingetrokken, voor zover het betreft de activiteiten die betrekking hebben op het stoken van whisky. De (gehele) vergunning zag op het 'produceren, distilleren en bottelen van alcohol- en niet-alcoholhoudende dranken met en zonder koolzuur alsmede de verpakking ervan'. Volgens het bevoegd gezag waren gedurende drie jaar geen handelingen verricht met betrekking tot het verstoken van whisky, zodat de vergunning was ingetrokken voor zover het die activiteiten betreft. De rechtbank Oost-Nederland vernietigt dat besluit, omdat er – kort samengevat –

weliswaar geen whisky was gemaakt gedurende drie jaar maar er waren wel dranken opgeslagen. Zodoende kon volgens de rechtbank niet worden geoordeeld dat gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van die vergunning, als bedoeld in artikel 2.33 lid 2 onder a Wabo. Volgens de rechtbank kon die bepaling daarom geen grondslag vormen voor de (gedeeltelijke) intrekking van de omgevingsvergunning (Rechtbank Oost-Nederland 26 maart 2013, ECLI:NL:RBONE:2013:BZ5864).

4. De Afdeling volgt de redenering van de rechtbank Oost-Nederland niet. De Afdeling vernietigt uiteindelijk de uitspraak van de rechtbank niet, omdat er andere redenen zijn waarom er volgens de Afdeling niet mocht worden overgegaan tot gedeeltelijke intrekking van de vergunning. Daarop ga ik in randnummer 8 nader in.

5. Anders dan de rechtbank leidt de Afdeling uit artikel 2.33 lid 2 aanhef en onder a Wabo af dat het college van B&W wel bevoegd was om de vergunning in te trekken voor zover het betreft het verstoken van whisky, omdat die activiteiten gedurende drie jaar niet binnen de inrichting hebben plaatsgevonden. Volgens de Afdeling bestaat de bevoegdheid tot het geheel dan wel gedeeltelijk intrekken van een omgevingsvergunning niet slechts als in het geheel geen gebruik is gemaakt van de vergunning. De woorden ‘voor zover’ in de tekst van artikel 2.33 lid 2 aanhef en onder a Wabo duiden er volgens de Afdeling op dat die bevoegdheid ook bestaat wanneer van een deel van de vergunning gedurende drie jaar geen gebruik is gemaakt. In deze zaak heeft het stoken van whisky gedurende drie jaar niet binnen de inrichting plaatsgevonden. Het college was dan ook volgens de Afdeling bevoegd om de vergunning met toepassing van artikel 2.33 lid 2 aanhef en onder a Wabo voor wat betreft het stoken van whisky in te trekken.

6. De Afdeling leidt de bevoegdheid om de vergunning gedeeltelijk te mogen intrekken mijns inziens terecht af uit het gebruik van de woorden ‘voor zover’ in artikel 2.33 Wabo. De Afdeling had daarbij naar mijn mening echter ook kunnen verwijzen naar de wetsgeschiedenis. In de memorie van toelichting bij de betreffende bepaling staat dat ‘uit het gebruik van de formule “voor zover” in de aanhef van het eerste en het tweede lid blijkt dat, als het project uit meerdere activiteiten bestaat, de vergunning kan worden ingetrokken voor zover dat nodig is om aan de grond voor intrekking te voldoen. De vergunning blijft dan dus in stand voor de onderdelen van het project waarop de intrekking grond geen betrekking heeft. Wat het tweede lid, onder a, betreft kan de vergunning dus bijvoorbeeld worden ingetrokken alleen voor de nog niet voltooide delen van het project’ (Kamerstukken II, 30844, 3, p. 21). Dat tot gedeeltelijke intrekking mag worden overgegaan voor zover slechts gedeeltelijk geen gebruik is gemaakt van de vergunning is niet nieuw en volgde eveneens uit de memorie van toelichting bij artikel 8.25 (oud) WMB: ‘Indien een omstandigheid die een grond vormt voor intrekking van een vergunning slechts ten aanzien van een gedeelte van een inrichting geldt

en het resterende gedeelte van de inrichting zelfstandig kan functioneren, is het bevoegd gezag slechts gerechtigd tot het intrekken van de vergunning voor het desbetreffende gedeelte van de inrichting' (Kamerstukken 21087, 3, p. 83).

7. Het tweede te signaleren element betreft de omstandigheid dat er volgens de Afdeling klaarblijkelijk een reden kan zijn om af te zien van het gedeeltelijk intrekken als activiteiten onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Dat volgde mijns inziens eveneens uit de hiervoor geciteerde toelichting bij artikel 8.25 (oud) WMB. In casu had appellant aangevoerd dat het stoken van whisky onlosmakelijk is verbonden met de overige vergunde activiteiten, zodat het college van B&W volgens appellant had moeten afzien van het intrekken van de vergunning. De Afdeling leidt evenwel uit de omstandigheid dat het stoken van whisky nooit heeft plaatsgevonden en de overige activiteiten wel af dat de activiteiten niet zodanige samenhang vertonen dat had moeten worden afgezien van het gedeeltelijk intrekken van de vergunning.

8. Hoewel het college volgens de Afdeling bevoegd was om de vergunning in te trekken voor zover het het stoken van whisky betreft, had het college in casu volgens de Afdeling moeten afzien van het intrekken van de vergunning. Dat betreft het derde te signaleren element. Dat het bevoegd gezag toch moet afzien van intrekking ondanks het feit dat aan de voorwaarde is voldaan om te vergunning in te trekken, volgt uit de bewoordingen van artikel 2.33 Wabo. Het bevoegd gezag 'kan' – anders dan artikel 2.33 lid 1 Wabo dat een verplichting bevat de vergunning in te trekken – de vergunning immers geheel of gedeeltelijk intrekken. In casu kon het appellant volgens de Afdeling redelijkerwijs niet worden verweten dat gedurende drie jaar geen gebruik was gemaakt van de vergunning voor zover die op stoken van whisky ziet, vanwege planologische ontwikkelingen. De omstandigheden bestonden eruit dat het terrein van de inrichting aanvankelijk door de gemeente zou worden verworven om woningbouw mogelijk te maken en dat de gemeenteraad op een gegeven moment voornemens was het bestemmingsplan zodanig te wijzigen dat een distilleerderij voor het stoken van whisky op de huidige locatie niet langer zou zijn toegestaan. De redenering van de Afdeling vind ik begrijpelijk. Voor zover mij bekend zijn er niet veel voorbeelden in jurisprudentie te vinden van gevallen waarin het bevoegd gezag had moeten afzien van het intrekken van de vergunning, zodat de uitspraak ook daarom het signaleren waard is.