

# Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie

BR 2015/60

## 1. Inleiding

In dit artikel worden milieurechtelijke uitspraken gesignaleerd van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: ABRvS of Afdeling) en rechtbanken die mij het afgelopen jaar zijn opgevallen.<sup>2</sup> Dit artikel pretendeert niet een volledig overzichtsartikel te zijn waarin alle milieurechtelijke uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State en rechtbanken worden besproken. Daarnaast merk ik op dat over de te bespreken onderwerpen en uitspraken uiteraard meer kan worden gezegd dan in dit artikel wordt gedaan.

Bij de selectie van de uitspraken heb ik zo veel als mogelijk aangesloten bij eerdere artikelen van mijn hand over de ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie in dit tijdschrift. Gesignaleerd zijn uitspraken over: het Activiteitenbesluit milieubeheer (paragraaf 2), de (voorbereidings) procedure van een milieurechtelijk besluit (paragraaf 2), de omgevingsvergunning voor milieu (milieuvergunning), andere milieurechtelijke onderwerpen (paragraaf 4) en de bestuursrechtelijke handhaving (paragraaf 5).

## 2. Activiteitenbesluit milieubeheer

### 2.1 Activiteitenbesluit milieubeheer en terugverdientijd

De vraag of een energiebesparende maatregel een terugverdientijd heeft van vijf jaar of minder moet voor de toepassing van artikel 2.15 Activiteitenbesluit milieubeheer voor de inrichting – en niet voor de branche – worden bepaald. Dat volgt met zoveel woorden uit twee rechtbankuitspraken die ik hier niet apart bespreek, maar kort gezamenlijk samenvat. Artikel 2.15 Activiteitenbesluit milieubeheer bepaalt kortgezegd dat een inrichting alle energiebesparende maatregelen moet treffen die zich binnen een termijn van vijf jaar terugverdienen (rendabele maatregelen). Ten aanzien van twee supermarkten was handhavend opgetreden, omdat zij de verticale koelmeubelen niet permanent hadden afgedekt (dagafdekking) – een maatregel die op de website van Infomil als rendabel is aangemerkt. De bevoegde instanties hebben daarbij niet gekeken naar de individuele omstandigheden. Zo paste één van de twee supermarkten (Hoogvliet) bijvoorbeeld een andere maatregel toe die ook een terugverdientijd heeft van vijf jaar of minder, maar waardoor het alsnog afdekken van de verticale koelmeubelen niet meer rendabel is. Volgens het bevoegd gezag moest

echter de branchebenadering worden toegepast waardoor dagafdekking als maatregel moest worden genomen. Het bevoegd gezag abstraheert daarbij volgens de Rechtbank Utrecht ten onrechte van de individuele omstandigheden. Dat een branchebenadering moet worden toegepast voor de vraag of een techniek of maatregel BBT is, betekent volgens de Rechtbank Utrecht niet dat individuele omstandigheden niet meer van belang zijn en dat iedere maatregel die voor de branche BBT is kan worden afgedwongen in een individueel geval op grond van artikel 2.15 Activiteitenbesluit milieubeheer. In de andere zaak heeft het bevoegd gezag volgens de Rechtbank Amsterdam ten onrechte niet onderzocht waarom voor de desbetreffende supermarkt (Aldi) dagafdekking geen rendabele maatregel is terwijl Aldi wel had onderbouwd waarom dat niet het geval was. De conclusie is daarom dat als een bevoegd gezag handhavend optreedt wegens een vermeende overtreding van artikel 2.15 Activiteitenbesluit milieubeheer, een ondernemer – ook bij een branchebenadering – de gelegenheid moet krijgen om een vermeende overtreding (van artikel 2.15 Activiteitenbesluit milieubeheer) in een concreet geval te betwisten.<sup>3</sup>

## 3. (Vorbereidings)procedure van een milieurechtelijk besluit

### 3.1 Inleiding

In deze paragraaf worden uitspraken gesignaleerd die relevant kunnen zijn voor de voorbereiding van een omgevingsvergunning voor milieu.<sup>4</sup>

### 3.2 Kennisgeving

Bij de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geeft een bestuursorgaan kennis van het ontwerpbesluit in een of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huis bladen (artikel 3:12 Awb). Volgens vaste jurisprudentie is er geen sprake van een geschikte wijze van kennisgeven als is nagelaten kennis te geven in een buurgemeente die op korte afstand van de desbetreffende inrichting is gelegen. In een dergelijk geval kan het bevoegd gezag in redelijkheid namelijk niet uitsluiten dat inwoners van de buurgemeente bedenkingen zouden kunnen hebben tegen het ontwerpbesluit, reden waarom publicatie binnen deze gemeente in redelijkheid niet achterwege kan blijven. Het doel van een kennisgeving is immers dat al diegenen worden bereikt die naar verwachting bedenkingen kunnen hebben tegen het ontwerpbesluit.<sup>5</sup> Dat gebrek kan niet worden geheeld door bekendmaking van

<sup>1</sup> V.M.Y. van 't Lam is advocaat bij Stibbe te Amsterdam en geassocieerd medewerker bij de Universiteit Utrecht.

<sup>2</sup> Er zijn uitspraken geselecteerd die zijn gewezen tussen 1 april 2014 en 1 mei 2015.

<sup>3</sup> Rb. Midden Nederland 10 oktober 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:4889, *Men R* 2014/159 en Rb. Amsterdam 2 december 2014, ECLI:NL:RBAMS:2014:8108.

<sup>4</sup> Ik verwijs onder meer naar J.C.A. de Poorter, Bestuursprocesrecht, *NTB* 2015/20, afl. 4/5.

<sup>5</sup> Bijvoorbeeld ABRvS 1 november 1994, *AB* 1995/221, m.nt. F.C.M.A. Michiels, *BR* 1995, p. 224. De Afdeling verwijst in de gesignaleerde uitspraak naar ABRvS 2 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7626.

het besluit, zo volgt uit een uitspraak van de Rechtbank Gelderland d.d. 25 september 2014. In de desbetreffende zaak heeft verweerder dat gebrek proberen te repareren door het definitieve besluit te publiceren (de bekendmaking) in een huis-aan-huis-blad met de vermelding dat belanghebbenden beroep kunnen instellen ook als zij geen zienswijzen hebben ingediend. Deze wellicht praktische oplossing keurt de Rechtbank Gelderland niet goed. Volgens de rechtbank is door deze handelwijze niet alsnog op juiste wijze kennisgegeven van het ontwerpbesluit. Daarbij lijkt ook relevant dat enkel belanghebbenden kunnen opkomen tegen het besluit en niet, zoals bij een kennisgeving naar aanleiding van een ontwerpbesluit, eenieder. Volgens de rechtbank staat niet vast dat geen anderen dan belanghebbenden een zienswijze naar voren zouden hebben gebracht. Ik vraag me daarom af of de rechtbank wel had ingestemd met deze reparatie van de gebrekkige kennisgeving als was vermeld dat eenieder in beroep kon gaan, ook als diegene geen zienswijze had ingediend. Het lijkt dat de rechtbank die oplossing wel zou aanvaarden.<sup>6</sup>

In de praktijk gebeurt het dat een bedrijf zich ten aanzien van de vergunningverlening laat bijstaan door een gemachtigde. Uit een uitspraak van de Rechtbank Limburg d.d. 22 december 2014 blijkt dat dat bij de rechtsbescherming mis kan gaan. Een bedrijf, Edelchemie, heeft te laat zienswijzen ingediend en stelt dat dat komt omdat de ontwerpvergunning ten onrechte niet naar Edelchemie is gestuurd. In artikel 3:13 lid 1 Awb is namelijk bepaald dat indien het besluit tot een of meer belanghebbenden zal zijn gericht, het bestuursorgaan voorafgaand aan de terinzagelegging het ontwerp aan hen toezendt, onder wie begrepen de aanvrager. In deze zaak treedt een "een professionele en ervaren organisatie op het gebied van (aanvragen van) omgevingsvergunningen voor de activiteit milieu" op als gemachtigde van Edelchemie ten aanzien van de aanvraag. De ontwerpvergunning heeft het bevoegd gezag daarom naar die gemachtigde gestuurd en niet naar Edelchemie. Ter zitting stelt Edelchemie – tevergeefs – dat de ontwerpvergunning niet naar de gemachtigde moest worden gestuurd, maar naar Edelchemie. Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling heeft – gelet op de totstandkoming van artikel 2:1 lid 1 Awb – het optreden van een gemachtigde tot gevolg dat het contact met de belanghebbende in beginsel via de gemachtigde verloopt.<sup>7</sup> Het bevoegd gezag heeft het ontwerpbesluit volgens de rechtbank daarom terecht naar de gemachtigde gestuurd. Het feit dat het ontwerpbesluit niet aan Edelchemie is toegezonden, betekent daarom niet dat het niet (tijdig) naar voren brengen van zienswijzen Edelchemie redelijkerwijs niet kan worden verweten.<sup>8</sup>

6 Rb. Gelderland 25 september 2014, ECLI:NL:RBGEL:2014:6093. De rechtbank verwijst daarbij naar ABRvS 2 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7626.

7 De rechtbank verwijst naar een uitspraak van ABRvS 30 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY7129.

8 Rb. Limburg 22 december 2014, ECLI:NL:RBLIM:2014:11069.

### 3.3 *Het belanghebbendebegrip*

#### 3.3.1 *Natuurlijk persoon als belanghebbende*

Sinds 2011 is bekend dat als een omgevingsvergunning bestaat uit meer dan één toestemming als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 Wabo dat dan per toestemming moet worden bepaald of degene die een rechtsmiddel heeft aangewend belanghebbende is.<sup>9</sup> Deze regel lijdt uitzondering als sprake is van onlosmakelijke samenhang als bedoeld in artikel 2.7 lid 1 Wabo.<sup>10</sup> Deze uitspraak brengt met zich dat de voor de Wabo gewezen jurisprudentie over het belanghebbendebegrip in het kader van onder meer een Wm- en een bouwvergunning onverkort relevant is. Als de vraag aan de orde is of een natuurlijk persoon als belanghebbende als bedoeld in artikel 1:2 lid 1 Awb kwalificeert, dan is de standaardoverweging dat belanghebbend zijn – zoals ook bij een milieuvergunning – "eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van deze inrichting kunnen worden ondervonden". De afstand van de inrichting tot het perceel van degene die stelt belanghebbende te zijn, vormt daarbij een hulpmiddel. Dat geldt ook bij de vraag of een natuurlijk persoon als belanghebbende kwalificeert ingeval een veranderingsvergunning is verleend. Dat blijkt bijvoorbeeld uit een uitspraak van de Afdeling van 29 oktober 2014. In die zaak is een veranderingsvergunning aan de orde voor het uitbreiden van een melkrundveehouderij met een mestraffinagesysteem. Ook bij een veranderingsvergunning is belanghebbende de eigenaar en bewoner van het perceel waarop milieugevolgen van de inrichting, in dit geval de melkrundveehouderij, kunnen worden ondervonden. Hierbij moet niet – zoals de appellant betoogt en zoals de rechtbank had gedaan – slechts worden gezien of milieugevolgen kunnen worden ondervonden van de verandering; in dit geval het mestraffinagesysteem. Volgens de Afdeling is er geen reden om bij een veranderingsvergunning het belanghebbendebegrip anders uit te leggen dan bij een oprichtingsvergunning. Indien ter plaatse van de woning van degene die stelt belanghebbende te zijn immers milieugevolgen van een inrichting kunnen worden ondervonden, wordt het belang van diegene mogelijk geschaad door het veranderen van die inrichting of van de werking daarvan.<sup>11</sup>

Een opvallende uitspraak vond ik een uitspraak waarin de Afdeling voor de belanghebbendheid de mate van hinder van belang acht.<sup>12</sup> In de desbetreffende zaak is een (evenementen)vergunning verleend voor een popfestival. Een appellant woont op 3,2 kilometer afstand en ondervindt daarvan geluidhinder. Deze appellant is door de Rechtbank Oost-Brabant als belanghebbende aangemerkt. Volgens de

9 Zie onder meer mijn vorige overzichtsartikel in dit tijdschrift; 'Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie', *BR* 2011/81, p. 366.

10 ABRvS 13 april 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ1081/JM 2011/51, m.nt. De Graaf, *JB* 2011/134, m.nt. R.J.N. Schlössels, *AB* 2011/234, m.nt. B.W.N. de Waard, en *M en R* 2011/135, m.nt. Van den Broek.

11 ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3848, *M en R* 2015/10, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

12 ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812, *AB* 2015/32, m.nt. H.D. Tolsma en *Nieuwsbrief StAB* 2015/4, m.nt. V.M.Y. van 't Lam.

rechtbank is aannemelijk dat bij de woning milieugevolgen van het popfestival kunnen worden ondervonden.<sup>13</sup> De rechtbank past hier het afstandscriterium toe. Volgens de Afdeling kwalificeert de appelland echter niet als belanghebbende. De Afdeling maakt namelijk uit een verklaring van een ambtenaar (ter zitting) op dat het geluid “niet erg luid was”. Volgens de Afdeling is het onder die omstandigheden niet aannemelijk dat diegene in dat geval “naar objectieve maatstaven gemeten, als gevolg van het popfestival hinder van enige betekenis ondervindt”. Diegene wordt niet geraakt in een objectief bepaalbaar belang dat rechtstreeks bij het besluit tot vergunningverlening is betrokken, aldus de Afdeling. Bij mijn weten wordt bij milieuzaken niet getoetst of de milieugevolgen van voldoende betekenis zijn om te kunnen spreken van een belanghebbendheid. Zo heeft de Afdeling eerder expliciet bijvoorbeeld overwogen dat de vraag of de milieugevolgen aanvaardbaar zijn, niet van belang is voor de belanghebbendheid.<sup>14</sup> Of de milieugevolgen van een inrichting niet noemenswaardig of niet noemenswaardig merkbaar zijn, is volgens de Afdeling evenmin een criterium voor de vraag of iemand belanghebbende is. De uitspraak lijkt wel in lijn met eerder gewezen jurisprudentie over het zichtcriterium. Zo blijkt uit een uitspraak van de Afdeling van 13 juli 2013 dat het zicht van “voldoende betekenis” moet zijn om daardoor direct in het belang te worden geraakt.<sup>15</sup> In die zaak is aan de orde een ambtshalve wijziging op grond van artikel 6.22 Waterwet van de op grond van de Wet beheer rijkswaterstaatswerken verleende vergunningen voor twaalf offshore windturbineparken in de Noordzee. De Afdeling overweegt daarin dat het zicht dat appellanten op de windturbineparken hebben, gelet op de afstand tot de windturbineparken in relatie tot de hoogte van de turbines, niet zodanig is dat de omwonenden een persoonlijk, voldoende van anderen te onderscheiden belang hebben, zodat zij niet als belanghebbenden bij het bestreden besluit kunnen worden aangemerkt. Opvallend vind ik dat op basis van een verklaring van een ambtenaar wordt geconcludeerd dat naar “objectieve maatstaven gemeten” geen sprake is van hinder van enige betekenis. Uit de uitspraak leid ik geen feiten of omstandigheden af waaruit nog meer blijkt dat (objectief is gemeten dat) de geluidhinder niet van enige betekenis is. Geluid is toch iets dat kan worden gemeten? Waarom dat hier niet is gedaan, kan ik niet uit de uitspraak afleiden. Kan voortaan dus op grond van een mededeling van een ambtenaar over de mate van hinder worden vastgesteld dat iemand al dan niet als belanghebbende kwalificeert?

Dat deze uitspraak mogelijk geen eendagsvlieg is en bovendien niet alleen relevant is voor een vergunning voor een popfestival, lijkt te volgen uit een uitspraak van 10 december 2014. In die zaak is een bestemmingsplan aan de orde. Appelland stelt hinder en gezondheidsklachten van een gister te ondervinden van het bedrijf DSM, dat één kilometer

van zijn woning is gevestigd. Mede onder verwijzing naar de hiervoor afgedrukte uitspraak, overweegt de Afdeling dat appelland niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij “naar objectieve maatstaven gemeten” als gevolg van het bestemmingsplan “hinder van enige betekenis ondervindt”.<sup>16</sup> Afgeacht moet worden of de Afdeling deze jurisprudentielijn ook zal toepassen in milieuzaken.

### 3.3.2 *Rechtspersoon als belanghebbende*

Eén van de vereisten om als rechtspersoon te kwalificeren als belanghebbend in de zin van artikel 1:2 lid 3 Awb is dat die rechtspersoon feitelijke werkzaamheden verricht. Bekend is inmiddels dat moet worden uitgegaan van feitelijke werkzaamheden die de rechtspersoon heeft verricht tot het einde van de termijn waarin tegen het besluit bezwaar kon worden gemaakt.<sup>17</sup> Maar wat nu als een rechtspersoon die eerder als belanghebbende is aangemerkt geruime tijd geen feitelijke werkzaamheden meer verricht? Die vraag is aan de orde in een uitspraak van 19 december 2014 ten aanzien van MOB (Coöperatie Mobilisation for the Environment U.A.) die opkomt tegen een Nbw 1998-vergunning. Hoewel het om een Nbw 1998-vergunning gaat, is de uitspraak ook relevant voor andere gevallen. De Afdeling overweegt naar mijn mening terecht dat de omstandigheid dat MOB in het verleden is aangemerkt als belanghebbende niet betekent dat daarover op een zeker moment anders wordt geoordeeld, bijvoorbeeld omdat – zoals het bevoegd gezag hier stelt – “geruime tijd” geen feitelijke werkzaamheden meer worden verricht, aldus de Afdeling. Volgens de Afdeling kunnen “ook werkzaamheden langer dan een jaar geleden van belang zijn, nu de continuïteit van de activiteiten van de MOB, een organisatie die gedurende langere tijd actief is, ter beoordeling voorligt.” Aldus lijkt de toets van de Afdeling hier niet erg streng. Het oordeel van de Afdeling is uiteindelijk dat MOB wel feitelijke werkzaamheden verricht, zoals overleggen voordat een juridische procedure aanvangt, betrokkenheid op Europees en nationaal niveau bij het tot stand komen van normen voor industriële emissies en het voorlichten van het publiek en zusterorganisaties via haar website en lezingen. Terzijde merk ik op dat de Afdeling hierbij – in afwijking van eerdere jurisprudentie – ook feitelijke werkzaamheden betreft, die dateren van na de bezwaartermijn.<sup>18</sup> Of de Afdeling hiermee bedoeld een andere koers te varen, moet worden afgewacht.

### 3.4 *Onderdelenfuik*

Sinds 2011 is duidelijk dat bij een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een samenstel van vergunningplichtige activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 Wabo en artikel 2.2 Wabo elke vergunde activiteit op zichzelf gezien een besluitonderdeel vormt als bedoeld in artikel 6:13 Awb.<sup>19</sup> De

13 Rb. Oost-Brabant 4 februari 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:438.

14 ABRvS 16 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7775.

15 ABRvS 3 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:174.

16 ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434.

17 ABRvS 26 januari 2011, AB 2011/126, m.nt. L.J.A. Damen, JB 2011/60, en *Men R* 2011/78.

18 ABRvS 19 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4736, AB 2015/73, m.nt. H.D. Tolsma, JB 2015/25.

19 Zie onder meer mijn vorige overzichtsartikel in dit tijdschrift; ‘Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie’, *BR* 2011/81, p. 367.

onderdelenfuij wordt niet anders uitgelegd als er sprake is van onlosmakelijke activiteiten (artikel 2.7 Wabo). Eerder volgde dat al impliciet uit jurisprudentie, maar het afgelopen jaar heeft de Afdeling dat met zoveel woorden overwogen in een uitspraak van 29 oktober 2014.<sup>20</sup>

### 3.5 Beroep

Ik breng in herinnering dat als de StAB is verzocht om advies te geven dat nieuwe beroepsgronden dan niet later mogen worden aangevoerd dan drie weken nadat de StAB is verzocht om een deskundigenbericht uit te brengen. Latere gronden worden in strijd met de goede procesorde geacht.<sup>21</sup> Deze lijn signaleerde ik al in een eerdere kroniek in dit tijdschrift.<sup>22</sup>

Nadat het bestuursorgaan het door de Afdeling in een tussenuitspraak vastgestelde gebrek heeft hersteld, kunnen appellanten in hun zienswijzen niet een nieuwe, niet eerder aangedragen beroepsgrond aanvoeren.<sup>23</sup>

### 3.6 Coördinatie

In een uitspraak van 11 juni 2014 overweegt de Afdeling dat de coördinatieverplichting uit de IPPC-richtlijn rechtstreekse werking heeft en dat deze verkeerd in Nederland is geïmplementeerd. In die zaak was een watervergunning aan de orde voor een systeem voor koude- en warmte-opslag (KWO-systeem). Volgens de Afdeling was die vergunning ten onrechte niet gecoördineerd met de Wabo-vergunning. De in artikel 6.27 Waterwet neergelegde coördinatieverplichting was destijds ten onrechte enkele beperkt tot lozen. Bij het KWO-systeem was echter sprake van onttrekken en infiltreren van water wat daarom destijds buiten de coördinatieverplichting viel. Om die reden was de coördinatieverplichting van artikel 7 IPPC-richtlijn – thans RIE – volgens de Afdeling onjuist in de Nederlandse regelgeving geïmplementeerd.<sup>24</sup> Naar aanleiding van deze uitspraak is zowel paragraaf 3.5 van de Wabo als artikel 6.27 van de Waterwet gewijzigd, zodat de coördinatieverplichting niet enkel ziet op lozen, maar in beginsel op alle watervergunningen.<sup>25</sup>

## 4. Omgevingsvergunning voor milieu

### 4.1 Inrichting

Hoewel de hoeveelheid jurisprudentie over de uitleg van het begrip één inrichting de laatste jaren afneemt, is dat onderwerp het afgelopen jaar in rechte nog wel aan de orde geweest. Nog steeds blijkt er in elk geval sprake te moeten zijn van zeggenschap van één (rechts)persoon over alle ac-

tiviteiten om te kunnen spreken van één inrichting in de zin van de Wm. Zo vormt een co-vergistingsinstallatie niet één inrichting met Rixona. Er zijn weliswaar enkele technische en functionele bindingen bijvoorbeeld doordat onder andere Rixona restmateriaal en restwarmte levert aan de co-vergistingsinstallatie en doordat zij beide gebruikmaken van bepaalde gezamenlijke voorzieningen. Uiteindelijk is er geen sprake van één inrichting onder meer omdat Rixona niet investeert in de co-vergistingsinstallatie, de zeggenschap over de co-vergistingsinstallatie berust bij maatschappen en de co-vergistingsinstallatie afzonderlijk kan functioneren van Rixona. Uit onder meer die omstandigheden leidt de Afdeling af dat Rixona en de co-vergistingsinstallatie geen deel uitmaken van dezelfde onderneming waardoor er geen sprake is van één inrichting. Ik neem aan dat de Afdeling hier met “deel uitmaken van dezelfde onderneming” bedoelt te zeggen dat zij niet één inrichting vormen. In de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm wordt immers ook gesproken over eenzelfde onderneming, maar die term vormt geen criterium voor de kwalificatie van één inrichting.<sup>26</sup>

### 4.2 De aanvraag voor een omgevingsvergunning voor milieu

#### 4.2.1 Grondslag van de aanvraag

Sinds mei 2013 mag de grondslag van de aanvraag worden verlaten in het geval een bevoegd gezag de vergunning ambtshalve actualiseert.<sup>27</sup> Vanaf 24 mei 2013 is dit immers met zoveel woorden bepaald in artikel 2.31a Wabo vanwege de implementatie van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE).<sup>28</sup>

Voor alle andere gevallen dan een ambtshalve actualisatie, zoals een oprichtings-, veranderings-, of revisievergunning is het nog steeds vaste jurisprudentie dat de grondslag van de aanvraag niet mag worden verlaten. Dat betekent dat het bevoegd gezag moet beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend.<sup>29</sup> Wanneer precies sprake is van het verlaten van de grondslag van de aanvraag, is al jaren lastig in het algemeen aan te geven. Uit de jurisprudentie bleek bijvoorbeeld al dat geen andere activiteiten mogen worden vergund dan aangevraagd, dat het bevoegd gezag geen andere locatie voor de inrichting mag aanwijzen en dat er niet meer kan worden vergund (bijvoorbeeld ruimere bedrijfstijden, of andere activiteiten dan in de aanvraag genoemd) dan is aangevraagd.<sup>30</sup> De grondslag van de aanvraag mag evenmin worden verlaten als het bevoegd gezag – al dan niet op ver-

20 ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3848, *M en R* 2015/10, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

21 ABRvS 29 februari 2012, nr. 201010089/1/A4, *JB* 2012/89, ECLI:NL:RVS:2012:BV7287, *JM* 2012/58, m.nt. P.M.J. de Haan en *AB* 2013/235, m.nt. B.W.N. de Waard.

22 Zie onder meer mijn vorige overzichtsartikel in dit tijdschrift; 'Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie', *BR* 2012/92, p. 488.

23 ABRvS 29 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5994.

24 ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2120, *AB* 2014/320, m.nt. S. Handgraaf en *M en R* 2015/33, m.nt. A. Collignon en P.M.J.J. Swagemakers.

25 *Stb.* 2014, 581.

26 ABRvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:937.

27 *Kamerstukken II* 2011/12, 33197, nr. 7. *Stb.* 2013, 159. Zie onder meer mijn vorige overzichtsartikel in dit tijdschrift; 'Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie', *BR* 2013/90, p. 508-509.

28 Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

29 O.a. ABRvS 7 juli 2010, *LJN*: BN0485, *JM* 2011/8, m.nt. Bokelaar, *JWM* 2012/2013, p. 20; ABRvS 8 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9752.

30 M.P. Jongma, *De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften* (diss. UU), Deventer 2002, p. 139-151.



zoek – de voorschriften van de vergunning wijzigt. Dat gold onder de Wm al en de Afdeling ziet mijns inziens terecht geen reden om daarover in het kader van de Wabo anders te oordelen. In een uitspraak van 7 mei 2014 waren voorschriften gewijzigd voor een inrichting waar brood- en kunststofafval wordt gedroogd en houtafval wordt verbrand. Dit was op verzoek van een buurtbedrijf gedaan om geurhinder van de inrichting te voorkomen. Volgens de vergunninghouder wordt de grondslag van de aanvraag verlaten, omdat het voorschrift ertoe leidt dat een emissiepunt een meter hoger moet komen dan aanvankelijk vergund en omdat er voor die verhoging een constructietekening en een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan is vereist. In lijn met de redenering van de Rechtbank Limburg in deze zaak<sup>31</sup> oordeelt de Afdeling dat die omstandigheden niet maken dat het voorschrift dusdanig ingrijpend is dat daarmee de grondslag van de vergunningaanvraag wordt verlaten.<sup>32</sup> Met een binnenplanse afwijking van het bestemmingsplan voor een meter verhogen van het emissiepunt lijkt mij inderdaad geen andere inrichting te ontstaan. Mij is overigens geen voorbeeld uit de jurisprudentie ten aanzien van de Wm bekend waarin de Afdeling op vergelijkbare wijze oordeelt.

#### 4.2.2 Niet-technische samenvatting

De aanvraag van een omgevingsvergunning voor milieu moet een niet-technische samenvatting bevatten van de informatie die een dergelijke aanvraag moet bevatten (artikel 4.1 Mor). De betekenis van deze samenvatting is gezien de toelichting bij deze bepaling – die destijds was opgenomen in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer – dat voor een algemeen publiek voldoende inzicht bestaat om zich een oordeel te kunnen vormen over de vergunningaanvraag en de gevolgen die de inrichting voor het milieu zou kunnen hebben. De niet-technische samenvatting hoeft niet per se in één samenhangende samenvatting te zijn beschreven. Dat volgt uit een uitspraak van 14 januari 2015. In die zaak bevat de aanvraag een beschrijving in tabelvorm van, kort weergegeven, de veranderingen van de activiteiten in de inrichting. De milieugevolgen van die veranderingen zijn niet in één samenhangende samenvatting beschreven, maar worden inzichtelijk gemaakt door met name de bij de aanvraag behorende rapporten. Volgens de Afdeling heeft het bevoegd gezag in redelijkheid geoordeeld dat die aanvraag voldoende informatie bevatte om in behandeling te nemen. De aanvraag geeft voor een algemeen publiek voldoende inzicht om zich een oordeel te kunnen vormen over de aanvraag en de gevolgen voor het milieu. Temeer nu de diverse milieugevolgen van de voorgenomen veranderingen op een ook voor het algemene publiek begrijpelijke wijze op een rij zijn gezet in onder meer het ten behoeve van de aanvraag opgestelde m.e.r.-beoordelingsbesluit.<sup>33</sup>

#### 4.3 MER bij milieuvergunningverlening

Zoals bekend zijn de in het Besluit mer 1994 opgenomen drempelwaarden sinds enige tijd indicatief. In zoverre dat als de drempelwaarden niet worden bereikt, moet worden beoordeeld of een m.e.r.-beoordeling moet worden doorlopen voor zover op grond van de selectiecriteria als bedoeld in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn niet kan worden uitgesloten dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben (artikel 2 lid 5 Besluit mer 1994). Dat wordt ook wel de vormvrije m.e.r.-beoordeling genoemd.

Een enkele toename van de feitelijke emissies hoeft in een concreet geval niet te leiden tot een MER-plicht. Dat kan worden afgeleid uit een uitspraak van de Afdeling van 14 januari 2015. De rechtbank had in eerste aanleg geoordeeld dat verweerder niet zou hebben onderkend dat de veranderingen feitelijk zullen leiden tot een hogere geuremissie dan in de eerdere vergunde situatie. De omstandigheid dat ook na de veranderingen zou worden voldaan aan de eerder gestelde grenswaarden voor geuremissie, maakte dat voor de rechtbank niet anders.<sup>34</sup> Volgens de rechtbank is het m.e.r.-beoordelingsbesluit onvoldoende gemotiveerd. Verweerder stelt in hoger beroep dat de toename van feitelijke emissies wel bekend was, maar die omstandigheid gaf voor verweerder volgens de Afdeling terecht geen aanleiding om een MER te eisen. Voorts had verweerder in het besluit na een uitgebreide beschouwing van niet alleen geuraspecten, maar van alle voor deze inrichting relevante (milieu)aspecten, geconcludeerd dat de aard van de effecten van de voorgenomen veranderingen in voldoende mate in beeld zijn en dat er geen bijzondere omstandigheden zijn die leiden tot zodanige nadelige gevolgen voor het milieu dat het maken van een MER toegevoegde waarde zou hebben. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat verweerder niet aldus heeft mogen besluiten.<sup>35</sup>

In het kader van een m.e.r.-beoordeling moet rekening worden gehouden met cumulatieve effecten van andere projecten. Dat vloeit voort uit artikel 4 lid 3 m.e.r.-richtlijn en wordt bevestigd door het Hof van Justitie in een arrest van 11 februari 2015. Bij het bepalen of een project in bijlage II bij de m.e.r.-richtlijn een aanzienlijk milieueffect kan hebben, zijn namelijk de relevante selectiecriteria in bijlage III bij de m.e.r.-richtlijn van belang. Een van de criteria betreft “de cumulatie met andere projecten”. Uit het arrest van het Hof volgt dat het bij cumulatie niet hoeft te gaan om gelijksoortige projecten (in casu ging het om exploratieboringen). Nagegaan moet worden of de milieueffecten van de exploratieboringen wegens effecten van andere projecten groter kunnen zijn dan bij het ontbreken van dergelijke effecten. Voorts volgt uit het arrest dat het cumulatiecriterium niet zo beperkt mag worden uitgelegd dat het enkel gaat om bijvoorbeeld projecten binnen dezelfde gemeente.<sup>36</sup>

31 Rb. Limburg 6 februari 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:BZ1616.

32 ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1619.

33 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:65 *M en R* 2014/95, m.nt. B. Arentz en *JM* 2014/85, m.nt. T. van der Meulen.

34 Rb. Oost-Brabant 8 april 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:1680.

35 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:65.

36 HvJ EU 11 februari 2015, EH C-531/13, *M en R* 2015/73, m.nt. M.A.A. Soppe en *JM* 2015/53, m.nt. Wagenmakers.

#### 4.4 *Het beoordelingskader*

##### 4.4.1 *Redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen*

Op grond van artikel 2.14 lid aanhef, onder a, onder 3° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) betreft het bevoegd gezag, bij de beslissing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor milieu in ieder geval de met betrekking tot de inrichting en het gebied waar de inrichting zal zijn of is gelegen, redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu. De ontwikkeling moet voldoende concreet zijn. Zo is het enkele feit dat een bestemmingsplan iets mogelijk maakt onvoldoende.<sup>37</sup> Een voorbeeld biedt een uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland waar een omgevingsvergunning voor milieu voor een tankstation aan de orde is. In die zaak is ten onrechte een appartementencomplex niet meegenomen in een akoestisch onderzoek terwijl ten tijde van het ontwerpbesluit reeds met de bouw van dit appartementencomplex was begonnen. Dat kwalificeert als een redelijkerwijs te verwachten ontwikkeling. Uiteindelijk overweegt de rechtbank overigens dat het besluit wel voldoende is gemotiveerd, omdat in het akoestisch onderzoek wel een eengezinswoning is meegenomen en het akoestisch verschil klaarblijkelijk verwaarloosbaar klein is.<sup>38</sup> Ik ga ervan uit dat het bestemmingsplan dit bouwplan toestond. Als dat niet het geval is, is immers niet zeker dat sprake is van een redelijkerwijs te verwachten ontwikkeling.<sup>39</sup>

##### 4.4.2 *BBT-conclusies*

Als een veranderingsvergunning is verleend (ex artikel 2.1 lid 1 onder e onder 2 Wabo), dan hoeft er geen BBT-toets met betrekking tot de onderliggende vergunning plaats te vinden. Een voorbeeld biedt een uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2014. In die zaak is een veranderingsvergunning verleend. De eerder verleende oprichtingsvergunning ziet op de opslag van de op- en overslag en het sorteren van niet-gevaarlijke afvalstoffen en de opslag en verbranding van schoon houtafval. De verandering ziet op het toenemen van de opslagcapaciteit van hout, het opslaan van C-hout, vier extra ruimteventilatoren en het verplaatsen van emissiepunten en een extra emissiepunt per drooginstallatie. Appellant betoogt ten onrechte dat de rechtbank heeft miskend dat het bevoegd gezag bij het verlenen van de veranderingsvergunning niet heeft onderzocht of binnen de inrichting BBT ten aanzien van geurhinder zijn toegepast. Volgens de Afdeling dient het bevoegd gezag namelijk, gezien de wettelijke systematiek, alleen de in de aanvraag om de veranderingsvergunning vermelde activiteiten of veranderingen te toetsen aan het wettelijke toetsingskader. Het bevoegd gezag “was derhalve in beginsel niet gehouden in het kader van de verlening van de veranderingsvergunning onderzoek te verrichten naar de vraag of ook het bestaande, eerder vergunde deel van de inrichting, aan het vereiste van

de beste beschikbare technieken voldoet”, aldus de Afdeling. Mij is niet duidelijk wat de Afdeling hier bedoelt met “in beginsel”. Betreft dat een algemene uitzondering op de regel dat bij een veranderingsvergunning alleen de verandering aan het toetsingskader hoeft te worden getoetst, of betreft het een uitzondering voor een concreet geval dat een verandering gevolgen kan hebben voor een onderliggende vergunning waardoor ook het eerder vergunde deel moet worden getoetst? Ik vermoed dat dat laatste het geval is.<sup>40</sup> Volledigheidshalve merk ik op dat, zoals de rechtbank in eerste aanleg terecht overweegt, er uiteraard wel de mogelijkheid bestaat voor het bevoegd gezag om de voorschriften van de onderliggende vergunning met toepassing van de artikelen 2.31-2.33 Wabo te wijzigen of in te trekken voor zover daartoe volgens het bevoegd gezag aanleiding bestaat.<sup>41</sup> Overigens overwoog de Afdeling eerder ten aanzien van de beroepsgrond dat het gedeelte dat niet verandert niet conform BBT is, dat dat geen beroepsgrond is die betrekking heeft op de activiteit waarop het bestreden besluit ziet en daarom niet kan slagen.<sup>42</sup>

##### 4.4.3 *Naleefbaarheid, split-view en paragraaf 5.1 Activiteitenbesluit milieubeheer*

Bij het stellen van voorschriften, zoals emissiegrenswaarden, kan het ook relevant zijn om te kijken naar een split-view van een BBT-document en nog inwerking tredende voorschriften van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat blijkt met zoveel woorden uit een uitspraak van de Afdeling van 13 augustus 2014. In die zaak heeft het bevoegd gezag de vergunning van Tata Steel gewijzigd. Hoewel de uitspraak is gewezen onder de Wm is de uitspraak overkort relevant onder de Wabo. Uit de uitspraak blijkt overigens dat er aan deze uitspraak een lange voorgeschiedenis vooraf gaat. De voorschriften die zien op ketels 24 en 41 zijn namelijk al sinds 2008 diverse malen in rechte aan de orde geweest. Zo ook in de zaak die leidt tot de uitspraak van 13 augustus 2014. Tata Steel betoogt dat de gestelde grenswaarden voor stikstofoxiden (Nox) voor ketel 24 niet naleefbaar zijn. Volgens Tata Steel leidt het gebruik van procesgassen die vrijkomen tijdens normale bedrijfsvoering tot een hogere Noxemissie waardoor de gestelde grenswaarden niet naleefbaar zijn. Het bevoegd gezag betwist dat en stelt dat er voorzieningen en maatregelen kunnen worden getroffen waardoor de grenswaarden wel naleefbaar zijn. Nu het bevoegd gezag de naleefbaarheid niet aan de hand van nader onderzoek aannemelijk heeft gemaakt, is het besluit volgens de Afdeling in zoverre niet zorgvuldig voorbereid. In een overweging ten overvloede stelt de Afdeling vervolgens dat het bevoegd gezag bij het nieuw te nemen besluit moet nagaan welke grenswaarden als BBT kunnen worden aangemerkt. Daarbij kan het bevoegd gezag onder meer rekening houden met de zogenoemde split-view van het BREF document Large Combustion Plants en paragraaf 5.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voor zover mij bekend is

37 Bijvoorbeeld ABRvS 16 december 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BK6743, JWM 2013/2014, p. 349 en JM 2010/7, m.nt. Arentz.

38 Rb. Noord-Holland 29 december 2014, ECLI:NL:RBNHO:2014:12283.

39 Zie bijvoorbeeld ABRvS 18 september 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE7724, JWM 2013/2014, p. 347.

40 ABRvS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1865, *Men R* 2015/4, m.nt. B. Arentz en JM 2014/86, m.nt. T. van der Meulen.

41 Rb. Limburg 18 maart 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:CA1121.

42 ABRvS 11 juli 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA9277, JWM 2013/2014, p. 128.

dit de tweede keer<sup>43</sup> dat de Afdeling expliciet naar een split-view verwijst.<sup>44</sup> Voor de goede orde merk ik op dat thans BREF-conclusies bepalend zijn voor het vaststellen van de BBT (artikel 5.4 Bor jo. paragraaf 9.2 Mor).

#### 4.5 **Veranderingen: veranderingsvergunning, wijzigen of intrekken van een vergunning en een revisievergunning**

Als er binnen een bedrijf feitelijk een verandering zal gaan plaatsvinden, moet de exploitant nagaan welk van de volgende juridische regimes van toepassing is:

- i) niets doen, omdat de verandering binnen de vergunning past (artikel 2.4 lid 1 Bor);
- ii) een vergunningverleningsprocedure van acht weken volgen, omdat sprake is van een milieuneutrale wijziging (artikel 3.10 lid 3 Wabo);
- iii) een melding doen voor zover de verandering onder het Activiteitenbesluit milieubeheer valt;
- iv) een omgevingsvergunning beperkte milieutoets aanvragen als de activiteit valt onder 2.2a Bor (OBM);
- v) een veranderingsvergunning aanvragen (26 weken), omdat geen revisievergunning nodig is (artikel 2.1 lid 1 onder e onder 2a Wabo);
- vi) een revisievergunning aanvragen, omdat daartoe reden bestaat bijvoorbeeld omdat sprake is van een onoverzichtelijk vergunningenbestand (artikel 2.6 Wabo).

Uit jurisprudentie blijkt dat het nog niet zo eenvoudig is om in een concreet geval uit te maken welk regime van toepassing is.

Ad iii) Als activiteiten die onder het Activiteitenbesluit milieubeheer vallen veranderen, dan moet voor de verandering - behalve als het gaat om een type A-inrichting - een melding worden gedaan op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer (artikel 1.10 en 1.10a Activiteitenbesluit milieubeheer jo. artikel 8.41 Wm). Als die inrichting ook een vergunning heeft (dit zijn de zogenaamde C-inrichtingen) en de verandering niet binnen de vergunning past, dan moet naast de melding ook een veranderingsvergunning worden aangevraagd. De verandering kan niet worden doorgevoerd met enkel de melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer. Dat blijkt met zoveel woorden uit een uitspraak van de Afdeling van 30 juli 2014. In die zaak was een melding gedaan voor een nieuwe loods en een gewijzigde ligging van voersilo's. De vigerende vergunning stond die verandering echter niet toe, omdat de inrichting op grond van die vergunning in werking moet zijn conform de aanvraag. Op de bij de aanvraag behorende tekening stond de nieuwe loods niet. De Afdeling gaat in die uitspraak in op

de vraag wat de betekenis is van een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer voor een verleende revisievergunning. De Afdeling overweegt dat de omstandigheid dat de normstelling voor bepaalde milieugevolgen van bepaalde activiteiten in vergunningplichtige inrichtingen is vervat in het Activiteitenbesluit milieubeheer, onverlet laat dat een wijziging van een vergunningplichtige inrichting moet worden verwerkt in de voor die inrichting geldende vergunning. Het doen van een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer is daarvoor niet voldoende, want een dergelijke melding kan de vergunning niet wijzigen, aldus de Afdeling. Dit is in lijn met de onder de Wm gewezen jurisprudentie over de "voorloper" van artikel 8.19 Wm oud waaruit bleek dat een melding een vergunning niet wijzigt.<sup>45</sup> Overigens had het bevoegd gezag, zoals de Afdeling terecht opmerkt, door een wijziging van de vergunning op grond van 8.24 Wm (wijzigingen op verzoek vergunninghouder; thans artikel 2.31 lid 2 Wabo) kunnen bepalen dat de nieuwe tekening van de inrichting en het nieuwe akoestisch rapport die bij de melding waren gevoegd deel uitmaken van de vergunning en in de plaats komen van de oude tekening en het oude akoestisch rapport.<sup>46</sup> Deze uitspraak laat zien dat het er voor de bedrijven die zowel onder het Activiteitenbesluit milieubeheer als onder de vergunningplicht vallen (de C-inrichtingen) niet eenvoudiger op is geworden. De bedrijven moeten niet alleen conform de vergunning en het Activiteitenbesluit milieubeheer handelen (voor zover zij daaronder vallen), maar bij elke wijziging moeten zij ook nagaan of die wijziging meldingsplichtig en/of vergunningsplichtig is.

Ad v) Een veranderingsvergunning kan alleen worden verleend als er al een oprichtingsvergunning vigeert. Dat was al vaste jurisprudentie en is bevestigd in een uitspraak van 8 april 2015. In de desbetreffende zaak is een veranderingsvergunning verleend voor een afvalstoffeninrichting. Volgens de Afdeling is de onderliggende vergunning uit 1993 echter vervallen door het verstrijken van de termijn, zodat er geen vergunning meer vigeert waardoor geen veranderingsvergunning kon worden verleend doch een oprichtingsvergunning. De omstandigheid dat er op grond van de vervallen vergunning nog enkele voorschriften gelding hadden maakt volgens de afdeling niet dat de onderliggende vergunning niet is vervallen.<sup>47</sup> Voor de goede orde merk ik op dat een vergunning voor een afvalstoffeninrichting onder de Wm altijd slechts gelding had voor tien jaar (artikel 8.17 Wm (oud)). Volgens het overgangsrecht Wabo wordt een dergelijke vergunning aangemerkt als een omgevingsvergunning die niet meer voor bepaalde tijd geldt (artikel 1.2 lid 5 IWabo). De vergunning in de hiervoor gesignaleerde uitspraak was al vervallen voordat de Wabo in werking trad, waardoor dit overgangsrecht niet op deze zaak van toepassing is. In de uitspraak is dit aspect overigens niet expliciet aan de orde.

43 ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3940, AB 2012/245, m.nt. L.A.J. Spaans en ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2643, M en R 2008/73, m.nt. M.M. Kaajan.

44 ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3009. Zie hierover Anna Collignon in haar blogbericht op [www.stibbeblog.nl/environment-and-planning/emissiegrenswaarde-voor-vergunning-ook-kijken-naar-ingebrachte-split-view-in-bref/](http://www.stibbeblog.nl/environment-and-planning/emissiegrenswaarde-voor-vergunning-ook-kijken-naar-ingebrachte-split-view-in-bref/).

45 Bijv. ABRvS 21 augustus 2002, AB 2003/28 m.nt. F.C.M.A. Michiels.

46 ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2823, M en R 2014/142, m.nt. J.H.G. van den Broek.

47 ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1107.

Ad vi) Als een veranderingsvergunning wordt aangevraagd, dan kan het bevoegd gezag een revisievergunning verlangen als voor die inrichting al een of meer omgevingsvergunningen voor milieu zijn verleend. Het bevoegd gezag kan dat uit eigen beweging doen of op verzoek (van bijvoorbeeld aanvrager of een derde-belanghebbende). Als het bevoegd gezag heeft bepaald dat een revisievergunning moet worden aangevraagd, dan laat het aanvragen om een vergunning voor de betrokken verandering van de inrichting of van de werking daarvan, die geen betrekking hebben op een revisievergunning buiten behandeling.

De wetgever heeft aangegeven dat het bevoegd gezag een revisievergunning moet verlangen als een vergunning voor een inrichting in verschillende stukken te vinden is en het vergunningenbestand na verloop van tijd daarmee onoverzichtelijk wordt. Dit vergunningenbestand moet worden gereviseerd in één stuk dat interne samenhang vertoont.<sup>48</sup> De wetgever vond het niet doenlijk in de wet verdere criteria te geven voor het mogen eisen van een revisievergunning. Volgens de wetgever is dat namelijk iets dat bij uitstek afhangt van de concrete omstandigheden van het geval. Wel heeft de wetgever dienaangaande de volgende aanwijzingen gegeven.

- In de eerste plaats zal het aantal eerder verleende vergunningen en gedane meldingen vaak een rol spelen, maar dit hoeft niet altijd bepalend te zijn.
- In de tweede plaats kunnen enkele ingrijpende veranderingsvergunningen een onoverzichtelijker situatie bewerkstelligen dan een groot aantal identieke wijzigingen.
- In de derde plaats kan ook het tijdsverloop sinds de eerste vergunningen bij de beoordeling of het tijd wordt voor een revisievergunning een rol spelen, aldus de wetgever.<sup>49</sup>

Uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat het bevoegd gezag ruimte heeft bij het gebruikmaken van de bevoegdheid om een revisievergunning te verlangen indien een veranderingsvergunning is aangevraagd. Die ruimte wordt aangemerkt als beleidsvrijheid.<sup>50</sup> Dat betekent dat de rechter toetst of het bevoegd gezag in redelijkheid heeft besloten om een revisievergunning te eisen of om daarvan af te zien.<sup>51</sup> De ruimte die het bevoegd gezag heeft, is door de wetgever begrensd. Volgens de wetgever is het verlangen van een revisievergunning immers noodzakelijk als er sprake is van een onoverzichtelijk vergunningenbestand.<sup>52</sup>

In zoverre is de uitspraak die de Afdeling op 31 december 2014 wees, in lijn met de wetsgeschiedenis en eerder gewezen jurisprudentie. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat het huidige vergunningenbestand dermate onoverzichtelijk is dat een goede beoordeling van de aanvraag in samenhang met de voorgaande vergunningen en meldingen niet mogelijk is zodat het bevoegd gezag in redelijkheid een revisievergunning heeft verlangd. De omstandigheid dat een verandering milieuneutraal is, maakt dat niet anders. Zo overweegt de Afdeling mijns inziens terecht in die uitspraak.<sup>53,54</sup>

Uit een uitspraak van de Afdeling van 14 januari 2015 volgt mijns inziens terecht dat de omstandigheid dat een deel van de inrichting waarop de gevraagde veranderingsvergunning geen betrekking heeft niet de beste beschikbare technieken worden toegepast, geen aanleiding geeft om een revisievergunning te verlangen. Deze omstandigheid brengt immers niet mee dat bij verlening van de veranderingsvergunning een onoverzichtelijk vergunningenbestand zou bestaan. Evenmin brengt de omstandigheid dat bij een veranderingsvergunning een voorschrift wordt gesteld dat voor de gehele inrichting geldt (op grond van artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b Wabo), mee dat een onoverzichtelijk vergunningenbestand ontstaat.<sup>55</sup> Overigens lijkt er mij in dat geval wel sprake te zijn van een actualisatieplicht. Zeker als het een IPPC-installatie betreft.

#### 4.6 Bepaalde milieuaspecten afzonderlijk bezien

##### 4.6.1 Geluid<sup>56</sup>

Hierna worden diverse uitspraken gesignaleerd waarin verschillende geluidsaspecten aan de orde zijn.

Bij geluid wordt onderscheid gemaakt tussen de representatieve geluidssituatie en de niet-representatieve geluidssituatie. Op grond van bijvoorbeeld de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening mag er voor niet-representatieve geluidssituatie een ontheffing worden verleend voor maximaal 12 dagen per jaar. Uit een uitspraak van 13 augustus 2014 blijkt dat de omstandigheid dat in een eerdere uitspraak crosswedstrijden niet mochten worden uitgezonderd van de representatieve bedrijfssituatie niet betekent dat die crosswedstrijden in een ander geval ook niet daarvan mogen worden uitgezonderd.<sup>57</sup>

48 Kamerstukken II 1990/91, 21087, nr. 3, p. 31.

49 Kamerstukken II 1990/91, 21087, nr. 13, p. 30.

50 ABRvS 20 februari 2001, AB 2001/208 m.nt. M.P. Jongma – ECLI:NL:RVS:2001:AN6700; ABRvS 21 november 2007, 200700553/1, ECLI:NL:RVS:2007:BB8393, AB 2008/188 m.nt. M.P. Jongma en M en R 2008, afl. 2, 10K.

51 ABRvS 7 juni 2006, 200509726/1, ECLI:NL:RVS:2006:AX7026, M en R 2006, 48K.

52 Kamerstukken II 1990/91, 21087, nr. 13, p. 30.

53 ABRvS 31 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4752, AB 2015/71, m.nt. W.R. Van der Velde en M en R 2015/43, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

54 Een aantal jaren geleden heb ik bezien in hoeverre de Afdeling het oordeel van het bevoegd gezag ter zake volgt. Destijds waren mij geen uitspraken bekend waarin de Afdeling niet het oordeel van het bevoegd gezag volgde. Voor zover mij bekend is dit nog steeds een bestendige lijn, V.M.Y. van 't Lam, De (deel)revisievergunning in de Wm, *Nieuwsbrief StaB* 2008/4, p. 8-13, i.h.b. p. 10.

55 ABRvS 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:65.

56 Zie voor een uitvoerige bespreking van jurisprudentie ten aanzien van het aspect geluid J.H. Geerdink, Actualiteiten geluid: twee jaar jurisprudentie SWUNG-1, *TO* 2014 nr.3/4, p. 125-138.

57 ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3038.



Dat een inrichting gelegen is in een gebied dat in de provinciale milieuvordering is aangewezen als stiltegebied staat niet aan de rechtmatigheid in de weg. Dat blijkt met zoveel woorden uit een uitspraak van 15 oktober 2014. In hoger beroep werd tevergeefs aangevoerd dat de rechtbank ten onrechte voorbij was gegaan aan de omstandigheid dat de inrichting in een stiltegebied is gelegen. Die omstandigheid staat volgens de Afdeling echter niet aan de rechtmatigheid van het besluit in de weg. Voorts had appelland niet onderbouwd waarom het bevoegd gezag ondanks aanvullende geluidsgrenswaarden onvoldoende rekening heeft gehouden met de situering van de inrichting in het stiltegebied.<sup>58</sup>

Als er een ten hoogste toelaatbare geluidsbelasting wordt vastgesteld voor de gevel van woningen vanwege een spoorweg waarbij ook maatregelen worden opgelegd (op grond van artikel 4.23 Bgh), dan is de staatssecretaris niet bevoegd om andere maatregelen vast te stellen dan genoemd in het door het college van burgemeester en wethouders ingediende saneringsprogramma. De staatssecretaris moet het door het college van burgemeester en wethouders ingediende saneringsprogramma beoordelen en kan het programma of onderdelen daarvan terugleggen bij indiener.<sup>59</sup>

Vanwege SWUNG (Samen Werken in de Uitvoering van Nieuw Geluidbeleid) gelden er langs rijkswegen en hoofdspoorwegen geluidproductieplafonds (hoofdstuk 11 Wm). Voor geluidproductieplafonds gelden geen maximumnormen. Zij kunnen in beginsel elke hoogte hebben. Voor bestaande hoofd(spoor)wegen zijn de waarden van de plafonds vastgesteld op de heersende waarde van de geluidproductie vermeerderd met 1,5 dB. Dit wordt in de memorie van toelichting 'werkruimte' genoemd. Die werkruimte is bedoeld om fluctuaties in de verkeersomvang op te vangen en om de beheerder bij groei van verkeer gelegenheid te geven om geluidbeperkende maatregelen voor te bereiden. Via de werkruimte wordt zodoende voorkomen dat de geluidproductieplafonds meteen na invoering zouden worden overschreden, aldus de memorie van toelichting.<sup>60</sup> Over die werkruimte bestond verschil van mening. Volgens de Rechtbank Rotterdam mag van die werkruimte niet structureel gebruik worden gemaakt. De werkruimte is volgens de rechtbank bedoeld voor tijdelijkheid. De rechtbank leidt dat af uit de memorie van toelichting. Volgens de rechtbank mag die ruimte zodoende niet worden gebruikt voor de verhoging van de maximumsnelheid.<sup>61</sup> De Afdeling overweegt echter dat de werkruimte van 1.5 dB (11.45 Wm) voor geluidproductieplafonds niet slechts is bedoeld voor tijdelijkheid. Die ruimte mag zodoende wel worden gebruikt voor de verhoging van de maximumsnelheid. Volgens de Afdeling kan niet uit de wet of uit de wetsgeschiedenis worden afgeleid dat de werkruimte is bedoeld voor tijdelijkheid, of

dat deze werkruimte slechts mag worden benut voor de in de memorie van toelichting vermelde gevallen, aldus de Afdeling.<sup>62</sup> In de memorie van toelichting staat weliswaar letterlijk dat de werkruimte van de beheerder niet mag leiden tot structurele toename van geluidbelastingen<sup>63</sup>, maar daaruit moet volgens de Afdeling niet worden afgeleid dat de ruimte niet mag worden gebruikt voor een structurele maatregel.

Of sprake is van onduidelbare geluidhinder moet niet alleen aan de hand van de spraakverstaanbaarheid worden beoordeeld, dat blijkt met zoveel woorden uit een uitspraak van de Rechtbank Zwolle. In die zaak is een omgevingsvergunning voor een festival aan de orde. Volgens de rechtbank veroorzaakt het festival ontoelaatbaar veel geluidsoverlast voor omwonenden. Voor evenementen die niet kwalificeren als inrichting bestaan geen landelijk geldende geluidsnormen. Volgens de rechtbank maakt het lokale gezag een afweging met betrekking tot het geluidsniveau dat aanvaardbaar is dat de rechtbank slechts marginaal toetst. Er mag evenwel geen sprake zijn van onduidelbare hinder voor belanghebbenden die in de directe omgeving wonen. Wat onduidelbaar is, is lastig vast te stellen. De rechtbank heeft de StAB om advies gevraagd. Volgens de StAB kan naar huidige wetenschappelijke inzichten geen duidelijke grens worden getrokken vanaf wanneer hinder onduidelbaar is. Wel kan worden bepaald wanneer de spraakverstaanbaarheid wordt verstoord. Volgens de rechtbank moet niet alleen naar spraakverstaanbaarheid worden gekeken, maar ook naar de duur van de geluidhinder en de intensiteit van het geluid.<sup>64</sup>

#### 4.6.2 *Onderdeel van het toetsingskader? Gezondheidsrisico's, besmettelijke dierziekten en verkeersveiligheid*

De Afdeling overweegt veelal dat de bestrijding van dierziekten primair is geregeld in andere wetgeving dan de Wabo en dat er bij vergunningverlening ruimte is voor een aanvullende toets. Een voorbeeld daarvan biedt een uitspraak van 30 juli 2014 waarin een revisievergunning is verleend voor een veehouderij. Appelland vreest voor verspreiding van besmettelijke dierziekten. In casu slaagt deze beroepsgrond niet, omdat niet is onderbouwd waarom het in werking hebben van deze inrichting daadwerkelijk tot verspreiding van dierziekten zal leiden. Een overgelegde notitie met een overzicht van overdraagbare dierziekten biedt deze onderbouwing niet.<sup>65</sup> Aldus moet de vrees voor besmettelijke dierziekten wel voldoende zijn onderbouwd. Terzijde merk ik op dat mij niet duidelijk is waarom de Afdeling in dit soort zaken de ene keer wel en de andere keer niet overweegt dat sprake is van een "aanvullende toets" waarbij mij evenmin duidelijk is wat die "aanvullende toets" in-

58 ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3726, AB 2014/441, m.nt. W.R. van der Velde, JM 2014/155, m.nt. A. Wagemakers en JM 2014/153, m.nt. P.B. Bokelaar.

59 ABRvS 12 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4034.

60 Kamerstukken II 2009/10, 32252, nr. 3, p. 24.

61 Rb. Rotterdam, 21 november 2012, ECLI:NL:RBROT:2013:9074 (r.o. 6).

62 ABRvS 29 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3877, JM 2014/150, m.nt. F. Arents.

63 Kamerstukken II 2009/10, 32252, nr. 3, blz. 22-25.

64 Rb. Zwolle 5 december 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:6440.

65 ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2890.

houdt. Eerder is immers gebleken dat een aanvullende toets ook kan leiden tot een weigering van de vergunning.<sup>66</sup>

Voor zover mij bekend overweegt de Afdeling sinds 2012 ten aanzien van volksgezondheid niet meer dat sprake is van een aanvullende toets, maar stelt de Afdeling dat als door het inwerking zijn van een inrichting risico's voor de volksgezondheid kunnen ontstaan, dat deze risico's dan gelet op artikel 1.1 lid 2 aanhef en onder a Wm als gevolg voor het milieu bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken. Ook in die omstandigheid moet voldoende worden onderbouwd waarom gezondheidsrisico's in dit specifieke geval nopen tot nadere voorschriften of beperkingen of tot weigering van de vergunning.<sup>67</sup> In zoverre lijkt de wijze van beoordeling van de beroepsgrond met betrekking tot de "volksgezondheid" niet anders dan "de besmettelijke dierziekten". Een voorbeeld van een uitspraak waarin de volksgezondheid aan de orde is, biedt een uitspraak van de Afdeling van 15 oktober 2014. De beroepsgrond dat wordt gevreesd voor gezondheidsrisico's voor omwonenden van een akkerbouwbedrijf en vleeskuikenhouderij slaagt niet, omdat niet voldoende is onderbouwd waarom gezondheidsrisico's in dit specifieke geval nopen tot nadere voorschriften of beperkingen of tot weigering van de vergunning.<sup>68</sup> Een enkele verwijzing naar algemene wetenschappelijke inzichten is niet voldoende.<sup>69</sup>

Verkeersveiligheid is geen te beschermen belang in het kader van de Wabo.<sup>70</sup> Eerder had de Afdeling dat al overwogen ten aanzien van de Wet milieubeheer.<sup>71</sup> Volledigheidshalve merk ik op dat de Afdeling sinds 2013 het belang van het voorkomen of beperken van parkeer- en verkeershinder niet meer aanmerkt als het belang van de bescherming van het milieu in de zin van artikel 8.10 en 8.11 Wm (thans: 2.14 en 2.22 Wabo en artikel 5.3 Bor). Sindsdien kunnen de gevolgen van het in werking zijn van de inrichting met betrekking tot het voorkomen of beperken van parkeer- en verkeershinder geen aanleiding meer vormen voor het bevoegd gezag om de gevraagde vergunning te weigeren of om daaraan voorschriften te verbinden.<sup>72</sup>

De conclusie lijkt dat zolang ten aanzien een bepaald aspect niet expliciet is geoordeeld dat dat aspect niet (meer) kwalificeert als het belang van de bescherming van het milieu,

dat dan in het kader van vergunningverlening dat aspect wel degelijk van belang is zolang voldoende is onderbouwd waarom het desbetreffende belang in een concrete zaak relevant is.

#### 4.6.3 Afvalstof

Het afvalstoffenbegrip levert elke kroniekperiode weer interessante uitspraken op. In mijn vorige kroniek signaleerde ik het Shell-arrest van het Europese Hof van Justitie van 12 december 2013 waarin een uitzondering wordt gemaakt ten aanzien van het begrip afvalstof vanwege het retourneren van de stof die niet voldoet aan de verwachtingen (non-conform). Een Belgische klant had de stof, non-conforme ULSD, aan Shell geretourneerd met het oog op terugbetaling van de aankoopprijs krachtens de koopovereenkomst. Onder die omstandigheden was volgens het Hof geen sprake van afvalstof.<sup>73</sup>

In een uitspraak van 11 juni 2014 verwijst de Afdeling naar het Shell-arrest. De Afdeling vat eerst samen op welke wijze moet worden bepaald wanneer er sprake is van afvalstof. De Afdeling stelt daarin dat de kwalificatie als afvalstof volgens vaste rechtspraak vooral afhangt van het gedrag van de houder en van de betekenis van de uitdrukking "zich ontdoen van". Uit de doelstelling van Richtlijn 2006/12/EG betreffende afvalstoffen (thans: richtlijn 2008/98/EG) en uit artikel 191, tweede lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie volgt dat "het zich ontdoen van" niet restrictief mag worden uitgelegd. De vraag of werkelijk sprake is van een afvalstof moet worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden, rekening houdend met de doelstelling van deze richtlijn en in die voege dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid ervan, aldus de Afdeling. In deze zaak was de vraag aan de orde of het storten van stenen in de Noordzee kwalificeerde als het zich ontdoen van afvalstoffen in de zin van de Waterwet. Terzijde merk ik op dat volgens de Afdeling de rechtbank ten onrechte vooral had gekeken naar het Londen Protocol dat in artikel 6.3 Waterwet is geïmplementeerd. Ingevolge artikel 6.3 Waterwet is het verboden zich zonder vergunning van stoffen te ontdoen door deze vanuit een vaartuig in zee te brengen. Volgens de Afdeling laat de omstandigheid dat artikel 6.3 Waterwet is bedoeld ter uitvoering van onder meer het Londen Protocol onverlet dat voor de toepasselijkheid van artikel 6.3 Waterwet ook naar artikel 6.1 Waterwet moet worden gekeken waar is bepaald wat onder 'stoffen' moet worden verstaan. Zo is een afvalstof een 'stof'. Voor de uitleg van afvalstof is de algemene definitie van artikel 1.1 lid 1 Wm van belang. In casu moest worden nagegaan of er sprake was van afvalstoffen. Greenpeace had namelijk stenen met daar aan bevestigd zeepaarden in de Noordzee neergelegd als een protestactie tegen het uitblijven van bescherming van de Klaverbank; een ecologisch waardevol gebied. Vervolgens was er een last onder dwangsom opge-

66 ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4396, JM 2013/24, m.nt. P.B. Bokelaar en *Nieuwsbrief StAB* 2013/10, m.nt. Valérie van 't Lam.

67 Zie onder meer mijn vorige overzichtsartikel in dit tijdschrift; 'Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie', *BR* 2012/94, p. 494.

68 ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3726, AB 2014/441, m.nt. W.R. Van der Velde, *JM* 2014/155, m.nt. A. Wagenmakers en *JM* 2014/153, m.nt. P.B. Bokelaar.

69 Rb. Oost-Brabant 17 oktober 2014, ECLI:NL:RBOBR:2014:6305.

70 Rb. Overijssel 25 november 2014, ECLI:NL:RBOVE:2014:6221; ABRvS 21 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1796.

71 ABRvS 3 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ7577, AB 2013/228, m.nt. V.M.Y. van 't Lam. ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2095, *M en R* 2013/114, m.nt. A. Collignon.

72 Zie onder meer mijn vorige overzichtsartikel in dit tijdschrift; 'Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie', *BR* 2013/90, p. 517.

73 HvJ EU 12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, ECLI:NL:XX:2013:283, AB 2014/114, m.nt. E. Dans en G.A. van der Veen; *M en R* 2014/3, m.nt. S.W. Boot en B.J.W. Walraven.

legd, omdat Greenpeace zich zou ontdoen van afvalstoffen waardoor Greenpeace artikel 6.3 aanhef en onder a van de Waterwet zou overtreden. Volgens de Afdeling is er evenwel geen sprake van een overtreding van de Waterwet nu het storten van grote stenen in de Noordzee niet is aan te merken als zich ontdoen van afvalstoffen. De Afdeling is van oordeel dat in dit geval de aard van de materialen (natuurlijke Scandinavische stenen) die Greenpeace ter plaatse van de Klaverbank heeft laten afzinken, het exact doorgeven van de locatie waar deze materialen afgezonken zijn (de GPS-locaties zijn aan de Kustwacht doorgegeven), alsmede het duidelijk door Greenpeace kenbaar gemaakte doel van deze activiteit, omstandigheden zijn, rekening houdend met de doelstelling van de genoemde richtlijn, op grond waarvan niet kan worden geoordeeld dat Greenpeace zich van de stenen en de houten zeepaarden heeft ontdaan als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Wm zodat de stenen en houten zeepaarden niet kunnen worden aangemerkt als afvalstoffen.<sup>74</sup>

Een afvalstof kan ophouden afvalstof te zijn. Daarover wees de Afdeling een drietal zaken op 19 november 2014 ten aanzien van North Refinery.<sup>75</sup> In die zaken was het bezwaar van de staatssecretaris aan de orde tegen een voorgenomen overbrenging van afvalstoffen onder de EVOA. In de eerste plaats is vermeldingswaardig dat de Afdeling overweegt dat de staatssecretaris ook zonder uitdrukkelijke grondslag in de EVOA bevoegd is om bezwaar tegen een overbrenging te maken wanneer op het kennisgevingformulier volgens de staatssecretaris een verkeerde handeling is genoemd. De Afdeling verwijst in dit verband naar een arrest van het Hof van Justitie van 27 februari 2002.<sup>76</sup> In dit geval was de staatssecretaris van mening dat er ten onrechte was ingevuld dat er sprake was van een R9 handeling (herraffinage van olie en ander hergebruik van olie) in plaats van een R12 handeling (uitwisseling van afvalstoffen voor een van de onder R1-R11 genoemde handelingen). Een tweede te signaleren element betreft het feit dat er volgens de Afdeling geen sprake meer is van een afvalstof als bedoeld in richtlijn 2008/98/EG. Artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008 bepaalt wanneer een afvalstof ophoudt een afvalstof te zijn. De afvalstoffen moeten een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die op Europees niveau zijn opgesteld. Op communautair niveau zijn nog geen criteria opgesteld die zien op fluxolie. Daarom moet de nationale rechter per geval beslissen of afvalstoffen niet langer afvalstoffen zijn, zo leidt de Afdeling af uit een arrest van het Hof van Justitie van 7 maart 2013.<sup>77</sup> Vol-

gens de Afdeling is de fluxolie geen last voor North Refinery waarvan zij voornemens is zich te ontdoen. North Refinery produceert deze stof juist welbewust om deze onder economisch gunstige omstandigheden te verhandelen. Het risico dat North Refinery zich van de fluxolie zal ontdoen door deze stof onbeheerd achter te laten, ongecontroleerd te lozen of te verwijderen, moet dan ook als verwaarloosbaar worden aangemerkt. Verder moet worden geconcludeerd dat de fluxolie zonder bijzondere handelingen als reductiemiddel in de staalindustrie kan worden ingezet en daar ook daadwerkelijk wordt ingezet, en dat deze inzet wat milieugevolgen betreft vergelijkbaar is met de inzet van andere als reductiemiddel gebruikte stoffen. De conclusie van de Afdeling is daarom dat de fluxolie niet kan worden aangemerkt als een afvalstof. De bij North Refinery geproduceerde fluxolie is daarom geen afvalstof als bedoeld in richtlijn 2008/98/EG. De staatssecretaris heeft zijn bezwaar ten onrechte gebaseerd op de opvatting dat deze fluxolie wel een afvalstof is, aldus de Afdeling. Douma stelt in zijn annotatie bij een van deze zaken de vraag of geen prejudiciële vragen hadden moeten worden gesteld.<sup>78</sup> Onder verwijzing naar een arrest van het Europese Hof van 6 oktober 1982<sup>79</sup> waarin het Hof overweegt dat een hoogste nationale rechter niet verplicht is prejudiciële vragen te stellen wanneer de opgeworpen vraag kan worden beantwoord aan de hand van reeds bestaande rechtspraak stelt de Afdeling dat de vraag of de bij North Refinery geproduceerde fluxolie een afvalstof is aan de hand van de rechtspraak van het Hof kan worden beantwoord. Daarom ziet de Afdeling geen aanleiding om prejudiciële vragen te stellen.<sup>80</sup>

In de Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen wordt in bijlage I een onderscheid gemaakt tussen verwijderingshandeling en nuttige toepassing. Een handeling kan niet tegelijkertijd als een verwijderingshandeling en een nuttige toepassing kwalificeren. Dat volgt met zoveel woorden uit een uitspraak van de Afdeling van 10 december 2014 onder verwijzing naar een arrest van het Hof van Justitie en een uitspraak van de Afdeling uit 2003.<sup>81,82</sup>

## 5. Bestuursrechtelijke handhaving

### 5.1 Overtreder

Ingevolge artikel 5:1 lid 2 Awb is de overtreder degene die de overtreding pleegt of medepleegt. De Afdeling hanteert in dat verband al sinds enige tijd de volgende standaardoverweging:

“De overtreder is degene die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk schendt. De Afdeling overweegt dat dat in de eerste plaats degene is die de

74 ABRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2089, JM 2014/87, m.nt. Van der Meulen, AB 2014/352, m.nt. S. Handgraaf, M en R 2014/139, m.nt. J.J.H. van Kempen.

75 ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4130, JM 2015/1, m.nt. Y. Flietstra en M en R 2015/25, m.nt. W. Th. Douma; ECLI:NL:RVS:2014:4149, JM 2015/2, m.nt. Y. Flietstra en M en R 2015/24, m.nt. W. Th. Douma; ECLI:NL:RVS:2014:4145, M en R 2015/25, m.nt. W. Th. Douma, JM 2015/1, m.nt. Y. Flietstra.

76 HvJ EU 27 februari 2002, C-6/00, Abfall Service AG, ECLI:EU:C:2002:121, met name punt 35-47.

77 HvJ EU 7 maart 2013, C-358/11, ECLI:EU:C:2013:142, punt 55 en 56.

78 ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4130, M en R 2015/25, m.nt. W. Th. Douma en JM 2015/1, m.nt. Y. Flietstra.

79 6 oktober 1982, 283/81, CILFIT, ECLI:EU:C:1982:335.

80 ABRvS 19 november 2014, 201308856/1/A4.

81 HvJ EU 27 februari 2003 in de gevoegde zaken C-307/00-C-311/00.

82 ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4531, JM 2015/15, m.nt. T. van der Meulen en G.A.J.M. Hoevenaars en M en R 2015/50, m.nt. M.A.A. Soppe.

verboden handeling fysiek verricht; daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, doch aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt.<sup>83</sup>

Sinds 1 juli 2009 geldt voor het gehele bestuurlijke sanctierecht de leer van het functioneel ouderschap. Het leerstuk van het functionele ouderschap biedt de mogelijkheid om niet alleen degene die zelf de norm overtreedt, maar ook degene die uiteindelijk verantwoordelijk is, aansprakelijk te houden.

In een uitspraak van 6 augustus 2014 is het overtredersbegrip ten aanzien van de zorgplicht als bedoeld in artikel 13 WBB aan de orde. In artikel 13 WBB is een zorgplicht neergelegd voor eenieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6-11 WBB. Ook bij een overtreding van artikel 13 WBB is de overtreder naast degene die de handelingen als bedoeld in de artikelen 6-11 WBB zelf verricht, degene aan wie de handelingen kunnen worden toegerekend. Voorbeelden van gevallen waarin handelingen aan iemand kunnen worden toegerekend, zijn volgens de Afdeling in de uitspraak van 6 augustus 2014 handelingen die zijn verricht:

- i) voor diegene;
- ii) ten behoeve van diegene; of
- iii) onder verantwoordelijkheid van diegene.

In de zaak van 6 augustus 2014 is spoedeisende bestuursdwang toegepast omdat er vaten met drugsafval in de bodem waren aangetroffen. De kosten daarvan zijn op appellant verhaald. Het bevoegd gezag stelde in die zaak – onder verwijzing naar jurisprudentie van de Afdeling – dat degene die feitelijk in staat is (i.c. appellant als eigenaar van het perceel) de overtreding te beëindigen dan wel te voorkomen de overtreder is. Volgens de Afdeling volgt dat echter niet uit de desbetreffende jurisprudentie. Degene die de handelingen zelf heeft verricht of aan wie ze kunnen worden toegerekend is vervolgens (op grond van 13 WBB) verplicht om alle maatregelen te nemen waartoe diegene feitelijk in staat is en die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevergd om verontreinigingen of aantastingen te voorkomen of ongedaan te maken. In deze zaak overweegt de Afdeling dat appellant zelf geen handelingen als bedoeld in 6-11 WBB heeft verricht of laten verrichten en daarbij ook anderszins geen betrokkenheid had, zodat appellant niet als overtreder van 13 WBB kwalificeert. Ook afwezigheid van “betrokkenheid” lijkt aldus relevant voor de kwalificatie van overtreder.<sup>84</sup>

83 Zie onder andere ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF8999, AB 2008/364 m.nt. F.C.M.A. Michiels; JB 2008/256, M en R 2009/33, m.nt. V.M.Y. van 't Lam, M en R 2009, 4K.

84 ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2978, JM 2014/131, m.nt. Y. Flietstra.

In een uitspraak van 24 juli 2014 overweegt de Afdeling – onder verwijzing naar eerdere uitspraken<sup>85</sup> – dat bluswerkzaamheden in het algemeen aan een bedrijf kunnen worden toegerekend. Inmiddels kan gesproken worden van een bestendige lijn in jurisprudentie van de Afdeling waarin de kosten van bluswerkzaamheden worden toegerekend aan het bedrijf ten behoeve waarvan deze bluswerkzaamheden zijn verricht.

Een andere bestendige lijn is dat een curator overtreder kan zijn.<sup>86</sup> Ook deze lijn is het afgelopen jaar weer bevestigd. Bijvoorbeeld door de hiervoor genoemde uitspraak van 24 juli 2014 waaruit volgt dat bluswerkzaamheden aan curator kunnen worden toegerekend.<sup>87</sup> Wanneer een inrichting in de zin van de Wm onderdeel is van de boedel, dan is de curator uit hoofde van zijn bijzondere gezagsverhouding verantwoordelijk voor naleving van de voor die inrichting geldende milieuwetgeving. Dat brengt mee dat de curator vanaf het moment van faillietverklaring onder dwangsom kan worden gelast om in ieder geval de op dat moment bestaande overtredingen van de milieuwetgeving te beëindigen of herhaling ervan te voorkomen.

De curator kan ook overtreder zijn bij een persoonsgebonden vergunning. Dat blijkt uit een (andere) uitspraak van 23 juli 2014. In deze zaak is het bedrijf Thermphos failliet. De curatoren betogen dat de Kernenergiewetvergunning persoonsgebonden is en – anders dan een vergunning op grond van de Wet milieubeheer of een milieuomgevingsvergunning – niet van rechtswege geldt voor de drijver van de inrichting of de uitvoerder van het project. Verder betogen de curatoren dat de kosten van het aanstellen van een deskundige niet ten laste van de boedel kunnen worden gebracht. Onder verwijzing naar de hiervoor genoemde bestendige jurisprudentielijn overweegt de Afdeling echter dat een curator als beheerder van de boedel vanaf het moment van faillietverklaring verantwoordelijk is voor de uit de milieuwetgeving voortvloeiende verplichtingen van het bedrijf, zoals in deze zaak het naleven van een Kernenergiewetvergunning. Dat die vergunning persoonsgebonden is, maakt dat volgens de Afdeling niet anders.<sup>88</sup> Gelet op het feit dat het hier een persoonsgebonden vergunning betreft, kunnen – zoals annotator Van Mil ook doet – kritische kanttekeningen bij deze uitspraak worden geplaatst. Is de vergunning na

85 De Afdeling verwijst naar ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF8999, M en R 2009, 4K, AB 2008/364 m.nt. F.C.M.A. Michiels, JB 2008/256, M en R 2009/33, m.nt. V.M.Y. van 't Lam en ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:90, AB 2014/144, m.nt. F.R. Vermeer, JM 2014/34, m.nt. F. Onrust en C.N.J. Kortmann.

86 O.a. ABRvS 11 juli 1997, L/JN ZF2839, AB 1998/268, m.nt. G.T.J.M. Jurgens, M en R 1997/130, m.nt. Cup, Gsr. 1997/9, m.nt. H.J.A.M. van Geest en T.E.P.A. Lam. De Afdeling verwijst zelf ook naar twee eerdere uitspraken waaruit dat volgt (ABRvS 9 mei 2007, L/JN BA4703, ECLI:NL:RVS:2007:BA4703, M en R 2007, 49K, AB 2008/132, m.nt. O.J.D.M.L. Jansen, JB 2007/126 en ABRvS 13 februari 2013, L/JN BZ1261, AB 2013/95, m.nt. C.M.M. van Mil, JM 2013/35, m.nt. T. van der Meulen; JB 2013/65).

87 ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2728, JM 2014/111, m.nt. P. Jong en F. Onrust, AB 2014/370, m.nt. C.M.M. van Mil en M en R 2014/155, m.nt. E.H.P. Brans en J.H. van der Weide.

88 ABRvS 23 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2752, AB 2014/371, m.nt. C.M.M. Van Mil, M en R 2014/156, m.nt. E.H.P. Brans en J.H. van der Weide, JM 2014/110 m.nt. R. Leijendekker-Van Kraam.



faillissement überhaupt wel overgaan naar de curator, dan wel is de vergunning nog van kracht? Wat daarvan zij, de Afdeling is in deze uitspraak helder: ook bij een persoonsgebonden vergunning is de curator verantwoordelijk voor het naleven van verplichtingen op grond van milieuwetgeving. Voor de praktijk – en in het bijzonder voor curatoren – is het relevant om zich dat te realiseren.

## 5.2 *Varia*

### 5.2.1 *Conform vergunning in werking*

Uit een uitspraak van 8 april 2015 blijkt dat als een bedrijf conform de aan de vergunning verbonden voorschriften en de van de vergunning onderdeel uitmakende stukken in werking is, het bedrijf dan wat betreft de geursituatie in overeenstemming met de vergunning is. In die zaak was een handhavingsverzoek afgewezen. De desbetreffende vergunning bevatte geen concrete geurnormen. Nu bij het in werking zijn van de inrichting geen geurnormen behoeven te worden nageleefd, heeft de rechtbank volgens de Afdeling terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het bevoegd gezag ter beoordeling van de vraag of de omgevingsvergunningen werden nageleefd een berekening van de geurbelasting van geurgevoelige objecten had moeten verrichten.<sup>89</sup>

### 5.2.2 *Mondelinge last*

Als handhavend moet worden opgetreden in spoedeisende situaties, dan kan het bestuursorgaan niet mondeling een last onder dwangsom opleggen. Wel kan een mondelinge last onder bestuursdwang worden opgelegd. Een mondelinge last onder dwangsom is namelijk geen besluit. Dat volgt met zoveel woorden uit een uitspraak van 15 oktober 2014. In die zaak had het bestuursorgaan mondeling gelast om bepaalde werkzaamheden ten aanzien van een pand te staken en gestaakt te houden en het pand niet te (laten) betreden totdat een gecertificeerd bedrijf de aanwezige asbest heeft verwijderd. De dag erna heeft het bevoegd gezag besloten tot invordering van de dwangsom, omdat de verzegeling van het pand was verbroken. Deze handelwijze van het bevoegd gezag keurt de Afdeling af. De opgelegde mondelinge last is geen besluit, omdat het geen schriftelijke maar een mondelinge beslissing is. De Afdeling volgt niet het betoog van het bevoegd gezag dat de bepalingen van een last onder bestuursdwang onverkort gelden voor een last onder dwangsom. Het bevoegd gezag leidt die bevoegdheid volgens de Afdeling ten onrechte af uit artikel 5:32 Awb. Artikel 5:32 Awb bevat enkel een bevoegdheidsgrondslag voor de last onder dwangsom. Het bevoegd gezag had ofwel schriftelijk een last onder dwangsom moeten opleggen ofwel mondeling een last onder bestuursdwang kunnen opleggen. Nu er bij spoed veelal geen tijd is om een besluit op schrift te stellen, ligt een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom meer voor de hand.<sup>90</sup> In dat geval is het be-

stuursorgaan wel verplicht om de beslissing tot toepassing van bestuursdwang alsnog zo spoedig mogelijk op schrift te stellen en aan de betrokkene bekend te maken (artikel 5:31 lid 2 Awb). Dat vereiste biedt de betrokkene de mogelijkheid om in bezwaar en beroep de rechtmatigheid van de beslissing aan te vechten. Eerder al overwoog de Afdeling dat een schending van artikel 5:31 lid 2 Awb op zichzelf niet betekent dat de toepassing van bestuursdwang alsnog onrechtmatig wordt.<sup>91</sup> Uit een uitspraak van 13 augustus 2014 blijkt dat die schending wel aanleiding kan vormen voor het oordeel dat het bevoegd gezag redelijkerwijze de kosten van het toepassen van bestuursdwang niet meer op betrokkene kan verhalen. In die zaak waren drie maanden verstreken na de toepassing van de bestuursdwang.<sup>92</sup>

### 5.2.3 *Invorderen*

In de vorige kroniekperiode waren er veel uitspraken gewezen over de invordering van een dwangsom. Ook in deze kroniekperiode is er over dat onderwerp weer een flink aantal uitspraken geweest. Ik volsta hier met het signaleren van een enkele uitspraak.<sup>93</sup> Uit een uitspraak van 22 oktober 2014 blijkt dat een bestuursorgaan een verstreken begunstigingstermijn weliswaar niet kan verlengen, maar de voorzieningenrechter kan, onder omstandigheden, door een voorlopige voorziening met terugwerkende kracht te treffen wel bewerkstelligen dat ook in de periode tussen het einde van de begunstigingstermijn en zijn uitspraak niet aan de last behoefde te worden voldaan. In zoverre komt de Afdeling terug van hetgeen is overwogen in voormelde uitspraak van 7 december 2011.<sup>94</sup>

### 5.2.4 *Gedogen*

Het is vaste jurisprudentie dat een beslissing tot weigering om te gedogen, behoudens bijzondere omstandigheden, niet aangemerkt kan worden als een besluit ex artikel 1:3 lid 1 Awb.<sup>95</sup> De achterliggende gedachte is dat een beslissing tot weigering om te gedogen ziet op het aanwenden van een bevoegdheid tot handhaving. Wordt die bevoegdheid aangewend, dan zal een handhavingsbesluit worden genomen waartegen bij de bestuursrechter kan worden opgekomen.

Een gedoogbesluit levert naar zijn aard geen duurzaam beletsel op om handhavend op te treden. Dat betekent echter niet dat het bevoegd gezag enkel handhavend kan optreden omdat door een derde is verzocht om handhavend op te treden. In dat geval moet het bevoegd gezag motiveren waarom de belangen bij het doorbreken van het gedoogbesluit

<sup>89</sup> ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1094.

<sup>90</sup> ABRvS 15 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3698, *JM* 2014/145, m.nt. T.N. Sanders; *Gst.* 2015/18, m.nt. P.C.M. Heinen en *BR* 2015/8, m.nt. I.M. van der Heijden, *JB* 2014/227.

<sup>91</sup> ABRvS 4 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:992, *AB* 2013/406, m.nt. C.M.M. van Mil, *JB* 2013/202.

<sup>92</sup> ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3034.

<sup>93</sup> Ik verwijs in dit verband bijvoorbeeld naar T.N. Sanders, De derdebelanghebbende bij de invordering van een dwangsom: op zoek naar een nieuwe balans, *NTB* 2015/8.

<sup>94</sup> ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3803, *AB* 2015/33, m.nt. T.N. Sanders, *JB* 2014/232, m.nt. A.M.M.M. Bots, *Gst.* 2015/6, m.nt. A.M. Keppel en *AB* 2015/33, m.nt. T.N. Sanders.

<sup>95</sup> ABRvS 22 juli 1999, *AB* 1999/340, m.nt. Michiels; ABRvS 18 juni 2003, *AB* 2003/394, m.nt. Vermeer, ECLI:NL:RVS:2003:AG1717. ABRvS 3 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4344; ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:471.

zwaarder wegen dan de belangen van degene die verzoekt om handhavend op te treden.<sup>96</sup>

#### 5.2.5 *Zorgplicht*

Het is nog steeds vaste jurisprudentie dat handhavingsmaatregelen vanwege overtreding van de in artikel 2.1 lid 1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer opgenomen zorgplicht, uitsluitend mogen worden getroffen wanneer het handelen of nalaten van de drijver van de inrichting onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht.<sup>97</sup> Een overtreding van de zorgplicht is uitsluitend aan de orde als het Activiteitenbesluit milieubeheer geen uitputtende regeling bevat. Dat staat expliciet in de nota van toelichting en volgt ook uit een uitspraak van de Afdeling van 11 maart 2015.<sup>98</sup>

Een overtreding van de zorgplicht moet het bevoegd gezag aannemelijk maken. Dat volgt uit een uitspraak van 8 april 2015. In die zaak was een last onder bestuursdwang opgelegd vanwege een overtreding van artikel 13 WBB.<sup>99</sup>

## 6. **Afronding**

Ook het afgelopen jaar zijn er weer interessante uitspraken geweest, hoewel ik moet bekennen dat ik geen schokkende koerswijzigingen heb gesignaleerd. Veel uitspraken betreffen ofwel een bevestiging van een jurisprudentieel (zoals het overtredersbegrip) of een aanscherping of aanvulling daarvan. In een enkel geval is het nog afwachten of er sprake is van een koerswijziging of een eendagsvlieg (belanghebbendebegrip en de curator die bij een persoonsgebonden vergunning verantwoordelijk is voor de naleving van milieuregels). Wel heeft in elk geval één uitspraak direct tot wetswijziging geleid, namelijk de zaak waarin de Afdeling overweegt dat de coördinatieverplichting van de IPPC-richtlijn onjuist in Nederland is geïmplementeerd.

96 ABRvS 24 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4640, AB 2015/153, m.nt. C.N.J. Kortmann.

97 ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631, *Men R* 2012/20, m.nt. V.M.Y. van 't Lam. ABRvS 13 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1896, AB 2014/32, m.nt. Van der Velde.

98 ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:737, *JM* 2015/50, m.nt. F. Arents.

99 ABRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1103, *JM* 2015/65, m.nt. Y. Flietstra.