



## JURISPRUDENTIE

### JURISPRUDENTIE WABO EN MILIEU (2013, NR. 3)

2013, nr. 3

De Wabo is nu bijna drie jaar in werking. In dit artikel wordt jurisprudentie besproken over de uitleg van milieu-uitspraken in het kader van de Wabo. Sinds de in werking treding van de Wabo geldt voor milieurechtspraak beroep in twee instanties. Omdat er terzake nog weinig uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**Afdeling**) zijn, betreffen de meeste hierna te bespreken uitspraken rechtbank-uitspraken. In dit artikel wordt bezien in hoeverre de rechtbanken zich conformeren aan dan wel afwijken van de bestaande jurisprudentie van de Afdeling. Weliswaar kan er hoger beroep worden ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank, maar de verwachting is dat dit slechts in een beperkt aantal gevallen zal gebeuren aangezien de rechtbanken veelal verwijzen naar (vaste) jurisprudentie van de Afdeling.

#### **Jurisprudentie Wabo en milieu**

#### 1. INLEIDING

De Wabo is nu bijna drie jaar in werking. In dit artikel wordt jurisprudentie besproken over de uitleg van milieu-uitspraken in het kader van de Wabo. Sinds de in werking treding van de Wabo geldt voor milieurechtspraak beroep in twee instanties. Omdat er terzake nog weinig uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**Afdeling**) zijn, betreffen de meeste hierna te bespreken uitspraken rechtbank-uitspraken. In dit artikel wordt bezien in hoeverre de rechtbanken zich conformeren aan dan wel afwijken van de bestaande jurisprudentie van de Afdeling. Weliswaar kan er hoger beroep worden ingesteld tegen een uitspraak van de rechtbank, maar de verwachting is dat dit slechts in een beperkt aantal gevallen zal gebeuren aangezien de rechtbanken veelal verwijzen naar (vaste) jurisprudentie van de Afdeling.

De volgende onderwerpen komen in dit artikel aan de orde: de (voorbereidings)procedure (paragraaf 2), het beoordelingskader voor een omgevingsvergunning voor milieu (de beste beschikbare technieken en geluid (paragraaf 3), de wijziging en intrekking van een omgevingsvergunning voor milieu (paragraaf 4), de omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) (paragraaf 5) en de handhaving (paragraaf 6).

## 2. (Vorbereidings)procedure

### *Vergunningplicht of Activiteitenbesluit en uitleg bijlage I onderdeel C Bor*

Hoewel in artikel 2.1. 'een project' het aangrijpingspunt van de regulering is (artikel 2.1 lid 1 aanhef Wabo), is voor een omgevingsvergunning voor het milieu (artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo) nog steeds het begrip inrichting aangrijpingspunt. In de Wabo is dit begrip niet gedefinieerd. De Wm is zodoende terzake bepalend (artikel 1.1 lid 1 Wm jo artikel 1.1 lid 3 Wm jo artikel 1.1 lid 3 Wabo). Voor het antwoord op de vraag of sprake is van een vergunningplichtige inrichting moeten drie stappen worden gezet.

- (1) Eerst moet worden gezien of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm. Voldoet de activiteit aan de omschrijving van dat begrip inrichting?
- (2) Daarna moet worden nagegaan of die inrichting is aangewezen in bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor).
- (3) Tenslotte moet die aangewezen inrichting in bijlage I van het Bor zijn aangewezen als vergunningplichtig.

Uit een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Utrecht blijkt – onder verwijzing naar een uitspraak van 16 februari 2005[1] – dat voor de uitleg van categorie 28 van bijlage I, onderdeel C, van het Bor de opslagcapaciteit en niet de feitelijke omvang bepalend is.[2] In die zaak was overigens categorie 28.4, onder 6, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (thans Bor) aan de orde. In die categorie stond (staat) expliciet dat het ging (gaat) om de capaciteit. Uit de uitspraak van de rechtbank Utrecht blijkt niet duidelijk of voor alle categorieën van bijlage I, onderdeel C de capaciteit bepalend is of alleen voor categorie 28. De uitleg is overigens in lijn met jurisprudentie van de Afdeling. Volgens jurisprudentie van de Afdeling is namelijk voor het antwoord op de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is vergunning te verlenen voor bijvoorbeeld categorie 11 Ivb (Bor) of categorie 28 Ivb (Bor) bepalend de capaciteit die feitelijk kan worden gerealiseerd met de installaties en bedrijfsvoering die in de vergunningaanvraag zijn beschreven.[3] Deze jurisprudentie is in conform de nota van toelichting van het Ivb. Met capaciteit wordt volgens de nota van toelichting bedoeld op de uit de vergunningaanvraag af te leiden maximaal realiseerbare werkzaamheid per aangegeven tijdseenheid.[4] Ook voor vermogen is bepalend wat het maximaal gelijktijdig inschakelbaar vermogen is.[5]

### *Onderdelenfuiik*

Een van de eerste uitspraken over de uitleg van de Wabo is een uitspraak van de Afdeling van 9 maart 2011. In die zaak was de Wabo niet aan de orde. Niettemin legt de Afdeling in die zaak uit op welke wijze voortaan de onderdelenfuiik moet worden uitgelegd. De onderdelenfuiik houdt kort gezegd in dat in beroep alleen mag worden opgekomen tegen die besluitonderdelen waartegen in de zienswijze is opgekomen.[6] Voor de inwerkingtreding van de Wabo was onduidelijk hoe de onderdelenfuiik in het kader van de Wabo moest worden uitgelegd. Voor de inwerkingtreding van de Wabo was de reikwijdte van de onderdelenfuiik afhankelijk van het besluit dat voorlag. Zo waren bij een milieuvergunning de beslissingen omtrent milieugevolgen een besluitonderdeel, terwijl dat bij afwijken van een bestemmingsplan niet het geval was. In een uitspraak van 9 maart 2011 heeft de Afdeling bepaald op welke wijze de onderdelenfuiik in het kader van de Wabo moet worden uitgelegd. In die uitspraak wijzigt de Afdeling terzake haar koers. In de eerste plaats stelt de Afdeling dat in geschillen over omgevingsvergunningen voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb elk van de in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo bedoelde toestemmingen als besluitonderdeel zullen worden aangemerkt. In de tweede plaats worden de beslissing over de aanvaardbaarheid van categorieën milieugevolgen voortaan, onder de Wabo – anders dan onder de Wm het geval was - niet als besluitonderdeel aangemerkt. Dit leidt tot een verruiming van de rechtsbescherming. De reden dat de Afdeling deze koers wijzigt, is voor de Afdeling gelegen in de omstandigheid dat er voor de Afdeling geen reden is om bij het vergunnen van een 'milieuactiviteit' (artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo) voor wat betreft de besluitonderdelen een andere benadering te kiezen dan bij het vergunnen van gebruik dat afwijkt van een bestemmingsplan (artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo). De door de Afdeling gemaakte keus is vanuit een oogpunt van vereenvoudiging en rechtsbescherming toe te juichen. Een nadelig effect van deze verruimde rechtsbescherming kan zijn dat appellanten vanuit strategisch oogpunt mogelijk pas in de beroepsfase al hun beroepsgronden gaan aanvoeren. Dit geeft het bevoegd gezag minder tijd en minder mogelijkheid om daar verweer op te voeren. In de derde plaats, overweegt de Afdeling dat met het oog op de rechtseenheid de Afdeling bij geschillen over milieuvergunningen waarbij het bestreden besluit op of na 1 april 2011 is bekendgemaakt, de categorieën milieugevolgen ook niet langer als

besluitonderdeel zal aanmerken.[7] Deze uitspraak is uitsluitend van belang voor geschillen die onder het oude recht worden afgehandeld. Omdat het aantal geschillen dat onder het oude recht wordt afgehandeld steeds verder afneemt, is de uitspraak binnenkort niet meer van betekenis.

### *Aanvraag*

Als sprake is van 'onlosmakelijke samenhang', dan mag een aanvraag voor een omgevingsvergunning niet worden gesplitst in verschillende delen, zo volgt uit artikel 2.7 Wabo. Artikel 2.7 Wabo beperkt zodoende de mogelijkheid tot het aanvragen van deelvergunningen[8] voor afzonderlijke activiteiten. Kort samengevat, is sprake van onlosmakelijke samenhang als activiteiten niet fysiek zijn te onderscheiden.[9] Als bij onlosmakelijke samenhang ten onrechte een deelvergunning is aangevraagd, dan moet de aanvrager in de gelegenheid worden gesteld de aanvraag aan te vullen. Het bevoegd gezag mag niet ambtshalve de aanvraag aanvullen. Zo blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Almelo. In die zaak was een vergunning aangevraagd voor het veranderen van een inrichting als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 e Wabo. Volgens het bevoegd gezag was er sprake van onlosmakelijk samenhang ex artikel 2.7 Wabo met 'gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan' (artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo). Volgens de rechtbank had het bevoegd gezag de aanvrager ten onrechte niet in de gelegenheid gesteld de aanvraag aan te vullen op grond van artikel 4:5 Awb. Als de aanvrager de aanvraag vervolgens niet zou aanvullen, dan kan het bevoegd gezag de aanvraag buiten behandeling laten. In casu heeft het bevoegd gezag de aanvraag geïdentificeerd als een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan. De rechtbank Almelo overweegt mijns inziens terecht dat het bevoegd gezag daarmee buiten de grondslag van de aanvraag getreden.[10]

### *Lichte omgevingsvergunning voor milieu*

Een omgevingsvergunning voor milieu wordt in beginsel voorbereid met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Als aan de voorwaarden wordt voldaan als opgenomen in artikel 3.10 lid 3 Wabo, dan kan een lichte omgevingsvergunning voor milieu worden verleend. Dat is een omgevingsvergunning voor milieu die wordt voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure. Dit betreft de oude artikel 8.19 Wm melding waarmee een verandering van een inrichting met een melding kon worden doorgevoerd als - kort samengevat - geen andere inrichting zou ontstaan en er geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu zouden ontstaan. In zoverre is er sprake van een inhoudelijke wijziging in de Wabo ten opzichte van de Wet milieubeheer. Aan de voorwaarden die artikel 8.19 Wm bevatte is bovendien een nieuwe voorwaarde toegevoegd, te weten dat er geen mer-plicht mag bestaan. In een uitspraak van de Rechtbank 's-Gravenhage van 6 april 2012 wordt beoordeeld of het bevoegd gezag terecht een lichte omgevingsvergunning voor milieu heeft verleend. Het oordeel van de rechtbank is dat aan de voorwaarden van artikel 3.10 lid 3 Wabo is voldaan.[11]

## **3. HET BEOORDELINGSKADER VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING VOOR MILIEU**

Voor een goed begrip van de uitspraken over het beoordelingskader wordt hierna kort het beoordelingskader uiteengezet. In de inrichting moeten *ten minste* de beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast. De vergunning kan worden geweigerd in het belang van de bescherming van het milieu en moet worden geweigerd indien (o.a.) door verlening van de vergunning niet kan worden bereikt dat in de inrichting tenminste de beste beschikbare technieken worden toegepast. Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt volgens constante jurisprudentie het bevoegd gezag een zekere beoordelingsvrijheid toe.[12] De beoordelingsvrijheid die het bevoegd gezag daarbij heeft, wordt begrensd door de nationale en Europese regelgeving (Wm, Wabo, Bor, Mor en Richtlijn industriële installaties (RIE)[13]) waarbij de BBT-conclusies[14] van belang zijn. Het bevoegd gezag moet bij het vaststellen van de voor een inrichting in aanmerking komende BBT rekening houden met BBT-conclusies en bij ministeriele regeling aangewezen informatie documenten over BBT (art. 2.14 lid 1 onderdeel c Wabo jo. art. 5.3 jo. art. 5.4 lid 2 Bor jo. art. 9.2 Mor jo. bijlage I Mor).

### *Beste beschikbare technieken en BREF*

Uit een uitspraak van de rechtbank Limburg van 12 juni 2013 blijkt dat rekening kan/mag worden gehouden met ontwikkelingen die na het BREF zijn opgetreden. In de desbetreffende zaak had het bevoegd gezag op grond van artikel 2.31 Wabo ambtshalve de

geurvoorschriften van de vigerende vergunning voor een ijzersmederij aangescherpt. Met ontwikkelingen die na het BREF zijn opgetreden kan/mag rekening worden gehouden, omdat het Europese BREF-document 'Smederijen en gieterijen' ten dele voorziet in het geuraspect en bovendien dateert uit 2005. Het bevoegd gezag heeft het acceptabele hinderniveau vastgesteld conform het landelijk geurbeleid en met name de NeR.[15]

Uit jurisprudentie is niet eenduidig af te leiden of in een concreet geval beoordeeld kan of mag worden of een bepaalde maatregel kosteneffectief is. De Afdeling heeft een aantal maal geoordeeld dat de vraag of een techniek kosteneffectief is een aspect is dat doorgaans al in een BREF is beoordeeld. Daarom oordeelt de Afdeling veelal dat er voor een beoordeling van de kosteneffectiviteit geen ruimte meer is. Voorts wijst de Afdeling er op dat er volgens de NeR in bepaalde gevallen ruimte bestaat voor een nadere beoordeling van de kosteneffectiviteit, onder meer ingeval bij een bestaande installatie sprake is van bijzondere omstandigheden of ingeval het om kleinere installaties gaat die niet onder de IPPC-richtlijn vallen waardoor BBT maatregelen volgens de BREFs relatief duur kunnen zijn.[16] Uit een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 11 juni 2013 blijkt dat als de kosteneffectiviteit van een techniek niet in het kader van een BREF is afgewogen[17], dat dan in een concreet geval nader moet worden gezien of een maatregel kosteneffectief is. In paragraaf 2.11 NER is beschreven op welke wijze dat kan worden beoordeeld. Het oordeel van de rechtbank in deze zaak is dat onvoldoende aannemelijk is dat de voorgeschreven norm met toepassing van BBT haalbaar is.[18]

### *Geluid*

De geluidgrenswaarden die voortvloeien uit de zonering rondom industrieterreinen moeten in ieder geval in het kader van de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor milieu in acht worden genomen (artikel 2.14 lid 1 onder c Wabo). Op basis van vaste jurisprudentie van de Afdeling moet bij een bestaande overschrijding van een zonegrenswaarde elke bijdrage, hoe gering ook, worden beschouwd als een toevoeging aan de bestaande overschrijding. In een dergelijke situatie kan een omgevingsvergunning voor milieu niet worden verleend.[19] Naar het oordeel van de rechtbank geldt deze jurisprudentie onder de Wabo nog steeds. In deze zaak werd een verhoging van 0,004 dB aan de bestaande overschrijding niet toelaatbaar geacht. Omdat in deze procedure nu al sprake is van een overschreden zonegrenswaarde en de inrichting bijdraagt aan de geluidsbelasting op de zone, staat vast dat bij verlening van de omgevingsvergunning de zonegrenswaarde niet in acht wordt genomen.[20]

Indirecte hinder – zoals verkeer dat van en naar de inrichting gaat - moet in de regel in de beoordeling van de geluidbelasting van een inrichting worden betrokken. Volgens de Afdeling hoeft de geluidimmissie vanwege verkeersbewegingen op een openbare weg (op of buiten het industrieterrein) van en naar een inrichting op een gezoneerd industrieterrein, niet te worden getoetst aan de voor de inrichting geldende (equivalente en piek)geluidgrenswaarden. Wel moeten middelvoorschriften ten aanzien van deze verkeersbewegingen worden gesteld als dit noodzakelijk en in redelijkheid te vergen is ter voorkoming dan wel beperking van geluidhinder [21] Ook de geluidbelasting die wordt geproduceerd bij het manoeuvreren en het aan- en afmeren van binnenvaartschepen die een inrichting bezoeken is door de Afdeling aangemerkt als indirecte hinder in een uitspraak van 2007.[22] Onder verwijzing naar die uitspraak en naar paragraaf 5.10.4 van de 'Handreiking industrielawaai en vergunningverlening' merkt ook de rechtbank 's-Gravenhage aan- en afmerende schepen aan als indirecte hinder. In de desbetreffende zaak stelde eiseres dat de schepen wel deel uitmaken van de inrichting. Volgens de rechtbank vinden de verkeersbewegingen van de schepen niet plaats op het terrein van de inrichting, zodat het geluid ten gevolge van het aan- en afmeren moet worden aangemerkt als indirecte hinder. Voorts wordt beoordeeld of de vergunning gelet op de indirecte hinder terecht is verleend. Dat wordt nog steeds beoordeeld aan de hand van de circulaire van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 29 februari 1996, kenmerk MBG 96006131, inzake 'Geluidhinder veroorzaakt door het wegverkeer van en naar de inrichting; beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer'[23] die betrekking heeft op geluidhinder van verkeersbewegingen die toe te rekenen zijn aan een inrichting. Het oordeel van de rechtbank is dat de vergunning terecht is verleend. Er wordt aan de voornoemde circulaire en de op basis van de circulaire gewezen jurisprudentie[24] voldaan.[25]

## **4. HET WIJZIGEN EN INTREKKEN VAN DE OMGEVINGSVERGUNNING VOOR MILIEU**

Artikel 2.30 lid 1 Wabo (actualiseringswijziging) verschilt niet wezenlijk van artikel 8.22 Wm (oud). De jurisprudentie gevormd onder artikel 8.22 Wm (oud) is dan ook van toepassing op artikel 2.30 lid 1 Wabo. Volgens die jurisprudentie ziet artikel 8.22 van de Wm (oud) op het actualiseren van de vergunning in verband met technische ontwikkelingen of ontwikkelingen met betrekking tot de

kwaliteit van het milieu. Indien daarvan niet is gebleken kon geen toepassing worden gegeven aan artikel 8.22 van de Wm (oud), maar mogelijk wel aan artikel 8.23 van de Wm (oud) (thans artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b Wabo).[26] Op grond van artikel 2.31 lid 2, aanhef en onder b kan een voorschrift aan de vergunning worden verbonden zolang dit in het belang van de bescherming van het milieu is. Dat niet al te gemakkelijk voorschriften aan een omgevingsvergunning voor milieu kunnen worden verbonden, blijkt – onder verwijzing naar de hiervoor genoemde jurisprudentie - uit een uitspraak van de rechtbank 's-Hertogenbosch. In die zaak had het bevoegd gezag de omgevingsvergunning gewijzigd door een nieuw voorschrift aan de vergunning te verbinden dat de deuren in de brijvoederruimte, met uitzondering van het doorlaten van personen en/of goederen, te allen tijde gesloten moeten zijn. Volgens het bevoegd gezag worden voor brijvoer bijprodukten gebruikt waarvan algemeen bekend is dat deze geurhinder voor de omgeving kunnen veroorzaken. Daarom worden aan vergunningen, zonder nader onderzoek, ter voorkoming van geurhinder standaard voorschriften als de onderhavige verbonden ten aanzien van de opslag en het gebruik van brijvoer en bijprodukten. Volgens de rechtbank is geen sprake van met technische ontwikkelingen of ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu (artikel 2.30 lid 1 Wabo). Evenmin is de wijziging volgens de rechtbank in het belang van de bescherming van het milieu (artikel 2.31 lid 2 onder b Wabo).[27] Zodoende was het voorschrift volgens de rechtbank ten onrechte aan de vergunning verbonden.

Het bevoegd gezag kan ook ambtshalve of op verzoek van een vergunninghouder de omgevingsvergunning voor milieu actualiseren. Volgens jurisprudentie van ABRvS mag het bevoegd gezag bij het actualiseren van de omgevingsvergunning voor milieu de grondslag van de aanvraag niet verlaten.[28] 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 blijkt 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.[29] Een voorbeeld waarin de vraag of de grondslag van de aanvraag wordt verlaten bij een wijziging van een omgevingsvergunning voor milieu biedt een uitspraak van de rechtbank Roermond van 31 mei 2012. In die zaak had vergunninghouder een omgevingsvergunning gevraagd voor het aanpassen van de vigerende vergunning op grond van artikel 2.30 Wabo. Met toepassing van artikel 2.31 Wabo heeft het bevoegd gezag de vigerende vergunning gewijzigd. Ten opzichte van de vigerende vergunning uit 2000 betekent deze aanpassing dat is vergund een wisseling van diercategorieën vanwege wijzigingen in huisvestingssystemen en daarmee samenhangende emissiefactoren (ammoniak, geur en fijnstof) en een toename van het aantal gespeende biggen. De rechtbank overweegt dat de wisseling van diercategorieën een verandering van activiteiten betreft ten opzichte van de vergunning van 2000. De omstandigheid dat de ammoniakuitstoot gelijk blijft en dat er gedoogbeleid is leidt niet tot een andere conclusie. De rechtbank overweegt dat toepassing van artikel 2.31 Wabo er niet toe kan leiden dat er andere, of anders werkende, inrichting ontstaat dan waarvoor in 2000 een vergunning is verleend.[30] De vergunninghouder had in dit geval een vergunning moeten aanvragen voor een verandering op grond van artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo. Uit de betreffende uitspraak leid ik af dat er geen vergunningaanvraag ten grondslag lag aan de wijziging. Uit jurisprudentie die is geweest onder de Wm volgt dat ingeval er wel een aanvraag aan een wijziging op grond van artikel 8.24 Wm ten grondslag ligt ook dan de grondslag van de aanvraag van de vigerende vergunning niet mag worden verlaten.[31] De Wabo is vanaf 24 mei 2013[32] dit punt gewijzigd vanwege de implementatie van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE).[33] In artikel 2.31a Wabo is bepaald dat de grondslag van de aanvraag mag worden verlaten in het geval dat het bevoegd gezag de vergunning ambtshalve actualiseert.[34] Zodoende is de hiervoor besproken jurisprudentie waaruit volgt dat (ook)[35] bij het ambtshalve actualiseren van een omgevingsvergunning voor milieu de grondslag van de aanvraag niet mag worden verlaten nadien niet meer relevant. Voor de inwerkingtreding van artikel 2.31a Wabo (op 24 mei 2013) is deze jurisprudentie echter onverkort relevant.

Uit een uitspraak van de rechtbank Rotterdam blijkt dat de wijziging van vergunningvoorschriften op grond van artikel 2.30 Wabo niet zo ver mag gaan, dat daardoor de vergunde bedrijfsvoering onmogelijk wordt gemaakt. Die wijziging zou neerkomen op een intrekking van de vergunning. In de desbetreffende zaak had het bevoegd gezag een geluidsvoorschrift van een omgevingsvergunning voor milieu voor een motorcrosscircuit ambtshalve aangescherpt op grond van artikel 2.30 Wabo.[36] Deze uitspraak is in lijn met jurisprudentie van de Afdeling.[37] Artikel 2.30 Wabo bevat inderdaad alleen de verplichting om te bezien of een omgevingsvergunning voor milieu nog actueel is. Als naar aanleiding daarvan blijkt dat de nadelige gevolgen voor het milieu verder kunnen worden beperkt gelet op technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu of gezien de ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu, dan wijzigt het bevoegd gezag de voorschriften (artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo). Het bevoegd gezag trekt de omgevingsvergunning voor milieu in als met die wijziging niet kan worden bereikt dat de in de inrichting tenminste de beste beschikbare technieken worden toegepast (artikel 2.33 lid 1 onder b Wabo) of als de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor

het milieu veroorzaakt en de toepassing van artikel 2.31 Wabo daarvoor geen oplossing biedt (artikel 2.33 lid 1 onder d Wabo). Aldus had het bevoegd gezag de vergunning in casu kunnen intrekken als één van die omstandigheden zich hier had voorgedaan.

Een omgevingsvergunning voor milieu kan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken als gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van die vergunning (artikel 2.33 lid 2 onder a Wabo. Onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling d.d. 31 mei 2006 overweegt de rechtbank Oost-Nederland mijns inziens terecht dat de wetgeving (artikel 8.25 lid 1 aanhef en onder c Wm oud) door de invoering van de Wabo terzake niet inhoudelijk is gewijzigd.[38]

Voor een verzoek om wijziging of intrekking van een vergunning geldt op grond van artikel 3.15 lid 2 Wabo als hoofdregel dat de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. In artikel 3.15 lid 3 Wabo staat een uitzondering op deze regel. Voor activiteiten of gevallen als bedoeld in artikel 3.10 Wabo – dat zijn de gevallen waarvoor is bepaald dat voor de vergunningverlening de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing is – is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing op een verzoek om wijziging of intrekking van een vergunning (artikel 3.15 lid 3 Wabo). In een uitspraak van de rechtbank Utrecht betoogde eiser dat hij het verzoek om wijziging van de vergunning kwalificeert als activiteit als bedoeld in de zin van artikel 3.10 lid 3 Wabo (lichte omgevingsvergunning voor milieu), zodat voor de wijziging de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. De rechtbank volgt die redenering terecht niet. De rechtbank is van oordeel dat uit artikel 3.15 lid 3 Wabo blijkt dat de procedure die van toepassing is geweest op de voorbereiding van de omgevingsvergunning waarvan wijziging wordt verzocht, bepalend is voor de beantwoording van de vraag met toepassing van welke procedure een besluit op een verzoek om gedeeltelijke intrekking van die omgevingsvergunning moet worden voorbereid. Deze uitleg volgt naar het oordeel van de rechtbank zowel uit de tekst van artikel 3.15 lid 3 Wabo als uit de systematiek van de Wabo. Met betrekking tot de systematiek van de Wabo overweegt de rechtbank als volgt. De wetgever heeft er voor gekozen om de procedures voor wijziging en (gedeeltelijke) intrekking van de omgevingsvergunning apart te omschrijven in paragraaf 3.4 van de Wabo, die alleen artikel 3.15 omvat. Indien de uitleg die eiser voorstaat zou worden gevolgd, zou paragraaf 3.4 van de Wabo zinledig zijn. In dat geval zou het verzoek om gedeeltelijke intrekking immers worden aangemerkt als een aanvraag om een verandering van een inrichting als bedoeld in artikel 3.10 lid 3 Wabo, aldus de rechtbank.[39] De uitleg van de rechtbank lijkt me inderdaad in overeenstemming met artikel 3.15 lid 3 Wabo en met de systematiek Wabo. Er zal moeten worden afgewacht of dat ook het oordeel van de Afdeling is.

## 5. DE OMGEVINGSVERGUNNING BEPERKTE MILIEUTOETS (OBM)

Een nieuwe figuur in de Wabo is de zogenaamde omgevingsvergunning beperkte milieutoets (**OBM**). De OBM is een vergunning die met de reguliere procedure wordt voorbereid. De OBM bestaat uit een toestemming of een weigering. Aan de OBM kunnen geen voorschriften worden verbonden en de OBM kan slechts op bepaalde gronden worden geweigerd (art. 5.13a Bor en art. 5.13b Bor). De OBM is daarmee een 'lichte'(re) vergunning dan de omgevingsvergunning voor milieu. Na verlening van een OBM zijn de algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing.[40] Als een aanvraag om een vergunning wordt ingediend, dan is het aan het bevoegd gezag om na te gaan welke van beide vergunningen geldt: de OBM of de omgevingsvergunning voor milieu.[41] In art. 2.2a Bor staan de activiteiten genoemd waarvoor een OBM nodig is.

In een uitspraak van de Afdeling van 2 mei 2012 is de vraag aan de orde of voor een inrichting een vergunning vereist is, als bedoeld onder art. 2.1 lid 1 onder e Wabo (omgevingsvergunning voor milieu) of art. 2.1 lid 1 onder i Wabo (omgevingsvergunning beperkte milieutoets; OBM). Voor bepaalde activiteiten uit bijlage D Besluit mer is sinds 1 januari 2011 een OBM vereist (artikel 2.2a Bor). Als er een MER moet worden gemaakt, dan wordt de OBM geweigerd zo volgt uit art. 5.13b Bor. Bij weigering van de OBM is er een omgevingsvergunning voor milieu nodig. In casu was een milieuvergunning verleend voor een windturbinepark. Het bevoegd gezag voerde aan dat appellanten geen belang meer hadden bij de beoordeling van hun beroepen vanwege een wijziging in het Bor. Het bevoegd gezag doelde op de hiervoor genoemde regeling van de OBM. Aangezien geen MER moest worden opgesteld, gold de OBM.[42] De OBM kan alleen worden geweigerd als een MER moet worden opgesteld. In casu kon de vergunning zodoende niet worden geweigerd. Een eventuele vernietiging van de Afdeling zou leiden tot het opnieuw verlenen van de vergunning. Met de beroepen kon het beoogde doel zodoende niet worden bereikt. Onder andere daarom bestond er geen belang bij een beoordeling van de beroepen.[43]

Ook een OBM kan worden ingetrokken wegens het gedurende drie jaar geen handelingen verrichten met gebruikmaking van de vergunning. Dat blijkt uit een uitspraak van 21 juni 2013 van de rechtbank Oost-Brabant. In artikel 2.33 lid 2 Wabo is geen uitzondering gemaakt voor het geval dat voor de activiteit een omgevingsvergunning geldt als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder i, van de Wabo. De omstandigheid dat voor de inrichting algemene regels zijn gaan gelden en sprake is van een omgevingsvergunning waarvoor een beperkte milieutoets geldt, staat niet in de weg aan (gedeeltelijke) intrekking van een omgevingsvergunning.[44] Het is afwachten of de Afdeling op dezelfde wijze zal oordelen.

## 6. HANDHAVING

Volgens vaste jurisprudentie mag het bevoegd gezag onder bijzondere omstandigheden afzien van handhavend optreden. Er kan worden afgezien van handhavend optreden: (1) bij concreet zicht op legalisatie of (2) als het opleggen van een last onevenredig is in verband met de daarmee te dienen belangen.

In beginsel is voor een concreet uitzicht op legalisatie voldoende dat een vergunningaanvraag is ingediend die strekt tot legalisatie van de illegale situatie en volgens het bevoegd gezag voldoende gegevens bevat voor een goede beoordeling van de milieugevolgen van de inrichting. Bovendien moet het bevoegd gezag geen belemmeringen zien voor verlening van de vergunning.[45] Voor concreet zicht op legalisatie is niet vereist dat reeds volledig inzicht bestaat in de van de inrichting te duchten milieugevolgen en de ter beperking van deze gevolgen een vergunning te verbinden voorschriften. Evenmin is noodzakelijk dat reeds een ontwerpbesluit strekkende tot verlening van de aangevraagde vergunning is vastgesteld.[46]

Van concreet zicht op legalisatie is geen sprake als activiteiten onlosmakelijk samenhangen als bedoeld in artikel 2.7 lid 1 Wabo en slechts voor één van activiteiten een vergunningaanvraag is ingediend. Dat blijkt met zoveel woorden terecht uit een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Gravenhage.[47] Er zal moeten worden afgewacht of de Afdeling op vergelijkbare wijze zal oordelen.

Bij beantwoording van de vraag wie bevoegd is te beslissen op het verzoek om een gedoogbeschikking is niet de te gedogen activiteit(en) maar de in procedure zijnde aanvraag voor een milieuvergunning doorslaggevend. Dat overweegt de voorzieningenrechter van de rechtbank 's-Hertogenbosch onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 24 mei 2004.[48]

Van een overtreding is volgens de rechtbank Arnhem geen sprake ingeval niet conform een akoestisch rapport wordt gehandeld dat deel uitmaakt van de omgevingsvergunning. Volgens de rechtbank bevat een akoestisch onderzoek geen vergunningvoorschriften. Dat eiseres niet handelt overeenkomstig hetgeen onder punt 4.2 van dat rapport, in Tabel 6 "Vervoersbewegingen per dag op het terrein van de inrichting" is verrat, levert dus geen overtreding op. De daarin vermelde toedeling van vervoerbewegingen over verschillende dagen van de week is niet in een voorschrift daaromtrent verrat. Verweerder was dus niet bevoegd ter zake handhavend op te treden.[49] Ik betwijfel of ik de redenering van de rechtbank helemaal kan volgen. Volgens artikel 2.3 aanhef en onder a Wabo is het verboden te handelen in strijd met een omgevingsvergunning voor milieu. Zie ik het goed, dan vinden er meer vervoersbewegingen plaats dan aangevraagd (via het akoestisch onderzoek, zo leid ik uit de uitspraak af) zo leid ik uit de uitspraak af. Dan wordt daarmee mijns inziens niet conform de vergunning gehandeld.

Verkeersoverlast en verkeersonveiligheid zijn aspecten die niet van belang zijn in het kader van de verlening van een omgevingsvergunning voor milieu. Wordt er echter een gedoogbeschikking genomen ten aanzien van een (vergunningplichtige) inrichting, dan spelen deze aspecten wel een rol bij de belangenafweging die aan het nemen van de gedoogbeschikking ten grondslag ligt, zo volgt uit een uitspraak van de voorzieningenrechter van Rechtbank 's-Hertogenbosch.[50]

## 7. CONCLUSIE

De Wabo brengt twee nieuwe milieurechtelijke figuren, te weten de omgevingsvergunning beperkte milieutoets en de lichte omgevingsvergunning (oude artikel 8.19 Wm melding). De Wabo brengt wat betreft jurisprudentie tot op heden niet veel nieuws. De rechtbanken leggen de bepalingen die voorheen in de Wm waren verrat uit op de wijze zoals de Afdeling de desbetreffende

bepalingen uitlegde. Daarbij wordt doorgaans verwezen naar relevante Afdelingsuitspraken. Omdat er nog weinig Afdelingsuitspraken over de Wabo zijn, is het afwachten of de Afdeling de wijze waarop de rechtbanken de Wabo uitleggen, zal volgen. Terzijde merk ik op dat mij opviel dat er niet een format voor rechtbank uitspraken lijkt te zijn, zoals bijvoorbeeld het format dat de Afdeling lijkt te hanteren. Wellicht verdient het aanbeveling om in de toekomst wel één format te hanteren voor rechtbank uitspraken.

## Valerie van 't Lam

---

- [1] ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6234. In deze uitspraak is eveneens categorie 28 lvb aan de orde.
- [2] Voorzieningenrechter Rechtbank Utrecht 21 september 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BX8440, JM 2012/141 m.nt. T van der Meulen.
- [3] De Afdeling verwijst als gezegd zelf al naar ABRvS 16 februari 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AS6234. Zie eveneens ABRvS 29 september 1998, Gst. 1999/7 m.H.J.A.M. Van Geest. In die zaak was categorie 11.3 lvb aan de orde. Zie eveneens ABRvS 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5310. In deze uitspraak is categorie 28 lvb aan de orde; ABRvS 11 november 2005, AB 2006/162 m.nt. A.B. Blomberg. In deze uitspraak is categorie 11 lvb aan de orde.
- [4] Staatsblad 1993, 50, p. 91.
- [5] Staatsblad 1993, 50, p. 92.
- [6] Artikel 6:13 Awb bepaalt dat geen beroep kan worden ingesteld als de belanghebbende niet eerst een zienswijze heeft ingediend. Uit de parlementaire geschiedenis is afgeleid dat er terzake een zogenaamde onderdelentrichter of onderdelenfuik geldt.
- [7] ABRvS 9 maart 2011, zaaknummer 201006983/1/M2; *TBR* 2011/63 m.nt. A.G.A. Nijmeijer; *JB* 2011-91; *AB* 2011/130 m.nt. A.B. Blomberg en M.A. Grapperhaus; *JB* 2011, 91 m.nt. C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels; *GST* 2011, 36 m.nt. J.M.H.F. Teunissen; *JM* 2011, 50 m.nt. De Graaf; *MenR* 2011, 87 m.nt. Van den Broek.
- [8] De Wabo kent de term deelvergunning niet. Met een deelvergunning wordt bedoeld een vergunning voor een van de in artikel 2.1 of 2.2 Wabo genoemde activiteiten.
- [9] ABRvS 28 september 2012, LJN: BX8952, AB 2012/51 m.nt. A.G.A. Nijmeijer onder nr. 52; M en R 2012/154 m.nt. F.C.S. Warendorf; Rechtbank Almelo 19 september 2012, LJN: BX8015, M en R 2012/155 m.nt. J.H.G. van den Broek.
- [10] Rechtbank Almelo 19 september 2012, LJN: BX8015, M en R 2012/155 m.nt. J.H.G. van den Broek.
- [11] Rechtbank 's-Gravenhage 6 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW0374.
- [12] Volgens de wetgever is het beoordelingskader van de Wm door de Wabo niet gewijzigd, *kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 67. Zodoende is de ter zake onder de Wm gewezen jurisprudentie onverkort relevant in het kader van de Wabo.
- [13] Richtlijn 2010/75/EU van het Europees parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). De Richtlijn is op 6 januari 2011 in werking getreden en moest 1 januari 2013 zijn geïmplementeerd.
- [14] Tot 1 januari 2013 volgde uit de Ministeriele regeling omgevingsrecht (Mor) dat rekening moest worden gehouden met Europese BBT-documenten ofwel BREF-documenten. Door de RIE is dit gewijzigd door 'BBT-conclusies' in zowel het Bor als de Mor. *Stb.* 2012, 552 en *Stcrt.* 24 november 2012, 21373.
- [15] Rechtbank Limburg 12 juni 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:CA2956.
- [16] O.a. ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3940, AB 2012/245 m.nt. L.A.J. Spaans; ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5268.
- [17] In casu was het betrokken procesonderdeel van de bedrijfsvoering niet in de toepasselijke BREF 'Smederijen en gieterijen' beschreven, zodat voor de verkenning van de BBT aansluiting was gezocht bij de BREF oppervlaktebehandeling met organische oplosmiddelen.
- [18] Rechtbank Gelderland 11 juni 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:CA3497.
- [19] De rechtbank verwijst naar: ABRvS 23 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY6756; ABRvS 19 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC7107.
- [20] Rb. 's-Hertogenbosch 5 oktober 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BT7471; *Nieuwsbrief StAB* 2012-02.
- [21] ABRvS 13 oktober 2007, E03.96.0906, AB 1998/29, m.nt. M.P. Jongma.
- [22] ABRvS 10 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ5846, JM 2007/46 m.nt. Wiggers.



- [23] Stcrt. 1996, 44.
- [24] De rechtbank verwijst naar ABRvS 29 mei 1998, LJN: AL2575.
- [25] Rechtbank 's-Gravenhage 6 april 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BW0374.
- [26] De rechtbank 's-Hertogenbosch 20 augustus 2012, BX6658 verwijst naar een uitspraak van de Afdeling ABRvS 16 maart 2000, LJN: BL2227. Zie eveneens ABRvS 2 november 2000, AB 2001/223 m.nt. A.B. Blomberg.
- [27] Rb 's-Hertogenbosch 20 augustus 2012, BX6658. Zie eveneens: Rb 's-Hertogenbosch 4 september 2009, LJN: BX6996.
- [28] O.a. ABRvS 6 maart 2002, AB 2002/274; ABRvS 25 januari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3050.
- [29] M.P. Jongma, De milieuv vergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften (diss. UU), Deventer 2002, p. 139-151.
- [30] Rechtbank Roermond 31 mei 2012, LJN: BW8120, StAB 2012-83 (r.o. 5, 7 en 8).
- [31] O.a. ABRvS 2 juni 2004, LJN: AP0406, AB 2004/332; M en R 2004/57.
- [32] Stb. 2013, 159.
- [33] Richtlijn 2010/75 van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). De Eerste Kamer heeft het wetsvoorstel tot implementatie van de RIE op 9 april 2013 als hamerstuk afgedaan.
- [34] *Kamerstukken II* 2011/012, 33 197, nr. 7. *Kamerstukken I*, 2012/13, Agenda 9 april 2013, *Kamerstukken I*, 2012/13, Hamerstukken 9 april 2013.
- [35] Ook bij de beslissing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor milieu mag de grondslag van de aanvraag niet worden verlaten.
- [36] Rechtbank Rotterdam 20 juni 2013, ECLI:NL:RBROT:2013:CA3899.
- [37] O.a. ABRvS 24 december 1998, E03.96.1764, JWM 2012/2013, p. 419. Vergelijk in dit verband eveneens jurisprudentie van de Afdeling waaruit volgt dat aan een vergunning geen voorschriften mogen worden verbonden die er toe leiden dat bedrijfsvoering onmogelijk wordt gemaakt ABRvS 22 juni 2000, nr. E03.96.1578, JWM 2012/2013, p. 413; ABRvS 4 december 2002, nr. 200002156/2, JWM 2012/2013, p. 414.
- [38] Rechtbank Oost-Nederland 16 maart 2013, ECLI:NL:RBONE:2013:BZ5864.
- [39] Zie bijvoorbeeld rechtbank Utrecht 11 oktober 2012, ECLI:NL:RBUTR:2012:BY0640.
- [40] *Stb.* 2010, 749, p. 17.
- [41] *Stb.* 2010, 781, p. 33-34.
- [42] Zie ook Rechtbank Arnhem 5 maart 2013, ECLI:NL:RBONE:2013:BZ5945.
- [43] ABRvS 2 mei 2012, nr. 201011900/1/A4.
- [44] Rechtbank Oost-Brabant 21 juni 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:2632.
- [45] ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1123, StAB 4/2009, 09-96 en ABRvS 7 februari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ7945. Zie ook: ABRvS 5 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV8621, JWM 2009, p. 186.
- [46] ABRvS 1 juli 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ1123, StAB 4/2009, 09-96.
- [47] Rechtbank 's-Gravenhage 21 april 2011, ECLI:NL:RBSGR:2011:BQ5597 .
- [48] Rechtbank 's-Hertogenbosch (vzr.) 30 december 2011, ECLI:NL:RBSHE:2011:BU9754, *Nieuwsbrief StAB* 2012-15. De rechtbank verwijst naar de uitspraak van ABRvS 24 mei 2004 met zaaknummer BH6124. Ik vermoed dat het zaaknummer echter is: ECLI:NL:RVS:2004:AP0385.
- [49] Rechtbank Arnhem 5 juni 2012, LJN: BW7547, StAB 2012-84.
- [50] Rb. 's-Hertogenbosch (vzr.) 30 december 2011, nr. AWB 11/3932 en 11/3950, *Nieuwsbrief StAB* 2012-15.

[Disclaimer \(/Pages/disclaimer.aspx\)](/Pages/disclaimer.aspx) | [Privacy verklaring \(/Pages/privacy-verklaring.aspx\)](/Pages/privacy-verklaring.aspx) | [Cookiebeleid](#)

[\(/Pages/cookiebeleid.aspx\)](/Pages/cookiebeleid.aspx) | ©STAB. Alle rechten voorbehouden