

Groningse casus al wél, zij het dat de Groningse verordening op dat moment nog niet in werking was getreden. Evenals in het geval van Groningen was het in de onderhavige uitspraak overigens de bedoeling van het provinciebestuur te voorkomen dat ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen zouden gaan plaatsvinden, voordat de provinciale verordening daadwerkelijk in werking zou treden.

Door de Afdeling werd - onder verwijzing naar de parlementaire geschiedenis van de Wro - geoordeeld dat GS van Groningen met hun reactieve aanwijzing mochten anticiperen op de vastgestelde, maar nog niet in werking getreden verordening. Een soortgelijk oordeel velt de Afdeling over de Brabantse reactieve aanwijzing, waarbij zij het dus ook rechtmatig acht dat wordt geanticipeerd op een 'voorgenomen' vaststelling van de verordening. In een retrospectief-achtige toetsing stelt de Afdeling daarbij vast, dat de provinciale verordening inmiddels is vastgesteld (zie daarvoor de overweging 2.7. van de uitspraak). Het blijft echter een feit dat tussen het moment van het geven van de reactieve aanwijzing (oktober 2009)

en de vaststelling van de verordening (juni 2010, althans dat was het 'voornemen') tenminste zes maanden verlopen zijn. De overwegingen van de ABRvS zijn - gelet op de parlementaire geschiedenis - goed te volgen, maar men kan de Afdeling anderzijds enige lankmoedigheid niet ontzeggen. Daarbij hangt, lijkt mij, veel af van de vraag aan welke realiteitseisen een dergelijk provinciaal 'voornemen' om de verordening vast te stellen volgens de Afdeling moet voldoen. Ik neem aan dat het gegeven dat de Brabantse verordening inmiddels daadwerkelijk was vastgesteld, een doorslaggevende factor is geweest om (achteraf) aan te kunnen nemen dat het inderdaad een reëel bestuurlijk voornemen betrof. Maar het is natuurlijk wel zo, dat naarmate de Afdeling de reikwijdte van het motiveringsvereiste in art. 3.8 lid 6 Wro beperkter interpreteert, de reactieve aanwijzing dichter komt te staan bij de oude figuur van de *onthouding* van goedkeuring door GS aan een bestemmingsplan (van art. 28 WRO).

A.A.J. de Gier

TBR 2011/63

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 9 maart 2011, No. 201006983/1/M2, LJN: BP7155 (Revisievergunning en besluitonderdelen Boxmeer)

Mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. C.W. Mouton en mr. F.C.M.A. Michiels

Wm: art. 8.4 lid 1; Awb: art. 6:13; Invoeringswet Wabo: art. 1.2 lid 2

Revisievergunning paarden- en fokzeugenhouderij. Aankondiging koerswijziging bij toepassing artikel 6:13 Awb ten aanzien van omgevingsvergunning voor milieuvacatviteiten. Besluitonderdelen:

Met noot A.G.A. Nijmeijer, Red.

2. Overwegingen

Overgangsrecht Wabo

2.1. Op 1 oktober 2010 is de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) in werking getreden. Bij de invoering van deze wet is een aantal andere wetten gewijzigd. Uit het overgangsrecht, zoals dat is opgenomen in artikel 1.2, tweede lid, van de Invoeringswet Wabo, volgt dat de wetswijzigingen niet van toepassing zijn op dit geding. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aange-

haald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.

Ingetrokken beroepsgronden

2.2. Ter zitting heeft appelland sub 1 de gronden over luchtkwaliteit en geluidhinder ingetrokken. Voorts heeft appelland sub 1 zijn grond over de strijd met het bestemmingsplan beperkt tot de toegangsweg naar de inrichting en voor het overige ingetrokken. De Milieuvacatvening heeft ter zitting de grond over geurhinder met betrekking tot de afstanden van stal 1 en stal 2 tot de woningen van derden ingetrokken.

Ontvankelijkheid

2.3. Het college stelt dat het beroep van de Milieuvacatvening, voor zover het de gronden over de beste beschikbare technieken en de omgevingsvoets betreft, niet-ontvankelijk is, omdat zij hierover geen zienswijzen naar voren heeft gebracht. De beroepsgrond van de Milieuvacatvening over de geurverordening ziet volgens het college niet op de rechtmatigheid van het bestreden besluit, zodat deze grond volgens hem eveneens niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Verder stelt het college dat de beroepsgrond van de Milieuvacatvening over het gebruik van stal 1 als calamiteitental niet-ontvankelijk is, omdat hij in het bestreden besluit een reactie heeft gegeven op de hierover ingediende zienswijze

en door de Milieuvereniging geen redenen zijn aangevoerd waarom deze reactie onjuist zou zijn.

2.3.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb), voor zover hier van belang, kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

Uit dit artikel vloeit voort dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij het niet naar voren brengen van een zienswijze hem redelijkerwijs niet kan worden verweten. Bij besluiten inzake milieuvergunningen worden de beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen als onderdelen van een besluit in vorenbedoelde zin aangemerkt.

2.3.2. De Milieuvereniging heeft, zoals het college terecht stelt, een zienswijze naar voren gebracht over het gebruik van stal 1 als calamiteitenstal. Deze zienswijze heeft betrekking op het besluitonderdeel geurhinder, zodat reeds daarom geen reden bestaat voor niet-ontvankelijkverklaring van het beroep in zoverre. Naast zienswijzen over geurhinder heeft de Milieuvereniging zienswijzen over ammoniakemissie naar voren gebracht. De gronden over de geurverordening, de beste beschikbare technieken en de omgevingstoets hebben betrekking op de besluitonderdelen geurhinder en ammoniakemissie. Gelet hierop bestaat evenmin aanleiding het beroep voor zover het voormelde gronden betreft niet-ontvankelijk te verklaren.

Toepassing van artikel 6:13 van de Awb bij omgevingsvergunningen

2.4. Hoewel de Wabo op dit geding niet van toepassing is, acht de Afdeling het voor de rechtspraak van belang reeds thans de vraag te beantwoorden of de in overweging 2.3.1 bedoelde rechtspraak inzake artikel 6:13 van de Awb moet worden voortgezet in gedingen over besluiten inzake een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van een project dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting als bedoeld in artikel 2:1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo.

2.4.1. Een omgevingsvergunning als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 van de Wabo heeft betrekking op het uitvoeren van een project dat uit verschillende activiteiten kan bestaan. Het ligt in de rede 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 die in een omgevingsvergunning zijn opgenomen, als besluitonderdeel op te vatten.

2.4.2. De Afdeling overweegt over de toepassing van artikel 6:13 van de Awb op de beslissingen over de aanvaardbaarheid van de verschillende catego-

rieën milieugevolgen, die in een omgevingsvergunning zijn vervat, als volgt.

Onder het recht dat voor de invoering van de Wabo gold, moest het bevoegd gezag ook bij beslissingen over een vrijstelling met het oog op de verlening van een bouwvergunning onder omstandigheden de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen voor het woon- en leefklimaat beoordelen. De rechtspraak vatte die beoordelingen voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb niet als besluitonderdelen op. Tekst noch geschiedenis van de Wabo geeft aanleiding die lijn te wijzigen. Dit betekent dat, als met betrekking tot een omgevingsvergunning - als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, in samenhang met c, van de Wabo - voor het bouwen in strijd met een bestemmingsplan eerst in beroep gronden over bijvoorbeeld geluid worden aangevoerd, er ook onder de Wabo geen aanleiding is het beroep ter zake van die toestemming in zoverre niet-ontvankelijk te verklaren.

Als de desbetreffende omgevingsvergunning tevens een - in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo, bedoelde - toestemming tot het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting bevat en het beroep zich ook tegen deze toestemming richt, ligt het niet in de rede ter zake van deze toestemming wel te beslissen dat het beroep wegens het eerst in beroep aanvoeren van gronden over geluid in zoverre niet-ontvankelijk is. Daarom ziet de Afdeling, in aanmerking genomen dat tekst noch geschiedenis van de Wabo in een andere richting wijst, aanleiding beslissingen over de aanvaardbaarheid van de verschillende categorieën milieugevolgen die in een besluit over een omgevingsvergunning zijn vervat, voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb niet als besluitonderdelen aan te merken.

Wijziging van de rechtspraak over de toepassing van artikel 6:13 van de Awb bij milieuvergunningen

2.5. Ook na de invoering van de Wabo kunnen in een aantal gevallen nog steeds op grond van artikel 8.1 van de Wet milieubeheer besluiten inzake milieuvergunningen worden genomen. Tegen die besluiten staat op grond van artikel 20.1 van de Wet milieubeheer rechtstreeks beroep bij de Afdeling open. Overweging 2.4.2 geeft de Afdeling aanleiding, ter wille van de rechtseenheid, ook in die gedingen beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen niet meer voor de toepassing van artikel 6:13 van de Awb als besluitonderdelen aan te merken. In het belang van de rechtszekerheid zal deze wijziging van de rechtspraak eerst worden toegepast op beroepen tegen besluiten die op of na 1 april 2011 op de voorgescreven wijze zijn bekendgemaakt.

Milieueffectrapportage

2.6. Appellant sub 1 stelt dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen plicht bestaat om te beoordelen of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Volgens appellant sub 1 dienen de dieraantallen uit eerdere vergunningen te worden meegewogen nu de inrichting niet geheel conform die vergunningen in werking is gebracht.

2.6.1. Ingevolge artikel 7.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer, worden bij algemene maatregel van bestuur de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij vanwege de bijzondere omstandigheden waaronder zij worden ondernomen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

Ingevolge artikel 2, tweede lid, van het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: het Besluit mer), zoals dat destijds gold en voor zover hier van belang, worden als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven.

In onderdeel D van de bijlage behorende bij het Besluit mer is in categorie 14 als activiteit onder meer aangewezen de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van varkens in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een inrichting met 350 of meer plaatsen voor zeugen.

2.6.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, is bij een voorgenomen uitbreiding van een veehouderij het maken van een milieueffectrapport dan wel een beoordeling of een milieueffectrapport moet worden gemaakt op grond van het Besluit mer, slechts verplicht indien die uitbreiding meer bedraagt dan de desbetreffende drempelwaarde uit de bijlage bij het Besluit mer. Vergunning is gevraagd voor een uitbreiding van de inrichting met 255 zeugen, zodat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat de in categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer opgenomen drempelwaarden niet worden overschreden. Anders dan appellant sub 1 veronderstelt, volgt uit het stelsel van de Wet milieubeheer dat het bevoegd gezag dient te beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend. De vraag of een inrichting in overeenstemming met een eerder verleende vergunning in werking is gebracht, is een kwestie van handhaving en derhalve in dit kader niet aan de orde.

2.6.3. De inrichting waarvoor vergunning is verleend is aan te merken als een project als bedoeld in bijlage II van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten,

zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 (hierna: de richtlijn). Daarom dient, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 maart 2010 in zaak nr. 200904456/1/M2), niet alleen gekeken te worden naar de drempelwaarden uit het Besluit mer, maar ook naar de factoren bedoeld in bijlage III van de richtlijn, die aanleiding kunnen geven tot het opstellen van een milieueffectrapport hoewel de drempelwaarden zoals genoemd in de bijlage bij het Besluit niet worden overschreden. Zoals blijkt uit het bestreden besluit en het door het college ter zitting gestelde, heeft het college geen aanleiding gezien een milieueffectrapport te verlangen, nu met de aanvraag wordt voldaan aan de eisen uit de Wet ammoniak en veehouderij en het bedrijf buiten de 250 meter zone van een zeer kwetsbaar gebied is gelegen. Volgens het college gaven ook andere factoren geen aanleiding voor het opstellen van een milieueffectrapport. Dit is ter zitting niet weersproken. Appellant sub 1 heeft niet aannemelijk gemaakt dat het college zich ten onrechte op dit standpunt heeft gesteld.

2.6.4. De beroepsgrond faalt.

Algemeen toetsingskader

2.7. Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

Omgevingstoets

2.8. De Milieuvereniging voert aan dat de Wet geurhinder en veehouderij (hierna: de Wet geurhinder) en de daarop gebaseerde door de gemeenteraad van Boxmeer bij besluit van 29 mei 2008 vastgestelde 'Verordening geurhinder en veehouderij 2008' (hierna: de geurverordening) ten onrechte alleen voorzien in een toetsing van de geuremissie van de inrichting, zonder dat rekening wordt gehouden met plaatselijke milieuomstandigheden, zoals vereist op grond van richtlijn 2008/1/EG (hierna: de IPPC-richtlijn). De Wet geurhinder en de daarop gebaseerde geurverordening zijn volgens de Milieuvereniging in zoverre in strijd met de IPPC-richtlijn. 2.8.1. Ingevolge artikel 9, derde lid, van de IPPC-richtlijn, voor zover hier van belang, bevat de vergunning emissiegrenswaarden voor de verontreinigende stoffen, met name die van bijlage III, die in significante hoeveelheden uit de betrokken installatie kunnen vrijkomen, gelet op hun aard en hun potentieel voor overdracht van verontreiniging tussen milieucapartimenten (water, lucht en bodem). De grenswaarden kunnen, zo nodig, worden aangevuld of vervangen door gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen.

Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, zijn de emissiegrenswaarden, de parameters en de gelijkwaardige technische maatregelen, bedoeld in lid 3, gebaseerd op de beste beschikbare technieken, zonder dat daarmee het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven, met inachtneming van de plaatselijke milieuomstandigheden.

Ingevolge het achtste lid kunnen de lidstaten, onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningprocedure overeenkomstig deze richtlijn, voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vaststellen in dwingende algemene voorschriften en niet in de vergunningvoorwaarden, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel gewaarborgd zijn.

In overweging 19 van de preambule van de IPPC-richtlijn is vermeld dat het de taak is van de lidstaten om te bepalen hoe in voorkomend geval rekening kan worden gehouden met de plaatselijke milieuomstandigheden.

2.8.2. In de Wet geurhinder is wat de geldende geurnormen betreft onderscheid gemaakt tussen concentratiegebieden en gebieden die niet als zodanig zijn aan te merken, alsmede tussen gebieden in de bebouwde kom en gebieden die buiten de bebouwde kom zijn gelegen. Ook in de geurverordening wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende gebieden. Artikel 2, tweede lid, van de Wet geurhinder biedt verder de mogelijkheid om met toepassing van artikel 8.11 van de Wet milieubeheer voorschriften te stellen ter - verdere - beperking van de geurhinder. Gelet op het vorenstaande dwingen

de Wet geurhinder en de geurverordening rekening te houden met de plaatselijke milieuomstandigheden. Er is daarom geen aanleiding voor het oordeel dat de Wet geurhinder en de daarop gebaseerde geurverordening zich in zoverre niet verdragen met de IPPC-richtlijn.

De beroepsgrond faalt.

Geurhinder - geurverordening Boxmeer

2.9. De Milieuvereniging voert aan dat de geurverordening in strijd is met de Wet geurhinder, zodat deze onverbindend is en het college de geurverordening ten onrechte bij het nemen van het bestreden besluit heeft betrokken. Zij stellen daarnaast dat in de gebiedsvisie waarop de geurverordening is gebaseerd, is uitgegaan van onjuiste gegevens, zodat het college de geurverordening ook daarom niet aan het bestreden besluit ten grondslag had mogen leggen.

2.9.1. Ingevolge artikel 2, eerste lid, van de Wet geurhinder betreft het bevoegd gezag bij een beslissing inzake de vergunning voor het oprichten of veranderen van een veehouderij de geurhinder door de geurbelasting vanwege tot veehouderijen behorende dierverblijven uitsluitend op de wijze als aangegeven bij of krachtens de artikelen 3 tot en met 9.

Ingevolge artikel 3, eerste lid, voor zover hier van belang, wordt een vergunning voor een veehouderij geweigerd indien de geurbelasting van die veehouderij op een geurgevoelig object meer bedraagt dan de in dit artikel genoemde waarden.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, voor zover hier van belang, kan bij gemeentelijke verordening worden bepaald dat binnen een deel van het grondgebied van de gemeente een andere waarde van toepassing is dan de desbetreffende waarde, genoemd in artikel 3, eerste lid, met dien verstande dat deze andere waarde:

- a. binnen een concentratiegebied, binnen de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 0,1 odour unit per kubieke meter lucht en niet meer dan 14,0 odour units per kubieke meter lucht;
- b. binnen een concentratiegebied, buiten de bebouwde kom niet minder bedraagt dan 3,0 odour units per kubieke meter lucht en niet meer dan 35,0 odour units per kubieke meter lucht.

Ingevolge artikel 8, eerste lid, voor zover hier van belang, betreft de gemeenteraad bij het bepalen van de andere waarde, bedoeld in artikel 6, in elk geval:

- a. de huidige en de te verwachten geursituatie vanwege de veehouderijen in het gebied;
- b. het belang van een geïntegreerde aanpak van de verontreiniging, en
- c. de noodzaak van een even hoog niveau van de bescherming van het milieu.

Ingevolge het tweede lid, voor zover hier van belang, betreft de gemeenteraad bij het bepalen van de andere waarde tevens:

- a. de gewenste ruimtelijke inrichting van het ge-

bied, of

b. de afwijkende relatie tussen geurbelasting en geurhinder.

2.9.2. De gemeente Boxmeer ligt binnen een concentratiegebied. In artikel 3 van de geurverordening zijn ten aanzien van de geurbelasting van een veehouderij op een geurgevoelig object waarden tussen 1,0 odour units en 14,0 odour units vastgesteld. Naast voormelde waarden is in dit artikel voor twee landbouwontwikkelingsgebieden, Overloon en Maarsven, een waarde van 20,0 odour units vastgesteld. Volgens de geurverordening liggen deze twee landbouwontwikkelingsgebieden buiten de bebouwde kom.

2.9.3. De in artikel 3 van de geurverordening vastgestelde waarden blijven binnen de bandbreedte van artikel 6, eerste lid, onder a en b, van de Wet geurhinder. Voorts zijn bij het bepalen van de in de geurverordening vastgestelde waarden de aspecten genoemd in artikel 8, eerste en tweede lid, van de Wet geurhinder betrokken, zodat de geurverordening ook niet in strijd is met dit artikel. Dat, zoals de Milieuvereniging aanvoert, bij het bepalen van de in de geurverordening vastgestelde waarden niet is aangesloten bij de waarden uit de bijlagen 6 en 7 van de door Infomil opgestelde 'Handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij' betekent evenmin dat artikel 3 van de geurverordening in strijd is met de Wet geurhinder, nu deze wet niet verplicht deze handreiking te hanteren. In hetgeen de Milieuvereniging aanvoert ziet de Afdeling dan ook geen grond voor het oordeel dat de geurverordening in strijd is met de Wet geurhinder.

De beroepsgrond faalt.

Geurhinder - toepassing artikel 3, vierde lid, van de Wet geurhinder

2.10. Appellant sub 1 stelt dat het college zich ten onrechte op het standpunt stelt dat de vergunning met toepassing van artikel 3, vierde lid, van de Wet geurhinder kon worden verleend. Hij voert hierbij aan dat de voor de inrichting bij besluit van 6 november 2007 krachtens de Wet milieubeheer verleende revisievergunning niet als uitgangspunt kon worden genomen, nu vergunninghoudster een andere luchtwater dan destijds vergund heeft aangebracht en de inrichting daardoor niet overeenkomstig de vergunning uit 2007 in werking is gebracht. Bovendien bestond volgens appellant sub 1 onder de vergunning uit 2007 geen overbelaste situatie, aangezien werd voldaan aan de destijds geldende geurnormen, zodat op grond daarvan eveneens geen toepassing aan artikel 3, vierde lid, kon worden gegeven.

2.10.1. Ingevolge artikel 3, vierde lid, van de Wet geurhinder wordt indien de geurbelasting, bedoeld in het eerste lid, groter is dan aangegeven in dat lid, het aantal dieren van één of meer diercategorieën toeneemt, en een geurbelastingreducerende maatre-

gel zal worden toegepast, een vergunning verleend voor wijziging van het aantal dieren, voor zover de toename van de geurbelasting ten gevolge van die wijziging niet meer bedraagt dan de helft van de vermindering van de geurbelasting die het gevolg zou zijn van toepassing van de geurbelastingreducerende maatregel bij het eerder vergunde veebestand. 2.10.2. Niet in geschil is dat in de aangevraagde situatie ter plaatse van de geurgevoelige objecten in de omgeving van de inrichting niet wordt voldaan aan de daarvoor in de geurverordening vastgestelde normen van onderscheidenlijk 2 en 8 odour units. Blijkens de geurberekeningen behorende bij het bestreden besluit wordt met de aangevraagde geur-reducerende maatregelen, zoals het plaatsen van een gecombineerd luchtwassysteem in een deel van stal 4 en in stal 7, voldaan aan artikel 3, vierde lid, van de Wet geurhinder. Anders dan appellant sub 1 veronderstelt, wordt voor de toepassing van artikel 3, vierde lid, van de Wet geurhinder uitgegaan van het eerder vergunde veebestand. Uit het artikel volgt niet dat voor de toepassing van het artikel reeds eerder een overbelaste situatie moest bestaan. Appellant sub 1 heeft niet bestreden dat de geurberekeningen behorende bij het bestreden besluit juist zijn. Het college heeft zich dan ook terecht op het standpunt gesteld dat de gevraagde vergunning niet in verband met de geurbelasting vanwege de dier-verblijven kan worden geweigerd.

De beroepsgrond faalt.

Geurhinder - overige gronden

2.11. De Milieuvereniging stellen dat stal 1, die wordt gebruikt als calamiteitenstal, bij de beoordeling van de geurhinder vanwege de inrichting ten onrechte buiten beschouwing is gelaten.

2.11.1. Ingevolge vergunningvoorschrift 6.6.1, voor zover hier van belang, mag de calamiteitenstal alleen ten behoeve van het doel worden gebruikt waarvoor deze is ingericht. De ruimte mag niet in gebruik zijn als productieruimte. Dit betekent dat in deze ruimte geen dieren permanent mogen worden gehouden.

2.11.2. Gelet op de redactie van voorschrift 6.6.1 is voldoende gewaarborgd dat stal 1 alleen voor calamiteiten en voor de duur van die calamiteiten mag worden gebruikt, zodat het college zich terecht op het standpunt heeft gesteld dat bij de beoordeling of aan de geurnormen wordt voldaan, met de in de inrichting aanwezige calamiteitenstal geen rekening hoefde te worden gehouden.

De beroepsgrond faalt.

2.12. De Milieuvereniging voert aan dat de mestopslag in de bij het bestreden besluit verleende vergunning te dicht bij de dichtstbijzijnde woning van derden is gelegen.

2.12.1. De vergunde mestopslag ligt op een afstand van ongeveer 38 meter tot de dichtstbijzijnde wo-

ning van derden. Het college acht in dit geval de geurhinder van deze mestopslag niet zodanig dat om die reden de vergunning had moeten worden geweigerd. Het college wijst er hierbij op dat de mestopslag op grond van de aanvraag, welke aanvraag volgens het bestreden besluit deel uitmaakt van de vergunning, afgedekt moet zijn.

2.12.2. De Milieuvereniging heeft geen gronden aangevoerd die aanleiding geven voor het oordeel dat het college met de door hem gegeven motivering buiten de in de artikelen 8.10 en 8.11 van de Wet milieubeheer gelaten beoordelingsmarge is getreden, en niet heeft mogen concluderen dat de geurhinder van de mestopslag niet zodanig is dat de vergunning hierdoor had moeten worden geweigerd.

De beroepsgrond faalt.

Beste beschikbare technieken

2.13. De Milieuvereniging stelt dat het college bij het nemen van het bestreden besluit heeft miskend dat de toegepaste stalsystemen niet voldoen aan het vereiste dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. Volgens hen noopt de plaatselijke milieusituatie tot toepassing van stalsystemen met een hogere reductie ten aanzien van ammoniak en geur door toepassing van gecombineerde luchtwassers.

2.13.1. Zoals volgt uit hetgeen de Afdeling heeft overwogen in de uitspraak van 1 juli 2009 in zaak nr. 200804185/1 moet er ten aanzien van een huisvestingssysteem dat voldoet aan de daaraan in het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij (hierna: het Besluit huisvesting) gestelde eisen, van worden uitgegaan dat dit huisvestingssysteem een van de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken is.

2.13.2. Het college heeft blijkens het bestreden besluit beoordeeld of wordt voldaan aan de in het Besluit huisvesting gestelde eisen en is tot de conclusie gekomen dat dit het geval is. Nu de Milieuvereniging deze beoordeling niet gemotiveerd heeft betwist, is er geen grond voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat wordt voldaan aan het Besluit huisvesting en daarmee aan het vereiste dat in de inrichting de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast.

De beroepsgrond faalt.

Strijd met het bestemmingsplan

2.14. Appellant sub 1 stelt dat de vergunning geweigerd had moeten worden wegens strijd met het bestemmingsplan. Hij voert in dit kader aan dat de toegangsweg aan de noordzijde van de inrichting volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan. Hetzelfde geldt volgens appellant sub 1 voor de toegangsweg aan de westzijde van de inrichting.

2.14.1. Ingevolge artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan de vergunning slechts in het

belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd.

Ingevolge het derde lid kan de vergunning in afwijking van het eerste lid tevens worden geweigerd ingeval door verlening daarvan strijd zou ontstaan met het bestemmingsplan.

2.14.2. Ter zitting heeft het college naar voren gebracht dat het, indien nodig, bereid is medewerking te verlenen aan het planologisch mogelijk maken van de inrichting, zodat alsdan eventuele strijd met het bestemmingsplan wordt opgeheven. Gelet hierop heeft het college in redelijkheid kunnen besluiten dat de vergunning niet krachtens artikel 8.10, derde lid, van de Wet milieubeheer geweigerd behoefde te worden.

De beroepsgrond faalt.

Slotoverwegingen

2.15. De beroepen van appellant sub 1 en de Milieuvereniging zijn ongegrond.

2.16. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding. (*Enz., enz., Red.*)

Noot

1. Uitspraken waarin de Afdeling expliciet 'om' gaat zijn zeldzaam en daarom publicabel. Dat geldt zeker voor uitspraken waarin de Afdeling, in een zaak waarin door de werking van overgangsrecht (in dit geval de Invoeringswet Wabo) nog geen reden is voor een koerswijziging, aankondigt dat zij in de toekomst anders gaat oordelen. Die uitspraken zijn uniek. Het belang van de kwestie waar het in dezen om gaat, is voor de (rechts)praktijk dan ook groot.

2. De koerswijziging houdt in dat voor de bepaling van de omvang van het bestuursrechtelijke geding, de verschillende categorieën milieugevolgen waarop een vergunning betrekking heeft, niet langer als afzonderlijk besluitonderdeel worden gekwalificeerd. Het gaat dan om activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning nodig is als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder e Wabo. Het resultaat van de koerswijziging is duidelijk. De argumentatie die de Afdeling aan de koerswijziging ten grondslag legt roept wel wat vragen op. Kernargument is dat er geen reden is om bij het vergunnen van een 'milieuactiviteit' voor wat betreft de besluitonderdelen een andere benadering te kiezen dan bij het vergunnen van gebruik dat afwijkt van een bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo). Volgens mij is voor die constatering de inwerkingtreding van de Wabo niet relevant. Anders gezegd: het feit dat bij milieuvergunningen categorieën milieugevolgen als besluitonderdelen werden gekwalificeerd en bij vrijstellingen of projectbesluiten

niet, was vóór de inwerkingtreding van de Wabo evenmin goed uit te leggen. Dat de inwerkingtreding van de Wabo wordt aangegrepen om de jurisprudentie op het punt van de besluitonderdelen gelijk te trekken, is gezien vanuit de rechtseenheid winst. In theorie was denkbaar geweest dat bij een omgevingsvergunning voor het afwijken van een bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 onder c Wabo) zou zijn aangesloten bij de jurisprudentie over besluitonderdelen in milieuvergunningen. De Afdeling kiest voor de omgekeerde oplossing en waarom dat nu precies gebeurt, blijft in r.o. 2.4.2 betrekkelijk vaag. Een andere optie zou overigens zijn dat voor het bepalen van besluitonderdelen binnen een omgevingsvergunning voor gebruik dat afwijkt van het bestemmingsplan, aangesloten wordt bij de besluitonderdelenjurisprudentie in bestemmingsplanprocedures. Een omgevingsvergunning als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder c Wabo verschilt qua inhoud en vormgeving immers dikwijls niet van een (postzegel)bestemmingsplan (maar het rechtskarakter is wél wezenlijk anders: zie ABRvS 1 september 2010, No. 201000811/1/H1 en ABRvS 29 december 2010, No. 200910038/1/H1).

3. Wat daarvan ook zij, de thans aangekondigde koerswijziging is in het licht van de Wabo verstandig. In ieder geval als het een aanvraag om een omgevingsvergunning betreft voor een milieuactiviteit en één of meerdere andere activiteiten als genoemd in art. 2.1 of art. 2.2 Wabo. Als de Afdeling categorieën milieugevolgen zou blijven kwalificeren als besluitonderdelen voor zover een omgevingsvergunning is gebaseerd op art. 2.1 lid 1 onder e Wabo, dan zou binnen dat deel van de desbetreffende omgevingsvergunning moeten worden gewerkt met 'sub-besluitonderdelen' (zie daarover uitgebreid B.J. van Ettehoven, *Bestuursrechtpraak voor Jan & Alleman? Op weg naar een stelsel van subjectieve rechtsbescherming*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht, nr. 37, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2009, p. 114 en 121-122). Een dergelijke werkwijze is (uiterst) complex en leidt gemakkelijk tot procesrechtelijke complicaties. Die worden met de aangekondigde koerswijziging voor een belangrijk deel voorkomen.

4. Bovenstaande uitspraak betreft de ontvankelijkheid van beroepsgronden in het licht van de 'onderdelentrichter' van art. 6:13 Awb. De uitspraak geeft daarmee nog geen antwoord op de vraag wie als belanghebbende gerechtigd is om tegen een omgevingsvergunning beroep in te stellen (art. 1:2 Awb jo art. 8:1 Awb). Naar een definitief antwoord op die vraag wordt door de (rechts)praktijk belangstellend uitgezien. In de literatuur zijn intussen grofweg twee benaderingen belicht: a) is men belanghebbende bij één onderdeel van de omge-

vingsvergunning dan is men dat voor alle onderdelen binnen die vergunning (in die zin F.C.M.A. Michiels e.a., *Het wetsvoorstel Wabo*, Preadvies Vereniging voor Bouwrecht, nr. 35, Den Haag: Instituut voor Bouwrecht 2007, p. 89 en B.J. van Ettehoven, a.w. p. 102) en b) per onderdeel van een omgevingsvergunning moet worden beoordeeld of een rechtzoekende belanghebbende is (in die zin P.J.J. van Buuren in: *Wabo: antwoorden op praktijkvragen*, Verslag van de 107e ledenvergadering van de Vereniging voor Milieurecht, Boom 2010). Welke benadering de Afdeling aanhangt, zal ongetwijfeld binnen afzienbare tijd blijken.

5. Voor de vraag wie als belanghebbende beroep in kan stellen tegen een milieuvergunning, is trouwens bepalend of de rechtzoekende feitelijk 'milieugevolgen' ondervindt. Het gaat dan evenzeer om de gevolgen in de vorm van geluid, stof et cetera. Als gezegd moet de vraag wie belanghebbende is om beroep in te stellen ex art. 8:1 Awb worden onderscheiden van de ontvankelijkheid van beroepsgronden in het licht van art. 6:13 Awb. In dat verband verdient vermelding dat normering van milieuactiviteiten vaker niet dan wel via een omgevingsvergunning plaatsvindt. Meestal geschiedt de normering via algemene regels, met name het Activiteitenbesluit. Op grond van dat besluit kunnen maatwerkvoorschriften worden gesteld. Of een rechtzoekende belanghebbende is bij een besluit omtrent het stellen van maatwerkvoorschriften, beoordeelt de Afdeling ook aan de hand van door de rechtzoekende te ondervinden feitelijke milieugevolgen (zie bijv. ABRvS 15 december 2010, No. 201003628/1/M2, i.h.b. r.o. 2.1.2).

6. In r.o. 2.4.1 overweegt de Afdeling: 'Het ligt in de rede 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 die in een omgevingsvergunning zijn opgenomen, als besluitonderdeel op te vatten.' Die overweging lijkt mij ook in een wat ander verband relevant, namelijk voor de vraag in hoeverre de bestuursrechter bij gegrondverklaring van een tegen een verleende omgevingsvergunning ingesteld beroep, bereid is om het besluit gedeeltelijk te vernietigen. Een gedeeltelijke vernietiging lijkt vooral mogelijk als de verschillende in een omgevingsvergunning vergunde activiteiten als op zichzelf staande onderdelen worden gezien. Punt van aandacht is dan nog wel hoe om te gaan met activiteiten die weliswaar afzonderlijke besluitonderdelen vormen, maar die Wabo-technisch gezien 'onlosmakelijk samenhangende activiteiten' zijn als bedoeld in art. 2.7 lid 1 Wabo. Het in rechte aanbrengen van een scheiding tussen dergelijke - volgens de wet - onlosmakelijk samenhangende activiteiten, is mijns inziens niet juist. Zijn activiteiten onlosmakelijk

samenhangend als bedoeld in art. 2.7 lid 1 Wabo, dan behoren zij bij de toepassing van art. 6:13 Awb als één besluitonderdeel te worden gezien zou ik menen.

7. In r.o. 2.5 trekt de Afdeling de in te zetten koerswijziging door naar gevallen waarin nog sprake is van beroep tegen een milieuvergunning als bedoeld in de Wm (oud). Ook dat is gezien vanuit rechtszekerheid en rechtseenheid een verstandige keuze, waarbij opmerking verdient dat hier als peildatum geldt het moment waarop de beslissing van het bevoegd gezag bekend is gemaakt. De

nieuwe koers geldt alleen voor besluiten die op of na 1 april 2011 bekend worden gemaakt.

8. De rechtsoverwegingen omtrent de toepassing van art. 6:13 Awb zijn wat mij betreft de meest in het oog springende elementen in bovenstaande uitspraak. De uitspraak bevat echter nog andere interessante elementen, met name in r.o. 2.8 waar wordt geoordeeld dat (de systematiek van) de Wet geurhinder en de daarop gebaseerde geurverordening, niet in strijd zijn met de IPPC-richtlijn.

A.G.A. Nijmeijer

II. Woningwet c.a.

TBR 2011/64

Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 12 januari 2011, No. 201005699/1/H1, LJN: BP0510 (Bouwvergunning en niet onherroepelijk bestemmingsplan Hof van Twente)

Mr. D.A.C. Slump, mr. W. Konijnenbelt en mr. A.B.M. Hent

Wro: art. 3.1 en art. 8.2 lid 1 onder a; Woningwet (oud): art. 44 lid 1 onder c

Bouwvergunning verleend op basis van geldend maar niet onherroepelijk bestemmingsplan. Vernietiging van het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan impliceert niet dat de rechtsgevolgen van een op grond van dat plan verleende bouwvergunning ongedaan worden gemaakt:

Met noot A.G.A. Nijmeijer, Red.

2. Overwegingen

2.1. Appellant A en anderen betogen dat de rechtbank hen ten onrechte niet heeft gevolgd in het betoog dat het college jegens hen heeft gehandeld in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, in het bijzonder het beginsel van fair play, door de termijn voor het nemen van het besluit op bezwaar aanmerkelijk te verkorten, teneinde daarmee de aanstaande vernietiging van het bestemmingsplan 'Buitengebied 1997, herziening (...) te (...), 1e herziening' vóór te zijn. Dat deze vernietiging aanstaande was kon het college weten gelet op het verloop van de procedure bij de Afdeling tegen het vaststellingsbesluit van dit bestemmingsplan. Het college heeft in de brief van 25 februari 2010 aan de rechtbank deze handelwijze erkend, zodat daarmee de schending van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur gegeven is, aldus appellant

A en anderen.

2.1.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 30 maart 2005, in zaak nr. 200406332/1), dient bij het nemen van een besluit op bezwaar in beginsel het recht te worden toegepast zoals dat op dat moment geldt. Het college heeft het bouwplan bij het nemen van het besluit van 7 september 2009 terecht aan het bestemmingsplan 'Buitengebied 1997, herziening (...) te (...), 1e herziening' getoetst, nu dit bestemmingsplan op 2 april 2009 in werking was getreden en het dus ten tijde van het besluit op bezwaar het geldend recht was. Zoals de Afdeling eveneens eerder heeft overwogen in de uitspraken van 21 december 1999 (in zaak nr. H01.99.0245, AB 2000, 78) en van 22 december 2004 (in zaak nr. 200308026/1) worden door de vernietiging van een goedkeuringsbesluit van een bestemmingsplan de rechtsgevolgen van de op basis van dat plan verleende bouwvergunningen niet ongedaan gemaakt. Hoewel deze jurisprudentie tot stand is gekomen onder de werking van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, geeft de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening geen aanleiding om aan de vernietiging door de Afdeling van het vaststellingsbesluit van het bestemmingsplan, wel het gevolg te verbinden dat de rechtsgevolgen van een op grond daarvan verleende bouwvergunning ongedaan worden gemaakt. Voor zover thans van belang, houdt de inwerkingtreding van de Wet ruimtelijke ordening ten opzichte van de Wet op de Ruimtelijke Ordening uitsluitend de wijziging in dat goedkeuring van gedeputeerde staten niet is vereist voor inwerkingtreding van het bestemmingsplan. De gronden om tot de hiervoor in de uitspraak van 21 december 1999 weergegeven benadering te komen, blijven onverminderd aanwezig.

2.1.2. Het betoog dat de rechtbank heeft miskend