

Onderdelenfuik bij een omgevingsvergunning op grond van de Wabo, wijziging onderdelenfuik bij een milieuvergunning.

ABRVs 09-03-2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7155, m.nt. T.D. Rijs (gemeente Boxmeer,paarden- en varkenshouderij Holthees)

Instantie

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Datum

9 maart 2011

Magistraten

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

Zaaknummer

201006983/1/M2.

Noot

T.D. Rijs

LJN

BP7155

Roepnaam

gemeente Boxmeer
paarden- en varkenshouderij Holthees

Vakgebied(en)

Bouwrecht (V)
Ruimtelijk bestuursrecht / Ruimtelijke ordening

Brondocumenten

ECLI:NL:RVS:2011:BP7155, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 09-03-2011

Wetingang

Wabo, Awb

Essentie

Onderdelenfuik bij een omgevingsvergunning op grond van de Wabo, wijziging onderdelenfuik bij een milieuvergunning.

Uitspraak

(...)

1. Procesverloop

Bij besluit van 25 mei 2010 heeft het college aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een paarden- en fokzeugenhouderij aan de [locatie] te Holthees. Dit besluit is op 10 juni 2010 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft [appellant sub 1] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 20 juli 2010, en de Milieuvereniging bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 21 juli 2010, beroep ingesteld. [appellant sub 1] heeft zijn beroep aangevuld bij brief van 17 augustus 2010.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 18 januari 2011, waar [appellant sub 1 A], bijgestaan door mr. M.J. Smaling, de Milieuvereniging, vertegenwoordigd door W. Verbruggen, en het college, vertegenwoordigd door J.P.M. Katwijk en M.M.L. van Lankvelt, zijn verschenen. Voorts is ter zitting vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. J.A.J.M. van Houtum en ing. R.J.M.B. Derks, als partij gehoord.

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 aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de wabo werden gewijzigd.

Ingetrokken beroepsgronden

2.2

Ter zitting heeft [appellant sub 1] de gronden over luchtkwaliteit en geluidhinder ingetrokken. Voorts heeft [appellant sub 1] zijn grond over de strijd met het bestemmingsplan beperkt tot de toegangsweg naar de inrichting en voor het overige ingetrokken. De Milieuvereniging 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 Milieuvereniging, voor zover het de gronden over de beste beschikbare technieken en de omgevingstoets betreft, niet-ontvankelijk is, omdat zij hierover geen zienswijzen naar voren heeft gebracht. De beroepsgrond van de Milieuvereniging 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 Milieuvereniging over het gebruik van stal 1 als calamiteitenstal 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 categorieën 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 voorgeschreven 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 milieumomstandigheden.

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 milieumomstandigheden.

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 milieumomstandigheden. 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 gebied, 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 luchtwasser 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 maatregel 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 geurreducerende 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 dierverblijven kon 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 woning 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.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State verklaart de beroepen ongegrond.

Noot

Auteur: T.D. Rijs¹

1

In deze (instructieve) uitspraak geeft de Afdeling haar visie op de werking van de onderdelenfui van art. 6:13 Awb voor een omgevingsvergunning op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Daarnaast ziet de Afdeling aanleiding om terug te komen op de bestaande onderdelenfui met betrekking tot milieuvergunningen op grond van de Wet milieubeheer (Wm). Bij deze beide aspecten sta ik in onderhavige noot stil.

2

Deze uitspraak heeft betrekking op een milieuvergunning op grond van de Wm, zodat men daarin eigenlijk geen overwegingen met betrekking tot de werking van de onderdelenfui voor een omgevingsvergunning zou verwachten. Zoals de Afdeling zelf in de uitspraak aangeeft, heeft zij desondanks van belang geacht om ten behoeve van de rechtspraak in deze uitspraak vóóraf in algemene zin uiteen te zetten hoe zij bij toekomstige zaken de onderdelenfui van art. 6:13 Awb met betrekking tot een omgevingsvergunning op grond van de Wabo gaat hanteren. Hierbij gaat de Afdeling in op de werking van de onderdelenfui met betrekking tot de omgevingsvergunning in het algemeen en in het bijzonder voor de activiteit van het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting (art. 2.1 lid 1 onderdeel e Wabo).

3

In de eerste plaats overweegt de Afdeling dat het in de rede ligt om de verschillende op grond van art. 2.1 en 2.2 Wabo vergunningplichtige activiteiten aan te merken als besluitonderdelen in de zin van art. 6:13 Awb. Dit betekent dat indien met betrekking tot bepaalde vergunningplichtige activiteiten van het project geen zienswijze is ingediend, tegen deze onderdelen in beroep niet meer kan worden opgekomen. Deze benadering lijkt mij alleszins redelijk. Ook in geval de omgevingsvergunning zou zijn gesplitst in verschillende deelvergunningen zou immers bij het niet indienen van een zienswijze hiertegen niet meer in beroep kunnen worden opgekomen. Dat in het geval deze activiteiten in één vergunning worden gevat deze activiteiten als besluitonderdelen in de zin van de onderdelenfui van art. 6:13 Awb worden gezien, zorgt ervoor dat de toegang tot de rechter in beide gevallen gelijk is, hetgeen mij wenselijk lijkt. Nu de Afdeling de verschillende vergunningplichtige activiteiten als besluitonderdelen aanmerkt, lijkt het daarmee voor een omgevingsvergunning voldoende te zijn om in een zienswijze per activiteit van het project een enkele (summiere) opmerking te plaatsen om daarmee de trechterwerking van art. 6:13 Awb te kunnen omzeilen. Art. 6:13 Awb bevat immers geen grondenfui, zodat met betrekking tot in een zienswijze bestreden besluitonderdelen in beroep nieuwe gronden naar voren kunnen worden gebracht. Of zal wellicht zelfs kunnen worden volstaan met de enkele stelling in de zienswijze dat deze betrekking heeft op de gehele omgevingsvergunning en dus op alle vergunde activiteiten? In het kader van bestemmingsplanprocedures is dit volgens de Afdeling immers reeds voldoende om onder de trechterwerking van art. 6:13 Awb uit te komen (zie bijvoorbeeld recentelijk nog ABRvS 23 maart 2011, nr. 201001832/1/R2, en ABRvS 10 november 2010, nr. 200904483/1/R3).

4

Met betrekking tot milieuvergunningen op grond van de Wm merkte de Afdeling de verschillende categorieën milieugevolgen aan als besluitonderdelen (zie bijvoorbeeld ABRvS 1 november 2006, AB 2007/95 m.nt. G.M. van den Broek en A.T. Marseille). Dit betekende dat in beroep enkel kon worden opgekomen tegen die milieugevolgen welke ook reeds in de zienswijzenfase waren bestreden en aspecten die geen milieugevolgen zijn, zoals de m.e.r.-procedure (ABRvS 6 juni 2007, AB 2007/276 m.nt. A.B. Blomberg) en de Wet BIBOB (ABRvS 16 januari 2008, AB 2008/291 m.nt. F.R. Vermeer). Met betrekking tot de activiteit van het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting onder de Wabo gaat

de Afdeling in deze uitspraak ook in op de vraag of ook onder de Wabo de verschillende categorieën milieugevolgen als besluitonderdelen in de zin van art. 6:13 Awb moeten worden gezien.

5

De Afdeling komt tot de conclusie dat onder de Wabo de categorieën milieugevolgen niet zijn aan te merken als besluitonderdelen. Ter onderbouwing van dit standpunt wijst de Afdeling op het gegeven dat voor de Wabo bij een vrijstelling met het oog op de verlening van een bouwvergunning de aanvaardbaarheid van milieugevolgen voor het woon- en leefklimaat moesten worden beoordeeld en deze milieugevolgen daarbij niet als besluitonderdelen werden aangemerkt. Omdat uit de Wabo noch uit de wetsgeschiedenis blijkt dat hierin voor de omgevingsvergunning voor het bouwen in afwijking van het bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 onderdeel a en c Wabo) een wijziging is beoogd, zijn de milieugevolgen ook niet als besluitonderdelen aan te merken bij een omgevingsvergunning voor het bouwen in afwijking van het bestemmingsplan. Indien deze omgevingsvergunning tevens de toestemming zou bevatten voor het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting en het beroep zich ook tegen deze toestemming richt, ligt het volgens de Afdeling niet in de rede om voor deze toestemming wel te beslissen dat het beroep wegens het eerst in beroep aanvoeren van gronden over een milieugevolg in zoverre niet-ontvankelijk is. Omdat de Wabo noch de wetsgeschiedenis in een andere richting wijzen, meent de Afdeling dat de categorieën van milieugevolgen bij een omgevingsvergunning niet als besluitonderdelen moeten worden gezien.

6

Wat bij deze redenering van de Afdeling opvalt, is dat de Afdeling aan het ontbreken van enige duidelijkheid in de wet en wetsgeschiedenis een dubbele en enigszins tegengestelde betekenis toekent. Waar de Afdeling eerst overweegt dat bij het ontbreken van duidelijkheid moet worden aangenomen dat met betrekking tot een vergunning voor het bouwen in afwijking van het bestemmingsplan geen wijziging is beoogd ten opzichte van de situatie voor de Wabo, overweegt de Afdeling vervolgens mede vanwege het ontbreken van duidelijkheid in de wet en wetsgeschiedenis dat de categorieën van milieugevolgen thans niet meer als besluitonderdelen hebben te gelden. Zo bezien zou deze redenering ook precies kunnen worden omgedraaid en zou net zo goed kunnen worden overwogen dat met betrekking tot het aanmerken van categorieën milieugevolgen geen wijziging ten opzichte van de situatie van voor de Wabo is beoogd en dat daarom aanleiding bestaat om bij de vergunning voor het bouwen in afwijking van het bestemmingsplan de categorieën van milieugevolgen eveneens als besluitonderdelen zullen moeten worden gezien. Hoe het ook zij, met het oordeel van de Afdeling ben ik het wel eens. Zoals hiervoor ook opgemerkt, vind ik het logisch om de verschillende activiteiten aan te merken als besluitonderdelen. Het aanmerken van categorieën van milieugevolgen als besluitonderdelen past daar naar mijn mening niet binnen.

7

Nu de Afdeling de onderdelenfuij bij de verschillende categorieën milieugevolgen onder de Wabo niet meer zal toepassen, ziet de Afdeling eveneens aanleiding om de bestaande onderdelenfuij met betrekking tot milieuvergunningen op grond van de Wm te wijzigen. Vanuit het oogpunt van rechtseenheid gaat de Afdeling met betrekking tot de milieuvergunningen 'om', doordat zij ook voor die vergunningen niet langer de verschillende categorieën milieugevolgen als besluitonderdelen in de zin van art. 6:13 Awb aanmerkt. Opmerkelijk hierbij is dat de Afdeling overweegt dat zij deze wijziging in de rechtspraak in verband met de rechtszekerheid eerst op beroepen tegen besluiten die op of na 1 april 2011 zijn bekendgemaakt, zal toepassen. De Afdeling voorziet daarmee voor haar nieuwe jurisprudentielijn feitelijk in een overgangsrechtelijke regeling. Hoewel dit voor de praktijk uiteraard zeer praktisch is en de rechtszekerheid daarmee ook wordt gediend, lijkt de uitspraak daarmee bijna te verworden tot een soort van wettelijke regeling.

8

Naast de werking van de onderdelenfuij bij een omgevingsvergunning, wordt in de praktijk ook reikhalzend uitgekeken naar de wijze waarop de Afdeling zal omgaan met de belanghebbendheid bij omgevingsvergunningen. Nu met betrekking tot de onderdelenfuij de verschillende vergunningplichtige activiteiten enkel als besluitonderdelen moeten worden gezien, lijkt het mij aannemelijk dat ook de belanghebbendheid per activiteit moet worden vastgesteld. Het aansluiten voor de belanghebbendheid bij besluitonderdelen correspondeert met de bestaande wijze van toepassing bij bestemmingsplannen. Ook daar wordt per besluitonderdeel bezien of er sprake is van belanghebbendheid (zie bijvoorbeeld ABRvS 28 mei 2008, BR 2008/628). Nu de besluitonderdelen bestaan uit de verschillende activiteiten waarvoor 'pre-Wabo' ook zelfstandig de belanghebbendheid wordt beoordeeld, heeft deze toepassing ook niet tot gevolg dat de kring van belanghebbenden door de Wabo voor deze activiteiten zal worden gewijzigd. Voorts wordt daarmee voorkomen dat er een eigenaardig verschil zou kunnen ontstaan in de kring van belanghebbenden tussen de situatie dat een aantal activiteiten in één omgevingsvergunning is vervat en de situatie dat voor diezelfde activiteiten separate deelvergunningen worden verleend. Ik kan mij overigens voorstellen dat de beoordeling van de belanghebbendheid mogelijk wel anders ligt voor die gevallen waarin een onlosmakelijke samenhang bestaat tussen de verschillende activiteiten. Indien bijvoorbeeld de activiteit

gebruiken van gronden in afwijking van het bestemmingsplan (art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo) tevens de oprichting van een inrichting (art. 2.1 lid 1 onderdeel e Wabo) betreft, dan kan ik mij voorstellen dat belanghebbendheid bij de ene activiteit ook automatisch belanghebbendheid bij de andere activiteit meebrengt. Activiteiten waartussen een onlosmakelijke samenhang bestaat, moeten op grond van art. 2.7 lid 1 Wabo immers in één vergunning worden opgenomen, zodat de mogelijkheid voor het aanvragen van een deelvergunning niet bestaat. Voor deze activiteiten lijkt het mij onwenselijk als de belanghebbendheid per separate activiteit zou moeten worden vastgesteld, nu voor die activiteiten geldt dat de ene activiteit niet zonder de andere activiteit zal kunnen worden verricht. Ik merk ook op dat dit voorts lijkt aan te sluiten bij een uitspraak van de Afdeling van 23 juni 2008 (ABRvS 23 juni 2010, *JM* 2010/96 m.nt. Poortinga) over de belanghebbendheid bij een bestemmingsplan. In die uitspraak lijkt de Afdeling een appellant als belanghebbende bij bepaalde plandelen aan te merken vanwege de onderlinge samenhang tussen deze plandelen en plandelen die op de gronden van de appellant betrekking hebben.

Voetnoten

[\[1\]](#)

Mr. T.D. Rijs is advocaat bij KienhuisHoving advocaten en notarissen te Enschede.