

Actualiteiten Wabo en milieu: enkele ontwikkelingen in 2018/2019 in vogelvlucht

M en R 2019/52



1. Inleiding

In dit artikel worden enkele ontwikkelingen van het afgelopen jaar (de periode tussen 22 maart 2018 en 20 maart 2019) besproken met betrekking tot jurisprudentie over de Wabo en het milieu. Achtereenvolgens komen uitspraken aan de orde over procedurele aspecten ten aanzien van een omgevingsvergunning voor milieu (**paragraaf 3**), de reikwijdte van de omgevingsvergunning voor milieu (**paragraaf 4.2**), het beoordelingskader (in het bijzonder gezondheid) (**paragraaf 4.3**) waarna het wijzigen en intrekken van de omgevingsvergunning voor milieu wordt besproken (**paragraaf 4.4**).² Eerst sta ik kort stil bij de ontwikkelingen op het gebied van wetgeving in relatie tot Wabo en milieu (**paragraaf 2**).

2. Wetgeving

2.1 Nationaal

Het afgelopen jaar zijn er ten aanzien van wet- en regelgeving met betrekking tot de Wabo en milieu nauwelijks wijzigingen geweest. Vermoedelijk heeft dat te maken met het feit dat er hard wordt gewerkt aan de Omgevingswet c.a.³ Zo is het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) inhoudelijk niet gewijzigd. De wijzigingen die hebben plaatsgevonden betreffen uitsluitend technische en redactionele aanpassingen.⁴ De Regeling omgevingsrecht (hierna: Mor) is gewijzigd voor de Nederlandse bodem norm.⁵ Tot slot zijn Wabo, Bor en Mor ondergeschikt gewijzigd met betrekking tot de inwerkingtreding van de AVG.⁶

2.2 Europees

Als er nieuwe BBT-conclusies worden gepubliceerd, dan moet de omgevingsvergunning voor milieu binnen vier jaar worden geactualiseerd (artikel 5.10 lid 1 Bor). Daarom wijs ik erop dat in de afgelopen periode onder meer de volgende BBT-conclusies zijn gepubliceerd: BBT-LVOC (2017), BBT-grote stookinstallaties (2017), BBT-waste treatment (2018) en de BBT-conclusie monitoring van emissies naar lucht en water.⁷ In de praktijk vragen bevoegde instanties in dergelijke gevallen informatie op bij bedrijven om te verifiëren of de bedrijven aan die meest recente beste beschikbare technieken voldoen en waar eventuele afwijkingen zitten. Belangrijk is dan dat ook in die situaties steeds wordt nagegaan of er sprake is van een IPPC-installatie en of die IPPC-installatie onder de reikwijdte valt van de desbetreffende BBT-conclusie. Ingevolge artikel 2.14 lid 3 Wabo moeten de voor de inrichting (dus ook niet-IPPC-inrichtingen) in aanmerking komende beste beschikbare technieken in acht worden genomen. Voor IPPC-installaties zijn dat de Europeesrechtelijke BBT-documenten (BBT-conclusies).⁸

Voor de praktijk is relevant om op te merken dat vanwege de BBT-conclusie grote stookinstallaties (2017)⁹ het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) wordt geactualiseerd. De voorschriften van het Activiteitenbesluit die zien op grote stookinstallaties worden in lijn gebracht met de BBT-conclusie. Zo is de norm voor de emissie van zwaveldioxide van cokesovengas (400 mg/Nm³) gesplitst in twee normen: cokesovengas of hoogovengas in gasmotor of gasturbine (60 mg/Nm³) en cokesovengas in andere stookinstallaties (220 mg/Nm³). De norm voor de emissie van stikstofdioxide is voor bepaalde brandstoffen verlaagd. Ten aanzien van deze gewijzigde emissienormen is overgangsrecht opgenomen voor stookinstallaties die voor de datum van inwerkingtreding van deze normen in bedrijf zijn genomen en voordien aan de emissiegrenswaarden voldeden. Voorts zijn er nieuwe voorschriften opgenomen voor emissie naar de lucht, zoals zoutzuur, waterstoffluoride en kwik bij gebruik van vaste brandstoffen. De voorpublicatie heeft eind 2018 voor vier weken ter inzage gelegen.¹⁰ Deze wijziging zal op 14 juni 2019 in werking treden.¹¹

1 Valérie van 't Lam is advocaat bij Stibbe en geassocieerd medewerker bij de Universiteit Utrecht.

2 Deze bijdrage betreft een schriftelijke weergave van hetgeen Valérie van 't Lam op 21 maart jl. op de VMR actualiteitendag in een '15-minutenpresentatie' heeft besproken. Onder andere gelet op het korte tijdsbestek, bleef wetgeving buiten beschouwing. Bovendien zijn er ten aanzien van milieu en de Wabo en de uitvoeringsregelgeving geen belangrijke ontwikkelingen geweest. De te selecteren uitspraken zijn gewezen in de periode tussen 22 maart 2018 en 20 maart 2019.

3 W. de Vos, 'De stand van de stelselherziening: de parlementaire behandeling als opmaat naar een zorgvuldige invoering', *TO* 2019/1.

4 *Stb.* 2018, 135.

5 *Stcrt.* 2018, 68042. "Voetnoot 1 bij artikel 4.3, tweede lid, van de Regeling omgevingsrecht komt te luiden: 1. Nederlandse norm voor Bodem – Landbouw – Strategie voor het uitvoeren van milieuhygiënisch vooronderzoek."

6 *Stb.* 2018, 249.

7 Zie: <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference>.

8 Artikel 5.10 lid 1 Bor verplicht het bevoegd gezag om binnen vier jaar na de publicatie in het Publicatieblad van de Europese Unie van, voor de hoofdactiviteit van de betreffende *IPPC-installatie*, aan de hand van relevante BBT-conclusies na te gaan of (samengevat) de vergunning nog actueel is en wellicht aanpassing behoeft.

9 Uitvoeringsbesluit 2017/1442 van de Commissie van 31 juli 2017 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad, voor grote stookinstallaties (*PbEU* 2017, L212).

10 *Stcrt.* 2018, 56786.

11 *Stb.* 2019, 170. Zie *Stcrt.* 2019, 28998 voor de wijziging van de Activiteitenregeling milieubeheer.

3. Procedurele aspecten

3.1 Belanghebbende

Zoals bekend, geldt sinds 16 maart 2016 dat niet meer uitsluitend de gevolgen van de inrichting relevant zijn, maar dat naar objectieve maatstaven gemeten sprake moet zijn van 'gevolgen van enige betekenis' om als belanghebbende te kwalificeren bij een omgevingsvergunning voor milieu.¹² In een richtinggevende uitspraak van 23 augustus 2017 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling) dit criterium nader ingevuld.¹³ Het uitgangspunt is dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit – zoals een omgevingsvergunning voor milieu – toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar de gevolgen van de activiteit voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. Daarbij wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.

Wat betreft windturbines hanteert de Afdeling inmiddels standaard als uitgangspunt dat gevolgen van betekenis aanwezig kunnen worden geacht binnen een afstand van tien keer de tiphoogte van de voor appellanten dichtstbijzijnde windturbine gemeten vanaf de voet van de windturbine.¹⁴ Volgens de Afdeling bestaat in veel gevallen buiten deze afstand geen zicht op het windpark, vooral als het windpark in open landschap ligt. De Afdeling gaat ervan uit dat de gevolgen van het zicht op het windpark voor het woon- en leefklimaat op een afstand van meer dan tien keer de tiphoogte in beginsel te beperkt zijn om nog te kunnen spreken van gevolgen van enige betekenis en dat dan in beginsel geen andere gevolgen van enige betekenis van het windpark zijn te verwachten, zoals geluid- of slagschaduw hinder van enige betekenis. Doordat de Afdeling spreekt over 'in beginsel' en 'een uitgangspunt' vermoed ik wel dat hierop uitzonderingen mogelijk zijn. Bijvoorbeeld situaties waarin appellanten binnen de afstand van tien keer de tiphoogte wonen, geen gevolgen van betekenis ondervinden. In die situaties is de toepassing van de correctie niet aan de orde. In rechtpraak ben ik die situaties nog niet tegengekomen.

Ten aanzien van concurrenten heeft de Afdeling eerder geoordeeld dat sprake is van een concurrent als sprake is van hetzelfde marktsegment en hetzelfde verzorgingsgebied.¹⁵ Die concurrent kwalificeert echter pas als belanghebbende als het belang rechtstreeks bij het betrokken besluit is betrokken. In een uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018 worden deze twee stappen duidelijk van elkaar onderscheiden.¹⁶

In een uitspraak van de Afdeling van 6 maart 2019 is een omgevingsvergunning beperkte milieutoets aan de orde voor het wijzigen van een bestaande legkippenhouderij naar een melkgeitenhouderij. Bij mijn weten is dit een van de weinige uitspraken waarin vanwege gezondheidsrisico's en afstand wordt vastgesteld dat er sprake is van belanghebbendheid.¹⁷ Volgens de rechtbank was de appellant geen belanghebbende. De rechtbank stelt vast dat de appellant op een afstand woont van circa 850 meter van de inrichting. Uit de onderzoeken blijkt dat appellant op die afstand geen relevante geur-, geluid-, of stofhinder ervaart van de inrichting. Naar het oordeel van de rechtbank bestaat op genoemde afstand ook geen zodanig risico op besmetting met dierziekten vanuit de inrichting dat appellant op grond daarvan als belanghebbende moet worden aangemerkt. De Afdeling volgt die redenering niet. Anders dan waarvan de rechtbank is uitgegaan, moet volgens de Afdeling bij de beoordeling van de belanghebbendheid van appellant de afstand van de geitenhouderij tot zijn *perceel* (en niet van zijn woning) als uitgangspunt te worden genomen. De perceelgrens van appellant ligt op een afstand van ongeveer 650 meter van de inrichting van belanghebbende. Gelet op deze afstand is het niet uitgesloten dat appellant gevolgen van enige betekenis ondervindt van de geitenhouderij in de vorm van een verhoogd gezondheidsrisico. De Afdeling vindt in de door appellant overgelegde rapporten steun voor dit oordeel.¹⁸ In de uitspraak staat niet wat dit precies voor een rapportages zijn. Zijn dit ook de rapportages die voor de inhoudelijke beoordeling van het besluit zijn opgesteld? Naar mijn mening moet worden voorkomen dat er rapportages moeten worden opgesteld om de belanghebbendheid aan te tonen of te weerleggen.

In een uitspraak van 4 juli 2018 van de Rechtbank Oost-Brabant wordt mijns inziens kernachtig weergegeven waar het bij het belanghebbende begrip om gaat. De zaak gaat over een vergunning voor de overkapping van een mestkuil bij een champignonkwekerij. Hier wordt de dikke fractie van mest aan gebruikte champost toegevoegd. Er is een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen, het afwijken van het bestemmingsplan en het milieuneutraal veranderen van een inrichting. De rechtbank overweegt als volgt.

12 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, JM 2016/48 m.nt. J.S. Haakmeester; JG 2016/24 m.nt. T. Barkhuysen & P.M.J.J. Swagemakers; StAB 2016/40 m.nt. V.M.Y. van 't Lam & R. Bruijnsteen, Gsr. 2016/96 m.nt. S. Hillegers, AB 2016/256 m.nt. H.D. Tolsma. V.M.Y. van 't Lam, 'Wabo en omgevingsvergunning voor milieu 2015/2016', M en R 2016/88.

13 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, TBR 2017/160, m.nt. A.G.A. Nijmeijer; JB 2017/143, m.nt. R. Benhadi; JM 2017/110, m.nt. M.H. Blokvoort; AB 2017/348, m.nt. H. Tolsma en M en R 2017/138, m.nt. V.M.Y. van 't Lam & P.J. van der Woerd.

14 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616. ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1436, AB 2018/200 m.nt. A.G.A. Nijmeijer; BR 2018/59 m.nt. E.N.M. Noordover; JM 2018/88 m.nt. J.H.K.C. Soer.

15 O.a. ABRvS 7 maart 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA0085, M en R 2007/60 m.nt. V.M.Y. van 't Lam.

16 ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2001, AB 2018/287 m.nt. J. Wieland.

17 Een voorbeeld van een uitspraak waarin vanwege gezondheidsrisico's werd geoordeeld dat sprake is van belanghebbendheid is: Rb. Noord-Nederland 14 juni 2016, ECLI:NL:RBNNE:2016:2840.

18 ABRvS 6 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:718.

“In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat alleen belanghebbenden beroep kunnen instellen. Hiervoor moet je een rechtstreeks betrokken belang hebben. Dat kan als je feitelijk iets voelt, ziet, hoort of ruikt door het vergunde project. Niet zomaar iets, het moet wel ergens over gaan.”

Voorts overweegt de rechtbank dat als het gaat om een verandering van een bedrijf uitsluitend de gevolgen van de verandering van dat project moet worden beoordeeld. Het project waar het hier om gaat, betreft de overkapping van de mestkuil. De rechtbank kijkt zodoende alleen naar de gevolgen van het project, niet naar de gevolgen van het hele bedrijf. Het project wordt uitgevoerd om de geuroverlast van het bedrijf tegen te gaan. Gelet op de grote afstand tussen het bedrijf en eisers, snapt de rechtbank niet dat eisers iets substantieels merken van dit project. Eisers wonen weliswaar ten noordoosten van het bedrijf, maar dat alleen is voor de rechtbank onvoldoende. Dan is er niets waarin eisers verschillen van willekeurige andere personen. Zij hebben geen rechtstreeks betrokken belang.¹⁹ De uitspraak wijkt hiermee af van de lijn die de Afdeling hanteert waarin voor de uitleg van het belanghebbende begrip voor een verandering van een inrichting niet uitsluitend naar de verandering wordt gekeken, maar naar de gehele inrichting.²⁰

3.2 De aangevraagde en vergunde capaciteit – ook als het gaat om intrekking

De aangevraagde en vergunde capaciteit is bepalend voor de vraag welk bestuursorgaan bevoegd gezag is. Dit geldt ook bij intrekking van de vergunning. Dat volgt uit een uitspraak van de Afdeling van 7 november 2018.²¹ De Afdeling vat in de uitspraak eerst de stand van zaken samen. Die is als volgt. Uit eerdere jurisprudentie volgde dat bevoegd gezag voor vergunningverlening eveneens bevoegd gezag is voor wijziging van de vergunning. Daarbij is de capaciteit zoals aangevraagd bepalend.²² Voor de beantwoording van de vraag wie er bevoegd is om op grond van artikel 8.23 van de Wet milieubeheer (oud) de vergunningvoorschriften te wijzigen, is relevant of van de aangevraagde capaciteit van de aan de (oude) vergunning verbonden voorschriften wordt afgeweken.²³ De Afdeling ziet geen aanleiding om onder de Wabo de hiervoor weergegeven lijn niet voort te zetten. Aan deze lijn voegt de Afdeling toe dat het bestuursorgaan dat bevoegd is om te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning ook bevoegd is om deze op grond van artikel 2.33 van de Wabo in te trekken.

3.3 Wijziging van de aanvraag

In de praktijk gebeurt het nogal eens dat de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor milieu na de terinzageleg-

ging van het ontwerp-besluit wordt gewijzigd. Vaste jurisprudentie is dat de (3.4 Awb) procedure mag worden voortgezet en geen nieuw ontwerp ter inzage hoeft te worden gelegd, mits de belangen van derden niet zijn benadeeld. In een uitspraak van 12 december 2018 lijkt de Afdeling aan die standaardjurisprudentie ten aanzien van omgevingsvergunningen voor milieu en een afwijking van het bestemmingsplan een overweging toe te voegen die veelal wordt gehanteerd bij ruimtelijke ordeningszaken.²⁴ Te weten dat relevant is of het gaat om wijzigingen van ondergeschikte aard. Met Collignon betwijfel ik of die toevoeging voor zover het gaat om een omgevingsvergunning voor milieu zuiver is en of niet beter kan worden volstaan met het criterium dat belangen van derden niet mogen zijn benadeeld. Immers, het feit dat er wijzigingen zijn die niet van ondergeschikte aard zijn, vormt een aanwijzing dat belangen van derden kunnen zijn benadeeld als de procedure zou worden voortgezet. Ingevolge huidige rechtspraak mag de 3.4 Awb procedure dan niet worden voortgezet en het ontwerp-besluit moet dan opnieuw ter inzage worden gelegd. Het criterium dat bij wijzigingen van ondergeschikte aard de procedure mag worden voortgezet, voegt dan naar mijn mening niets toe bij procedures over omgevingsvergunningen voor milieu. Ik ben benieuwd op welke wijze de Afdeling voortaan zal oordelen.²⁵

3.4 Actueel m.e.r.-beoordelingsbesluit

Eerder overwoog de Afdeling dat uitsluitend tijdsverloop niet maakt dat een m.e.r.-beoordelingsbesluit niet langer actueel is. Een m.e.r.-beoordelingsbesluit mag niet ten grondslag worden gelegd aan een m.e.r.-beoordelingsplichtig besluit indien dat beoordelingsbesluit niet meer (voldoende) actueel is. Dat volgt uit een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant d.d. 18 mei 2018. Bij mijn weten bestaan er weinig uitspraken waarin dit met zoveel woorden wordt gezegd. Het bevoegd gezag had hier geen aandacht geschonken aan de plaats van de inrichting en de cumulatie met andere projecten (criteria in bijlage III van Richtlijn 2011/92/EU). De rechtbank acht het niet zonder meer aannemelijk dat de ontwikkelingen rondom de thans vergunde locatie, midden in een landbouw-ontwikkelingsgebied, gedurende – inmiddels – ruim 9 jaar volkomen hebben stilgestaan. Bovendien zijn eventuele ontwikkelingen net over de nabijgelegen gemeentegrens met de gemeente in het geheel niet meegenomen bij de afwegingen van verweerder.²⁶

3.5 Wet bibob

Een uitspraak van de Afdeling van 6 februari 2019 over de Wet bibob waar vanwege een risico op het plegen van strafbare feiten een omgevingsvergunning voor milieu voor een periode van vijf jaar is verleend, bevat drie te signaleren ele-

19 Rb. Oost-Brabant 4 juli 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:3234.

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

21 ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3607, *M en R* 2019/11 m.nt. A. Collignon.

22 ABRvS 16 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP3221 (8.23 Wm).

23 ABRvS 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5310 (8.23 Wm).

24 De zaak ziet weliswaar op een omgevingsvergunning voor milieu en het afwijken van een bestemmingsplan, maar uit de uitspraak maak ik niet op dat dat onderscheid relevant is voor de Afdeling voor het oordeel of het ontwerp-besluit opnieuw ter inzage moest worden gelegd.

25 ABRvS 12 december 2018, 201802738/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:4089, *M en R* 2019/33 m.nt. A. Collignon.

26 Rb. Oost-Brabant 18 mei 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:2431, *JM* 2018/92 m.nt. S. M. van Velsen.

menten. Hoewel de conclusie van een bibob-advies is dat ernstig gevaar bestaat dat een omgevingsvergunning zal worden gebruikt voor het plegen van strafbare feiten, moet het bevoegd gezag alsnog een evenredigheidstoets uitvoeren. Daarbij moet rekening worden gehouden met ernst en aard van de opgemerkte feiten, het tijdsverloop sinds het voordoen van de feiten en om wat voor een vergunning het gaat (in casu een revisievergunning). Voor het bedrijf was dit uiteindelijk een zachte landing na kritische overwegingen over het risico op het plegen van strafbare feiten. Daarnaast is voor de praktijk belangrijk om te beseffen dat transactievoorstellen gevolgen kunnen hebben voor de uitkomst van een bibob-advies. Veel milieurechtelijke regels zijn immers strafrechtelijk te handhaven. De laatste jaren wordt daar veel gebruik van gemaakt. Dergelijke procedures eindigen niet zelden in een transactie. Tot slot is voor de rechtspraak een vermeldingswaardig aspect de uitleg van 'in een zakelijk samenwerkingsverband staan' tot de strafbare feiten. Artikel 3, vierde lid, van de Wet bibob bepaalt dat betrokkenheid bij strafbare feiten zich niet alleen voordoet bij strafbare feiten die door de betrokkene zelf zijn begaan, maar ook in het geval dat strafbare feiten zijn begaan door een ander waarmee zij in een zakelijk samenwerkingsverband staat. Daarvan is bijvoorbeeld sprake als een rechtspersoon deel uitmaakt van een groter concern, zo volgt uit de uitspraak van 6 februari 2019. Dat het zwaartepunt van het aantal overtredingen bij andere delen van het concern ligt, is volgens de Afdeling niet relevant.²⁷ Dat betekent dat bij bedrijven die in een concern verband opereren alertheid is geboden. Daarbij vraag ik mij af of kleinere overtredingen tezamen binnen een concern ook kunnen leiden tot het oordeel dat er een risico bestaat op het plegen van strafbare feiten. Mij lijkt dat die vraag negatief moet worden beantwoord, omdat kleinere overtredingen daar mijns inziens niet per se op duiden.

3.6 Onlosmakelijkheid – weigeren

Wanneer de omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan wordt geweigerd en de andere in de vergunningaanvraag betrokken activiteiten daarmee onlosmakelijk samenhangen, moet de gehele vergunning worden geweigerd. Dat blijkt met zoveel woorden uit een uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018.²⁸ Als er geen sprake is van onlosmakelijke samenhang²⁹ dan kan op grond van artikel 2.21 Wabo een omgevingsvergunning worden verleend voor de activiteit waarvoor de vergunning niet hoeft te worden geweigerd. De aanvrager moet daar dan vooraf wel om hebben verzocht.

3.7 Aanvraag – LSP

In een uitspraak van 20 maart 2019 preciseert de Afdeling welke vorm een aanvraag moet hebben voordat sprake kan zijn van een aanvraag die kan leiden tot een van rechtswege verleende vergunning. Voor de rechtspraak is deze uit-

spraak behulpzaam omdat daarmee misbruik van de vergunning van rechtswege wordt voorkomen. De gebruikelijke weg om een aanvraag om omgevingsvergunning in te dienen is langs elektronische weg als bedoeld in art. 4.3 lid 1 Bor via het Omgevingsloket online of met gebruikmaking van het formulier als bedoeld in art. 4.2 lid 1 Bor. Een aanvraag kan ook worden gedaan op andere wijze. Vanaf 20 maart 2019 zal de Afdeling oordelen dat een verzoek om omgevingsvergunning dat op andere wijze is gedaan, alleen dan een aanvraag als bedoeld in art. 1:3 lid 3 Awb is, als voor het bestuursorgaan meteen duidelijk is of kan zijn dat een aanvraag is gedaan. Het moet daarbij altijd gaan om een zelfstandig stuk. Alleen bij een dergelijke evidente aanvraag kan een omgevingsvergunning van rechtswege zijn gegeven, aldus de Afdeling.³⁰ De Omgevingswet kent niet meer de figuur van de vergunning van rechtswege. De vraag of sprake is van een aanvraag is dan nog 'slechts' relevant voor het antwoord op de vraag of de beslistermijn is gaan lopen en of het bestuursorgaan in gebreke kan worden gesteld. Bij een omgevingsvergunning voor milieu wordt dat bij mijn weten overigens zelden gedaan, omdat de totstandkoming van zo'n vergunning doorgaans complex is (alleen de grotere inrichtingen zijn immers nog vergunningplichtig) en zodoende vaak in nauw overleg tussen de aanvrager en bevoegd gezag tot stand komt.

4. Omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten

4.1 Inleiding

Zoals ook in de vorige actualiteitenbijdrage zijn er steeds minder uitspraken over de vergunningplichtige inrichtingen, omdat in bijlage I onderdeel B en C steeds minder inrichtingen als vergunningplichtig zijn aangewezen.³¹ Hierna bespreek ik enkele uitspraken die gaan over de reikwijdte van de vergunning(plicht) (**paragraaf 4.2**), het beoordelingskader en in het bijzonder gezondheid (**paragraaf 4.3**) en het wijzigen en intrekken van een vergunning (**paragraaf 4.4**).

4.2 Reikwijdte

4.2.1 Inrichting

Hoewel het begrip inrichting in de Omgevingswet niet meer het aangrijpingspunt van de regulering van de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten is, is tot die tijd jurisprudentie over het begrip inrichting nog relevant.³² Een uitspraak die mij in dat verband opviel, is een uitspraak waarin werd geoordeeld dat woningen geen onderdeel vormen

27 ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350, JM 2019/45 m.nt. J. Keur.

28 ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1841, M en R 2018/99 m.nt. J.H.G. van den Broek.

29 Kamerstukken II 30844, 3, p. 10.

30 ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:829, AB 2019/181 m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

31 V.M.Y. van 't Lam, 'Actualiteiten Wabo en milieu: enkele ontwikkelingen binnen de jurisprudentie 2017/2018 in vogelvlucht', M en R 2019/49.

32 Zie hierover: E. Alders, 'Besluit activiteiten leefomgeving: de activiteit als aangrijpingspunt voor vergunningen en algemene regels. Of toch eigenlijk niet', BR 2018/9; V.M.Y. van 't Lam & J.R. van Angeren, 'Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet. Gevolgen van de overstap van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteiten voor de praktijk en de verhouding met het omgevingsplan', TBR 2016/132 en Valérie van 't Lam, 'FAQ: van inrichting naar milieubelastende activiteit. Wat zijn daarvan de gevolgen?', www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/faq-van-inrichting-naar-milieubelastende-activiteit-wat-zijn-daarvan-de-gevolgen/.

van een windturbinepark omdat bindingen als bedoeld in de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm ontbreken.³³ Bij mijn weten is het de eerste keer dat de Afdeling dat artikel toepast voor het antwoord op de vraag of woningen tot een turbinepark behoren. Deze lijn wordt herhaald in een uitspraak van 13 februari 2019.³⁴ Eerder beantwoordde de Afdeling de vraag of woningen een onderdeel vormen van een windturbinepark zonder toepassing van artikel 1.1 lid 4 Wm.³⁵ Of dat in concrete gevallen tot andere situaties zou hebben geleid, is achteraf bezien niet gemakkelijk vast te stellen. Wel merk ik op dat de toets aan de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm op basis van de wettekst strikter is dan dat geen sprake hoeft te zijn van onmiddellijke nabijheid en technische, organisatorische of functionele bindingen. Aangezien 'installaties' in de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm ruim wordt uitgelegd,³⁶ is te betogen dat een woning daar ook onder valt. Omdat in de Omgevingswet het begrip inrichting niet meer wordt gehanteerd als aangrijppingspunt van de regulering, komt logischerwijs ook het begrip één inrichting niet terug in de Omgevingswet. Verschillende milieubelastende activiteiten kunnen in het kader van de Omgevingswet nog wel door middel van één vergunning worden gereguleerd als zij tot dezelfde in het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: 'Bal') aangewezen milieubelastende activiteit behoren of met toepassing van artikel 5.7 Omgevingswet.³⁷ Ingevolge dat artikel kan één vergunning worden aangevraagd voor één of meer activiteiten.³⁸ De keus is aan de aanvrager. Dat betekent dat ook voor meerdere milieubelastende activiteiten één omgevingsvergunning kan worden verleend. Daar zijn zodoende geen technische, organisatorische of functionele bindingen (of onmiddellijke nabijheid) voor vereist. Hoe vervolgens het beoordelingskader moet worden toegepast op meerdere activiteiten, is mij (nog) niet duidelijk op basis van de huidige wettekst en de toelichting. In een ander verband is daarop reeds ingegaan.³⁹

4.2.2 Geur en lucht; afbakening afdeling 2.3 Activiteitenbesluit

De vraag of geur of lucht via de omgevingsvergunning voor milieu en/of het Activiteitenbesluit wordt gereguleerd, moet sinds 1 januari 2016 worden beantwoord op grond van af-

deling 2.3 van het Activiteitenbesluit.⁴⁰ Eerder overwoog de Afdeling al dat het feit dat een BBT-conclusie geen concrete emissieniveau's bevat, niet maakt dat dan het Activiteitenbesluit toch niet van toepassing is gelet op artikel 2.3a Activiteitenbesluit.⁴¹ In mijn vorige vogelvluchtartikel heb ik daar al kritische vraagtekens bij geplaatst. Ten aanzien van zeer zorgwekkende stoffen leid ik namelijk uit de nota van toelichting op de wijziging van het Activiteitenbesluit iets anders af. Daar staat dat voor inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort de bepalingen van het Activiteitenbesluit in aanvulling op de BBT-conclusies uit de BREF's gelden, voor zover deze niet of onvoldoende gekwantificeerd zijn of op een activiteit of type productieproces geen BBT-conclusies van toepassing zijn. Indien en voor zover er in BBT-conclusies emissieniveaus voor zeer zorgwekkende stoffen zijn vastgesteld, gaan die BBT-conclusies voor, aldus de toelichting. In zoverre wijkt de uitleg van de Afdeling af van de nota van toelichting.⁴²

Voor de vergunningverlening is in dat verband voorts relevant dat de regels in het Activiteitenbesluit leidend zijn (artikel 2.22 lid 5 Wabo). Voor zover met betrekking tot de activiteit regels uit het Activiteitenbesluit gelden, mogen de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden daarvan alleen afwijken voor zover dat bij het Activiteitenbesluit is toegestaan. Niet in alle voorschriften van het Activiteitenbesluit staat expliciet of maatwerk mogelijk is. In die gevallen moet dat uit de bewoording van het desbetreffende voorschrift en/of de bedoeling van de wetgever worden afgeleid.⁴³ Het bevoegd gezag komt daar beleidsvrijheid (thans: beleidsruimte⁴⁴) toe.⁴⁵ In het kader van de Omgevingswet is het de bedoeling dat maatwerk – behoudens een aantal met name genoemde gevallen – ruim mogelijk wordt.⁴⁶ In een uitspraak van 18 juli 2018 oordeelt de Afdeling dat het bevoegd gezag niet voldoende had gemotiveerd waarom voorschriften ten aanzien van stof aan de vergunning moesten worden verbonden. Partijen waren het er blijkens de uitspraak over eens dat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is. Tussen partijen is in geschil of het bevoegd gezag desondanks voorschriften aan de omgevingsvergunning mag verbinden die over die stoffen gaan. Het bevoegd gezag heeft namelijk voorschriften opgesteld die afwijken van afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit. Volgens de Afdeling heeft het bevoegd gezag onvoldoende gemotiveerd

33 ABRvS 19 december 2018, 201709490/1/R6 ECLI:NL:RVS:2018:4180, JM 2019/20 m.nt. F. Arents.

34 Zie eveneens ABRvS 13 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:295.

35 Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 juni 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE4622 waarin de Afdeling overweegt dat "onder deze omstandigheden de woning een zodanige betrokkenheid heeft bij de inrichting dat deze om die reden tot de sfeer van de inrichting kan worden gerekend en geen bescherming tegen geluidhinder behoeft."

36 O.a. V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 123.

37 V.M.Y. van 't Lam & M. Jansen Schoonhoven, 'Van inrichting naar MBA: Enkele praktische consequenties nader belicht', *M en R* 2018/108, par. 2.2.

38 Dat artikel luidt (in geconsolideerde vorm in februari 2019): "Een aanvraag om een omgevingsvergunning kan naar keuze van de aanvrager op een of meer activiteiten betrekking hebben." www.omgevingswetportaal.nl/documenten/publicaties/2019/03/19/herleidbare-geconsolideerde-versie-omgevingswet.

39 V.M.Y. van 't Lam & M. Jansen Schoonhoven, 'Van inrichting naar MBA: Enkele praktische consequenties nader belicht', *M en R* 2018/108, par. 2.2.

40 Voor geur is bijzonder overgangsrecht (artikel 2.8a Activiteitenbesluit) en voor het overige geldt het algemene overgangsrecht in hoofdstuk 6 (artikel 6.1 Activiteitenbesluit).

41 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301.

42 V.M.Y. van 't Lam, 'Actualiteiten Wabo en milieu: enkele ontwikkelingen binnen de jurisprudentie 2017/2018 in vogelvlucht', *M en R* 2018/49 i.h.b. par. 3.2.3.

43 Artikel 8.42 Wm.

44 Jaarverslag Raad van State 2017, paragraaf 4.3. R. Kegge, 'Indringende(re) toetsing door de bestuursrechter, Over veranderende toetsingsintensiteiten en de nieuwe terminologie van de Afdeling', *JBPPlus* 2018/4 p. 3-19. Zie voor zowel het begrip beoordelingsruimte als het begrip beleidsruimte bijvoorbeeld ABRvS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1861, *AB* 2018/257, m.nt. E.E. Grit.

45 O.a. ABRvS 12 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB3430, *AB* 2008/160 m.nt. A.B. Blomberg.

46 Staatsbladversie van het Bal, afdeling 2.5, *Stb.* 2018, 293.

waarom de regels uit het Activiteitenbesluit niet toereikend zijn en andersluidende vergunningvoorschriften nodig zijn in het belang van het milieu. Dat het college heeft beoogd verspreiding van stof te voorkomen is daarvoor volgens de Afdeling onvoldoende. In het Activiteitenbesluit zijn namelijk ook regels opgenomen ter voorkoming van verspreiding van stof waaraan het bedrijf moet voldoen. Mijns inziens had het bevoegd gezag ook kunnen toetsen of de desbetreffende regel in het Activiteitenbesluit ruimte laat voor afwijking. Immers, bij vergunningvoorschrift mag alleen van het Activiteitenbesluit worden afgeweken als het Activiteitenbesluit daartoe ruimte laat.⁴⁷ Indien afwijking mogelijk is, dan zou een maatwerkvoorschrift kunnen worden gesteld in de vergunning. Voor de volledigheid merk ik op dat voor inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort, mag worden afgeweken van het Activiteitenbesluit voor zover daarmee niet wordt voldaan aan artikel 2.14 leden 2 of 3 Wabo (tweede volzin van artikel 2.22 lid 5 Wabo).

4.3 *Het beoordelingskader en de rol van gezondheid*

Vaste lijn in de rechtspraak is – nog steeds – dat de bestrijding van dierziekten/besmettelijke dierziekten alsook gezondheid primair is geregeld in andere wetgeving dan de Wabo en dat er bij omgevingsvergunningverlening daarom (slechts) ruimte is voor een aanvullende toets.⁴⁸ Zo'n 'aanvullende toets' kan (in uitzonderlijke situaties) klaarblijkelijk wel leiden tot een weigering van de omgevingsvergunning.⁴⁹ Voor zover mij bekend, slaagt een beroepsgrond ten aanzien van gezondheid en besmettelijke dierziekten zelden. Vaak is de conclusie dat niet voldoende is aangetoond – op grond van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten⁵⁰ – waarom gezondheidsrisico's in het specifieke geval nopen tot nadere voorschriften of beperkingen of tot weigering van de vergunning.

Ten aanzien van endotoxinen bevat een uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018 enkele handvatten voor de praktijk. Centraal staat een omgevingsvergunning voor bouwen en milieu voor een varkensstal met luchtwasser. Volgens de Afdeling is het oordeel van de Rechtbank Limburg

in eerste aanleg rechtmatig. Volgens de rechtbank hebben appellanten niet aan de hand van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten aannemelijk gemaakt dat sprake is van zodanige risico's voor volksgezondheid dat die vergunning geweigerd moest worden of aanscherping behoeft. Ten aanzien van endotoxinen bestaat geen eenduidig wettelijk kader. Het is zodoende aan het bevoegd gezag om bij het besluit over vergunningverlening te bepalen welke maatregelen bij endotoxinen in het belang van de bescherming van het milieu nodig zijn. Er bestaat aldus beoordelingsruimte. Een aantal bevoegde instanties vult deze beoordelingsruimte in door toepassing van de "Notitie *Handelingsperspectieven Veehouderij en Volksgezondheid, endotoxine toetsingskader 1.0*" van het Bestuurlijk Platform Omgevingsrecht. Deze notitie is geënt op een toetsing aan de waarde van 30 EU/m³ en berekeningen op basis van gegevens uit het endotoxinerapport. In de zaak die heeft geleid tot de uitspraak van 25 juli 2018 heeft het bevoegd gezag er uitdrukkelijk voor gekozen om een dergelijke beoordelingswijze niet te hanteren, omdat volgens het bevoegd gezag daarvoor nog onvoldoende wetenschappelijke inzichten over de risico's bestaan. Volgens de Afdeling kan het bevoegd gezag deze keuze maken, gezien de stand van de kennis over endotoxinen en de vele vragen die tot op heden onbeantwoord zijn.⁵¹

Juridisch gezien begrijp ik de redenering van de rechtbank en de Afdeling, met name als ik de uitspraak plaats in het licht van andere uitspraken over het beoordelingskader van de omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten. Volksgezondheid is namelijk een aspect dat het bevoegd gezag 'moet betrekken' bij de beslissing op de aanvraag (artikel 2.14 lid 1 sub a onder 2 Wabo). Bij mijn weten leiden die aspecten zelden tot het aanscherpen of het weigeren van een omgevingsvergunning voor milieu. Praktisch gezien vraag ik mij af of op dit moment aan de hand van wetenschappelijke inzichten (ten aanzien van endotoxinen) aannemelijk is te maken dat sprake is van zodanige risico's voor volksgezondheid dat een vergunning geweigerd moet worden of aanscherping behoeft. In de hiervoor besproken uitspraak van de Afdeling van 25 juli 2018 staat immers dat verder wetenschappelijk onderzoek is vereist vanwege de vele vragen zowel wat betreft de voor blootstelling aan endotoxinen te hanteren advieswaarde als de wijze waarop kan worden berekend welke concentratie endotoxinen zal worden veroorzaakt door een veehouderij (r.o. 8.6).

Een voorbeeld waarin de hiervoor genoemde jurisprudentielijn wordt toegepast ten aanzien van Q-koorts betreft een uitspraak van 9 februari 2019. Volgens de Afdeling heeft de rechtbank terecht overwogen dat het betoog dat de vergunning had moeten worden geweigerd vanwege gezondheidsrisico's, faalt.⁵²

47 ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2401.

48 Zie o.a. V.M.Y. van 't Lam, 'Actualiteiten Wabo en milieu: enkele ontwikkelingen binnen de jurisprudentie 2017/2018 in vogelvlucht', *M en R* 2018/49 i.h.b. par. 3.2.4. en A. Collignon in haar annotatie bij ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3245, *M en R* 2012/71 een uitspraak waarin de Afdeling ten aanzien van vergunningverlening en volksgezondheid opmerkt dat dit ook valt onder gevolg voor het milieu als bedoeld in artikel 1.1 lid 2 Wm. V.M.Y. van 't Lam, 'Enkele recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie', *BR* 2015/60 (paragraaf 4.6.2). Tonny Nijmeijer, 'Voorkomen is beter dan genezen', *M en R* 2018/79; Marga Robesin, 'Gezondheid in het omgevingsrecht', *M en R* 2016/90; P.P.A. Bodden, 'Veehouderij en volksgezondheid', *TvAR* 2017/2. Zie over de wijze van toetsen van de Afdeling in het bijzonder in het kader van ruimtelijke ordening en volksgezondheid en besmettelijke dierziekten: J. Kevelam in zijn annotatie bij ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2189, *M en R* 2018/102. Zie verder over veehouderij en volksgezondheid P.P.A. Bodden, 'Veehouderijen en volksgezondheid', *TVAR*, 2 februari 2017. Zie ook: M.N. Boeve, F.M. Fleurke & M.A. Wiering, 'Het begrip 'milieu' in de Wet milieubeheer', *M en R* 2004, p. 221.

49 ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4396, *JM* 2013/24 m.nt. P.B. Bokelaar; *OGR* 2012-0326 m.nt. V.M.Y. van 't Lam; Rb. Oost-Brabant 14 maart 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:1343.

50 ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1771.

51 ABRvS 25 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2395, *M en R* 2018/103 m.nt. J. Kevelam.

52 ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:340.

Of de hiervoor besproken jurisprudentie onder de Omgevingswet zal wijzigen – in die zin dat gezondheidsaspecten vaker dan nu reden zijn voor het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning te weigeren – durf ik niet met zekerheid te zeggen. Enerzijds is het zo dat gezondheid in verschillende artikelen van de Omgevingswet uitdrukkelijk wordt genoemd. Als gezegd, is volksgezondheid binnen de huidige regelgeving een aspect dat het bevoegd gezag ‘moet betrekken’ bij de beslissing op de aanvraag (artikel 2.14 lid 1 sub a onder 2 Wabo). Bij de beslissing op de aanvraag te betrekken aspecten leiden zelden tot het aanscherpen of het weigeren van een omgevingsvergunning voor milieu. Bovendien is de toets aan volksgezondheid volgens de Afdeling ‘slechts’ een aanvullende toets. In de Omgevingswet is van een aanvullend karakter wat betreft de toets aan gezondheidsaspecten geen sprake. Het bereiken en in stand houden van een gezonde fysieke leefomgeving is een expliciet doel van de wet (artikel 1.3 Omgevingswet). De uitoefening van taken en bevoegdheden vindt plaats vanwege bescherming van de gezondheid (2.1 lid 3 onder b Omgevingswet). Voor een milieubelastende activiteit worden regels gesteld met het oog op de bescherming van de gezondheid (artikel 5.25 Omgevingswet en artikel 4.22 Omgevingswet) en een omgevingsvergunning kan worden geweigerd vanwege (ernstige) gezondheidsrisico's (artikel 5.32 Omgevingswet) of worden ingetrokken vanwege volksgezondheidsaspecten (8.102 Besluit kwaliteit leefomgeving). Dat gezondheidsaspecten in de Omgevingswet een prominentere plaats hebben gekregen dan in de Wabo, is aldus onmiskenbaar.

Anderzijds nemen voornoemde wettelijke bepalingen niet weg dat gezondheidsrisico's in concrete gevallen op adequate wijze voldoende inzichtelijk moeten worden gemaakt. Daaraan verandert de Omgevingswet niets. Waarbij ik opmerk dat de mogelijkheid om een vergunning vanwege gezondheidsaspecten te weigeren, beperkt is tot de gevallen waarin zich “*ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid*” voordoen. De moeilijkheid om aan te tonen wat de precieze effecten zijn die een milieubelastende activiteit op de gezondheid heeft of zou kunnen hebben, kan ertoe leiden dat de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te weigeren vanwege gezondheidsaspecten, onder vigeur van de Omgevingswet in vergelijking tot het huidige recht niet noemenswaardig toeneemt.

4.4 Wijziging en intrekking

4.4.1 Ambtshalve aanpassing

Op grond van artikel 2.30 lid 1 Wabo geldt een onderzoeksplicht voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet regelmatig onderzoeken of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn gelet op i) de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu; en ii) de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Bij ontwikkelingen gaat het om

ontwikkelingen na de vergunningverlening.⁵³ Als gelet op de genoemde ontwikkelingen na het onderzoek blijkt dat de vergunningvoorschriften niet meer actueel zijn, dan moet het bevoegd gezag ambtshalve de omgevingsvergunning voor milieu wijzigen (artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo). Dit wordt de actualiseringsplicht genoemd. Daarbij mag – anders dan bij de wijzigingsbevoegdheid – de grondslag van de aanvraag worden verlaten (artikel 2.31a Wabo). Als meest vergaande mogelijkheid mag het bevoegd gezag de omgevingsvergunning intrekken als door wijziging van de voorschriften redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende BBT worden toegepast (artikel 2.33 lid 1, aanhef en onder b van de Wabo).

Onder verwijzing naar een uitspraak van de Afdeling van 6 december 2017 die ik besprak in de vorige actualiteitenbijdrage,⁵⁴ concludeert de Afdeling dat een aanvulling, wijziging of intrekking van maatwerkvoorschriften voor een inrichting mogelijk is voor zover het “*belang van de bescherming van het milieu*” zich daartegen niet verzet.⁵⁵ In de vorige actualiteitenbijdrage merkte ik op dat een ambtshalve wijziging vóór 2017 bij mijn weten uitsluitend een aanscherping mocht inhouden en geen versoepeling (omdat anders geen sprake is van belang bescherming milieu). Ik heb echter één uitspraak uit 2008 gevonden waaruit lijkt te volgen dat een versoepeling (ex artikel 8.24 Wm (oud)) niet in de weg hoeft te staan aan toepassing van de bevoegdheid om de vergunning aan te passen. De Afdeling overweegt in die uitspraak dat het bevoegd gezag ter zake een zekere beoordelingsvrijheid (thans: beoordelingsruimte⁵⁶) toekomt en dat het bij de beantwoording van de vraag of een toereikend beschermingsniveau wordt geboden geen rol speelt dat de gestelde voorschriften voor de gehele inrichting soepeler zijn dan de eerdere voorschriften.⁵⁷ Dit terwijl de Afdeling in andere uitspraken expliciet overweegt dat een versoepeling niet “*in het belang van de bescherming van het milieu*” is.⁵⁸ Gelet op artikel 2.31 Wabo staat centraal of een aanpassing in het “*belang van de bescherming van het milieu*” is. Dat is bepalend. Onder omstandigheden kan dat klaarblijkelijk ook een verruiming zijn. Het is niet in het belang van de bescherming van het milieu dat de aan een vergunning verbonden voorschriften niet meer voldoen aan de geldende maatstaven (ik neem aan BBT), dat overwoog de Afdeling in 2004 met zoveel woorden onder verwijzing

53 ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245, *M en R* 2016/143 m.nt. A. Collignon en Anne Vos.

54 ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3307, *M en R* 2018/40 m.nt. A.

55 ABRvS 11 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2312, *AB* 2018/426 m.nt. V.M.Y. van 't Lam.

56 Jaarverslag Raad van State 2017, paragraaf 4.3.

57 ABRvS 25 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC8464.

58 Bijvoorbeeld ABRvS 22 oktober 1998, *M en R* 1998, 212K; *ABkort* 1998/662; ABRvS 26 september 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB4300 (“*Dit betekent dat een dergelijke wijziging niet mag leiden tot een grotere belasting van het milieu*”); ABRvS 16 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY8509 (“*Bij het besluit van 4 januari 2012 heeft het college geluidgrenswaarden gesteld voor de regelmatige afwijkingen van de representatieve bedrijfssituatie en de incidentele bedrijfssituatie die hoger zijn dan de geluidgrenswaarden die zijn gesteld voor de representatieve bedrijfssituatie. Dit is niet in het belang van de bescherming van het milieu*”).

naar eerdere jurisprudentie.⁵⁹ Kortom: bij een ambtshalve aanpassing moet steeds worden gezien of de aanpassing in het belang van de bescherming van het milieu is. Onder omstandigheden kan dat ook een versoepeling inhouden. Wel moet tenminste aan de geldende maatstaven worden voldaan.

Ook nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een inrichting kan een grondslag zijn voor ambtshalve actualisatie van de vergunningvoorschriften van de omgevingsvergunning, zo blijkt met zoveel woorden uit een uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 28 juni 2018. Dat kwalificeert volgens de rechtbank als '*kennis over de kwaliteit van het milieu*'. Het college van gedeputeerde staten van Zuid-Holland mocht de vergunningvoorschriften daarom ambtshalve actualiseren. De rechtbank vernietigt uiteindelijk het bestreden besluit, omdat de vastgestelde norm niet haalbaar is. De rechtbank voorziet zelf in de zaak door de norm in het vergunningvoorschrift aan te passen in lijn met het deskundigenbericht van de StAB.⁶⁰

4.4.2 Milieuneutrale verandering

Als een verandering van een inrichting 'milieuneutraal' is, dan wordt de vergunning verleend als die verandering i) niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning is toegestaan; ii) geen verplichting bestaat tot het maken van een milieueffectrapport; en iii) die verandering niet leidt tot een andere inrichting of mijnbouwwerk dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning is verleend. Daarbij wordt gekeken naar de aanvraag en de vigerende vergunning. Aan de beste beschikbare technieken wordt zodoende niet getoetst.⁶¹

4.4.3 Intrekken

Een omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten 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). Voor zover mij bekend, komt het in de praktijk niet vaak voor dat een omgevingsvergunning voor milieuactiviteiten wordt ingetrokken. Eerder bleek dat als het bevoegd gezag daartoe overgaat, dat dan alle omstandigheden bij de besluitvorming moeten worden betrokken én de belangenafweging inzichtelijk moet zijn.⁶² Uit een uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant volgt mijns inziens terecht dat het intrekken van de vergunning het laatste redmiddel is. In die zaak was de vergunning ingetrokken vanwege artikel 5.10 lid 2 Bor en een actualisatie van het LAP3. De rechtbank meent dat het bevoegd gezag onvoldoende heeft onderkend dat hij de voor vergunninghouder minst bezwarende weg moet kiezen om

het milieu te beschermen.⁶³ Zo had het bevoegd gezag de vergunning ook gedeeltelijk kunnen intrekken of kunnen wijzigen. Voorts is het LAP3 niet absoluut. Het bevoegd gezag hoeft er slechts rekening mee te houden op grond van artikel 10.14 van de Wm en artikel 2.14 lid 2 Wabo. Ook bevat het LAP3 een afwijkingsprocedure. Kortom: er was nog een aantal andere mogelijkheden alvorens tot intrekking van de vergunning kon worden overgegaan.

5. Afronding

Ter afsluiting vat ik een paar lijnen uit de jurisprudentie van de afgelopen periode samen. Steeds duidelijker wordt op welke wijze het belanghebbende begrip ten aanzien van milieuactiviteiten moet worden ingevuld, wanneer sprake is van een aanvraag (en zodoende eventueel gevolgd door een vergunning van rechtswege) en op welke wijze gezondheidsrisico's zoals Q-koorts en endotoxinen kunnen leiden tot aanscherping of weigering van de vergunning. Op basis van de huidige kennis, zal het niet (goed) mogelijk zijn om een vergunning vanwege die aspecten te weigeren of aan te scherpen. Voorts is volksgezondheid een aspect dat het bevoegd gezag 'moet betrekken' bij de beslissing op de aanvraag (artikel 2.14 lid 1 sub a onder 2 Wabo). Die aspecten leiden zelden tot het aanscherpen laat staan tot het weigeren van een omgevingsvergunning voor milieu. Of gezondheidsaspecten onder de Omgevingswet vaker dan nu reden zijn voor het bevoegd gezag om een omgevingsvergunning te weigeren, durf ik niet met zekerheid te zeggen. In de Omgevingswet is van een aanvullend karakter wat betreft de toets aan gezondheidsaspecten geen sprake. Gezondheidsaspecten hebben in de Omgevingswet een prominentere plaats gekregen dan in de Wabo. Die wettelijke bepalingen nemen echter niet weg dat gezondheidsrisico's in concrete gevallen op adequate wijze voldoende inzichtelijk moeten worden gemaakt. Daaraan verandert de Omgevingswet niets. De mogelijkheid om een vergunning vanwege gezondheidsaspecten te weigeren, is bovendien beperkt tot de gevallen waarin zich "*ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid*" voordoen. De moeilijkheid om aan te tonen wat de precieze effecten zijn die een milieubelastende activiteit op de gezondheid heeft of zou kunnen hebben, kan ertoe leiden dat de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te weigeren vanwege gezondheidsaspecten, onder vigeur van de Omgevingswet in vergelijking tot het huidige recht niet noemenswaardig toeneemt.

Bij de omgevingsvergunningverlening moet steeds de afweging worden gemaakt of een aspect onder de reikwijdte valt van het Activiteitenbesluit milieubeheer en/of de omgevingsvergunning voor milieu. Een vergunningvoorschrift ambtshalve aanpassen, vergt steeds een beoordeling van het belang van de bescherming van het milieu. Onder omstandigheden kan dat ook de verruiming van een norm inhouden.

59 ABRvS 28 maart 2004, ECLI:NL:RVS:2004:A08493. De Afdeling verwijst daarbij naar ABRvS 2 november 2000, no. E03.97.1544 (AB 2001/223).

60 Rb. Den Haag 28 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7464.

61 Zie eveneens ABRvS 18 januari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:112 en ABRvS 12 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4060.

62 ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3521.

63 Rb. Oost-Brabant 22 februari 2019, ECLI:NL:RBOBR:2019:1040.