

AB 2014/19: Oprichtingsvergunning Wet milieubeheer; verlaten grondslag van de aanvraag.

[Klik hier om het document te openen in een browser venster](#)

| | | | |
|------------------------|--|------------------|-------------------|
| Instantie: | Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State | Datum: | 25 september 2013 |
| Magistraten: | Mrs. D.A.C. Slump, M.W.L. Simons-Vinckx, G.M.H. Hoogvliet | Zaaknr: | 201300733/1/A4. |
| Conclusie: | - | | |
| Noot: | W.R. van der Velde ^[*] | Roepnaam: | - |
| Brondocumenten: | ECLI:NL:RVS:2013:1272, Uitspraak, Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25-09-2013 | | |

Wetgeving: Art. 8.1 Wet milieubeheer

Brondocument: ABRvS, 25-09-2013, nr 201300733/1/A4.

Essentie

Wm-oprichtingsvergunning voor inrichting. Vergunning wijkt wat betreft de begrenzing van de inrichting af van de aanvraag. Het bevoegd gezag is gehouden te beoordelen of voor de inrichting waarvoor vergunning is gevraagd, vergunning kan worden verleend. Geen beoordelingsvrijheid.

Samenvatting

Vast staat dat het College bij het bestreden besluit is afgeweken van de door appellante sub 6b aangevraagde begrenzing van de inrichting. Het is echter aan degene die een milieuvergunning vraagt om te bepalen voor welke inrichting hij vergunning wenst te hebben. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 8 februari 2012 in zaak nr. 200800956) heeft een bestuursorgaan hierbij geen beoordelingsvrijheid. Het bevoegd gezag is gehouden te beoordelen of voor de inrichting waarvoor vergunning is gevraagd, vergunning kan worden verleend. Wanneer de vergunning wordt verleend, is het vervolgens de verantwoordelijkheid van de drijver van de inrichting om deze in overeenstemming met de vergunning in werking te hebben. Het College dient gelet hierop te beslissen op de aanvraag voor de vergunning zoals deze is ingediend, ook al als deze zou afwijken van de historische of bestaande feitelijke situatie.

Partij(en)

Uitspraak in het geding tussen:

1. De vereniging Dorpsvereniging Midwolde, gevestigd te Midwolde, gemeente Leek,
 2. appellant sub 2 en anderen,
 3. appellant sub 3 en anderen,
 4. de vereniging De Koetsiers, te Leek, en appellant sub 4A en anderen,
 5. appellant sub 5 en anderen,
 6. appellante sub 6A, als rechtsoptvolger van appellante sub 6B,
- en

het college van gedeputeerde staten van Groningen, verweerder.

Bewerkte uitspraak

Uitspraak

Procesverloop

Bij besluit van 11 december 2012 heeft het college aan appellante sub 6B een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wet milieubeheer voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor onder meer het breken en zeven van steenachtige materialen en het scheiden van gemengd bouw- en sloopafval aan de locatie te Midwolde, gedeeltelijk verleend en gedeeltelijk geweigerd.

Tegen dit besluit hebben Dorpsvereniging Midwolde, appellant sub 2 en anderen, appellant sub 3 en anderen, De Koetsiers en appellant sub 4A en anderen, appellant sub 5 en anderen en appellante sub 6A beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Dorpsvereniging Midwolde, appellant sub 2 en anderen, appellant sub 3 en anderen, De Koetsiers en appellant sub 4A en anderen, en het college hebben nadere stukken ingediend. De door het college bij zijn nadere stuk gevoegde memorysticks zijn niet aan het dossier toegevoegd en retour gezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 augustus 2013, waar Dorpsvereniging Midwolde, vertegenwoordigd door ir. H.J. Smits en A. de Boer, appellant sub 3 en anderen, van wie gemachtigden in persoon, bijgestaan door ing. M.H. Middelkamp, appellant sub 2 en anderen, vertegenwoordigd door ing. M.H. Middelkamp, appellant sub 4A en anderen, van wie appellant sub 4A in persoon en als vertegenwoordiger van de anderen, appellante sub 6A, vertegenwoordigd door haar adjunct-directeur, bijgestaan door mr. C.W. Kniestedt, advocaat te Amsterdam, en ing. K.T. Stroop, en het college, vertegenwoordigd door mr. A. Ayal, ing. F.J.H. Ijpelaar en ir. J.H. Veerkamp, zijn verschenen.

Overwegingen

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, omdat de aanvraag voor de oprichtingsvergunning voor de inwerkingtreding van de Wabo is ingediend. In deze uitspraak worden dan ook de wetten aangehaald, zoals zij luiden voordat zij bij invoering van de Wabo werden gewijzigd.
2. Dorpsvereniging Midwolde, appellant sub 2 en anderen, appellant sub 3 en anderen, De Koetsiers en appellant sub 4A en anderen, appellant sub 5 en anderen en appellante sub 6A betogen dat het college bij het bestreden besluit ten onrechte is afgeweken van de aangevraagde begrenzing van de inrichting.
3. Het college is van mening dat de in- en uitrit voor het toegangshek vanuit juridisch, feitelijk en historisch oogpunt deel uitmaakt van de inrichting en de geluidbelasting vanwege het verkeer op de in- en uitrit daarom moet worden beschouwd en beoordeeld als directe geluidhinder.
Het college heeft om die reden, in afwijking van de aanvraag, een andere begrenzing van de inrichting vergund dan aangevraagd.
4. Bij de aanvraag voor de oprichtingsvergunning is een plattegrondtekening gevoegd. Op de tekening is de begrenzing van de inrichting aangegeven. Volgens de tekening valt de in- en uitrit voor "de schuifpoort" buiten de begrenzing. In het akoestisch onderzoek dat voor de aanvraag is verricht is het verkeer ten behoeve van de inrichting op de in- en uitrit voor het toegangshek daarom beschouwd als een activiteit die buiten de inrichting plaatsvindt en de geluidbelasting daarvan beoordeeld als indirecte geluidhinder, waarbij maximale geluidniveaus buiten beschouwing zijn gebleven.
Het college heeft de aanvraag in behandeling genomen, maar heeft in het dictum van het bestreden besluit bepaald "dat de grens van de inrichting volgt uit de combinatie van de plattegrondtekening en het gearceerde terreindeel zoals weergegeven in figuur 1 van de considerans." Volgens deze begrenzing maakt de in- en uitrit voor het toegangshek deel uit van de inrichting.

Uitgaande van deze, van de aanvraag afwijkende, begrenzing heeft het college de geluidbelasting van het verkeer ten behoeve van de inrichting op de in- en uitrit voor het toegangshek als directe geluidhinder beoordeeld en aangepaste geluidberekeningen gemaakt. Uit deze berekeningen volgt dat door de op de in- en uitrit optrekkende vrachtauto's de op grond van de Handreiking industrielawaai en vergunningverlening aanbevolen grenswaarden voor maximale geluidniveaus in de nachtperiode worden overschreden. Het college heeft de gevraagde vergunning vervolgens geweigerd voor zover deze betrekking heeft op interne en externe vrachtwagentransporten en het ten behoeve daarvan warmdraaien in de nachtperiode.

5. Vaststaat dat het college bij het bestreden besluit is afgeweken van de door appellante sub 6B aangevraagde begrenzing van de inrichting.
Het is echter aan degene die een milieuvergunning vraagt om te bepalen voor welke inrichting hij vergunning wenst te hebben. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 8 februari 2012 in zaak nr. 200800956) heeft een bestuursorgaan hierbij geen beoordelingsvrijheid. Het bevoegd gezag is gehouden te beoordelen of voor de inrichting waarvoor vergunning is gevraagd, vergunning kan worden verleend. Wanneer de vergunning wordt verleend, is het vervolgens de verantwoordelijkheid van de drijver van de inrichting om deze in overeenstemming met de vergunning in werking te hebben. Het college dient gelet hierop te beslissen op de aanvraag voor de vergunning zoals deze is ingediend, ook als deze zou afwijken van de historische of bestaande feitelijke situatie.
Het college heeft bij het bestreden besluit dan ook ten onrechte de aanvraag voor de vergunning niet tot uitgangspunt genomen en de in- en uitrit voor het toegangshek ten onrechte als onderdeel van de inrichting beschouwd.
6. De Afdeling concludeert dat het bestreden besluit in strijd met de Wet milieubeheer is genomen. De beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd.
Nu het college bij het bestreden besluit is uitgegaan van een andere begrenzing van de inrichting dan is aangevraagd, kan de vraag of het college een juist beschermingsniveau tegen geluidhinder en andere milieugevolgen heeft vastgesteld in het kader van dit geding niet aan de orde komen. Daarom ziet de Afdeling geen aanleiding om de overige beroepsgronden te bespreken.
7. Het college dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.
Ten behoeve van het nieuw te nemen besluit ziet de Afdeling aanleiding het volgende te overwegen. Het college dient op grond van de aanvraag te beslissen en de in- en uitrit voor het toegangshek, zoals aangevraagd, niet als onderdeel van de inrichting te beschouwen.
De geluidbelasting van het verkeer ten behoeve van de inrichting op de in- en uitrit voor het toegangshek dient te worden beoordeeld als indirecte geluidhinder. Bij de vaststelling van het beschermingsniveau tegen de indirecte geluidhinder komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.
Ter invulling daarvan kan het college beleid voeren. In dit geval heeft het ervoor gekozen om de circulaire 'Geluidhinder veroorzaakt door het wegverkeer van en naar de inrichting; beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer' als uitgangspunt te nemen. Dat beleidskader geeft geen ruimte om rekening te houden met maximale geluidniveaus.
8. Van proceskosten van appellant sub 5 en anderen die voor vergoeding in aanmerking komen, is niet gebleken. Het college dient ten aanzien van Dorpsvereniging Midwolde, appellant sub 2 en anderen, appellant sub 3 en anderen, De Koetsiers en appellant sub 4A en anderen, en appellante sub 6A op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.
Nu de beroepsgronden van appellant sub 2 en anderen en appellant sub 3 en anderen nagenoeg identiek zijn en zij in deze procedure door dezelfde rechtsbijstandverlener zijn vertegenwoordigd, ziet de Afdeling aanleiding hun beroepen te behandelen als samenhangende zaken als bedoeld in het Besluit proceskosten bestuursrecht, die wat betreft de vergoeding van kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand als één zaak worden beschouwd.
Dit geeft aanleiding om te bepalen dat aan zowel appellant sub 2 en anderen en appellant sub 3 en anderen een bedrag van € 472 aan kosten voor verleende rechtsbijstand moet worden vergoed.
Voor de door appellant sub 4A vermelde verletkosten voor het bijwonen van de zitting gaat de Afdeling uit van een bedrag van € 249,66. Daarbij is aan de hand van de door hem overgelegde stukken uitgegaan van een

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State;
recht doende:

- I. verklaart de beroepen gegrond;
- II. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Groningen van 11 december 2012, kenmerk 2012-54.891/50/A.21, MV;
- III. draagt het college van gedeputeerde staten van Groningen op om binnen 12 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV. veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij de vereniging Dorpsvereniging Midwolde in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 54,08 (zegge: vierenvijftig euro en acht cent); veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij appellant sub 3 en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 526,08 (zegge: vijfhonderdzesentwintig euro en acht cent), waarvan € 472 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen; veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij appellant sub 2 en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 472 (zegge: vierhonderdtweeënzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen; veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij vereniging De Koetsiers en appellant sub 4A en anderen in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 303,74 (zegge: driehonderddrie euro en vierenzeventig cent), met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen; veroordeelt het college van gedeputeerde staten van Groningen tot vergoeding van bij appellante sub 6A in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 944 (zegge: negenhonderdvierenveertig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- V. gelast dat het college van gedeputeerde staten van Groningen aan vereniging Dorpsvereniging Midwolde het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt; gelast dat het college van gedeputeerde staten van Groningen aan appellant sub 3 en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 156 (zegge: honderdzesenvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen; gelast dat het college van gedeputeerde staten van Groningen aan appellant sub 2 en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen; gelast dat het college van gedeputeerde staten van Groningen aan vereniging De Koetsiers en appellant sub 4A en anderen het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen; gelast dat het college van gedeputeerde staten van Groningen aan appellante sub 6A het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 310 (zegge: driehonderdtien euro) vergoedt; gelast dat het college van gedeputeerde staten van Groningen aan appellant sub 5 en anderen het door hen

voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 156 (zegge: honderdzesenvijftig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Noot

Auteur: W.R. van der Velde 

1. Deze uitspraak illustreert goed hoe de Afdeling oordeelt wanneer het bevoegd gezag afwijkt van hetgeen is aangevraagd op grond van hoofdstuk 8 van de Wm (oud). De Afdeling biedt in haar jurisprudentie wel enige, maar niet veel ruimte om — zoals dat heet — de grondslag van de aanvraag te verlaten. Er is geen aanleiding om aan te nemen dat dat bij milieu-omgevingsvergunningen (ex art. 2.1 lid 1 sub e Wabo) anders zal zijn. Wel is met het recent ingevoerde art. 2.31a Wabo voor wijziging van bestaande vergunningen op grond van de Wm of de Wabo juist een uitdrukkelijke breuk met deze ‘grondslag van de aanvraag’-jurisprudentie beoogd (zie daarover nr. 6).
2. Aanvrager en GS verschilden van mening over de vraag of de in- en uitrit naar de inrichting toe binnen de begrenzing van de inrichting viel. Tussen de aangevraagde inrichtingsgrens en de openbare weg ligt een stuk weg (ca. 30 meter) waarvan het verkeer van en naar de inrichting gebruik maakt. In de aanvraag was die in- en uitrit *buiten* de inrichtingsgrens gelaten. De — door aanvrager gewenste — consequentie daarvan was dat het geluid van het verkeer op die in- en uitrit zou moeten worden beoordeeld als *indirecte geluidshinder* volgens de systematiek van de Schrikkelcirculaire (Circulaire van de Minister van VROM van 29 februari 1996, getiteld: Geluidhinder veroorzaakt door het verkeer van en naar de inrichting: beoordeling in het kader van de vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer). GS deelden de opvatting van de aanvrager niet. Volgens GS maakte de in- en uitrit onderdeel uit van de inrichting, met als consequentie dat het geluid van het verkeer op de in- en uitrit zou moeten worden beoordeeld als *directe geluidshinder*. Dat zou met name in de avond- en nachtperiode tot beperkingen voor het bedrijf leiden, omdat 's avonds en 's nachts op een naastgelegen woning niet aan de richtwaarden kon worden voldaan.

Over de vraag wanneer een in- en uitrit al dan niet onderdeel uitmaakt van de inrichting bestaat enige — zeer casuïstische — jurisprudentie (bijvoorbeeld ABRvS 28 september 2005, *LJN* AU3382, ABRvS 25 januari 2006, *LJN* AV0291 en ABRvS 31 maart 2010, *LJN* BL9650). Daaruit valt moeilijk een algemene lijn te destilleren. Wel is duidelijk dat niet relevant is of de inrit al dan niet een openbare weg (in de zin van de Wegenwet) is.

3. In de verleende milieuvergunning hadden GS de begrenzing van de inrichting ten opzichte van de aanvraag aangepast. Anders dan in de aanvraag was aangegeven hadden GS de in- en uitrit tot de inrichting gerekend en aldus vergunning verleend voor een andere inrichting dan was aangevraagd. Dat leverde de belangrijkste rechtsvraag in bovenstaande uitspraak op: mag het bevoegd gezag afwijken van de aangevraagde begrenzing van een inrichting? De Afdeling geeft geen oordeel over de inhoudelijke vraag die partijen verdeeld houdt, namelijk de vraag of de in- en uitrit bij de inrichting hoort. Aan die vraag komt de Afdeling niet toe omdat de milieuvergunning struikelt over een formeel gebrek. De Afdeling oordeelt namelijk streng en strak dat de aanvrager van een milieuvergunning bepaalt voor welke inrichting hij een vergunning wil hebben. Het bevoegd gezag is vervolgens gehouden om op dié aanvraag te beslissen en voor dié inrichting, waarvoor de vergunning is gevraagd, te beoordelen of de gevraagde vergunning kan worden verleend. De Afdeling verwijst daarbij naar een uitspraak van 8 februari 2012 (moet gezien het onderwerp waarschijnlijk zijn: 7 maart 2012, *LJN* BV8081). Terreinen die niet tot de aangevraagde inrichting behoren, mag het bevoegd gezag niet bij het verlenen van de vergunning betrekken. In een eerdere uitspraak (ABRvS 3 maart 2010, *ECLI:NL:RVS:2010:BL6248*, *MenR* 2010/62) leek de Afdeling iets minder stellig. In die zaak ging het (net als overigens in de uitspraak van 7 maart 2012) om de vraag of hetgeen was aangevraagd samen met een andere inrichting wellicht als één inrichting beschouwd moest worden. In die zaak gingen bevoegd gezag en Afdeling zorgvuldig na of — gezien de criteria van artikel 1.1 lid 4 Wet milieubeheer — sprake was van één inrichting. Dat was niet het geval. Kennelijk vond

de Afdeling in die zaak de aanvraag niet doorslaggevend.

4. Dat het bevoegd gezag moet beslissen op basis van de aanvraag, en daarin dus niet zelf mag gaan sleutelen, geldt niet alleen voor de *begrenzing van de inrichting*, maar ook voor de *aangevraagde activiteiten*. De Afdeling bevestigt die lijn in een andere uitspraak van eveneens 25 september 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1276): “Het College diende bij het nemen van het bestreden besluit te beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. Nu de biomassa–installatie niet is aangevraagd, speelt die installatie in de onderhavige procedure geen rol”. In diezelfde zaak waren volgens appellant ten onrechte geen parkeerplaatsen voor vrachtwagens aangevraagd. Die zouden er feitelijk wel staan. De Afdeling oordeelt in dezelfde lijn: “Zoals het college in reactie op de zienswijze terecht heeft gesteld, diende het de inrichting te beoordelen zoals deze is aangevraagd. De vraag welke activiteiten feitelijk binnen de inrichting plaatsvinden, kan derhalve geen rol spelen in deze procedure. (...) indien chauffeurs van vrachtwagens in afwijking van hetgeen is vergund op het terrein van de inrichting overnachten, kan het bevoegd gezag handhavend optreden.”
De grondslag van de aanvraag is (uiteeraard) ook beslissend voor de vraag op welke locatie de inrichting wordt opgericht. Beroepsgronden die erop neerkomen dat een inrichting maar op een andere plek zou moeten worden opgericht, stuiten ook af op het “grondslag van de aanvraag” beginsel. Het bevoegd gezag is gehouden te beslissen op de aanvraag zoals deze is ingediend. Ter beoordeling staat of voor de in de aanvraag inrichting op de daarin genoemde locatie vergunning kan worden verleend. Dat een andere locatie mogelijk geschikter is voor de vestiging van de inrichting speelt geen rol (ABRvS 31 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:526).
5. Is het bevoegd gezag dan met handen en voeten gebonden aan de aanvraag? Mag er geen licht zitten tussen de aanvraag en de vergunning? Nee, zo heet wordt de soep nu ook weer niet gegeten. Het bevoegd gezag kan bijvoorbeeld wel *minder* activiteiten vergunnen dan is aangevraagd. Dat kan niet onbeperkt. Minder vergunnen (bijvoorbeeld beperktere bedrijfstijden of een beperkt onderdeel van de inrichting) dan is aangevraagd of een beperktere capaciteit is mogelijk, tenzij het zo substantieel minder is dat daardoor een andere inrichting ontstaat dan is aangevraagd. Dán is sprake van het verlaten van de grondslag van de aanvraag (zie bijvoorbeeld ABRvS 7 september 2005, ECLI:NL:RVS:AU2136, waarin tweederde van het aangevraagde veebestand werd geweigerd). De Afdeling maakte in deze uitspraak voorts duidelijk dat de mate waarin van de aanvraag wordt afgeweken bepalend is voor de vraag of de grondslag van de vergunning wordt verlaten, en *niet* de aanvaardbaarheid en levensvatbaarheid van het bedrijf dat zou overblijven, als een deel van de aangevraagde activiteiten worden geweigerd. Ten overvloede en logischerwijs: meer capaciteit vergunnen dan is aangevraagd mag niet (ABRvS 20 november 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2084)
Afwijken van de aanvraag is onder voorwaarden ook mogelijk als dat nodig is om in de voorschriften bepaalde technische voorzieningen of installaties voor te schrijven. Maar ook hier geldt weer als ondergrens dat die voorzieningen moeten passen binnen de grondslag van de aanvraag en niet een andere inrichting mag ontstaan. Luchtwassers of een geheel ander ventilatiesysteem voorschrijven mag bijvoorbeeld niet (ABRvS 23 november 2005, *LJN* AU6673). Het voorschrijven van een niet aangevraagde hal (ABRvS 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6370; *JM* 2012, 112, met noot Hoevenaars) of geluidscherm (ABRvS 30 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM9691, *MenR* 2011/25 met noot Claassen-Dales) zou ook betekenen dat de grondslag van de vergunning wordt verlaten. Niet ingrijpende voorzieningen voorschrijven mag wel, bijvoorbeeld het vervangen van noodventilatoren door geluidarme noodventilatoren (ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1438) of het luchtdicht maken van bepaalde gevels (ABRvS 3 juni 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI6045, *JM* 2009, 138, m.nt. Bokelaar).
Indien het bevoegd gezag meent dat de aangevraagde capaciteit of technieken (bijvoorbeeld omdat ze volgens het bevoegd gezag niet de beste beschikbare technieken zijn) milieuhygiënisch niet vergund kunnen worden, dan dient dat te leiden tot weigering van de vergunning. In de praktijk zal de dreiging van de weigering er veelal toe leiden dat de aanvrager eieren voor zijn geld kiest en de aanvraag aanpast. Voor de goede orde: het bevoegd gezag mag de aanvrager in de gelegenheid stellen de aangevraagde activiteiten en voorzieningen te wijzigen of aan te vullen, maar is daartoe niet verplicht (ABRvS 1 juni 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ6811), aangezien het de verantwoordelijkheid van de aanvrager is om te bepalen wat hij aanvraagt.
6. Tot voor kort was de grondslag van de aanvraag niet alleen bepalend voor hetgeen bij een oprichtings- of revisievergunning vergund kon worden, maar ook in de situatie dat het bevoegd gezag een bestaande vergunning wilde wijzigen, bijvoorbeeld omdat de inrichting niet meer zou voldoen aan de best beschikbare technieken (bbt, zie art. 1.1 lid 1 Wabo) of vanwege milieuentwikkelingen. Volgens vaste jurisprudentie kon het

bevoegd gezag in zo'n situatie geen voorzieningen of technieken voorschrijven die de grondslag van de aanvraag op basis waarvan de oorspronkelijke vergunning was verleend, zouden verlaten. Die jurisprudentie bleek in de praktijk een beperking bij de actualisering van inrichtingen die qua technieken en voorzieningen niet meer voldeden aan bbt. Indien het bevoegd gezag bijvoorbeeld meende dat hogere en betere geluidabsorberende schermen en het aanbrengen van suskasten en toegangsluizen aan de eis van bbt zou voldoen, terwijl die voorzieningen niet aangevraagd waren, dan was het niet mogelijk om die voorzieningen in een wijzigings- of actualisatievergunning (ex artikel 8.23 Wm, vanaf 1 oktober 2010 artikel 2.31 lid 1 sub b Wabo) voor te schrijven (zie bijvoorbeeld ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:BX4680). Dat werd in de praktijk ervaren als een ernstige beperking om onwillige vergunninghouders schonere en actuele beste beschikbare technieken voor te schrijven en staat voorts op gespannen voet met de aangescherpte europeesrechtelijke verplichting uit artikel 21 van de EU-Richtlijn inzake industriële emissies, tot het actualiseren van vergunningvoorschriften in verband met het beschikbaar komen van nieuwe technieken (Richtlijn nr. 2010/75/EU, PbEU L 334; zie daarover verder TK 33 135, nr. 3). Sinds 24 mei 2013 voorziet artikel 2.31a Wabo daarom in de mogelijkheid om technieken voor te schrijven die niet in de oorspronkelijke aanvraag voorkomen. Als uit het onderzoek op grond van artikel 2.30 lid 1 sub b Wabo (actualiseringsplicht) blijkt dat de aan de vergunning verbonden voorschriften niet meer toereikend zijn, dan kan het bevoegd gezag ambtshalve "technieken" voorschrijven in een wijzigingsvergunning (ex artikel 2.31 lid 1 sub b Wabo) die afwijken van de oorspronkelijke aanvraag en de op grond van de Wm (oud) of de Wabo verleende vergunning. Met artikel 2.31a lid 1 Wabo is het bevoegd gezag bij het wijzigen van een omgevingsvergunning (milieu) dus niet langer gebonden aan de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag. Dat betekent niet dat vergunninghouders vogelvrij zijn en het bevoegd gezag iedere gewenste techniek ambtshalve kan voorschrijven. Uit de definitie van beste beschikbare technieken in art. 1.1 lid 1 Wabo vloeit voort dat het bevoegd gezag daarbij tevens de economische en technische haalbaarheid van die technieken moet betrekken (gerelateerd aan de bedrijfstak).

Voetnoten

Voetnoten

- [*] Advocaat bestuursrecht bij PlasBossinade Advocaten en Notarissen te Groningen en docent bij de Vakgroep bestuursrecht en bestuurskunde van de Rijksuniversiteit Groningen