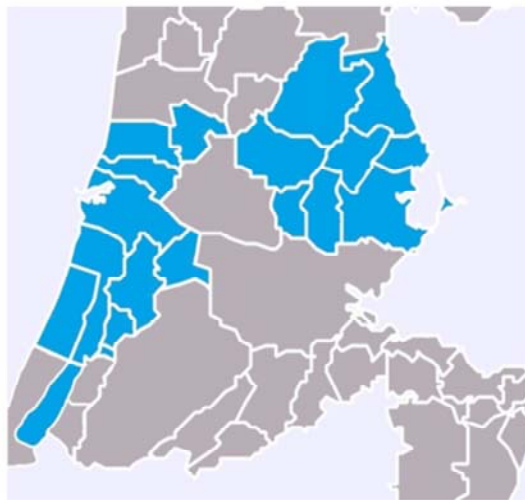


Bestuurlijke afwegingsruimte bij vergunningen

Peter Harmsen



Sinds 1999: regeling gestart uit noodzaak tot samenwerking in een milieubelast gebied – organisch gegroeid

Vth

Specialistische milieutaken

Advisering ruimtelijke plannen

Milieubeleid:

duurzaamheid

Luchtkwaliteit

Mobiliteit

NME

Vergunningen



Er is niet één goede vergunning en niet één weg daar naar toe.

Afwegingsruimte? Een vergunning is één mogelijke uitkomst van een proces.

Bestuurlijke afwegingsruimte bij vergunningaanvragen

Discretionaire ruimte: beoordelingsvrijheid en beleidsvrijheid

Hoe ziet de beschikbare afwegingsruimte bij vergunningsaanvragen er uit?

expliciete beoordelingsvrijheid valt te herkennen aan het gebruik van de volgende termen in de wettekst: "naar het oordeel van", "noodzakelijk vinden" en "achten". De beoordeling is dus exclusief voor het bestuursorgaan.

impliciete beoordelingsvrijheid is te herkennen aan termen als "[openbare orde](#)", "[veiligheid](#)" en "het belang van de bescherming van het milieu".

Van **beleidsvrijheid** is sprake als de wet het bestuursorgaan vrijlaat, na afweging van de betrokken belangen, om al dan niet van een bevoegdheid gebruik te maken en als het bestuursorgaan hier dan gebruik van maakt, hoe hij dit dan doet. In de wettekst wordt gebruikgemaakt van de woorden "kan" en "is/zijn bevoegd" om aan te geven dat sprake is van beleidsvrijheid "of". Als in de wettekst wordt gebruikgemaakt van termen als "opleggen", dan is er sprake van beleidsvrijheid "hoe".

Artikel 4.16 Wm: De gemeenteraad *kan* een gemeentelijk milieubeleidsplan vaststellen, dat met het oog op de bescherming van het milieu richting geeft aan door de gemeenteraad onderscheidenlijk burgemeester en wethouders te nemen beslissingen.

Artikel 2.14 Wabo: Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e van de Wabo kan de omgevingsvergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd. Het bevoegd gezag houdt bij die beslissing in ieder geval rekening met het voor hem geldende milieubeleidsplan.

Beoordelingskader inrichtingen

- BBT
- Bescherming van het milieu

Vooraf: beoordelingsvrijheid

Verschil algemene regels – vergunningen?

Kanttekening

wenselijkheid van toepassing van bepaalde technieken in het licht van het voorgestane milieubeleid zal nodig zijn. De 'wet' zegt hier weinig over.

Bijvoorbeeld: Kolencentrale dient te voldoen aan BBT, maar is het wenselijk om kolencentrales te hebben?

Bijvoorbeeld: ammoniaktrein door Nederland was niet meer wenselijk:
CONVENANT DSM AFBOUW AMMONIAKTRANSPORTEN

Bijvoorbeeld: gloeilampen, cfk's.

Hoe zet je de instrumenten in:

Lokaal milieubeleid – bestuurlijke dekking voor je standpunt. Voorbeeld: Visie luchtkwaliteit/milieubeleid: stand still in Velsen (fijnstof en geluid)

Pip en Mer Zeetoegang IJmond

Vergunningaanvraag uitbreiding lichtervoorziening: had onder NIBM gekund, echter vanwege lokaal beleid/(voor)overleg BBT+ maatregelen kunnen realiseren

Resultaat: BBT+ én geen beroep!

Echter ook koelhuis gebouwd met koelmiddel dat uitgefaseerd wordt.

Niet beperken tot vergunningplicht: meer algemene regels: ook grote bedrijven of véél bedrijven en daardoor grote milieubelasting: denk aan supermarkten.

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

Verschil: nieuwe en bestaande installaties

Artikel 2.30 lid 1 Wabo (actualiseringswijziging, artikel 8.22 van de Wm (oud)) ziet op het actualiseren van de vergunning in verband met technische ontwikkelingen of ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Indien daarvan niet is gebleken kan geen toepassing worden gegeven aan artikel 2.31 lid 2 aanhef en onder b Wabo). Op grond van artikel 2.31 lid 2, aanhef en onder b kan een voorschrift aan de vergunning worden verbonden zolang dit in het belang van de bescherming van het milieu is.

Het bevoegd gezag moet regelmatig onderzoeken of de omgevingsvergunning milieu wel de beste beschikbare technieken bevat (2.30, eerste lid, Wabo). Indien dat niet het geval is moet de vergunning ambtshalve worden aangepast (2.31, eerste lid, onder b, Wabo).

In een “nieuw” (2013) artikel 2.31a is nu in de Wabo vastgelegd dat bij deze ambtshalve aanpassing het bevoegd gezag de grondslag van de aanvraag mag verlaten. Bovendien mag het bevoegd gezag alle gegevens aan het bedrijf vragen die het nodig heeft voor deze ambtshalve aanpassing. Dit is een grote verandering. Tot voor kort kon er bij een ambtshalve wijziging alleen op vrijwillige basis informatie aan een bedrijf worden gevraagd en mocht nooit de grondslag van de aanvraag worden verlaten.

Uit een uitspraak van de rechtbank Limburg van 12 juni 2013 blijkt dat rekening kan/mag worden gehouden met ontwikkelingen die na het BREF zijn opgetreden. In de desbetreffende zaak had het bevoegd gezag op grond van artikel 2.31 Wabo ambtshalve de geurvoorschriften van de vigerende vergunning voor een ijzersmederij aangescherpt. Met ontwikkelingen die na het BREF zijn opgetreden kan/mag rekening worden gehouden, omdat het Europese BREF-document ‘Smederijen en gieterijen’ ten dele voorziet in het geuraspect en bovendien dateert uit 2005. Het bevoegd gezag heeft het acceptabele hinderniveau vastgesteld conform het landelijk geurbeleid en met name de NeR (Rechtbank Limburg 12 juni 2013, ECLI:NL:RBLIM:2013:CA2956).

Uit jurisprudentie is niet eenduidig af te leiden of in een concreet geval beoordeeld kan of mag worden of een bepaalde maatregel kosteneffectief is. De Afdeling heeft een aantal maal geoordeeld dat de vraag of een techniek kosteneffectief is een aspect is dat **doorgaans** al in een BREF is beoordeeld. Daarom oordeelt de Afdeling veelal dat er voor een beoordeling van de kosteneffectiviteit geen ruimte meer is. Voorts wijst de Afdeling er op dat er volgens de NeR in bepaalde gevallen ruimte bestaat voor een nadere beoordeling van de kosteneffectiviteit, onder meer ingeval bij een bestaande installatie sprake is van bijzondere omstandigheden of ingeval het om kleinere installaties gaat die *niet* onder de IPPC-richtlijn vallen waardoor BBT maatregelen volgens de BREFs relatief duur kunnen zijn (O.a. ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3940, AB 2012/245 m.nt. L.A.J. Spaans; ABRvS 9 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW5268). Uit een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 11 juni 2013 blijkt dat als de kosteneffectiviteit van een techniek niet in het kader van een BREF is afgewogen (In casu was het betrokken procesonderdeel van de bedrijfsvoering niet in de toepasselijke BREF 'Smederijen en gieterijen' beschreven, zodat voor de verkenning van de BBT aansluiting was gezocht bij de BREF oppervlaktebehandeling met organische oplosmiddelen), dat dan in een concreet geval nader moet worden gezien of een maatregel kosteneffectief is. In paragraaf 2.11 NeR is beschreven op welke wijze dat kan worden beoordeeld. Het oordeel van de rechtbank in deze zaak is dat onvoldoende aannemelijk is dat de voorgeschreven norm met toepassing van BBT haalbaar is (Rechtbank Gelderland 11 juni 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:CA3497).

Uitvoeringskracht overheid

Mans: "gebrekkig"



Hoe geef je invulling aan de vergunningentaak?

Vergunningen: Eenvoudig beter?



Eenvoudig beter: westerse geneeskunde. Een wet als pil. Elverding.

het versnellen *en verbeteren* van besluitvorming in het brede fysieke domein
de integratie van plannen en toetsingskaders
het vergroten van bestuurlijke afwegingsruimte
het doelmatig uitvoeren van onderzoek

Normen worden als knellend ervaren

Roep om ruimtelijk-economische ontwikkeling

Ontwikkelingen moeten in breder perspectief worden geplaatst in plaats van
individueel getoetst

Herverdeling milieugebruiksruimte

Het toverwoord is programmatische aanpak.

Kanttekeningen

- Gat tussen de huidige stand van zaken en het gewenste einddoel (leefomgevingskwaliteit)
- Discussie over betekenis doelen niet aan de orde, mede vanwege internationaalrechtelijke verplichtingen

Zie NSL

Bestaande rechten

Meer bestuurlijke afwegingsruimte



IK HEB ER
WEL KRACHT
VOOR

Uitvoeringskracht vergroten: professionalisering
Concreter én effectiever (lokaal) milieubeleid
Cultuur

Durf!

Opdracht aan bestuurders: wees duidelijk wat wel en wat niet wenselijk is.

Opdracht aan directeuren OD's: stuur op pragmatische insteek VTH proces.
Onafhankelijke rol tov bijvoorbeeld EZ.

Opdracht aan vergunningverleners: schrijf beschermingsniveau voor ipv alles in de aanvraag te willen vastleggen, want dat is juist een risico. Vorm zelf een oordeel over een inrichting ipv werk van adviesbureaus voor zoete koek te slikken. Beperk welke onderdelen van een aanvraag onderdeel uitmaken van een vergunning.

Hebben we dan een Omgevingswet nodig? Luxe of noodzaak?

Omgevingswet: naast inhoudelijke componenten:

- (Bestuurs)cultuur: *'Ja, tenzij' in plaats van 'Nee, mits'*
- Professionalisering kennis en kunde uitvoeringspraktijk

Dus meer dan wetgeving alleen.

*Er is al veel bestuurlijke afwegingsruimte
alleen deze wordt door een aantal instituties
beperkt*

Instituties: Door mensen ontworpen beperkingen die structurerend zijn voor hun economische, sociale en politieke gedrag. Instituties kunnen zowel formeel (besluitvormingsregels, wetten, regelgeving) als informeel (gedragsregels, gezamenlijke gewoonten) van aard zijn.