

Uitspraak 201709848/1/A1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2018:3212
Datum uitspraak:	3 oktober 2018
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 23 december 2016 heeft het college de aanvraag van [appellant] om een omgevingsvergunning eerste fase (milieu) voor het oprichten van een gespeende biggen- en vleesvarkensstal en een zeugenstal alsmede haar aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase (bouwen en handelen in strijd met het bestemmingsplan) voor het oprichten van een gespeende biggen- en vleesvarkensstal en een zeugenstal buiten behandeling gelaten.

 hoger beroep  bouwen

Volledige tekst

201709848/1/A1.

Datum uitspraak: 3 oktober 2018

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant], gevestigd te Elsendorp, gemeente Gemert-Bakel,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 31 oktober 2017 in zaak nr. 17/1813 in het geding tussen:

[appellant]

en

het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel.

Procesverloop

Bij besluit van 23 december 2016 heeft het college de aanvraag van [appellant] om een omgevingsvergunning eerste fase (milieu) voor het oprichten van een gespeende biggen- en vleesvarkensstal en een zeugenstal alsmede haar aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase (bouwen en handelen in strijd met het bestemmingsplan) voor het oprichten van een gespeende biggen- en vleesvarkensstal en een zeugenstal buiten behandeling gelaten.

Bij besluit van 9 mei 2017 heeft het college het door [appellant] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 31 oktober 2017 heeft de rechtbank het door [appellant] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 augustus 2018, waar [appellant], vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, en het college, vertegenwoordigd door M. Willems-Van Gils en mr. P. Fermont, beiden werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. C.J. IJdema, advocaat te Middelburg, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant] heeft op 26 november 2014 een aanmeldnotitie milieueffectrapportage (m.e.r.) bij het college ingediend. Op 28 november 2014 heeft [appellant] een aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase (milieu) ingediend voor het oprichten van een gespeende biggen- en vleesvarkensstal en een zeugenstal. In de nieuwe vleesvarkensstal zullen 2528 vleesvarkens en 1200 gespeende biggen worden gehouden. In de zeugenstal zullen 60 zeugen worden gehouden. Het college heeft bij brief van 7 juli 2015 verzocht om aanvullende gegevens met betrekking tot de aanmeldnotitie m.e.r. [appellant] heeft 14 juni 2016 een aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase (bouwen en handelen in strijd met het bestemmingsplan) ingediend voor het oprichten van een gespeende biggen- en vleesvarkenstal en een zeugenstal. Bij brief van 5 juli 2016 heeft het college opnieuw aan [appellant] verzocht om aanvulling van de aanmeldnotitie m.e.r.

Niet in geschil is dat de aanvraag van [appellant] betrekking heeft op activiteiten die staan vermeld in categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage (hierna: het Besluit m.e.r.) en dat het college dient te beoordelen of hiervoor een milieueffectrapportage moet worden gemaakt. In geschil is evenmin dat bij de aanvraag omgevingsvergunning eerste fase een m.e.r.-beoordelingsbesluit of een milieueffectrapport moet worden overgelegd. Het college had in dit geval voorafgaand aan de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase nog geen beslissing krachtens artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer genomen over het al dan niet maken van een milieueffectrapport.

Het college heeft aan zijn besluit tot buitenbehandelingstelling van de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase ten grondslag gelegd dat het op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer gehouden is de aanvraag buiten behandeling te laten, omdat de aanvraag niet is vergezeld van een afschrift van een beslissing als genoemd in artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Omdat de aanvraag eerste fase buiten behandeling dient te worden gelaten, kan de aanvraag tweede fase volgens het college evenmin in behandeling worden genomen. Ter zitting van de Afdeling heeft het college in dit kader toegelicht dat [appellant] geen belang meer heeft bij een inhoudelijke beslissing op de aanvraag tweede fase, omdat voor het tot stand komen van een omgevingsvergunning twee positieve beschikkingen zijn vereist. Omdat de aanvraag eerste fase buiten behandeling is gelaten, zal een positieve beschikking op de aanvraag tweede fase niet leiden tot een omgevingsvergunning, aldus het college.

2. De rechtbank heeft overwogen dat het in dit geval gaat om een project met onlosmakelijke activiteiten als bedoeld in artikel 2.7 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) en daaruit volgt dat de aanvraag tweede fase, na het buiten behandeling stellen van de aanvraag eerste fase, niet zelfstandig beoordeeld had kunnen worden. Het college zou deze aanvraag volgens de rechtbank eveneens buiten behandeling moeten stellen omdat de aanvraag voor de activiteit bouwen dan geen betrekking zou hebben op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het project.

Naar het oordeel van de rechtbank zou het college de aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen eveneens buiten behandeling moeten stellen op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer indien het college eerst op die aanvraag zou moeten beslissen en daarna op de aanvraag met betrekking tot de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu. Volgens de rechtbank brengt de onlosmakelijke samenhang tussen de activiteit bouwen en de activiteit oprichten van een inrichting met zich dat onder bouwen ook het oprichten van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren moet worden begrepen en dat de activiteit bouwen om die reden eveneens m.e.r.-beoordelingsplichtig is als bedoeld in categorie 14 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r.

Beoordeling van het hoger beroep

3. Het betoog van [appellant] dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 4.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) niet aan het in bezwaar gehandhaafde besluit tot buiten behandeling ten grondslag is gelegd, slaagt niet. De rechtbank heeft terecht overwogen dat in het besluit op bezwaar is vermeld dat het besluit tot buitenbehandelingstelling is gebaseerd op artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer.

4. [appellant] betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat het college de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase niet buiten behandeling heeft mogen laten. Hiertoe voert zij primair aan dat het college ondanks de buitenbehandelingstelling van de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase zelfstandig had dienen te beoordelen, waarop een inhoudelijk besluit had moeten volgen. Volgens [appellant] volgt dit uit artikel 2.5 van de Wabo. Dat de activiteit bouwen onlosmakelijk is verbonden met de activiteit oprichten van een inrichting, hetgeen niet in geschil is, betekent volgens [appellant] evenmin dat de aanvraag tweede fase op grond van artikel 2.7 van de Wabo niet zelfstandig beoordeeld kan worden, zoals de rechtbank heeft overwogen. Voorts voert [appellant] aan dat artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer geen betekenis heeft bij de beoordeling van de aanvraag tweede fase, nu deze niet ziet op de activiteit milieu. Subsidiar stelt [appellant] zich op het standpunt dat het college, na de buiten behandelingstelling van de aanvraag eerste fase van 28 november 2014, de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase als een aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase had moeten aanmerken.

4.1. Niet in geschil is dat het college op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer gehouden was de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase buiten behandeling te laten, nu bij die aanvraag geen m.e.r.-rapport of een m.e.r.-beoordelingsbesluit dat geen m.e.r.-rapport hoeft te worden opgemaakt, was gevoegd.

Voor het oordeel dat de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase voor de activiteit bouwen en handelen in strijd met het bestemmingsplan dit lot volgt en buiten behandeling moet worden gesteld, bestaat geen wettelijke grondslag.

De in artikel 2.7 van de Wabo opgenomen regeling dat de aanvraag om omgevingsvergunning betrekking dient te hebben op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project laat onverlet dat op grond van artikel 2.5 van de Wabo voor die activiteiten in twee fasen vergunning kan worden aangevraagd en het college deze twee afzonderlijke aanvragen zelfstandig dient te beoordelen en daarop twee beschikkingen geeft. Het oordeel van de rechtbank dat het college in geval van een zelfstandige beoordeling van de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase die aanvraag ook buiten behandeling had moeten stellen, omdat de aanvraag voor de activiteit bouwen dan geen betrekking zou hebben op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het project, is niet in overeenstemming met het systeem van de gefaseerde verlening van omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.5 van de Wabo.

Evenmin bestaat grond voor het oordeel dat de onlosmakelijke samenhang tussen de activiteit bouwen en de activiteit oprichten van een inrichting tot gevolg heeft dat de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer ook buiten behandeling moet worden gelaten, zoals de rechtbank heeft overwogen. Dat deze activiteiten onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, betekent niet dat de activiteit bouwen om die reden onder het toepassingsbereik van de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. valt.

Geen grond bestaat verder voor het oordeel dat [appellant] na de buitenbehandelingstelling van de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase geen belang meer heeft bij het in behandeling nemen van de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase, zoals het college ter zitting van de Afdeling nader uiteen heeft gezet. Weliswaar zijn ingevolge artikel 2.5, achtste lid, van de Wabo twee positieve beschikkingen vereist die tezamen in één omgevingsvergunning resulteren, maar dat betekent niet dat geen reden meer bestaat om door te gaan met de behandeling van de aanvraag met betrekking tot de tweede fase als de aanvraag eerste fase buiten behandeling is gesteld, aangezien [appellant] een nieuwe (gewijzigde) aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase kan indienen.

Gelet op artikel 2.5, vierde lid, van de Wabo kan een beschikking met betrekking tot de tweede fase niet eerder worden gegeven dan de beschikking met betrekking tot de eerste fase. In dat licht bezien diende het college in dit geval na de buiten behandelingstelling van de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase aan [appellant] een redelijke termijn te bieden om een nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase

in te dienen, alvorens op de aanvraag met betrekking tot de tweede fase te beslissen. Het college was in dit geval derhalve gehouden om de beslissing op de aanvraag met betrekking tot de tweede fase aan te houden. Deze aanhoudingsplicht voor het college vervalt, nadat het college op de nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase heeft beslist, dan wel nadat [appellant] binnen de door het college gestelde redelijk termijn geen nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase heeft ingediend.

Gelet op vorenstaande heeft de rechtbank ten onrechte overwogen dat het college de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase terecht buiten behandeling heeft gelaten. Het besluit op bezwaar van 9 mei 2017 dient reeds hierom in zoverre te worden vernietigd. Aan bespreking van het door [appellant] subsidiair aangevoerde betoog wordt niet meer toegekomen.

Het betoog slaagt.

5. [appellant] betoogt verder dat de rechtbank ten onrechte geen consequenties heeft verbonden aan de handelswijze van het college. [appellant] voert hiertoe aan dat het college de beide aanvragen aanvankelijk in behandeling heeft genomen en meer dan twee jaar heeft gewacht voordat de aanvragen buiten behandeling zijn gelaten. [appellant] acht het in strijd met het fair play beginsel en het verbod van détournement de pouvoir, alsmede het evenredigheidsbeginsel dat het college er niet voor heeft gekozen om de inmiddels genomen beslissing op de aanmeldnotitie m.e.r. af te wachten, zodat de aanvragen inhoudelijk hadden kunnen worden behandeld.

5.1. De rechtbank heeft overwogen dat het nodige valt aan te merken op de handelswijze van het college en dat de besluitvorming van het college te veel tijd in beslag heeft genomen. De rechtbank heeft hierin terecht geen grond gevonden voor het oordeel dat het besluit tot het buiten behandeling laten van de aanvragen genomen is in strijd met de door [appellant] genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Weliswaar had het college de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer na ontvangst ervan buiten behandeling moeten stellen, nu daarbij geen m.e.r.-beoordelingsbesluit was gevoegd, maar het college heeft met de verzoeken om aanvulling van de aanmeldnotitie m.e.r. juist beoogd om [appellant] de gelegenheid te bieden om tot een volledige aanmeldnotitie m.e.r. te komen, en om daarna de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase alsnog in behandeling te kunnen nemen. Nu het college op basis van de aangeleverde stukken geen m.e.r.-beoordelingsbesluit kon nemen, heeft het de aanvragen alsnog buiten behandeling gelaten. Nu niet gebleken is dat het lang uitblijven van een m.e.r.-beoordelingsbesluit te wijten is aan onzorgvuldig handelen van het college en het bovendien na het besluit tot buitenbehandelingstelling van 23 december 2016 nog bijna zeven maanden heeft geduurd voordat het college het m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft kunnen nemen, ziet de Afdeling in hetgeen [appellant] heeft aangevoerd geen grond voor het oordeel dat de handelswijze van het college in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het betoog faalt.

Conclusie

6. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit van 9 mei 2017 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit dient te worden vernietigd voor zover daarbij het besluit tot buitenbehandelingstelling van de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase in stand is gelaten.

7. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het hoger beroep gegrond;

II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 31 oktober 2017 in zaak nr. 17/1813;

III. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

IV. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel van 9 mei 2017, kenmerk AO/PF/1174-2017, voor zover daarbij het besluit tot buitenbehandelingstelling van de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase in stand is gelaten;

V. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel tot vergoeding van bij [appellant] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2074,48 (zegge: tweeduizend vierenzeventig euro en achtenveertig cent), waarvan € 2004,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel aan [appellant] het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 834,00 (zegge: achthonderdvierendertig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. S.F.M. Wortmann, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. G.J. Deen, griffier.

w.g. Wortmann w.g. Deen
lid van de enkelvoudige kamer griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 oktober 2018

604.

BIJLAGE

Wet milieubeheer

Artikel 7.2, eerste en vierde lid:

1. Bij algemene maatregel van bestuur worden de activiteiten aangewezen:

- a. die belangrijke nadelige gevolgen kunnen hebben voor het milieu;
- b. ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet beoordelen of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben.

4. Terzake van de activiteiten, bedoeld in het eerste lid, onder b, worden de categorieën van besluiten aangewezen in het kader waarvan het bevoegd gezag krachtens de artikelen 7.17 of 7.19 moet beoordelen of die activiteiten de in dat onderdeel bedoelde gevolgen hebben, en indien dat het geval is, bij de voorbereiding waarvan een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Artikel 7.17, eerste lid:

Behoudens in het geval dat toepassing is gegeven aan artikel 7.16, vijfde lid, neemt het bevoegd gezag uiterlijk zes weken na de datum van ontvangst een beslissing omtrent de vraag of bij de voorbereiding van het betrokken besluit voor de activiteit, vanwege de belangrijke nadelige gevolgen die zij voor het milieu kan hebben, een milieueffectrapport moet worden gemaakt.

Artikel 7.28, tweede lid:

Het bevoegd gezag laat de aanvraag tevens buiten behandeling indien deze een krachtens artikel 7.2, vierde lid, aangewezen besluit betreft, dat krachtens wettelijk voorschrift op aanvraag wordt genomen, en

a. bij het indienen van de aanvraag geen afschrift is gevoegd van de beslissing krachtens artikel 7.17, eerste lid, inhoudende dat geen milieueffectrapport behoeft te worden gemaakt, of

b. geen beslissing is genomen krachtens artikel 7.17, eerste lid, dan wel is beslist dat een milieueffectrapport moet worden gemaakt en dat rapport niet is overgelegd.

Besluit milieueffectrapportage

Artikel 2, tweede lid:

Als activiteiten als bedoeld in artikel 7.2, eerste lid, onder b, van de wet worden aangewezen de activiteiten die behoren tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage is omschreven, alsmede activiteiten die in onderdeel C van de bijlage zijn omschreven en die uitsluitend of hoofdzakelijk dienen voor het ontwikkelen en beproeven van nieuwe methoden of producten en die niet langer dan twee jaar worden gebruikt.

Indien een activiteit behoort tot een categorie van activiteiten die zowel in onderdeel C als in onderdeel D van de bijlage omschreven is en zij tevens voldoet aan de in de daarbij aangegeven categorieën van gevallen genoemde criteria, behoort zij tot de in onderdeel C omschreven categorie van activiteiten.

Bijlage, behorende bij het Besluit milieueffectrapportage

Onderdeel D. Activiteiten, plannen en besluiten, ten aanzien waarvan de procedure als bedoeld in de artikelen 7.16 tot en met 7.20 van de wet van toepassing is.

(...).

De oprichting, wijziging of uitbreiding van een installatie voor het fokken, mesten of houden van dieren. In gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op meer dan:

1°. 40.000 stuks pluimvee (Rav1 cat. E, F, G en J),

2°. 2000 stuks mestvarkens (Rav cat. D.3),

3°. 750 stuks zeugen (Rav cat. D.1.2, D.1.3 en D.3 voor zover het opfokzeugen betreft),

4°. 3750 stuks gespeende biggen (biggenopfok) (Rav cat. D.1.1),

(...).

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.5:

1. Op verzoek van de aanvrager wordt een omgevingsvergunning in twee fasen verleend. De eerste fase heeft slechts betrekking op de door de aanvrager aan te geven activiteiten.

2 Op een aanvraag om een beschikking met betrekking tot de eerste of tweede fase wordt beslist door het bestuursorgaan dat bevoegd zou zijn te beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het betrokken project. Een beschikking als bedoeld in de eerste volzin wordt voorbereid overeenkomstig de procedure die van toepassing zou zijn op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een omgevingsvergunning.

3 Indien een beschikking met betrekking tot de eerste of tweede fase wordt voorbereid met de uitgebreide voorbereidingsprocedure, bedoeld in paragraaf 3.3, maar geen betrekking heeft op een activiteit of geval als bedoeld in artikel 3.10, eerste lid, die niet tevens kan worden aangemerkt als een activiteit als bedoeld in het derde lid van dat artikel, geeft het bevoegd gezag de beschikking - in afwijking van artikel 3:18, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht - uiterlijk veertien weken na ontvangst van de aanvraag.

4 De beschikking met betrekking tot de tweede fase wordt niet eerder gegeven dan de beschikking met betrekking tot de eerste fase. Indien daardoor de beslistermijn voor de beschikking met betrekking tot de tweede fase zou worden overschreden geeft het bevoegd gezag, in afwijking daarvan, de beschikking gelijktijdig met de beschikking met betrekking tot de eerste fase.

5 Het bevoegd gezag kan een beschikking intrekken waarbij positief is beslist op een aanvraag met betrekking tot:

a. de eerste fase: indien niet uiterlijk twee jaar nadat de beschikking onherroepelijk is geworden een aanvraag is ingediend voor de beschikking met betrekking tot de tweede fase,

b. de eerste of tweede fase: indien op de aanvraag met betrekking tot de andere fase negatief is beslist en niet uiterlijk twee jaar nadat de beschikking onherroepelijk is geworden een nieuwe aanvraag is ingediend.

6 De beschikking met betrekking tot de eerste fase kan bij de beschikking met betrekking tot de tweede fase worden gewijzigd voor zover dat nodig is met het oog op het verlenen van de omgevingsvergunning.

7 Het bepaalde bij of krachtens deze wet met betrekking tot een omgevingsvergunning is, met uitzondering van artikel 2.7, van overeenkomstige toepassing op de beschikkingen met betrekking tot de eerste en tweede fase.

8 De beschikkingen waarbij positief is beslist op de aanvragen met betrekking tot de eerste en tweede fase worden, als deze in werking zijn getreden, tezamen aangemerkt als een omgevingsvergunning.

Artikel 2.7, eerste lid:

Onverminderd het bepaalde in de artikelen 2.10, tweede lid, en 2.11, tweede lid, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning er zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project. In afwijking van de eerste volzin en onverminderd artikel 2.5 kan, indien één van die onlosmakelijke activiteiten een activiteit is als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, voor die activiteit voorafgaand aan en los van de overige onlosmakelijke activiteiten een aanvraag om een omgevingsvergunning worden ingediend.

Besluit omgevingsrecht

Artikel 4.5, derde lid:

Indien ten behoeve van een omgevingsvergunning een milieueffectrapport moet worden opgesteld als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wet milieubeheer, wordt dit milieueffectrapport ingediend bij de aanvraag om een beschikking met betrekking tot de eerste fase.