

de opslag van stoffen in holtes in de ondergrond misschien niet tot grootschalige werken, maar wel tot een verandering van de materiële toestand van de plaats: waar eerst geen stoffen in de bodem zaten, zitten deze er nu wel. Interessant is overigens te melden dat advocaat-generaal Kokott recent een conclusie heeft geschreven waarin zij ook uitgebreid ingaat op het projectbegrip. Daarin geeft zij uitleg aan het projectbegrip van de M.e.r.-richtlijn in de context van het bredere begrip van het internationale recht, meer specifiek de verdragen van Espoo en Aarhus. Het is even afwachten of het Hof deze lijn zal volgen. Wordt vervolgd dus.

G.A.J.M. Hoevenaars

6

Omgevingsvergunning twee fasen varkenshouderij – Gemert-Bakel

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
3 oktober 2018, 201709848/1/A1,
ECLI:NL:RVS:2018:3212
(Mr. S.F.M. Wortmann)
Noot A. Wagenmakers

M.e.r.-beoordelingsplicht. Varkenshouderij. Onlosmakelijke samenhang. Omgevingsvergunning twee fasen.

[Wm art. 7.28 lid 2; Wabo art. 2.5, 2.7; Besluit milieueffectrapportage bijlage, D14]

Op 23 december 2016 heeft het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gemert-Bakel een omgevingsvergunning eerste fase voor het oprichten van een gespeende biggen- en vleesvarkensstal en een zeugenstal en een omgevingsvergunning tweede fase voor de bouw en het handelen in strijd met het bestemmingsplan voor die activiteiten, buiten behandeling gelaten. Het gaat om 1200 gespeende biggen, 2528 vleesvarkens en 60 zeugen.

Partijen zijn het erover eens dat de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in categorie D14 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. Het

college heeft bij de behandeling van de aanvraag eerste fase tweemaal verzocht om aanvullende gegevens met betrekking tot de aanmeldnotitie m.e.r. De aanvraag eerste fase is buiten behandeling gesteld omdat de aanvraag niet is vergezeld van een besluit over de m.e.r.-beoordeling. Omdat het gaat om een project met twee onlosmakelijk verbonden activiteiten, heeft het college de aanvraag voor de tweede fase eveneens buiten behandeling gelaten. De Afdeling onderschrijft dat het college gelet op artikel 7.28, tweede lid, van de Wm geen keuze had de aanvraag voor een omgevingsvergunning eerste fase buiten behandeling te laten. Dat artikel vereist dat bij de aanvraag een MER moet worden gevoegd dan wel een besluit dat geen MER nodig is. Voor het buiten behandeling laten van de aanvraag voor de omgevingsvergunning tweede fase vanwege het buiten behandeling laten van de eerste, bestaat volgens de Afdeling geen wettelijke grondslag. De aanvragen voor de eerste en de tweede fase moeten op grond van artikel 2.5 van de Wabo afzonderlijk beoordeeld worden. Dat de activiteiten bouwen en milieu onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, maakt niet dat de activiteit bouwen onder het toepassingsbereik van de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. valt. Het college had de aanvraag voor de tweede fase aan moeten houden totdat op een nieuwe aanvraag voor de eerste fase was besloten of totdat niet binnen de gestelde termijn een nieuwe aanvraag eerste fase was ingediend.

De Afdeling verklaart het hoger beroep gegrond en vernietigt de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 31 oktober 2017, nr. 17/1813, verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond en vernietigt het besluit van 9 mei 2017 voor zover daarin besloten is de buitenbehandelingstelling van de aanvraag om omgevingsvergunning tweede fase in stand is gelaten.

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. Subsidiair stelt [appellant] zich op

het standpunt dat het college, na de buitenbehandelingstelling 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, alsme-

de 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.

NOOT

Deze uitspraak wordt besproken in de noot van de in deze aflevering opgenomen uitspraak ABRvS 17 oktober 2018, nr. 201704615/1/A1, ECLI:NL:RVS:2018:3334, «JM» 2019/7.

A. Wagenmakers

7

Weigering handhaving melkveehouderij – Overasselt

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

17 oktober 2018, 201704615/1/A1,
ECLI:NL:RVS:2018:3334

(mr. A.W.M. Bijloos, mr. R. Van der Spoel,
mr. J. Kramer)

Noot A. Wagenmakers

Handhaving. M.e.r.plicht.

M.e.r-beoordelingsplicht. Melkveehouderij. Onlosmakelijke samenhang. Omgevingsvergunning beperkte milieutoets. OBM.

[Wm art. 7.40; Wabo art. 2.1 lid 1, aanhef en onder e en i; Besluit omgevingsrecht art. 2.2a lid 1; M.e.r.-richtlijn]

Op 1 november 2011 en 19 april 2012 heeft belanghebbende een melding op grond van het Besluit landbouw milieubeheer gedaan voor het oprichten van een melkveehouderij met 200 stuks melkrundvee en 140 stuks jongvee. Op 10 januari 2013 heeft hij een melding op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer gedaan voor het wijzigen van de stalsystemen.

Op 26 januari 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders van Heumen geweigerd om handhavend op te treden tegen het zonder omgevingsvergunning in werking hebben van een melkveerundveehouderij in Overasselt.

Appellanten voeren aan dat de milieugevolgen van de melkveehouderij in samenhang moeten worden beschouwd met de melkveehouderij op een nabijgelegen locatie. Gezamenlijk vormen deze veehouderijen een IPPC-installatie voor het houden van 350 stuks melkvee en 240 stuks jongvee. Zij wijzen op het bestaan van een vergunningplicht voor de activiteit milieu en de m.e.r.-beoordelingsplicht op grond van artikel 2.14 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en artikel 8.40 van de Wet milieubeheer (Wm). Op grond van de M.e.r.-richtlijn en de reactie van de Europese Commissie op de klacht van