

Uitspraak 201803028/1/A1

ECLI	ECLI:NL:RVS:2019:1013
Datum uitspraak	3 april 2019
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 21 december 2016 heeft het college een aanvraag van [appellant sub 1] om een omgevingsvergunning eerste fase (bouw) voor het realiseren van geitenstallen op de [locatie] te Bakel (hierna: het perceel) buiten behandeling gelaten.

Volledige tekst

201803028/1/A1.

Datum uitspraak: 3 april 2019

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1], wonend te Bakel, gemeente Gemert-Bakel,
2. het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel,

tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 28 februari 2018 in zaak nr. 17/2336 in het geding tussen:

[appellant sub 1]

en

het college.

Procesverloop

Bij besluit van 21 december 2016 heeft het college een aanvraag van [appellant sub 1] om een omgevingsvergunning eerste fase (bouw) voor het realiseren van geitenstallen op de [locatie] te Bakel (hierna: het perceel) buiten behandeling gelaten.

Bij besluit van 11 juli 2017 heeft het college het door [appellant sub 1] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 28 februari 2018 heeft de rechtbank het door [appellant sub 1] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellant sub 1] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en incidenteel hoger beroep ingesteld.

[appellant sub 1] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 december 2018, waar [appellant sub 1], bijgestaan door mr. J. van Groningen, advocaat te Middelharnis, vergezeld door [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. C.J. IJdema, advocaat te Middelburg, M. Wilems-van Gils en mr. P. Fermont, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op het perceel bevindt zich een varkenshouderij. [appellant sub 1] is van plan de bestaande varkensstal te slopen en twee nieuwe stallen voor het houden van 2.500 melkgeiten, een melkgebouw, voersilo's en een sleufsilo te bouwen. Op 3 mei 2016 heeft hij een aanmeldnotitie milieueffectrapportage (m.e.r.) bij het college ingediend. Op 11 juli 2016 heeft hij bij het college een aanvraag voor een omgevingsvergunning eerste fase (bouw) ingediend voor de bouw van de twee geitenstallen op het perceel. Het college heeft bij brieven van 2 juni 2016 en 28 september 2016 verzocht om aanvullende gegevens met betrekking tot de aanmeldnotitie m.e.r. Bij brief van 29 september 2016 heeft het college verzocht om nadere gegevens met betrekking tot de aanvraag om een omgevingsvergunning. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 21 december 2016 heeft het college de aanvraag om een omgevingsvergunning eerste fase buiten behandeling gelaten. Het college heeft aan dit besluit ten grondslag gelegd dat het op grond van artikel 7.28 van de Wet milieubeheer de aanvraag buiten behandeling moet laten, omdat bij de aanvraag geen afschrift van een beslissing als genoemd in artikel 7.17, eerste lid, van de Wet milieubeheer over het al dan niet maken van een milieueffectrapport is gevoegd.

2. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

Aangevallen uitspraak

3. De rechtbank heeft geoordeeld dat het college de aanvraag voor de omgevingsvergunning eerste fase terecht buiten behandeling heeft gelaten. Volgens de rechtbank brengt een redelijke uitleg van artikel 4.5, derde lid, van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor), in samenhang met artikel 7.28 van de Wet milieubeheer, met zich dat in de gevallen waarin de uiteindelijke omgevingsvergunning m.e.r.-beoordelingsplichtig is, het m.e.r.-beoordelingsbesluit wordt ingediend bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning eerste fase. Indien dat niet gebeurt, moet het college de aanvraag buiten behandeling stellen. Dit is volgens de rechtbank slechts anders als de aanvraag voor een omgevingsvergunning eerste fase een activiteit betreft die niet onlosmakelijk samenhangt met een activiteit in de eerste kolom van onderdeel D van het besluit m.e.r. Aangezien ten tijde van de aanvraag een m.e.r.-beoordelingsbesluit ontbrak, was het college naar het oordeel van de rechtbank op grond van artikel 7.28 van de Wet milieubeheer gehouden de aanvraag buiten behandeling te laten, zodat van strijd met het fair play beginsel en het verbod op machtsmisbruik geen sprake is.

Beoordeling van het hoger beroep

4. [appellant sub 1] betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat artikel 4.5, derde lid, van het Bor in het geval van een m.e.r.-beoordelingsplicht van toepassing is.

Anders dan in artikel 7.28 van de Wet milieubeheer het geval is, wordt in artikel 4.5, derde lid, van het Bor alleen de m.e.r. genoemd, en niet ook de m.e.r.-beoordelingsplicht, zodat deze bepaling uit het Bor geen betrekking heeft op een besluit als bedoeld in artikel 7.28, tweede lid. Ook voert [appellant sub 1] aan dat artikel 7.28 van de Wet milieubeheer geen betekenis heeft bij de beoordeling van de aanvraag eerste fase (bouwen), omdat deze aanvraag niet ziet op de activiteit milieu. Het college heeft de aanvraag om een omgevingsvergunning daarom ten onrechte buiten behandeling gelaten. Subsidiair stelt [appellant sub 1] zich op het standpunt dat het college de beslissing op de aanvraag om een omgevingsvergunning had moeten aanhouden totdat het een m.e.r.-beoordelingsbesluit had genomen en dat artikel 4.5, derde lid, van het Bor daar niet aan in de weg staat.

4.1. Anders dan de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer niet kan dienen als grondslag om de aanvraag om een omgevingsvergunning eerste fase (bouw) buiten behandeling te laten. De activiteit bouwen valt niet onder het toepassingsbereik van de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r., zodat artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer hierop niet van toepassing is. De omstandigheid dat de activiteit bouwen en de activiteit oprichten van een inrichting onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, maakt die conclusie niet anders (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3212](#)).

De Afdeling is van oordeel dat ook artikel 4.5, derde lid, van het Bor er in dit geval niet toe kan leiden dat de aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen op grond van artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer buiten behandeling moet worden gelaten, reeds omdat artikel 4.5, derde lid, van het Bor in dit geval niet van toepassing is. Artikel 4.5, derde lid, van het Bor bepaalt dat indien ten behoeve van een omgevingsvergunning een m.e.r. moet worden opgesteld, deze m.e.r. bij de aanvraag om een beschikking met betrekking tot de eerste fase wordt ingediend. De verplichting een m.e.r. op te stellen kan naar het oordeel van de Afdeling zowel voortvloeien uit de m.e.r.-plicht als uit een m.e.r.-beoordelingsbesluit waarbij het college beslist dat een m.e.r. moet worden gemaakt. Uit de bewoordingen van artikel 4.5, derde lid, kan echter niet worden afgeleid dat deze bepaling ook van toepassing is in een situatie als hier aan de orde, waarin het college nog geen m.e.r.-beoordelingsbesluit heeft genomen waaruit de verplichting tot het opstellen van een m.e.r. volgt.

Dit betekent dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college de aanvraag om een omgevingsvergunning eerste fase (bouw) terecht buiten behandeling heeft gelaten. Het besluit op bezwaar van 11 juli 2017 dient daarom te worden vernietigd.

Het betoog slaagt.

5. Gelet op het oordeel onder 4.1 komt de Afdeling niet toe aan een bespreking van hetgeen [appellant sub 1] voor het overige heeft aangevoerd.

Het incidenteel hoger beroep van het college

6. Het college betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het college verwijtbaar heeft gehandeld door het besluit over de aanmeldnotitie m.e.r. te blijven uitstellen en dat het in de rede ligt te besluiten dat een m.e.r. moet worden gemaakt. De rechtbank is hiermee de grenzen van het geding te buiten gegaan.

6.1. Het incidenteel hoger beroep van het college richt zich niet tegen dragende overwegingen van de aangevallen uitspraak, zodat dit niet kan leiden tot vernietiging daarvan.

Het betoog faalt.

Conclusie en proceskosten

7. Het incidenteel hoger beroep van het college is ongegrond. Het hoger beroep van [appellant sub 1] 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 11 juli 2017 van het college alsnog gegrond verklaren. Dat besluit dient te worden vernietigd. Het college dient alsnog inhoudelijk op de aanvraag te beslissen. Ter zitting heeft het college de vraag aan de orde gesteld welk recht bij een inhoudelijke beslissing moet worden toegepast, omdat de Verordening ruimte 2014 inmiddels is gewijzigd. De Afdeling merkt onder verwijzing naar de uitspraak van 20 juni 2018 ([ECLI:NL:RVS:2018:2010](#)) op dat het college bij het nieuw te nemen besluit het ten tijde van het indienen van de aanvraag om vergunning nog wél, maar nu niet meer geldende recht moet toepassen, indien ten tijde van het indienen van de aanvraag sprake was van een rechtstreekse aanspraak op het verkrijgen van de omgevingsvergunning voor het bouwen. Dat is het geval als het bouwplan in overeenstemming was met het toen geldende bestemmingsplan en de regels die waren gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of artikel 4.3, derde lid, van de Wet op de ruimtelijke ordening en op dat moment geen voorbereidingsbesluit van kracht was dan wel een ontwerp voor een nieuw bestemmingsplan ter inzage was gelegd, waarmee dat bouwplan niet in overeenstemming was.

8. 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 van het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel ongegrond;

II. verklaart het hoger beroep van [appellant sub 1] gegrond;

III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 28 februari 2018 in zaak nr. 17/2336;

IV. verklaart het bij de rechtbank ingestelde beroep gegrond;

V. vernietigt het besluit van college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel van 11 juli 2017, kenmerk AO/PF/2044-2017;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel tot vergoeding van bij [appellant sub 1] in verband met de behandeling van het beroep en het hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.098,37 (zegge: tweeduizend achtennegentig euro en zevenendertig cent), waarvan € 2048,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel aan [appellant sub 1] het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 421,00 (zegge: vierhonderdeenentwintig euro) voor de behandeling van het beroep en het hoger beroep vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.E.M. Polak, voorzitter, en mr. E.J. Daalder en mr. R.W.L. Koopmans, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Soede, griffier.

w.g. Polak w.g. Soede
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 3 april 2019

270-842.

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 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

[...]

D14: de oprichting, wijziging of uitbreiding van een inrichting voor het fokken, mesten of houden van geiten in gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op meer dan 2.000 stuks geiten [...].

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.