

M en R 2018/130

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
3 oktober 2018, nr. 201709848/1/A1
(Wortmann)
m.nt. M. Heerings

(art. 2.5 Wabo)

Milieurecht Totaal 2018/6864
Milieurecht Totaal 2018/6867
ECLI:NL:RVS:2018:3212

Na buiten behandeling laten aanvraag eerste fase mag aanvraag tweede fase niet ook buiten behandeling worden gelaten

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. [appellant] kan een nieuwe (gewijzigde) aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase indienen. Het college diende na de buitenbehandelingstelling 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.

Partij(en):

1. [appellant]
2. het college van burgemeester en wethouders van Gemert-Bakel

Hoger beroep van appellant tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 31 oktober 2017 in zaak nr. 17/1813, ECLI:NL:RBOBR:2017:5709

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 [gemaaktigde], 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 vleesvarkensstal 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 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 gezien 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 redelijke 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.

Noot

1. In deze uitspraak gaat de Afdeling in op de verhouding tussen de twee fasen van een gefaseerde omgevingsvergunning. Geen gemakkelijke materie. De belangrijkste

eigenschap van een gefaseerde omgevingsvergunning is dat verschillende onlosmakelijke activiteiten van een project afzonderlijk kunnen worden aangevraagd en worden beoordeeld door het bevoegd gezag. Op deze manier kan de aanvrager vroegtijdig een oordeel krijgen van het bevoegd gezag over de vergunbaarheid, voor hij investeert in de onderzoeken, ontwerptekeningen en onderbouwing voor het gehele project.

2. Maar echt los van elkaar staan deze fasen niet. Dit blijkt expliciet uit de regeling voor de gefaseerde vergunning in artikel 2.5 van de Wabo. Zo moet bij het indienen van de aanvraag voor de eerste fase al wel een omschrijving van het gehele project worden gegeven, kan de beschikking voor de tweede fase pas worden afgegeven als op de eerste fase is beslist en kan een gefaseerde omgevingsvergunning pas dan worden benut als er voor beide fasen een positief besluit ligt. Zeker bij onlosmakelijke activiteiten, waarvoor gefaseerde vergunningverlening met name is bedoeld, is dit ook logisch omdat de activiteiten niet los van elkaar kunnen worden uitgevoerd.

3. Over de samenhang tussen de twee fasen verschenen eerder al interessante uitspraken. Zo oordeelde de Afdeling in ABRvS 5 augustus 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2503 (m.nt. J.H.G. van den Broek *Men R* 2015/129) dat het bevoegd gezag de vergunning eerste fase na verlening aan moet passen aan de hand van de tweede fase als dit nodig is met het oog op het verlenen van de omgevingsvergunning. Ook oordeelde de Afdeling dat het al dan niet wijzigen van de eerste fase vergunning ter sprake kan worden gesteld in de beroepsprocedure inzake de tweede fase, ondanks dat tegen de vergunning eerste fase geen rechtsmiddelen zijn aangewend. Deze uitspraak bevestigt dat de twee fasen niet los van elkaar kunnen worden gezien. Ook het noemen waard is ABRvS 11 maart 2015, ECLI:NL:RVS:2015:746 (m.nt. A.G.A. Nijmeijer, *TBR* 2015/62), over de vraag wanneer mag worden besloten tot intrekking van een vergunning eerste fase als een aanvraag voor de vergunning tweede fase uitblijft.

4. In de onderhavige uitspraak gaat de Afdeling in op de omgekeerde situatie: wat gebeurt er met de aanvraag voor een vergunning tweede fase als de aanvraag eerste fase buiten behandeling is gesteld? Daarnaast oordeelt de Afdeling over de vraag of de verplichting om een m.e.r.-beoordeling op te stellen bij onlosmakelijke activiteiten die gefaseerd worden vergund alleen ziet op de activiteit milieu of ook op de overige activiteiten.

5. Wat speelde er precies in deze zaak? Appellant heeft een gefaseerde omgevingsvergunning aangevraagd voor de realisatie van varkensstallen. De aanvraag voor de eerste fase heeft betrekking op de oprichting van de stallen (milieu), de tweede fase op de bouw van de stallen. Voor de oprichting van de stallen is een m.e.r.-beoordeling vereist. Het bevoegd gezag vraagt meerdere keren aan appellant om de ingediende gegevens aan te vullen zodat een m.e.r.-beoordelingsbesluit kan worden genomen. Als voldoende gegevens uitblijven, laat het bevoegd gezag de aanvraag eerste fase buiten behandeling. Uit artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer blijkt immers dat het bevoegd gezag gehouden is de aanvraag buiten behandeling te laten, om-

dat de aanvraag niet is vergezeld van een afschrift van een m.e.r.-beoordelingsbesluit.

6. Voordat de aanvraag buiten behandeling is gelaten heeft appellant echter ook al een aanvraag voor de tweede fase ingediend. Dit is ietwat ongewoon. Het doel van gefaseerde vergunningverlening is meestal immers om eerst zekerheid te verkrijgen over de activiteit in de eerste fase voordat wordt geïnvesteerd in de overige activiteiten. Het bevoegd gezag stelt ook de aanvraag tweede fase buiten behandeling omdat 1) 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, en 2) omdat ook voor de activiteit bouwen bij de aanvraag een afschrift van het m.e.r.-beoordelingsbesluit had moeten worden gevoegd en deze ontbreekt.

7. De rechtbank is het eens met de buitenbehandelingstelling van de aanvraag voor fase twee en legt daarbij nadruk op het feit dat het hier gaat om onlosmakelijke activiteiten. Omdat sprake is van onlosmakelijke activiteiten kon het bestuursorgaan de aanvraag tweede fase niet zelfstandig beoordelen na het buiten behandeling stellen van de aanvraag eerste fase. En omdat sprake is van onlosmakelijke activiteiten gold ook voor de activiteit bouwen dat daarbij een afschrift van de m.e.r.-beoordelingsbesluit had moeten worden gevoegd.

8. De Afdeling is het met beide conclusies niet eens. Gefaseerde vergunningverlening biedt juist voor onlosmakelijke activiteiten de mogelijkheid om in twee fasen vergunning aan te vragen. Het bevoegd gezag dient deze twee afzonderlijke aanvragen zelfstandig te beoordelen, waarop twee beschikkingen volgen. Het is volgens de Afdeling juist eigen aan het systeem van de gefaseerde vergunningverlening dat de aanvraag voor fase 2 geen betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het project.

9. Verder maakt onlosmakelijkheid volgens de Afdeling niet dat elk van de onlosmakelijke activiteiten ook m.e.r.-beoordelingsplichtig is als daarvan sprake is bij de activiteit milieu. De activiteit bouwen valt niet onder het toepassingsbereik van de Wet milieubeheer en het Besluit m.e.r. De aanvraag tweede fase had daarom niet op basis van artikel 7.28, tweede lid, van de Wet milieubeheer buiten behandeling kunnen worden gelaten.

10. De Afdeling oordeelt bovendien dat appellant wel degelijk nog belang had bij de aanvraag tweede fase, omdat een nieuwe aanvraag eerste fase had kunnen worden ingediend. In de uitspraak is te lezen dat dit ook is gebeurd: ten tijde van de uitspraak is een m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen en een nieuwe aanvraag eerste fase ingediend. De Afdeling geeft vervolgens een heldere instructie hoe wel had moeten worden gehandeld. Na de buitenbehandelingstelling van de aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase moet een redelijke termijn aan de aanvrager worden geboden om een nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase in te dienen, voordat op de aanvraag tweede fase wordt beslist. De beslissing op de aanvraag tweede fase wordt in de tussentijd aan gehouden. Deze aanhoudingsplicht vervalt, nadat op de nieuwe aanvraag om

omgevingsvergunning eerste fase is beslist, of nadat binnen de door het bevoegd gezag gestelde redelijk termijn geen nieuwe aanvraag om omgevingsvergunning eerste fase is ingediend. Hopelijk helpt deze instructie bestuursorganen in de toekomst.

11. De Afdeling laat helaas een interessant punt van het hoger beroep van appellants liggen. Deze had namelijk subsidiair aangevoerd dat de aanvraag tweede fase met het buiten behandeling laten van de eerste fase als aanvraag eerste fase moest worden gezien. Omdat het hoger beroep op eerdere punten slaagt komt de Afdeling hieraan niet toe. Het is echter zeer de vraag of deze beroepsgrond appellants had kunnen baten. Zeer waarschijnlijk zou niet zijn voldaan aan de indieningsvereisten die uit artikel 4.5 van het Bor volgen voor een eerste fase aanvraag. Artikel 4.5, derde lid, van het Bor bepaalt dat als voor een omgevingsvergunning een milieueffectrapport moet worden opgesteld, dit milieueffectrapport moet worden ingediend bij de aanvraag eerste fase. In het onderhavige geval was ten tijde van de aanvraag tweede fase (die dan bestempeld had moeten worden als eerste fase) nog geen m.e.r.-beoordelingsbesluit genomen en daarom nog niet duidelijk of een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld (zie in dit kader ook de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 28 februari 2018, ECLI:NL:RBOBR:2018:913, waarin de Rechtbank oordeelt dat artikel 4.5, derde lid, van het Bor niet alleen ziet op het milieueffectrapport, maar ook op het m.e.r.-beoordelingsbesluit).

12. Ook de wetgever moet zich hebben gerealiseerd dat gefaseerde vergunningverlening en onlosmakelijkheid als complex worden ervaren. In de Omgevingswet komen beide te vervallen in ruil voor meer flexibiliteit. Mogelijke onlosmakelijkheid van activiteiten is niet langer relevant. De aanvrager kan vrij kiezen of de aanvraag ziet op één activiteit of meerdere (artikel 5.7 Omgevingswet, behoudens een aantal uitzonderingen). Het project mag pas worden uitgevoerd als voor alle activiteiten de vereiste toestemmingen zijn verkregen.

Moniek Heerings

M en R 2018/131

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
3 oktober 2018, nr. 201802308/1/A1
(Hoogvliet, van Heijningen en Daalder)
m.nt. J.H.G. van den Broek

(art. 2.7 Wabo)

ABkort 2018/471
ECLI:NL:RVS:2018:3199

Als het bevoegd gezag een omgevingsvergunning heeft verleend in strijd met art. 2.7 lid 1 Wabo, brengt dat niet met zich dat een onherroepelijke vergunning daardoor vervalt of anderszins haar werking verliest.

B&W hebben aan Auto en Metaalrecycling Roermond B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het handelen in strijd met het bestemmingsplan voor het uitbreiden van het bedrijfsterrein (art. 2.1 lid 1 aanhef en onder c Wabo). Eerder hadden zij aan het bedrijf een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van de inrichting (art. 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo). Deze omgevingsvergunning is onherroepelijk. Daargelaten of die omgevingsvergunning voor het veranderen van de inrichting alleen verleend had mogen worden tezamen met een omgevingsvergunning voor met het bestemmingsplan strijdig gebruik, staat vast dat die vergunning is verleend en onherroepelijk is, zodat bezwaren tegen die vergunning in deze procedure niet meer aan de orde kunnen komen. Voor zover B&W in strijd hebben gehandeld met art. 2.7 lid 1 Wabo, brengt dat niet met zich dat een onherroepelijke vergunning daardoor vervalt of anderszins haar werking verliest.

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend te Swalmen, gemeente Roermond,
2. [appellant sub 2A] en [appellante sub 2B], beiden wonend te Swalmen (hierna en in enkelvoud: [appellant sub 2]),

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 6 februari 2018 in zaak nrs. 16/2359 en 16/2360 in het geding tussen: [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2]

en

het college van burgemeester en wethouders van Roermond.

Procesverloop

Bij besluit van 13 januari 2016 heeft het college aan Auto en Metaalrecycling Roermond B.V. (hierna: AMRR) een omgevingsvergunning verleend voor het handelen in strijd met het bestemmingsplan voor het uitbreiden van het bedrijfsterrein op het perceel Rijksweg Noord 118 te Swalmen (hierna: het perceel). Bij besluit van 21 juni 2016 heeft het college het door [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard onder toevoeging van een extra voorwaarde aan de omgevingsvergunning. Bij uitspraak van 6 februari 2018 heeft de rechtbank de door [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Tegen deze uitspraak hebben [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] hoger beroep ingesteld. Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven. [appellant sub 2] heeft nadere stukken ingediend. De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 21 augustus 2018.

Overwegingen

Inleiding

1. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] wonen aan de Veestraat te Swalmen. [appellante sub 2B] exploiteert op haar perceel tevens een kattenpension. Ten westen van de Veestraat ligt de Rijksweg Noord. Aan de Rijksweg Noord ligt AMRR. De hoek Veestraat/Rijksweg Noord was