

# Actualiteiten Wabo en milieu: enkele ontwikkelingen binnen de jurisprudentie 2017/2018 in vogelvlucht

M en R 2018/49



## 1. Inleiding

In dit artikel worden enkele ontwikkelingen van het afgelopen jaar besproken met betrekking tot de jurisprudentie over de Wabo en het milieu. Achtereenvolgens komen uitspraken aan de orde met betrekking tot de voorbereidingsprocedure (paragraaf 2), de omgevingsvergunning voor milieu waarbij zowel wordt ingegaan op de reikwijdte (paragraaf 3.2) als op het wijzigen en intrekken daarvan (paragraaf 3.3). Tot slot bespreek ik een enkele uitspraak over handhaving (paragraaf 4).<sup>2</sup> In mijn bijdrage van vorig jaar gaf ik ook een doorkijkje naar de Omgevingswet.<sup>3</sup> Dat laat ik in deze bijdrage achterwege, omdat er in het afgelopen jaar ten opzichte van vorig jaar op dit punt weinig nieuws is.<sup>4</sup>

## 2. Voorbereidingsprocedure

### 2.1 Belanghebbende, procedureel

Sinds 16 maart 2016 is niet meer uitsluitend het feit dat er gevolgen van een inrichting zijn relevant om als belanghebbende te kwalificeren bij een omgevingsvergunning voor milieu, maar moet naar objectieve maatstaven gemeten sprake zijn van 'gevolgen van enige betekenis'.<sup>5</sup> De Afdeling sluit met die uitspraak aan bij uitspraken waarin zij dat al met zoveel woorden overwoog ten aanzien van een

evenementenvergunning<sup>6</sup> en een bestemmingsplan.<sup>7</sup> Hoewel de Afdeling sinds 16 maart 2016 een aantal uitspraken heeft gewezen waarin zij dit criterium toepaste, bleven concrete handvatten over hoe het criterium precies moest worden uitgelegd uit. De Afdeling heeft in een uitspraak van 23 augustus 2017 de invulling van het criterium verduidelijkt aan de hand van vier onderdelen.<sup>8</sup> Ook deze verduidelijking geeft echter weer aanleiding tot vragen. In het navolgende ga ik hierop in en bespreek ik die vier onderdelen kort.<sup>9</sup>

(a) Het criterium 'gevolgen van enige betekenis' is een correctie op het uitgangspunt dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen kan ondervinden van een activiteit die het besluit (zoals een bestemmingsplan of vergunning) toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Hoe het bestuursorgaan vaststelt of feitelijke gevolgen zich voor kunnen doen, maakt de Afdeling niet duidelijk.

De correctie houdt in dat gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar gelet op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (o.a. geur, geluid, licht, trilling, emissie, risico) van de activiteit die het besluit toestaat, dermate gering zijn voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dat een persoonlijk belang bij het besluit ontbreekt. De Afdeling benoemt factoren waarop bij het beoordelen van de gevolgen acht moet worden geslagen. Deze handvatten zijn niet nieuw.<sup>10</sup> De bekende criteria worden nu echter gehanteerd voor de 'correctie'. De vraag welke mate van hinder 'van enige betekenis' is en hoe dat precies moet worden vastgesteld blijft nog altijd onbeantwoord. De mate waarin gevolgen worden ondervonden zal immers grotendeels afhankelijk zijn van de aard en omvang van de activiteit. Ook locatie specifieke factoren zijn van belang. De afweging zal steeds van geval tot geval moeten worden gemaakt. Bij windturbines heeft de Afdeling inmiddels een duidelijke afstandsregel geformuleerd, te weten tien keer de tiphoogte.<sup>11</sup> De Afde-

1 Mr. dr. V.M.Y. van 't Lam is advocaat bij Stibbe Amsterdam en daarnaast geassocieerd medewerker bij de Universiteit Utrecht.

2 Deze bijdrage betreft een schriftelijke weergave van hetgeen Valérie van 't Lam op 23 maart jl. op de VMR actualiteitendag in een '15-minutenpresentatie' heeft besproken. Onder andere gelet op het korte tijdsbestek, bleef wetgeving buiten beschouwing. Bovendien zijn er ten aanzien milieu en de Wabo en de uitvoeringsregelgeving geen belangrijke ontwikkelingen geweest. De te selecteren uitspraken zijn gewezen in de periode tussen 23 maart 2017 en 22 maart 2018. Zie over actuele milieurechtelijke jurisprudentie, M.J.E. Boudesteijn & B.J.W. Walraven, 'Recente ontwikkelingen in milieurechtelijke jurisprudentie', *BR* 2017/12.

3 V.M.Y. van 't Lam, 'Actualiteiten Wabo en milieu; in vogelvlucht enkele ontwikkelingen in de jurisprudentie 2016/2017', *M en R* 2018/90.

4 De Omgevingswet is niet gewijzigd. De concept-AMvB's die relevant zijn (Besluit activiteiten leefomgeving, Omgevingsbesluit en Besluit kwaliteit leefomgeving) worden naar verwachting dit jaar nog in het Staatsblad geplaatst.

5 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:737, *JM* 2016/48, m.nt. J.S. Haakmeester; *JG* 2016/24, m.nt. T. Barkhuysen & P.M.J.J. Swagemakers; *StAB* 2016/40, m.nt. V.M.Y. van 't Lam & R. Bruijnsteen, *Gst.* 2016/96, m.nt. S. Hillegers, *AB* 2016/256, m.nt. H.D. Tolsma. V.M.Y. van 't Lam, 'Wabo en omgevingsvergunning voor milieu 2015/2016', *M en R* 2016/88.

6 ABRvS 22 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3812, *AB* 2015/32, m.nt. Tolsma; *StAB* 2015/5, m.nt. V.M.Y. van 't Lam.

7 ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4434. Zie daarover: V.M.Y. van 't Lam, 'Wabo en omgevingsvergunning voor milieu 2015/2016', *M en R* 2016/88 en V.M.Y. van 't Lam, 'Actualiteiten Wabo en milieu 2017; in vogelvlucht enkele ontwikkelingen binnen de jurisprudentie 2016/2017', *M en R* 2017/90.

8 ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, A.G.A. Nijmeijer in *TBR* 2017/160, R. Benhadi in *JB* 2017/143, *JM* 2017/110, m.nt. M.H. Blokvoort en *AB* 2017/348, m.nt. H. Tolsma; V.M.Y. van 't Lam en P.J. van der Woerd, *M en R* 2017/138.

9 Samen met Pieter van der Woerd ben ik daarop nader ingegaan in de annotatie bij de uitspraak van 23 augustus 2017 in *M en R* 2017/138, zodat ik hier volk met een verkorte weergave.

10 Zie o.a. ABRvS 19 april 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AN6738, *AB* 2001/259, m.nt. A.A.J. de Gier; ABRvS 17 september 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AK4035, *AB* 2004/229; ABRvS 24 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX4425 en ABRvS 8 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV1241.

11 ABRvS 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616 en (gewezen na de VMR actualiteitendag:) ABRvS 2 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:616.

ling vindt het overigens niet altijd nodig de correctie toe te passen.<sup>12</sup> Iemand wordt dan toch als belanghebbende aangemerkt, terwijl bij toepassing van de correctie dit niet het geval zou zijn.<sup>13</sup>

(b) Milieunormen zoals afstandseisen, contouren of grenswaarden zijn niet bepalend, aldus de Afdeling. Mijns inziens is dat terecht. Wanneer de Afdeling dergelijke normen wel bepalend had geacht, zou dat ertoe leiden dat een norm waaraan bij de inhoudelijke behandeling van een beroep wordt getoetst, relevant is voor het vaststellen van iemands belang. Uit een uitspraak van 13 september 2017 blijkt echter dat de Afdeling de wettelijke normen toch niet loslaat.<sup>14</sup> De ontvankelijkheidstoets in deze uitspraak is naar mijn mening (te) inhoudelijk.

(c) De kring van belanghebbenden kan verschillen naar gelang de aard van het besluit. Daarbij geeft de Afdeling als voorbeeld dat de kring van belanghebbenden bij een handhavingsbesluit niet altijd hoeft samen te vallen met de kring van belanghebbenden bij een besluit tot vergunningverlening.

(d) Het bestuursorgaan heeft als taak om de kring van belanghebbenden vast te stellen aan de hand van (een onderzoek naar) de feitelijke gevolgen van het besluit. Uiteindelijk oordeelt de bestuursrechter over de vraag wie belanghebbende is, aldus de Afdeling. Slechts als tijdens de procedure de vraag aan de orde is of 'gevolgen van enige betekenis' ontbreken, kan en mag van rechtszoekenden worden gevraagd "uit te leggen" welke feitelijke gevolgen zij van de activiteit (vrezten te zullen) ondervinden, zo overweegt de Afdeling. Die situatie zal zich naar ik verwacht – mede gelet op de hoeveelheid uitspraken over het belanghebbende begrip – vaak voordoen. Met Nijmeijer meen ik dat het niet de bedoeling kan zijn dat het bestuursorgaan kortweg stelt dat gevolgen van betekenis ontbreken, zodat de rechtzoekende – al dan niet op grond van rapporten – alsnog moet aantonen dat de gevolgen wel van betekenis zijn.<sup>15</sup>

## 2.2 Deskundige

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening ("StAB") wordt door zowel rechtbanken als de Afdeling vaak als deskundige benoemd. In een uitspraak van 3 mei 2017 stelt appelland (vergunninghouder) dat de rechtbank ten onrechte en zonder deugdelijke motivering de StAB als deskundige heeft benoemd. In die zaak is een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen en in werking hebben van een inrichting voor het opslaan en bewerken van afvalstoffen. Appelland stelt dat het geurrapport waarop die vergunning is gebaseerd afkomstig is van een ter zake deskundige bureau dat niet door een deugdelijk tegenrapport zou zijn weerlegd. Zodoende is de StAB ten onrechte ingeschakeld, aldus de appelland. De

Afdeling gaat hierin niet mee. Volgens de Afdeling is een beslissing om al dan niet met toepassing van artikel 8:47, eerste lid, van de Awb een deskundige te benoemen een discretionaire bevoegdheid van de rechtbank. Volgens de Afdeling bestaat er geen algemene rechtsregel:

- dat een rapport dat aan een besluit ten grondslag is gelegd slechts met een tegenrapport van een deskundige kan worden bestreden; en
- evenmin dat slechts indien een tegenrapport van een deskundige wordt overgelegd aanleiding kan bestaan een deskundige te benoemen. Ook indien zonder een tegenrapport van een deskundige gemotiveerd uiteen wordt gezet waarom een rapport dat een bestuursorgaan aan zijn besluit ten grondslag heeft gelegd onjuist of onvolledig is, kan de bestuursrechter aanleiding zien een deskundige te benoemen voor het instellen van een onderzoek.<sup>16</sup>

## 2.3 Melding en vergunningplicht

Als een inrichting zowel vergunningplichtig is als meldingplichtig op grond van artikel 8.41 Wet milieubeheer ("Wm"), dan moet de melding tegelijkertijd met de vergunningaanvraag worden gedaan als de melding nog niet (volledig) is gedaan (artikel 8.41a lid 1 Wm). Anders dan door een appellant wordt gesteld in ABRvS 6 september 2017, staat in artikel 8.41a lid 1 Wm niet dat de melding als bijlage bij de aanvraag moet worden gevoegd.<sup>17</sup> De bepaling verplicht er uitsluitend toe dat de melding tegelijkertijd wordt ingediend met de aanvraag. In casu is de melding op grond van het Activiteitenbesluit, evenals de aanvraag om de omgevingsvergunning, ingediend op 1 mei 2015 en dus tegelijkertijd ingediend. De Afdeling ziet daarom geen grond voor het oordeel dat het college de aanvraag buiten behandeling had moeten laten. Nijmeijer verwijst in zijn noot bij deze uitspraak naar twee uitspraken waarin de Afdeling een soepeler uitleg hanteert.<sup>18</sup> In een uitspraak van 21 december 2016 werd geoordeeld dat de melding en de daarbij verstrekte gegevens (pas) volledig moeten zijn op het moment dat op de omgevingsvergunningaanvraag wordt beslist.<sup>19</sup> In een uitspraak van 16 maart 2016 is geoordeeld dat een onvolledige melding geen beletsel vormt om op de aanvraag om een omgevingsvergunning te beslissen.<sup>20</sup> Volgens mij is dat laatste oordeel in strijd is met het imperatieve karakter van artikel 8:41a Wm: anders dan bij toepassing van artikel 4:5 Awb, is het bevoegd gezag verplicht om de vergunningaanvraag in geval van een onvolledige melding buiten behandeling te laten.<sup>21</sup>

12 ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:120, *M en R* 2018/43, m.nt. F.C.S. Warendorf.

13 Zie de noot van Warendorf bij ABRvS 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:120, *M en R* 2018/43.

14 ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2476, *M en R* 2017/139.

15 ABRvS 23 augustus 2017, *TBR* 2017/160, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

16 ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1171, *JB* 2017/119, m.nt. R. Benhadi.

17 ABRvS 6 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2413, *M en R* 2018/8, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

18 ABRvS 6 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2413, *M en R* 2018/8, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

19 ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3359 (r.o. 2.2).

20 ABRvS 16 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:684 (zie r.o. 3.2).

21 Zie ook *Kamerstukken II* 2008/09, 31953, 3, p. 106. ABRvS 6 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2413, *M en R* 2018/8, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en ABRvS 9 juli 2003, ECLI:NL:RVS:2003:AH9498.

### 3. Omgevingsvergunning voor milieu

#### 3.1 Inleiding

Voor een inrichting is uitsluitend een omgevingsvergunning voor milieu nodig als het een IPPC-installatie betreft of als de inrichting in de bijlage I onderdelen B en C van het Bor is aangewezen als vergunningplichtig.<sup>22</sup> De aanwijzing in onderdeel C van bijlage I vindt doorgaans plaats in de laatste subcategorie. Omdat er ten opzichte van een aantal jaren geleden steeds minder inrichtingen vergunningplichtig zijn, zijn daar ook steeds minder uitspraken over. Hierna bespreek ik enkele uitspraken die gaan over de reikwijdte van de vergunning(plicht) en het wijzigen en intrekken daarvan.

#### 3.2 Reikwijdte

##### 3.2.1 Inrichting

Hoewel het begrip inrichting in de Omgevingswet niet meer het aangrijpingspunt van de regulering van de omgevingsvergunning voor milieu is, is de jurisprudentie over het begrip inrichting tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet nog relevant.<sup>23</sup> Hoewel ik het idee heb dat daarover de laatste jaren steeds minder uitspraken zijn, is een uitspraak van de Afdeling van 10 januari 2018 besprekingswaardig aangezien daarin tenminste twee aspecten ten aanzien van het inrichtingen begrip opvallen.<sup>24</sup> In de uitspraak staat de vraag centraal of een park met onder meer circa 450 (recreatie)woningen als één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wet milieubeheer kwalificeert. Die vraag speelde naar aanleiding van de weigering van het bevoegd gezag (het college van B&W van de gemeente Zundert) om handhavend op te treden tegen geurhinder en bodem- en grondwaterverontreiniging van een afvalinzamelpunt op dat park. De conclusie van de Afdeling is dat het park niet één inrichting vormt. In de eerste plaats stelt de Afdeling mijns inziens terecht dat het in casu – anders dan het bevoegd gezag stelt – niet relevant is wat de in een bestemmingsplan aan de gronden gegeven bestemming is voor het antwoord op de vraag of sprake is van een inrichting.<sup>25</sup> Evenmin is volgens de Afdeling – anders dan het bevoegd gezag stelt – van belang wat de begrenzing van de inrichting is die is aangeduid op de melding als bedoeld in artikel 1.2 Activiteitenbesluit milieubeheer (waarin het park is aangeduid als inrichting, met uitzondering van de recreatieve voorzieningen). Dit staat naar mijn mening op gespannen voet met jurispru-

dentie over vergunningverlening waarin de aanvraag juist wel bepalend is.<sup>26</sup> In de tweede plaats oordeelt de Afdeling ten aanzien van de onderhavige zaak dat geen sprake is van ‘gezamenlijke exploitatie’ en zodoende geen sprake is van een ‘tot eenzelfde onderneming of instelling’ geëxploiteerde bedrijvigheid die als één inrichting moet worden aangemerkt. Om twee redenen valt deze overweging op. Ten eerste vormt ‘eenzelfde onderneming of instelling’ als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm zelden een criterium waaraan wordt getoetst. Als er (in uitzonderingsgevallen) al aan wordt getoetst, dan hoeft er anders dan de letterlijke uitleg van ‘eenzelfde onderneming of instelling’ wellicht doet vermoeden, geen sprake te zijn van één rechtspersoon. Ook meerdere rechtspersonen kunnen namelijk één inrichting drijven, mits er maar zeggenschap bestaat van één (rechts)persoon over alle activiteiten die tot de inrichting behoren. Doorgaans wordt zeggenschap relevant geacht voor de organisatorische binding als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm. Die zeggenschap is nodig om te kunnen waarborgen dat binnen de inrichting conform de vergunning wordt gehandeld.<sup>27</sup> Ten tweede wijkt de overweging af van vaste jurisprudentie omdat wordt gesproken over ‘gezamenlijke exploitatie’ hetgeen naar mijn mening niet hetzelfde is als ‘zeggenschap’. Twee rechtspersonen kunnen bijvoorbeeld één bedrijf ‘gezamenlijk exploiteren’, zonder dat één van die (rechts)personen zeggenschap heeft over het geheel, bijvoorbeeld als elk van de rechtspersonen ‘slechts’ zeggenschap heeft over een gedeelte van de inrichting. In zoverre was het zuiverder geweest als de Afdeling op basis van zeggenschap had vastgesteld of er sprake is van organisatorische binding als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm.<sup>28</sup>

##### 3.2.2 IPPC-installatie; drempelwaarden

In een uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 15 juni 2017 is de vraag aan de orde of sprake is van een IPPC-installatie. Het antwoord op die vraag is onder meer relevant vanwege het volgende. Als er sprake is van een IPPC-installatie dan zijn i) bij de beoordeling van de beslissing op de aanvraag Europese BBT-documenten relevant in plaats van uitsluitend nationale BBT-documenten;<sup>29</sup> en ii) zijn Gedeputeerde Staten (GS) van een provincie bevoegd gezag als daarnaast in de bijlage van de Bor voor de inrichting GS zijn aangewezen als bevoegd gezag. Voorts is iii) voor de vaststelling of Afdeling 2.3 geur en lucht van het Activiteitenbesluit van toepassing is relevant om te weten of er sprake is van een IPPC-installatie (zie hierna paragraaf 3.2.3).<sup>30</sup> In casu is de vraag aan de orde of sprake is van een installatie als bedoeld in categorie 6.5 van bijlage 1 RIE:

22 Artikel 2.1 lid 2 Bor.

23 Zie hierover: E. Alders, ‘Besluit activiteiten leefomgeving: de activiteit als aangrijpingspunt voor vergunningen en algemene regels. Of toch eigenlijk niet’, *BR* 2018/9; V.M.Y. van ‘t Lam & J.R. van Angeren, ‘Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet. Gevolgen van de overstap van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteiten voor de praktijk en de verhouding met het omgevingsplan’, *TBR* 2016/132 en Valérie van ‘t Lam, ‘FAQ: van inrichting naar milieubelastende activiteit. Wat zijn daarvan de gevolgen?’, [www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/faq-van-inrichting-naar-milieubelastende-activiteit-wat-zijn-daarvan-de-gevolgen/](http://www.stibbeblog.nl/all-blog-posts/public-law/faq-van-inrichting-naar-milieubelastende-activiteit-wat-zijn-daarvan-de-gevolgen/).

24 ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:42, *AB* 2018/131, m.nt. V.M.Y. van ‘t Lam.

25 In gelijklopende zin ABRvS 9 maart 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP7103 waarin de Afdeling expliciet overweegt dat de wijze waarop een activiteit in een bestemmingsplan is aangeduid, niet van belang is voor het begrip inrichting.

26 O.a. ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2390 en ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1817.

27 V.M.Y. van ‘t Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, p. 128.

28 ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:42, *AB* 2018/131, m.nt. V.M.Y. van ‘t Lam.

29 Artikel 2.14 lid 1 onder c Wabo jo. artikel 5.4 Bor.

30 Artikel 3.3 lid 1 Bor. Voor de goede orde merk ik op dat voor IPPC-installatie categorie 4 van de RIE en BRZO inrichtingen GS reeds bevoegd is zonder dat GS is aangewezen als bevoegd gezag in de bijlage van het Bor.

“Installaties voor de destructie of verwerking van kadavers en dierlijk afval met een verwerkingscapaciteit van meer dan 10 ton per dag.”

De rechtbank sluit aan bij de ‘feitelijke productiecapaciteit’ zoals de StAB die kennelijk heeft uitgelegd. Zoals Collignon terecht in haar annotatie bij deze uitspraak opmerkt, was het zuiverder geweest om in te gaan op de ‘maximale technische capaciteit’ van de installatie, met al dan niet met meenemen van een ‘juridische beperking’ daarvan via de aanvraag (ingeval die onderdeel uitmaakt van de vergunning) of een vergunningvoorschrift.<sup>31</sup>

### 3.2.3 Geur en lucht; afbakening afdeling 2.3 Activiteitenbesluit

Sinds 1 januari 2016 bevat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit voorschriften ten aanzien van geur en emissies naar de lucht.<sup>32</sup> De Nederlandse Emissierichtlijn (NeR) is sindsdien ingebouwd in hoofdzakelijk afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit.<sup>33</sup> Zodoende moet worden nagegaan of die afdeling van toepassing is op de aspecten geur en/of lucht en/of dat geur en of lucht via de omgevingsvergunning voor milieu worden gereguleerd. Voor de vergunningverlening is in dat verband voorts relevant dat artikel 2.22, vijfde lid, van de Wabo bepaalt dat voor zover met betrekking tot de activiteit algemeen verbindende voorschriften gelden, de voorschriften die aan de vergunning worden verbonden daarvan alleen kunnen afwijken voor zover dat bij die regels is toegestaan.

Ingevolge artikel 2.3a lid 1 Activiteitenbesluit is afdeling 2.3 Activiteitenbesluit van toepassing op degene die een inrichting type A, een inrichting type B of een inrichting type C drijft. Uitgezonderd artikel 2.4 lid 2 Activiteitenbesluit (de minimalisatieverplichting voor zeer zorgwekkende stoffen (hierna: “ZZS”)), is die afdeling “niet van toepassing op emissies naar de lucht van een IPPC-installatie indien en voor zover voor de activiteit of het type productieproces BBT-conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld op grond van artikel 13, vijfde en zevende lid, van de EU-richtlijn industriële emissies. Indien de BBT-conclusie van toepassing is op een groep van stoffen, geldt de eerste volzin voor alle stoffen die tot die groep van stoffen behoren”. Om vast te kunnen stellen of afdeling 2.3 Activiteitenbesluit van toepassing is, moet dus worden vastgesteld dat er voor “de activiteit of het type productieproces” van de IPPC-installatie “BBT-conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld”. Dat is niet altijd gemakkelijk om vast te stellen. Onder meer niet omdat nog niet alle BREF-documenten vervangen zijn door BBT-conclusies waardoor van de – doorgaans oudere – BREF-documenten het hoofdstuk BBT heeft te gelden als BBT-conclusie.<sup>34</sup> Zeker die oudere

BREF-documenten zijn omvangrijk en voor juristen niet altijd gemakkelijk te doorgronden. Als eenmaal is vastgesteld dat er BBT-conclusies voor de emissies van de activiteit of het type productieproces zijn vastgesteld, dan is niet relevant dat de BBT-conclusies geen concrete emissieniveaus bevatten. Dat overweegt de Afdeling in twee uitspraken in mei 2017. Zo stelt de Afdeling bijvoorbeeld in een uitspraak van 3 mei 2017 vast dat de beenderendroger een IPPC-installatie is en dat daarop het BREF van toepassing is. Het BREF is een BBT-referentiedocument als bedoeld in artikel 13, zevende lid, van de RIE en geeft onder meer conclusies over de beste praktijken ten aanzien van de emissie van geur naar de lucht. Gelet hierop doet zich de uitzondering van artikel 2.3a, tweede lid, van het Activiteitenbesluit voor, zodat afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit niet van toepassing is op de emissie van geur naar de lucht door de beenderendroger.

“De omstandigheid dat in het BREF geen concrete emissieniveaus voor geur zijn opgenomen, leidt niet tot een ander oordeel, aangezien de uitzondering van artikel 2.3a, tweede lid, van het Activiteitenbesluit gelet op de tekst ervan niet beperkt is tot gevallen waarin emissieniveaus zijn gesteld”, aldus de Afdeling.<sup>35</sup>

Ten aanzien van ZZS leid ik uit de nota van toelichting op de wijziging van het Activiteitenbesluit echter iets anders af. Daar staat dat voor inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort de bepalingen van het Activiteitenbesluit in aanvulling op de BBT-conclusies uit de BREF's gelden, voor zover deze niet of onvoldoende gekwantificeerd zijn of op een activiteit of type productieproces geen BBT-conclusies van toepassing zijn. Indien en voor zover er in BBT-conclusies emissieniveaus voor zeer zorgwekkende stoffen zijn vastgesteld, gaan die BBT-conclusies voor, aldus de toelichting. Hoewel deze passage ziet op zeer zorgwekkende stoffen staat in de toelichting ook dat “op dit punt de regeling voor zeer zorgwekkende stoffen niet af[wijkt] van de regeling voor de overige stoffen”, aldus de toelichting.<sup>36</sup> In zoverre wijkt de uitleg van de Afdeling af van de nota van toelichting.<sup>37</sup> Als de hiervoor besproken uitzondering niet van toepassing is en Afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit geldt, dan gelden er voor de inrichting zowel een vergunning als een deel van het Activiteitenbesluit. Dat is niet ongebruikelijk. Dat die omstandigheid soms wel tot onduidelijkheden kan leiden, is ook bekend.<sup>38</sup> Zie bijvoorbeeld de uitspraak die ik hiervoor in paragraaf 2.3 besprak over de melding naast een vergun-

31 Vgl. Rechtbank Noord-Nederland 15 juni 2017, ECLI:NL:RBNNE:2017:2191, *M en R* 2017/125, m.nt. A.C. Collignon.

32 Voor geur is bijzonder overgangsrecht (artikel 2.8a Activiteitenbesluit) en voor het overige geldt het algemene overgangsrecht in hoofdstuk 6 (artikel 6.1 Activiteitenbesluit).

33 *Stb.* 2017, 330.

34 Artikel 13 lid 7 Richtlijn industriële emissies. De BBT-conclusies en BREF-documenten zijn te raadplegen via: <https://eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference/>.

35 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301. Zie eveneens: ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1171.

36 *Stb.* 2015, 337, p. 150.

37 Ten aanzien van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) wijs ik nog op een brief van 8 maart 2018 waarin de staatssecretaris wijst op een door het RIVM gepubliceerde lijst met potentiële ZZS. *Kamerstukken II* 2018/18, 28089, 67, p. 4. Zie ook: [www.rivm.nl/rvs](http://www.rivm.nl/rvs).

38 Ter illustratie wijs ik op een uitspraak van de ABRvS 30 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2823, *M en R* 2014/142, m.nt. J.H. van den Broek waar naast een melding ook een wijziging van de vergunning had moeten plaatsvinden. Volledigheidshalve wijs ik in dit verband op artikel 2.4 lid 2 Bor waarin staat wanneer er geen vergunning nodig is voor een verandering als er voorschriften van hoofdstuk 3 Activiteitenbesluit gelden.

ning (reikwijdte)<sup>39</sup> en de uitspraak<sup>40</sup> die ik onder par. 4 zal bespreken over de vraag of artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo is overtreden (handhaving). Ik heb het idee dat bedrijven de voorkeur geven aan één document (vergunning) waarin alles is opgenomen, maar dat terzijde. Juist echter bij het aspect geur en lucht kan de omstandigheid dat de vergunning daarover geen regels meer bevat, vergaande consequenties hebben. Voor zowel het bedrijf in kwestie als omwonenden en buurtbedrijven, betekent dat namelijk dat bij vergunningverlening nog niet bekend is of aan de geur- en luchteisen van Afdeling 2.3 Activiteitenbesluit kan worden voldaan (wat betreft geur is de eis een 'aanvaardbaar hinder niveau' (artikel 2.7a lid 1)) en of maatwerk nodig is (artikel 2.7a lid 4). De Rechtbank Oost-Brabant wijst daar mijns inziens terecht op in een uitspraak van 6 december 2016.<sup>41</sup> Volgens de rechtbank heeft het bevoegd gezag ten onrechte nagelaten om voorafgaand aan de vergunningverlening te onderzoeken of kan worden voldaan aan het Activiteitenbesluit. Handelen in strijd met het Activiteitenbesluit vormt weliswaar geen grondslag om de omgevingsvergunning te weigeren, maar dat neemt volgens de rechtbank niet weg dat de aanwezige stofbakken ook emissiepunten in de zin van de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) van de inrichting zijn en dat, als de stofbakken niet in werking mogen zijn wegens een mogelijke strijd met artikel 2.5, tweede lid onder a, van het Activiteitenbesluit, de inrichting feitelijk niet in werking kan zijn. Voor zover mij bekend is deze kwestie nog niet bij de Afdeling aan de orde geweest.

Interessant te vermelden is dat de implementatie van de Nederlandse Emissierichtlijn Lucht in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu is geëvalueerd door Royal Haskoning DHV. De conclusie is dat de ingebouwde regelgeving in afdeling 2.3 in grote lijnen positief wordt beoordeeld. Het bevoegd gezag loopt in de nieuwe regelgeving tegen een aantal knelpunten in de regelgeving aan, die de uitvoerbaarheid van de regelgeving en of de milieubescherming raken. De meest zwaarwegende knelpunten liggen bij de uitvoerbaarheid van regelgeving op het vlak van geur en reikwijdte (voorschriften kunnen volgen uit algemene regels, vergunning of maatwerk).<sup>42</sup>

### 3.2.4 Gezondheid

Vaste lijn in de rechtspraak is dat de bestrijding van dierziekten/besmettelijke dierziekten alsook gezondheid primair is geregeld in andere wetgeving dan de Wabo en dat er bij omgevingsvergunningverlening daarom (slechts) ruimte is voor een aanvullende toets.<sup>43</sup> Eerder is gebleken dat ook een aanvullende toets kan leiden tot een weigering van de

omgevingsvergunning.<sup>44</sup> Voor zover mij bekend, slaagt een beroepsgrond ten aanzien van gezondheid en besmettelijke dierziekten zelden. Vaak is de conclusie dat niet voldoende is aangetoond – op grond van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten<sup>45</sup> – waarom gezondheidsrisico's in het specifieke geval nopen tot nadere voorschriften of beperkingen of tot weigering van de vergunning. Ook in een uitspraak van 9 augustus 2017 overweegt de Afdeling dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college zich bij het besluit op grond van de gegeven motivering in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat geen aanleiding bestond de omgevingsvergunning vanwege volksgezondheidsaspecten niet te verlenen dan wel daaraan verdergaande voorschriften te verbinden. Daarbij heeft de rechtbank terecht van betekenis geacht dat de inrichting niet is gelegen in een gebied waar veel veehouderijen zijn.<sup>46</sup> Deze jurisprudentie zal ongetwijfeld onder de Omgevingswet wijzigen, onder meer omdat gezondheid in de Omgevingswet onderdeel is van het toetsingskader van vergunningverlening en een rol speelt bij de toedeling van functies aan locaties.<sup>47</sup>

### 3.3 Wijziging en intrekking

#### 3.3.1 Ambtshalve aanpassing

Op grond van artikel 2.30 lid 1 Wabo geldt een onderzoeksplicht voor het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet regelmatig onderzoeken of de vergunningvoorschriften nog toereikend zijn gelet op i) de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu; en ii) de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Bij ontwikkelingen gaat het om ontwikkelingen na de vergunningverlening.<sup>48</sup> Volgens artikel 2.30 lid 2 Wabo wordt onder 'ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu' mede verstaan de vaststelling van nieuwe of herziene BBT-conclusies. Uit een uitspraak van 13 december 2017 blijkt dat als er veel klachten zijn over de geuruitstoot van een inrichting, dat volgens zowel de rechtbank als de Afdeling niet betekent dat er sprake is van een negatieve ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu.<sup>49</sup> Als gelet op de genoemde ontwikkelingen na het onderzoek blijkt dat de vergunningvoorschriften niet meer actueel zijn, dan moet het bevoegd gezag ambtshalve de omgevingsvergunning voor milieu wijzigen (artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo). Dit wordt de actualiseringsplicht genoemd. Daarbij mag – anders dan bij de wijzigingsbevoegdheid (zie hierna) – de grondslag van de aanvraag worden verlaten (artikel 2.31a Wabo). Als meest vergaande mogelijkheid mag het bevoegd gezag de omgevingsvergunning intrekken als door wijziging van de voorschriften redelijkerwijs niet kan worden

39 ABRvS 6 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2413, *M en R* 2018/8, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

40 ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3451.

41 Rechtbank Oost-Brabant 6 december 2016, ECLI:NL:RBOBR:2016:6751.

42 Klaas Koop & Sandro Jansen (RHDHV), Margret Groot & Rommy Ytsma (RWS leefomgeving, InfoMil), *Evaluatie inbouw NeR in het Activiteitenbesluit. Met een doorkijk naar lucht- en geurvoorschriften binnen het stelsel van de Omgevingswet*, Royal Haskoning DHV, 30 november 2017.

43 Terzijde merk ik op dat mij niet duidelijk is waarom de Afdeling in dit soort zaken de ene keer wel en de andere keer niet overweegt dat sprake is van een "aanvullende toets". Evenmin is duidelijk wat die "aanvullende toets" inhoudt.

44 ABRvS 28 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY4396.

45 ABRvS 5 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1771.

46 ABRvS 9 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2139.

47 Voor het onderwerp gezondheid verwijs ik naar de nog in dit tijdschrift te verschijnen kroniek van Paul Bodden.

48 ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245, *M en R* 2016/143, m.nt. Anna Collignon en Anne Vos.

49 ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423, *JM* 2018/20, m.nt. Van de Ven.

bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende BBT worden toegepast (artikel 2.33 lid 1, aanhef en onder b van de Wabo). Uit een uitspraak van 13 december 2017 blijkt dat een omgevingsvergunning voor milieu niet ambtshalve mag worden gewijzigd omdat de wettelijke normen voor geurhinder – voor geurhinder van dierenverblijven vormt de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) het exclusieve toetsingskader<sup>50</sup> – niet meer toereikend zijn om onaanvaardbare risico's voor de volksgezondheid te voorkomen. In dit geval waren er veel klachten over geurhinder. Op grond van de Wgv wordt echter niet de werkelijke geurhinder van een inrichting in aanmerking genomen, maar wordt de geurbelasting berekend. Gesteld werd dat de wettelijke normen voor geurhinder niet meer toereikend waren om aanvaardbare geurhinder te voorkomen. Die omstandigheid kan volgens de Afdeling niet worden aangemerkt als een “ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu” als bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. In casu was evenmin sprake van een *ontwikkeling van de technische mogelijkheden*, omdat het vergunde stalsysteem nog steeds een beste beschikbare techniek is. Artikel 2.31 Wabo bood daarom geen grondslag om in afwijking van het toetsingskader in de Wgv strengere geurnormen aan een individuele inrichting op te leggen. Zodoende ligt het op de weg van de wetgever om de wettelijke normen aan te passen, aldus de Afdeling.<sup>51</sup>

Een opvallende uitspraak, is een uitspraak van 6 december 2017.<sup>52</sup> Uit die uitspraak blijkt dat een verruiming van een geluidnorm volgens de Afdeling onder omstandigheden in het belang van de bescherming van het milieu is. In die uitspraak is de *bevoegdheid* – anders dan de hiervoor besproken verplichting – tot ambtshalve aanpassing van een omgevingsvergunning voor milieu aan de orde. In die zaak heeft het bevoegd gezag naar aanleiding van een tussenuitspraak<sup>53</sup> in het kader van een verandering van de vergunning ambtshalve een vergunningvoorschrift voor een melkrundveehouderij gewijzigd.<sup>54</sup> In het ‘*belang van de bescherming van het milieu*’ mag het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning voor milieu wijzigen (artikel 2.31 lid 2 onder b Wabo). Het bevoegd gezag heeft beleidsvrijheid bij de beslissing de voorschriften in te trekken, te wijzigen of aan te vullen.<sup>55</sup> Volgens vaste jurisprudentie mag de grondslag van de aanvraag daarbij – anders dan de actualiseringsplicht (artikel 2.31a Wabo) – niet worden verlaten.<sup>56</sup> Als gezegd, is de uitspraak opvallend omdat het bevoegd gezag ter uitvoering van de tussenuitspraak een geluidnorm heeft verruimd hetgeen volgens de Afdeling in het belang van de bescherming van het milieu is. Die rui-

mere geluidnorm ziet op het maximaal zeven keer per jaar inkuilen in de periode van 23.00 uur tot 7.00 uur. Volgens de Afdeling is dit voorschrift in het belang van het milieu, omdat zonder een aanpassing van de geluidvoorschriften het bevoegd gezag de gevraagde omgevingsvergunning niet zou kunnen verlenen. De geluidvoorschriften voor het inkuilen werden namelijk voordien op drie referentiepunten overschreden. In de tussenuitspraak is het bevoegd gezag opgedragen dit gebrek te herstellen. Volgens de Afdeling zijn de gestelde grenswaarden toereikend om geluidhinder te voorkomen dan wel voldoende te beperken. Dat de wijziging op zichzelf een verruiming van de geluidnormen inhoudt, is daarom in het belang van het milieu, aldus de Afdeling. Hoewel de redenering voor het bedrijf positief is, begrijp ik deze motivering niet. Het zou goed zijn geweest als de Afdeling dit nader had gemotiveerd. Temeer nu voordien een ambtshalve wijziging uitsluitend een aanscherping mocht inhouden en bij mijn weten geen versoepeling.

### 3.3.2 Intrekking

Een omgevingsvergunning voor milieu kan geheel of gedeeltelijk worden ingetrokken als gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van die vergunning (artikel 2.33 lid 2 onder a Wabo). Voor zover mij bekend komt het in de praktijk niet vaak voor dat een omgevingsvergunning voor milieu wordt ingetrokken. Als het bevoegd gezag daartoe overgaat, dan moeten alle omstandigheden bij de besluitvorming worden betrokken én de belangenafweging moet inzichtelijk zijn, zo blijkt een uitspraak van 20 december 2017. In die zaak is een omgevingsvergunning voor milieu voor een pluimveehouderij ingetrokken. Volgens de Afdeling is het bevoegd gezag daartoe ten onrechte overgegaan, omdat er sinds 2009 onzekerheid bestond of de inrichting planologisch wordt of kan worden toegestaan. Dat was de reden waarom de veehouderij niet was opgericht en het bevoegd gezag tot intrekking was overgegaan. Voorts is ten onrechte niet inzichtelijk gemaakt waarom tot intrekking is overgegaan. Het besluit wordt vernietigd wegens strijd met de artikelen 3:2 en 3:4 lid 1 Awb. Het bevoegd gezag moet een nieuw besluit nemen op de verzoeken om intrekking. Tegen dat besluit kan direct bij de Afdeling beroep worden ingesteld.<sup>57</sup>

## 4. Handhaving

Omdat er ten opzichte van een aantal jaren geleden steeds minder inrichtingen vergunningplichtig zijn, zijn daar ook steeds minder uitspraken over. Veel uitspraken gaan over de handhaving in het kader van het Activiteitenbesluit.

Hiervoor stipte ik al aan dat de omstandigheid dat er voor een bedrijf zowel een vergunning geldt als het Activiteitenbesluit van toepassing is tot praktische en juridische vragen kan leiden. Uit een uitspraak van 13 december 2017 blijkt dat ook in het kader van handhaving die omstandigheid tot onduidelijkheden kan leiden. Daarin is de vraag aan de orde of in strijd met de Wabo een inrichting (voor het aanvoe-

50 Artikel 2 lid 1 Wgv.

51 ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423, JM 2018/20, m.nt. Van de Ven.

52 ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3307, M en R 2018/40, m.nt. Collignon.

53 ABRvS 22 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:730.

54 Dat het geoorloofd is om in het kader van een veranderingsvergunning een voorschrift van de omgevingsvergunning voor milieu te wijzigen die ziet op de hele inrichting is bekend.

55 ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1619.

56 O.a. ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1619 en ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3354, M en R 2014/145, m.nt. Nijmeijer.

57 ABRvS 20 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3521.

ren en opslaan van mest en het gebruik van een mestvergistinginstallatie) in werking is zonder vergunning. Het bevoegd gezag heeft daartegen handhavend opgetreden. In 2006 is een vergunning verleend voor een akkerbouwbedrijf met biomassavergistinginstallatie. Volgens het bevoegd gezag is de biomassavergistinginstallatie zonder daartoe bestemde vergunning inwerking, omdat deze als zelfstandige inrichting wordt geëxploiteerd zonder bindingen met het agrarische bedrijf. Volgens het bevoegd gezag voorziet de vergunning uit 2006 daar niet in. De Afdeling ziet dat anders. De inrichting is in 2007 gesplitst. Voor het in werking zijn van het akkerbouwbedrijf na de splitsing is niet langer een vergunning vereist omdat het bedrijf onder de werking van het Activiteitenbesluit milieubeheer valt. Twee omstandigheden maken volgens de Afdeling dat er voor de mestvergisting geen zelfstandige vergunning nodig is. In de eerste plaats dat aan de bedrijfsgebouwen van het akkerbouwbedrijf geen bescherming toe komt tegen de milieugevolgen van de vergistinginstallatie. In de tweede plaats omdat een separate beoordeling van die milieugevolgen voor de bij het akkerbouwbedrijf behorende bedrijfswoning niet nodig is, omdat de andere woning dichterbij de vergistinginstallatie is gelegen en de milieugevolgen ter plaatse van die woning al als aanvaardbaar zijn beoordeeld bij de vergunningverlening. Onder deze omstandigheden kan niet worden geoordeeld dat voor het in werking zijn van de vergistinginstallatie als zelfstandige inrichting een nieuwe vergunning nodig is, aldus de Afdeling. Wat de Afdeling bedoelt met "een nieuwe vergunning" blijkt niet uit de uitspraak. Ik neem aan dat niet wordt bedoeld op een oprichtingsvergunning, maar op een veranderings- of revisievergunning aangezien er op de locatie al een vergunning vigeert.<sup>58</sup> De enige reden om een oprichtingsvergunning te verlangen, is de omstandigheid dat de vigerende omgevingsvergunning voor milieu is vervallen of ingetrokken. Voor de Afdeling lijkt uitsluitend die omstandigheid niet bepalend. De omstandigheden die de Afdeling noemt, kunnen redenen vormen om de vigerende vergunning aan te passen.

Terecht overweegt de Afdeling dat – zoals het college en de rechtbank hebben overwogen – het feit dat een zelfstandige exploitatie van de vergistinginstallatie op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan niet is toegestaan, geen invloed heeft op de geldigheid van de in 2006 verleende milieuvergunning en evenmin relevant is voor de reikwijdte daarvan. De beweerdelijke strijd met het bestemmingsplan is in dit verband dus niet relevant.<sup>59</sup>

Ten aanzien van de invorderingsbesluiten, wijs ik tot slot kort op een uitspraak van de Afdeling van 3 mei 2017.<sup>60</sup> Eerder al overwoog de Afdeling dat aan een invorderingsbesluit een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag moet liggen. De Afdeling heeft daartoe een aantal eisen geformuleerd.<sup>61</sup> In

latere uitspraken heeft de Afdeling die eisen genuanceerd. Omwille van de duidelijkheid heeft de Afdeling in de uitspraak van 3 mei 2017 de eisen geherformuleerd. De kern is nog steeds dat er sprake moet zijn van een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden. De wijziging zit met name in de vraag door wie de feiten moeten zijn vastgesteld (zie hierna onder 1). De eisen luiden als volgt:

- (1) Aan een invorderingsbesluit moet een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag liggen. Dit brengt met zich dat de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurte van een dwangsom moet worden gedaan door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon *in opdracht* van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen.
- (2) De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden moeten op een duidelijke wijze worden vastgelegd. Dat kan geschieden in een schriftelijke rapportage, maar in bepaalde gevallen ook met foto's of ander bewijsmateriaal.
- (3) Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd. Voor zover de vastgestelde feiten en omstandigheden in een geschrift zijn vastgesteld of waargenomen. Een schriftelijke rapportage moet voorts in beginsel zijn voorzien van een ondertekening door de opsteller en een dagtekening. Aan het ontbreken van een ondertekening en een dagtekening kan worden voorbijgegaan, indien op andere wijze kan worden vastgesteld dat de opsteller van de rapportage degene is die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld of waargenomen en wanneer die vaststelling of waarneming heeft plaatsgevonden.

Voor de praktijk is het goed dat er (duidelijke) eisen zijn geformuleerd (die ook als zodanig zullen worden toegepast). Beurskens en de Graaf merken mijns inziens terecht op dat het een gemiste kans is dat de Afdeling niet ook expliciet uitsprekt dat voor het constateren van een overtreding ter onderbouwing van het besluit om de last onder dwangsom op te leggen dezelfde geherformuleerde eisen zullen gelden.<sup>62</sup>

## 5. Afronding

Omdat er steeds minder vergunningplichtige inrichtingen zijn, gaan steeds minder uitspraken daar over. Schokkende koerswijzigingen zijn er in het afgelopen jaar niet geweest. De uitleg van het Activiteitenbesluit en het feit dat daarnaast vaak een vergunning geldt, leidt tot juridische vragen. Een deel van de besproken jurisprudentie zal onder de Omgevingswet wijzigen (zoals gezondheid) of niet meer relevant zijn (inrichtingenbegrip).

58 ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2081.

59 ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3451.

60 ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179, *M en R* 2018/6, m.nt. L.R.M.A. Beurskens & K.J. de Graaf; *AB* 2017/299, m.nt. T.N. Sanders *Gst.* 2017/169, m.nt. T. Slegers.

61 ABRvS 12 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8183.

62 ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179, *M en R* 2018/6, m.nt. L.R.M.A. Beurskens & K.J. de Graaf.