

## M en R 2019/38

Rechtbank Limburg 5 november 2018, nr. AWB - 17 \_ 3507  
(Seerden, Kleijckers, Kessels)  
m.nt. S.R.P. Bastiaans & A. Collignon<sup>1</sup>

(art. 2.1 Activiteitenbesluit)

ECLI:NL:RBLIM:2018:10410

### **Indirecte hinder door stofoverlast afkomstig van verkeer van en naar een inrichting. Verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning milieu i.p.v. maatwerk o.b.v. het Activiteitenbesluit. Afwijking van lijn van Afdeling m.b.t. toerekenen aan inrichting en verhouding met ontgrondingsvergunning?**

*Naar het oordeel van de rechtbank dient de indirecte hinder, waaronder stofoverlast van verkeer van en naar de inrichting, voor zover nodig, te worden gereguleerd door daarover voorschriften in de omgevingsvergunning op te nemen en niet via maatwerkvoorschriften op grond van artikel 2.1, eerste en tweede lid, onder k, juncto artikel 2, vierde lid, van het Activiteitenbesluit. Redengevend daarvoor is dat onder de activiteit 'open overslaan van goederen' niet ook het verkeer van en naar de inrichting dient te worden begrepen en dat in het Activiteitenbesluit, behoudens de zorgplichtbepaling en de mogelijkheid maatwerkvoorschriften vast te stellen, niets over indirecte hinder is geregeld. Daarbij komt dat het verkeer van en naar de inrichting in dit geval ook niet zozeer verband houdt met de activiteit die onder het Activiteitenbesluit valt, maar veeleer met de (vergunningplichtige) winning van zand en grind binnen de inrichting.*

[eiser], te [woonplaats], eiser,  
tegen  
het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gennep, verweerder.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 14 september 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder aan [zand- en grindbedrijf] (vergunninghoudster) een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, onder 1<sup>o</sup>, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) verleend voor het oprichten van een inrichting voor de ontgroning van zand en grind op het perceel [adres].

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Vergunninghoudster heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven en een aanvullend geluid- en luchtkwaliteitsonderzoek ingediend.

Eiser heeft het beroep aangevuld en aanvullende stukken ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 5 juli 2018.

Eiser is verschenen, bijgestaan door zijn zoon, [naam]. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. Vergunninghoudster is verschenen, vertegenwoordigd door haar gemachtigde en door ir. A.G.H. Reintjes.

### **Overwegingen**

1. Vergunninghoudster heeft op 22 december 2016 bij verweerder een aanvraag voor een omgevingsvergunning (activiteit milieu) ingediend voor het oprichten van een inrichting voor de ontgroning van zand en grind op het perceel [adres/kadasternrs.]. Het project heeft betrekking op een tijdelijke winning van de oppervlaktedelfstoffen, zand en grind, gedurende 4 à 5 jaar, in combinatie met natuurontwikkeling. De terreinen hebben in het vigerend bestemmingsplan "Reparatie- en veegbestemmingsplan Buitengebied" van de gemeente Gennep de hoofdbestemming 'Natuur, specifieke vorm van bedrijfsdelfstoffenwinning 2'. De betreffende gronden moeten uiterlijk tien jaar na vaststelling van het bestemmingsplan als natuur zijn ingericht. Op 18 maart 2015 is dit bestemmingsplan onherroepelijk geworden. In het kader van de realisatie van het project Looierbroek zijn vergunningen ingevolge de Ontgrondingenwet en de Waterwet verleend.

2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder de gevraagde omgevingsvergunning verleend.

3. Eiser heeft in beroep aangevoerd dat de vergunning ingevolge de Ontgrondingenwet ten tijde van het bestreden besluit nog niet was verleend en dus niet van kracht was, zodat de omgevingsvergunning niet in werking mocht treden. Hij betoogt dat verweerder hierover een voorschrift in de omgevingsvergunning had moeten opnemen.

4. De rechtbank overweegt dat er geen coördinatie-regeling geldt tussen de vergunningverlening op grond van de Ontgrondingenwet en de Wabo. De omgevingsvergunning is op 14 september 2017 verleend en de ontgrondingsvergunning op 30 november 2017. Aangezien beide vergunningen zijn vereist om het project uit te voeren, stond het ontbreken van een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet wel aan het uitvoeren van het project, maar niet aan verlening van de op grond van de Wabo vereiste omgevingsvergunning in de weg. Verweerder was dan ook niet gehouden een voorschrift als door eiser bedoeld in de omgevingsvergunning op te nemen. De beroepsgrond slaagt niet.

5. Eiser voert aan dat in de omgevingsvergunning het transportverkeer buiten de inrichting niet afdoende is geregeld om overlast bij zijn woning te voorkomen.

Dat betreft de aspecten 'geluid' en 'trillingen', omdat de voorschriften die in de vergunning zijn opgenomen alleen zien op transport binnen de inrichting, aldus eiser. Verder voert hij aan dat hij stofoverlast ondervindt die wordt veroorzaakt door het aan de inrichting toe te rekenen zware vrachtverkeer dat over een onverharde zandweg op korte afstand langs zijn woning, werkplaats en tuin rijdt. Dit

<sup>1</sup> Steven Bastiaans en Anna Collignon zijn advocaten bij Stibbe te Amsterdam.

leidt tot schade aan de woning van eiser en vormt een inbreuk op diens woongenot. Daarbij komt dat géén van de door vergunninghoudster toegezegde maatregelen om stofoverlast te voorkomen door het opnemen van voorschriften in de omgevingsvergunning zijn geborgd. Eiser stelt dat het standpunt van verweerder, dat het aspect stofoverlast uitputtend in § 3.4.3 van het Activiteitenbesluit is geregeld, onjuist is omdat die paragraaf uitsluitend van toepassing is op het op- en overslaan van inerte goederen. Verweerder had daarom voorschriften in de omgevingsvergunning moeten opnemen om stofoverlast door het vrachtverkeer tegen te gaan.

Dat geldt volgens eiser eveneens voor het aspect schade. Verweerder heeft dit ten onrechte als een privaatrechtelijke aangelegenheid tussen vergunninghoudster en eiser aangemerkt. Eiser betoogt dat verweerder voorbij gaat aan zijn taak door in de omgevingsvergunning geen voorschriften ter voorkoming van schade aan de eigendommen van eiser op te nemen.

Eiser voert ten slotte aan dat verweerder ter controle van de in de omgevingsvergunning opgenomen voorschriften tevens monitoringsvoorschriften had moeten opnemen. Hij betoogt dat verweerder onvoldoende controleert in het buitengebied en dat niet van eiser zelf kan worden gevergd om na te gaan of vergunninghoudster zich aan alle gestelde technische voorschriften houdt.

[...]

***Stofoverlast als gevolg van verkeer van en naar de inrichting***

14. In reactie op de beroepsgrond van eiser dat verweerder, ondanks de in de gedingstukken voorgestelde maatregelen, geen voorschriften aan de omgevingsvergunning heeft verbonden om stofoverlast als gevolg van het vrachtverkeer van en naar de inrichting tegen te gaan, heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat deze activiteit in § 3.4.3 van het Activiteitenbesluit uitputtend is geregeld. Indien blijkt dat omwonenden ernstige stofhinder ondervinden van het passerend vrachtverkeer dan kan, op grond van artikel 2.1, vierde lid, van het Activiteitenbesluit, middels maatwerkvoorschriften een concreet middelvoorschrift aan de vergunninghoudster worden opgelegd, aldus verweerder in het verweerschrift.

15. Ingevolge artikel 2, aanhef en onder b, van het Activiteitenbesluit is afdeling 2.1 van toepassing op degene die een inrichting type C drijft, voor zover deze afdeling betrekking heeft op activiteiten die verricht worden binnen de inrichting waarop hoofdstuk 3 van toepassing is. In artikel 3.31, eerste lid, van het Activiteitenbesluit is bepaald dat § 3.4.3 van het Activiteitenbesluit van toepassing is op het op- en overslaan van inerte goederen. Dit zijn goederen die geen bodembedreigende stoffen, gevaarlijke stoffen of CMR-stoffen zijn.

Ingevolge artikel 2.1, eerste en tweede lid, onder i, van het Activiteitenbesluit wordt onder (de zorgplicht tot) het voorkomen van of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid verstaan: het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het tot een aanvaardbaar niveau beperken van stofhinder.

Ingevolge artikel 2.1, eerste en tweede lid, onder k, van het Activiteitenbesluit wordt onder (de zorgplicht tot) het voorkomen van of beperken van het ontstaan van nadelige gevolgen voor het milieu als bedoeld in het eerste lid verstaan: het voorkomen dan wel voor zover dat niet mogelijk is het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen en goederen van en naar de inrichting.

16. De rechtbank stelt vast dat zand en grind inerte stoffen zijn, als bedoeld in het Activiteitenbesluit. Op de activiteit 'op- en overslaan van zand en grind' is dus § 3.4.3 van het Activiteitenbesluit, waaronder met name artikel 3.32, waarin is bepaald hoe goederen in de buitenlucht moeten worden op- en overgeslagen om stofhinder tegen te gaan, rechtstreeks van toepassing. Anders dan verweerder is de rechtbank van oordeel dat de regeling in § 3.4.3 over de wijze van op- en overslag niet uitputtend is bedoeld. Gelet op artikel 2, aanhef en onder b, van het Activiteitenbesluit zou verweerder dus op grond van de zorgplicht maatwerkvoorschriften kunnen vaststellen voor de activiteiten binnen de inrichting waarop hoofdstuk 3 van toepassing is.

17. In het onderhavige geval is sprake van een vergunningplichtige inrichting als bedoeld in categorie 11, vierde lid, onder k, van Bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor) in verbinding met artikel 2.1, eerste lid, van het Bor, omdat binnen de inrichting niet alleen zand en grind wordt op- en overgeslagen, maar ook wordt gewonnen. Naar het oordeel van de rechtbank dient de indirecte hinder, waaronder stofoverlast van verkeer van en naar de inrichting, voor zover nodig, te worden gereguleerd door daarover voorschriften in de omgevingsvergunning op te nemen en niet via maatwerkvoorschriften op grond van artikel 2.1, eerste en tweede lid, onder k, juncto artikel 2, vierde lid, van het Activiteitenbesluit. Redengevend daarvoor is dat onder de activiteit 'op- en overslaan van goederen' niet ook het verkeer van en naar de inrichting dient te worden begrepen en dat in het Activiteitenbesluit, behoudens de zorgplichtbepaling en de mogelijkheid maatwerkvoorschriften vast te stellen, niets over indirecte hinder is geregeld. Daarbij komt dat het verkeer van en naar de inrichting in dit geval ook niet zozeer verband houdt met de activiteit die onder het Activiteitenbesluit valt, maar veeleer met de (vergunningplichtige) winning van zand en grind binnen de inrichting.

18. Ten aanzien van de eventueel in de vergunning op te nemen voorschriften overweegt de rechtbank voorts dat in de aanvraag omgevingsvergunning d.d. 14 september 2017 met kenmerk 2016-1098 onder 4.3 (stofemissies) is vermeld dat vergunninghoudster om stofverspreiding door transport tegen te gaan twee maatregelen dient te treffen: het afdekken van de lading van de vrachtwagens die voor het transport van zand worden ingezet en het bevochtigen

(onverharde deel) dan wel nat vegen (met asfalt verharde deel) van de aan- en afvoerweg [weg] van en naar de concessie tot de aansluiting op [adres]. Nu de aanvraag onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning worden deze maatregelen geacht onderdeel uit te maken van de vergunning. Bij de behandeling van het beroep ter zitting is vastgesteld dat die maatregelen ook zijn getroffen.

19. Bij brief aan de rechtbank van 21 december 2017 heeft vergunninghoudster toegezegd dat zij wat betreft de door eiser gestelde stofoverlast naast de onder overweging 17 genoemde maatregelen nog als maatregel zal treffen dat de vrachtwagens die het terrein verlaten, een waterbak passeren zodat de wielen bij het verlaten van het terrein schoon zijn en dat op het onverharde deel van de [weg] gewassen grind wordt aangebracht. Vergunninghoudster heeft ter zitting verklaard dat zij ook deze maatregelen heeft getroffen. Dat op de weg grind is aangebracht is op de ter zitting overgelegde foto's ook te zien. Laatstgenoemde maatregelen die nodig zijn om stofoverlast te beperken, maken echter geen onderdeel uit van de vergunningaanvraag en zijn ook niet als voorschrift aan de omgevingsvergunning verbonden. Uit een oogpunt van rechtszekerheid en om eiser de mogelijkheid te geven om handhaving daarvan te vragen, ziet de rechtbank aanleiding om – zoals ter zitting ook is besproken – die maatregelen als voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden.

20. De rechtbank volgt eiser niet in diens ter zitting ingenomen standpunt dat als voorschrift aan de omgevingsvergunning moet worden verbonden dat vergunninghoudster wordt verplicht om de [weg] vanaf de schuur van eiser over een afstand van ongeveer 200 meter te asfalteren. Gelet op de vaste jurisprudentie van de Afdeling kunnen geen voorschriften aan een vergunning worden verbonden die geen betrekking hebben op de inrichting en waarbij de vergunninghoudster die verantwoordelijk is voor de naleving van de betreffende voorschriften, afhankelijk is van de medewerking/toestemming van derden (bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 10 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0771). De rechtbank is van oordeel dat een dergelijke vergaande verplichting niet in redelijkheid van vergunninghoudster kan worden gevegd, nu de overige opgelegde maatregelen toereikend zijn om stofoverlast bij de woning van eiser te beperken. De gemachtigde van verweerder heeft ter zitting overigens ook geen duidelijkheid verschaft over de vraag of de gemeente toestemming verleent de weg te asfalteren.

21. Concluderend is de rechtbank van oordeel dat het beroep gegrond is en het bestreden besluit dient te worden vernietigd voor zover verweerder heeft nagelaten de onder 18 vermelde voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden. In het belang van finale geschillenbeslechting ziet de rechtbank aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht zelf voorzien de genoemde voorschriften ter beperking van stofoverlast aan de omgevingsvergunning te verbinden.

22. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, dient verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht te vergoeden.

23. Voor een proceskostenvergoeding bestaat geen aanleiding nu eiser geen door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand heeft genoten en geen opgave is gedaan van eventuele andere voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten.

## Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit voor zover daarbij is nagelaten om de in rechtsoverweging 18 vermelde voorschriften ter beperking van stofoverlast aan de omgevingsvergunning te verbinden;
- verbindt de volgende voorschriften aan de omgevingsvergunning:
  - De vrachtwagens die het terrein van de inrichting verlaten, zullen ter plaatse een waterbak passeren zodat de wielen bij het verlaten van het terrein schoon zijn.
  - Op het onverharde deel van de [weg] wordt gewassen grind aangebracht door vergunninghoudster;
  - bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde gedeelte van het bestreden besluit;
  - bepaalt dat verweerder aan eiser het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 168,00 volledig vergoedt.

## Noot

1. In de hier geannoteerde uitspraak van de Rechtbank Limburg is onder meer de vraag aan de orde hoe indirecte hinder door stofoverlast, afkomstig van verkeer van en naar een inrichting voor de ontgronding van zand en grind, gereguleerd dient te worden. Opvallend aan deze uitspraak is dat de rechtbank overweegt dat het college van burgemeester en wethouders in het onderhavige geval de indirecte hinder, voor zover nodig, had moeten reguleren door daarover voorschriften in de omgevingsvergunning milieu op te nemen. Dit terwijl de Afdeling in haar uitspraak van 30 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3183) betreffende de ontgrondingsvergunning van hetzelfde ontgrondingsproject 'Looierbroek' te Gennep, overwoog dat de beoordeling van de aantasting van het woon- en leefklimaat van appellant door de veroorzaakte verkeershinder niet in het kader van de omgevingsvergunning milieu ten volle aan de orde kan komen, waardoor het college deze hinder in zijn belangenafweging bij de ontgrondingsvergunning had moeten betrekken.

2. In deze noot zullen wij nader uiteenzetten hoe beide rechtscollages mogelijk tot hun (verschillende) oordeel zijn gekomen. Na een beknopte bespreking van onderhavige casus en de standpunten van eiser en verweerder, zullen wij de lijnen uitwerken die de Afdeling en de rechtbank in de twee uitspraken t.a.v. het ontgrondingsproject 'Looierbroek' volgen. Vervolgens zullen wij kort de mogelijkheid tot gebruikmaking van een coördinatieregeling tussen de vergunningverlening op grond van de Ontgrondingenwet en de Wabo bespreken nu hier in casu geen gebruik van is gemaakt. Afsluitend zullen wij een doorkijk bieden naar de

regulering van (indirecte) verkeershinder bij ontgrondingen en de mogelijkheid van beroep in twee instanties bij ontgrondingsvergunningen onder de Omgevingswet.

3. Allereerst de feiten. In de onderhavige uitspraak van 5 november 2018 komt eiser op tegen het op 14 september 2017 genomen besluit ter verlening van een milieu-omgevingsvergunning voor het oprichten van een inrichting voor de ontgroning van zand en grind. Eiser voert onder meer aan dat hij stofoverlast ondervindt die wordt veroorzaakt door het aan de inrichting toe te rekenen zware vrachtverkeer dat over een onverharde zandweg op korte afstand van zijn woning rijdt. Daarbij komt dat géén van de door vergunninghoudster toegezegde maatregelen om stofoverlast te voorkomen door het opnemen van voorschriften in de omgevingsvergunning zijn geborgd, aldus eiser. Het college van de gemeente Gennep stelt zich op het standpunt dat het aspect stofoverlast uitputtend in § 3.4.3 van het Activiteitenbesluit is geregeld. Indien blijkt dat omwonenden ernstige stofhinder ondervinden van het passerende vrachtverkeer dan kan, aldus het college, op grond van artikel 2.1, vierde lid, Activiteitenbesluit middels maatwerkvoorschriften een concreet middelvoorschrift aan de vergunninghoudster worden opleggen.

4. De Afdeling oordeelt in haar uitspraak van 30 november 2016 (ECLI:NL:RVS:2016:3183) betreffende de ontgrondingsvergunning van het ontgrondingsproject 'Looierbroek' – het project dat dus ook centraal staat in de hierboven opgenomen uitspraak – dat het college in het bestreden besluit (de verlening van de ontgrondingsvergunning) de aantasting van woon- en leefklimaat van appelland vanwege het vrachtverkeer horende bij de ontgroning niet in zijn belangenafweging heeft betrokken. GS hebben in dit kader gesteld dat dit belang moet worden afgewogen in een ander besluit, namelijk in het besluit omtrent een omgevingsvergunning milieu voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting. De Afdeling overweegt dat onder de gevolgen voor het milieu mede dient te worden begrepen de hinder vanwege het verkeer van en naar een inrichting. Dit betreft mogelijk ook de aantasting van woon- en leefklimaat door geluid-, stof- en modderhinder door vrachtverkeer. De gevolgen voor het milieu van het verkeer van en naar de inrichting kunnen echter niet meer aan het in werking zijn van een inrichting worden toegerekend, indien dit verkeer zich gezien de afstand tussen de ontgroning en de woning van een appelland niet onderscheidt van het overige verkeer dat zich op de betrokken weg kan bevinden. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de aantasting van het woon- en leefklimaat van appelland door het vrachtverkeer, gezien de afstand van zo'n 400 m tussen de ingang van de ontgroning en de woning van appelland, niet in het kader van de omgevingsvergunning ten volle aan de orde kan komen, omdat het verkeer zich niet meer onderscheidt van het overige verkeer. Hierdoor kunnen er géén voorschriften betreffende deze verkeershinder aan de omgevingsvergunning milieu worden verbonden. Nu specifieke wettelijke bepalingen (t.a.v. de omgevingsvergunning milieu) in dit geval niet voorzien in afdoende bescherming van het bij de ontgroning betrokken belang van hinder vanwege het vracht-

verkeer van en naar de ontgroning, komt de Afdeling tot de conclusie dat GS daarom in het kader van het besluit over de ontgrondingsvergunning de hinder vanwege het vrachtverkeer voor omwonenden in de belangenafweging bij dit besluit had moeten betrekken. Nu GS de betrokken belangen vanwege de hinder van het vrachtverkeer niet in de belangenafweging hebben betrokken, hebben GS het besluit tot verlening van de ontgrondingsvergunning niet met de vereiste zorgvuldigheid voorbereid waardoor er sprake is van strijd met artikel 3:2 Awb. De Afdeling vernietigt dan ook het besluit.

5. Dit brengt ons terug bij de hierboven opgenomen uitspraak. Anders dan verweerder is de rechtbank hier van oordeel dat de regeling in § 3.4.3 van het Activiteitenbesluit niet uitputtend bedoeld is. Gelet op artikel 2, aanhef en onder b, Activiteitenbesluit zou verweerder op grond van de zorgplicht dus in principe maatwerkvoorschriften kunnen vaststellen voor de activiteiten binnen de inrichting waarop hoofdstuk 3 van toepassing is. In het onderhavige geval is er echter sprake van een vergunningplichtige inrichting als bedoeld in categorie 11, vierde lid, onder k, Bijlage I van het Bor jo. artikel 2.1, eerste lid, Bor, omdat binnen de inrichting niet alleen zand en grond wordt op- en overgeslagen (hetgeen overeenkomt met de eerder omschreven activiteit uit het Activiteitenbesluit), maar óók wordt gewonnen. Naar het oordeel van de rechtbank dient de indirecte hinder die hieruit volgt (waaronder stofoverlast van verkeer van en naar de inrichting) te worden gereguleerd door daarover voorschriften in de omgevingsvergunning op te nemen en niet via maatwerkvoorschriften op grond van artikel 2.1, eerste en tweede lid, onder k, jo. artikel 2, vierde lid, Activiteitenbesluit. Dit, zo overweegt de rechtbank, omdat onder de activiteit 'op- en overslaan van goederen' uit het Activiteitenbesluit niet ook het verkeer van en naar de inrichting dient te worden begrepen en het Activiteitenbesluit (behoudens de zorgplichtbepaling en de mogelijkheid maatwerkvoorschriften te stellen) niets over indirecte hinder regelt. Daarbij komt dat het verkeer van en naar de inrichting in dit geval ook niet zozeer verband houdt met de activiteit die onder het Activiteitenbesluit valt (het op- en overslaan van zand en grind), maar veeleer met de (vergunningplichtige) winning van zand en grind binnen de inrichting, aldus de rechtbank. De uitspraak laat zien dat de afbakening tussen de Wabo en het Activiteitenbesluit niet eenvoudig valt af te leiden.

6. De rechtbank overweegt in r.o. 18 dat in de aanvraag voor de omgevingsvergunning is vermeld dat vergunninghoudster om stofverspreiding door transport tegen te gaan twee maatregelen dient te treffen: het afdekken van de lading van de vrachtwagens en het bevochtigen van de aan- en afvoerweg. Nu deze aanvraag onderdeel uitmaakt van de omgevingsvergunning worden deze maatregelen geacht onderdeel uit te maken van de vergunning, aldus de rechtbank. De stelling van eiser dat géén van de door vergunninghoudster toegezegde maatregelen om stofoverlast te voorkomen zijn geborgd door het opnemen van voorschriften in de omgevingsvergunning is daarmee incorrect. Verder wordt in r.o. 19 aangegeven dat vergunninghoudster bij brief aan

de rechtbank heeft toegezegd dat zij eveneens de maatregel zal treffen dat vrachtwagens die het terrein verlaten, een waterbak passeren zodat de wielen schoon zijn en dat op het onverharde deel van de weg gewassen grind wordt aangebracht. Deze maatregelen maken echter geen onderdeel uit van de vergunningaanvraag en zijn dan ook niet als voorschrift aan de omgevingsvergunning verbonden, aldus de rechtbank. Uit het oogpunt van rechtszekerheid en om eiser de mogelijkheid te geven om handhaving daarvan te vragen, ziet de rechtbank aanleiding om die maatregelen als voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden. Hiermee lijkt de rechtbank af te wijken van hetgeen de Afdeling heeft geoordeeld in de eerder aangehaalde uitspraak van 30 november 2016. Deze overweging van de rechtbank is verder opvallend, nu in de daarop volgende uitspraak van de Afdeling van 18 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1646 betreffende de nieuwe ontgrondingsvergunning voor hetzelfde project, in r.o. 4.1 is overwogen dat:

“vergunninghoudster in de aanvraag voor de omgevingsvergunning milieu heeft aangekondigd de volgende maatregelen te zullen treffen ter voorkoming of vermindering van stofoverlast:

- a. De vrachtwagenas die voor het transport van zand ingezet worden, worden voorzien van een afdekking voor de lading;
- b. De vrachtwagens die het terrein verlaten, zullen ter plaatse een waterbak passeren, zodat de wielen bij het verlaten van het terrein schoon zijn; [onderstreping door ondergetekende]
- c. De aan- en afvoerweg Looierbroek (...) wordt, indien hiertoe aanleiding is, bevochtigd dan wel geveegd;
- d. Op het onverharde deel van de Looierbroekweg wordt gewassen grind aangebracht. [onderstreping door ondergetekende]

Ter zitting is vastgesteld dat de aanvraag (...) deel uitmaakt van dat besluit.(...) De door vergunninghoudster in de aanvraag genoemde maatregelen maken dan ook deel uit van de omgevingsvergunning milieu. [onderstreping door ondergetekende]

Onduidelijk is dan ook waarom de rechtbank in de hierboven opgenomen uitspraak overweegt dat de maatregelen ten aanzien van de waterbak en het aanbrengen van het gewassen grind géén onderdeel uitmaken van de vergunningaanvraag en daarmee ook niet automatisch als voorschrift aan de omgevingsvergunning zijn verbonden, waardoor zij aanleiding ziet om deze maatregelen zelf alsnog als voorschrift aan de omgevingsvergunning te verbinden.

7. Concluderend oordeelt de rechtbank niet dat de hinder had moeten worden betrokken bij het besluit over de ontgrondingsvergunning, maar oordeelt de rechtbank om, in tegenstelling tot de uitspraak van de Afdeling van 30 november 2016 betreffende hetzelfde ontgrondingsproject, wél voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden ter voorkoming of beperking van verkeershinder. Dit omdat de door de vergunninghoudster toegezegde maatregelen deels geen onderdeel uitmaken van de vergunningaanvraag (hetgeen opvallend is gelet op de uitspraak van de ABRvS van 18 mei 2018 zoals hiervoor aangehaald). De rechtbank is van oordeel dat het beroep gegrond is en het bestreden besluit vernietigd dient te worden voor zover verweerder heeft nagelaten de voorschriften betreffende het plaatsen van de waterbak en het aanbrengen van het gewassen grind aan de omgevingsvergunning te verbinden.<sup>2</sup> In het belang van finale geschillenbeslechting ziet de rechtbank aanleiding om zelf de genoemde voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden.

8. Uit de uitspraak blijkt niet of de rechtbank hier voor de optie van het verbinden van de voorschriften aan de omgevingsvergunning heeft gekozen omdat de gevolgen voor het milieu van dit specifieke verkeer hier vanwege een kleinere afstand (er wordt slechts door eiser gesproken over een “korte afstand” en niet duidelijk is of het om dezelfde woning gaat) tussen de ontgronding en de woning van eiser wel aan het in werking zijn van de inrichting kunnen worden toegerekend. Indien dit niet het geval is en de zojuist bedoelde afstand ook in casu te groot is om de hinder van het vrachtverkeer aan de inrichting toe te rekenen, betekent dit een afwijking van hetgeen de Afdeling heeft bepaald. Het is echter wel een pragmatische oplossing.

9. Verder blijkt uit de onderhavige uitspraak dat er geen gebruik is gemaakt van een coördinatie-regeling tussen de vergunningverlening op grond van de Ontgrondingenwet en de Wabo, terwijl beide vergunningen wel vereist zijn om het project uit te voeren. Wij willen hierbij wijzen op de mogelijkheid om de verschillende vergunningaanvragen, op verzoek van de aanvrager, te coördineren op grond van artikel 10a Ontgrondingenwet. Deze coördinatie heeft als voordeel dat tegen de gecoördineerde besluiten (dus zowel de ontgrondingsvergunning als de Wabo-vergunning) slechts in eerste en enige aanleg beroep bij de Afdeling openstaat (zie ook ABRvS 1 juli 2015, *Men R 2015/123*, m.nt. Collignon). Dat zorgt voor een snellere rechtsgang dan als er voor beide besluiten afzonderlijk rechtsmiddelen openstaan (waarbij bij de Wabo-vergunning zelfs beroep in twee instanties gevolgd dient te worden). Het kan wenselijk zijn om bij een ingrijpend project met veel samenhangende besluiten snel duidelijkheid te krijgen over de rechtmatigheid ervan. Eventuele afstemmingsvragen tussen de ontgrondingsvergunning en de omgevingsvergunning, zoals de vraag of en hoe indirecte verkeershinder dient te worden gereguleerd, liggen dan ook direct en gezamenlijk ter beoordeling voor bij de Afdeling.

10. De Omgevingswet, die volgens de huidige planning op 1 januari 2021 in werking zal treden, is gericht op het ‘bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit’ alsmede op het ‘doelmatig beheren, gebruiken en ontwikkelen van de omgeving’.

2. NB: de rechtbank verwijst concluderend in r.o. 21 én in haar dictum naar de onder r.o. 18 vermelde voorschriften, hetgeen dan zou slaan op de maatregelen om de lading van de vrachtwagens af te dekken en de aan- en afvoerweg te bevochtigen. Dit terwijl deze maatregelen nu reeds onderdeel uitmaken van de vergunning. In haar dictum verbindt de rechtbank juist de maatregelen genoemd in r.o. 19 aan de omgevingsvergunning, te weten het plaatsen van de waterbak en het aanbrengen van gewassen grind. Dit lijkt daarmee een verschrijving van de rechtbank.

kelen van de fysieke leefomgeving ter vervulling van maatschappelijke functies' (artikel 1.3 Omgevingswet, zie ook [www.pgomgevingswet.nl](http://www.pgomgevingswet.nl)). De beoordelingsregels hiervoor volgen uit het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Artikel 8.26 Bkl biedt de mogelijkheid om aan een omgevingsvergunning voorschriften te verbinden voor stoffen die in significante hoeveelheden vrijkomen en die direct of door overdracht tussen bijvoorbeeld de bodem of de lucht milieuverontreiniging kunnen veroorzaken. Artikel 8.76, vierde lid, Bkl stelt dat als voor een samenstel van activiteiten waarvoor een omgevingsvergunning voor een ontgrondingsactiviteit is vereist, ook een omgevingsvergunning voor een andere activiteit is vereist, de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning voor die andere activiteit geen deel uitmaken van de gronden voor verlening of weigering van de omgevingsvergunning voor de ontgrondingsactiviteit. Dit betreft dus geheel losstaande procedures, hetgeen afstemmingsproblemen zoals in de situatie als in de hierboven opgenomen uitspraak, waarin het ene rechtscollege stelt dat aantasting van het woon- en leefklimaat niet in het kader van de omgevingsvergunning milieu aan de orde kan komen, terwijl het andere rechtscollege bij hetzelfde ontgrondingsproject meent dat dit wél het geval is, mogelijk worden voorkomen. Voor een nadere toelichting wijzen we op § 11.8 van het algemene deel van de Nota van Toelichting op het Bkl (*Stb.* 2018, 292).

11. Onder de Omgevingswet zullen ontgrondingen wel onder het regime van omgevingsvergunningen vallen, met beroep in twee instanties. Dit betekent een additionele instantie ten opzichte van de beroepsmogelijkheden in de huidige Ontgrondingenwet (en de hiervoor aangehaalde coördinatieregeling). De Omgevingswet zal daardoor kunnen zorgen dat initiatiefnemers langer in onzekerheid verkeren.

Steven Bastiaans & Anna Collignon

## M en R 2019/39

Hof van Justitie van de Europese Unie 7 november 2018, nr. C-461/17  
(Prechal, Toader, Rosas; A-G Kokott)  
m.nt. M.M. Kaajan

(art. 6, lid 3 en 4, Habitatrichtlijn)

ECLI:EU:C:2018:883  
ECLI:EU:C:2018:649

**Prejudiciële vragen Habitatrichtlijn; hoe om te gaan met natuurwaarden waarvoor een gebied niet is aangewezen/de aanleg van een project in fasen.**

Artikel 6, lid 3, van Richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna moet aldus worden uitgelegd dat in een

“passende beoordeling”, ten eerste, alle habitattypen en soorten moeten worden vastgesteld waarvoor een gebied wordt beschermd en, ten tweede, de gevolgen van het voorgestelde project moeten worden geïnventariseerd en onderzocht zowel voor de soorten in dat gebied waarvoor het niet is opgenomen als voor de habitattypen en soorten buiten dat gebied, op voorwaarde dat deze effecten de instandhoudingsdoelstellingen van het gebied kunnen aantasten.

Artikel 6, lid 3, van Richtlijn 92/43/EEG moet aldus worden uitgelegd dat de bevoegde instantie krachtens deze bepaling enkel een vergunning mag verlenen voor een plan of een project waarvan bepaalde aspecten voor de fase van de aanleg, zoals de locatie van de bouwplaats en de aanvoerwegen, bij een later besluit door de opdrachtgever kunnen worden vastgesteld, als vaststaat dat bij de vergunning voldoende strikte voorwaarden worden gesteld die waarborgen dat deze aspecten de natuurlijke kenmerken van het gebied niet aantasten.

Artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43/EEG moet aldus worden uitgelegd dat een “passende beoordeling”, wanneer de bevoegde instantie de conclusies verwerpt van een wetenschappelijk advies waarin wordt bepleit nadere informatie te vergaren, een uitdrukkelijke en gedetailleerde motivering moet bevatten die elke redelijke wetenschappelijke twijfel over de gevolgen van de geplande werkzaamheden voor het betrokken gebied kan wegnemen.

In zaak C-461/17, betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de High Court (rechter in eerste aanleg, Ierland) bij beslissing van 5 mei 2017, ingekomen bij het Hof op 28 juli 2017, in de procedure Brian Holohan, Richard Guilfoyle, Noric Guilfoyle, Liam Donegan tegen An Bord Pleanála in tegenwoordigheid van: National Parks and Wildlife Service (NPWS), wijst HET HOF (Tweede kamer), [...] het navolgende

### Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van richtlijn 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PB 1992, L 206, blz. 7; hierna: „habitatrichtlijn”) en van richtlijn 2011/92/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PB 2012, L 26, blz. 1; hierna: „MEB-richtlijn”).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Brian Holohan, Richard en Noric Guilfoyle en Liam Donegan, enerzijds, en An Bord Pleanála (agentschap