

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
 - II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 18 december 2020 in zaak nr. 20/827;
 - III. verklaart het beroep gegrond;
 - IV. vernietigt het besluit van het college van gedeputeerde staten van Overijssel van 10 maart 2020, kenmerk 2020/0069385;
 - V. bepaalt dat het onderzoek wordt heropend onder zaak nr. 202100814/3/R3 ter voorbereiding van een nadere uitspraak over de gevorderde vergoeding van de proceskosten;
- (...)

Noot

1. De voorliggende casus gaat vooral over de vraag of afzonderlijke evenementen die op één en hetzelfde evenemententerrein plaatsvinden afzonderlijke projecten vormen, die afzonderlijk moet worden beoordeeld onder art. 2.7 lid 2 Wnb (thans art. 5.2 lid 1, aanhef en onder e, Ow), of dat het evenemententerrein met alle evenementen één en hetzelfde project vormt. De Afdeling oordeelt anders dan de rechtbank dat het laatste het geval is.

2. Door te spelen met het projectbegrip, kunnen partijen proberen om de toetsing van een Natura 2000-activiteit in hun voordeel te beïnvloeden. In het voorliggende geval werden de diverse evenementen op het evenemententerrein afzonderlijk beoordeeld, waarschijnlijk om de effecten per 'project' zo klein mogelijk te laten zijn en deze daarmee als niet-significant te kunnen beoordelen. Andersom is ook mogelijk dat twee projecten als één worden gepresenteerd, bijvoorbeeld opdat het ene project kan profiteren van een hogere referentiesituatie van het andere project. Het spreekt voor zich dat dit niet geheel ter keuze van een aanvrager kan zijn. Naar aanleiding van het PAS-arrest van het Europees Hof (HvJ EU 7 november 2018, ECLI:EU:C:2018:882, *Men R* 2019/23) oordeelde de Afdeling dat activiteiten die onlosmakelijk met elkaar samenhangen, één gezamenlijk project vormen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bouwfase en de gebruiksfase van een project (ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3159, *Men R* 2022/124 m.nt. Kaajan, r.o. 35.3). Ook is het beweiden van vee volgens de Afdeling onlosmakelijk verbonden met de exploitatie van een veehouderij, maar het bemesten weer niet omdat er alternatieve mogelijkheden voor mestverwerking bestaan (ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604, *Men R* 2019/83 m.nt. Kaajan, r.o. 11.4 en 20.2). In ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3002, oordeelde de Afdeling dat twee naast elkaar gelegen bedrijven geen gezamenlijk project vormen ondanks dat het ene bedrijf de opfok van jongvee voor het andere bedrijf verzorgt, als ik het goed begrijp omdat het opfokken van het jongvee bij de burens weliswaar praktisch is maar ook anders georganiseerd zou kunnen worden. Hoe het criterium van de onlosmakelijkheid precies geoperationaliseerd moet worden, is

naar mijn mening nog niet goed uitgekristalliseerd. Ook waarom de Afdeling in het voorliggende geval van het evenemententerrein Vliegveld Twenthe Evenementenlocatie (VTE-terrein) tot de conclusie komt dat alle evenementen op het evenemententerrein als één project moeten worden beoordeeld, wordt niet erg duidelijk uitgelegd. In r.o. 6.5 zegt de Afdeling er in ieder geval niet meer over dan dat de evenementen weliswaar van elkaar te onderscheiden zijn maar dat (de exploitatie van) het evenemententerrein niet los gezien kan worden van de evenementen.

3. Het lijkt erop dat hierbij vooral de locatie van het project of de projecten een doorslaggevende rol speelt, waarbij alles dat op één en dezelfde locatie plaatsheeft in beginsel één project vormt (tenzij sterke tegenbewijzen dat er geen samenhang is), terwijl alles wat op afzonderlijke locaties speelt in beginsel afzonderlijke projecten zijn (behoudens tegenbewijs van onlosmakelijke samenhang). Wellicht dat toekomstige jurisprudentie hierover meer duidelijkheid zal bieden.

4. Voor mij is een open vraag of het in dit kader zinvol kan zijn het criterium van voldoende technische, functionele en organisatorische samenhang zoals dat voor het begrip 'inrichting' gold (zie ABRvS 14 december 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU7874, *Men R* 2012/67 m.nt. Van 't Lam) te operationaliseren voor de vraag wanneer sprake is van één en hetzelfde project. Daarbij realiseer ik me dat de wetgever met de Omgevingswet juist is afgestapt van het begrip 'inrichting' in het milieurecht en de omgevingsvergunningplicht nu aanhaakt bij de milieubelastende activiteit (MBA). Dat neemt niet weg dat het logisch lijkt om criteria als zeggenschap en technische samenhang mee te nemen in de beoordeling wanneer sprake is van één en hetzelfde project en wanneer niet. Hoe dan ook, we zullen zien hoe de jurisprudentie hierover zich verder zal ontwikkelen.

Peter Mendelts

***Men R* 2024/22**

Rechtbank Gelderland 13 december 2023, nr. 21-2621 en 21-2666

(Verhoeven, Steinebach-de Wit, Duifhuizen)
m.nt. A. Collignon & J.W.L. van der Loo

(Art. 2.30, 2.31 Wabo)

ECLI:NL:RBGEL:2023:6724

Ambtshalve aanvullende geurvoorschriften. Onderzoeks- en rapportageverplichtingen vergunninghouder. Verhouding tot taken en bevoegdheden bevoegd gezag.

2. *In de tussenuitspraak heeft de rechtbank, kort gezegd, geoordeeld dat in het bestreden besluit niet duidelijk is aangegeven dat in vervolg op het voorgeschreven onderzoek*

aanvullende geurvoorschriften aan de vergunning zullen worden verbonden. Dat het aan te leveren geuronderzoek slechts een tussenstap is, die noodzakelijk is om voor de inrichting aanvullende geurvoorschriften op te stellen, komt evenmin duidelijk in het bestreden besluit naar voren. Daarnaast heeft het college de keuze voor het opleggen van een onderzoeks- en rapportageverplichting aan vergunninghouder niet gemotiveerd en evenmin aangegeven hoe deze verplichting zich verhoudt tot de eigen taken en bevoegdheden.

Daarnaast heeft de rechtbank geoordeeld dat het college door onvoldoende regie te houden op het tijdspad om tot vermindering van geuroverlast te komen, de belangen van de omwonenden onvoldoende heeft onderkend.

(...)

6. In het herstelbesluit staat aangegeven hoe de onderzoeks- en rapportageverplichtingen die aan vergunninghouder zijn opgelegd zich verhouden tot de bevoegdheden van het college als bedoeld in de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo.

Het college geeft aan dat op grond van artikel 2.30 en 2.31, eerste lid, onder b, van de Wabo, het bevoegd gezag regelmatig moet bezien of de beperkingen en voorschriften nog toereikend zijn. Deze artikelen verplichten het bevoegd gezag ertoe om de voorschriften van een vergunning te wijzigen indien technische ontwikkelingen of ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu daartoe aanleiding geven. Daarbij gaat het om ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na vergunningverlening. Het college verwijst daartoe naar uitspraken van de Afdeling van 25 september 2019, en 23 maart 2022.¹

In het belang van de bescherming van het milieu is aan vergunninghouder een onderzoeksverplichting opgelegd omdat uit onderzoek van Witteveen en Bos blijkt dat het aannemelijk is dat de geurbelasting van vergunninghouder groter is dan (destijds) is ingeschat op basis van het geuronderzoek dat is uitgevoerd ten behoeve van de revisieaanvraag uit 2007. Omdat de grondslag van de aanvraag (dus hetgeen destijds in 2008 en 2010 is vergund) niet wordt verlaten meent het college dat zij, op basis van genoemd artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo, in het belang van de bescherming van het milieu aan Attero een onderzoeksverplichting, uitvoering van een geuronderzoek, op mag leggen.

Uitspraak van de meervoudige kamer

in de zaken tussen

[eiseres], uit [woonplaats], eiseres

(gemachtigden: H. Wildenbeest en H.P.M. Krukkert),
(21/2621)

[eiser] en [eiser], uit [woonplaats], eisers (21/2666)

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland, het college

(gemachtigden: P.J. Sagel, mr. A. Stoelwinder, ing. J. Koot, J. Kershof en H.G. Bos).

¹ Zie ECLI:NL:RVS:2019:3247 en ECLI:NL:RVS:2022:799.

Als derde-partij neemt aan het geding deel **[derde-partij]** te [woonplaats], vergunninghouder.
(gemachtigden: mr. M.G. Ramakers en R. Buisman).

Procesverloop

In het besluit van 20 april 2021 (bestreden besluit) heeft het college ambtshalve aanvullende geurvoorschriften verbonden aan de vigerende omgevingsvergunning van 20 mei 2008 van vergunninghouder.¹

Eiseres en eisers hebben tegen het bestreden besluit allebei beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De rechtbank heeft de beroepen op 26 januari 2023 op zitting behandeld. Eisers zijn verschenen. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigden. Het college heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden. Vergunninghouder heeft zich laten vertegenwoordigen door de gemachtigden.

In de tussenuitspraak van 4 april 2023² (de tussenuitspraak) heeft de rechtbank geconstateerd dat aan het bestreden besluit meerdere gebreken kleven. Het besluit is in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) en het ongeschreven rechtszekerheidsbeginsel.

De rechtbank heeft het college in de gelegenheid gesteld om de gebreken te herstellen.

Het college heeft in reactie op de tussenuitspraak op 26 mei 2023 een herstelbesluit genomen (herstelbesluit).

Eisers hebben hierop schriftelijk gereageerd. Eiseres heeft niet gereageerd.

Vergunninghouder heeft schriftelijk gereageerd.

(...)

De rechtbank heeft bepaald dat een nadere zitting achterwege blijft en heeft op 4 oktober 2023 het onderzoek gesloten.

Overwegingen

Waar gaat deze uitspraak over?

1. Deze uitspraak bouwt voort op de tussenuitspraak. De rechtbank blijft bij al wat zij in de tussenuitspraak heeft overwogen en beslist, tenzij hierna uitdrukkelijk anders wordt overwogen. Het staat de rechtbank niet vrij om terug te komen van zonder voorbehoud gegeven oordelen in de tussenuitspraak. Dit is alleen anders in zeer uitzonderlijke gevallen. De rechtbank verwijst hiervoor naar de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 24 augustus 2011³ en 15 augustus 2012⁴.

2. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank, kort gezegd, geoordeeld dat in het bestreden besluit niet duidelijk is aangegeven dat in vervolg op het voorgeschreven onderzoek aanvullende geurvoorschriften aan de vergunning

¹ Op grond van artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

² ECLI:NL:RBGEL:2023:1893.

³ ECLI:NL:RVS:2011:BR5704.

⁴ ECLI:NL:RVS:2012:BX4694.

zullen worden verbonden. Dat het aan te leveren geuronderzoek slechts een tussenstap is, die noodzakelijk is om voor de inrichting aanvullende geurvoorschriften op te stellen, komt evenmin duidelijk in het bestreden besluit naar voren. Daarnaast heeft het college de keuze voor het opleggen van een onderzoeks- en rapportageverplichting aan vergunninghouder niet gemotiveerd en evenmin aangeven hoe deze verplichting zich verhoudt tot de eigen taken en bevoegdheden.

Daarnaast heeft de rechtbank geoordeeld dat het college door onvoldoende regie te houden op het tijdpad om tot vermindering van geuroverlast te komen, de belangen van de omwonenden onvoldoende heeft onderkend.

3. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak aanleiding gezien om het college in de gelegenheid te stellen de gebreken te herstellen. Dat herstellen kan hetzij met een aanvullende motivering, hetzij, voor zover nodig, met een nieuw besluit, na of tegelijkertijd met intrekking van het nu bestreden besluit. Om de gebreken te herstellen moet het college:

- aangeven met welk doel de onderzoeks- en rapportageverplichtingen aan vergunninghouder zijn opgelegd;
- aangeven hoe de onderzoeks- en rapportage verplichtingen die aan vergunninghouder zijn opgelegd zich verhouden tot de bevoegdheden van het college als bedoeld in de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo;
- een nieuw tijdpad opstellen voor de afronding van Fase 4 (implementatie van maatregelen).

4. Het college heeft een herstelbesluit genomen om de geconstateerde gebreken te herstellen. Het beroep heeft op grond van artikel 6:19, eerste lid, van de Awb van rechtswege mede betrekking op het herstelbesluit, omdat partijen daarbij voldoende belang hebben.

Wat staat er in het herstelbesluit?

Doel van de onderzoeks- en rapportageverplichtingen.

5. In het herstelbesluit staat dat het doel van de onderzoeksverplichting het verkrijgen van inzicht in de geurbelasting van vergunninghouder op de omgeving is. Meer specifiek, het doel van de onderzoeks- en rapportageverplichting is dat inzicht wordt verkregen in de geurbronnen die bij de inrichting aanwezig zijn en de bijdrage die deze bronnen (kunnen) hebben op de geurbelasting.

De verhouding van de onderzoeks- en rapportage verplichtingen tot de bevoegdheden van het college als bedoeld in de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo.

6. In het herstelbesluit staat aangegeven hoe de onderzoeks- en rapportageverplichtingen die aan vergunninghouder zijn opgelegd zich verhouden tot de bevoegdheden van het college als bedoeld in de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo.

Het college geeft aan dat op grond van artikel 2.30 en 2.31, eerste lid, onder b, van de Wabo, het bevoegd gezag regelmatig moet bezien of de beperkingen en voorschriften nog

toereikend zijn. Deze artikelen verplichten het bevoegd gezag ertoe om de voorschriften van een vergunning te wijzigen indien technische ontwikkelingen of ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu daartoe aanleiding geven. Daarbij gaat het om ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na vergunningverlening. Het college verwijst daartoe naar uitspraken van de Afdeling van 25 september 2019, en 23 maart 2022.⁵

In het belang van de bescherming van het milieu is aan vergunninghouder een onderzoeksverplichting opgelegd omdat uit onderzoek van Witteveen en Bos blijkt dat het aannemelijk is dat de geurbelasting van vergunninghouder groter is dan (destijds) is ingeschat op basis van het geuronderzoek dat is uitgevoerd ten behoeve van de revisieaanvraag uit 2007. Omdat de grondslag van de aanvraag (dus hetgeen destijds in 2008 en 2010 is vergund) niet wordt verlaten meent het college dat zij, op basis van genoemd artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo, in het belang van de bescherming van het milieu aan Attero een onderzoeksverplichting, uitvoering van een geuronderzoek, op mag leggen.

Tijdpad en procedure

7. Wat betreft de opdracht voor het opstellen van een nieuw tijdpad voor de afronding van Fase 4 (implementatie van maatregelen) staat in het herstelbesluit:

Vervolg van fase 4

Goedkeuring geurrapport

Het bevoegd gezag neemt binnen 3 maanden na het in werking treden van dit besluit een besluit op het ingediende het geurrapport van 13 september 2022 (kenmerk EZGE-2021-02-005) met aanvulling van 14 december 2022.

Wijzigingsbesluit

Het bevoegd gezag neemt binnen 6 maanden na de beoordeling van het geurrapport een wijzigingsbesluit waarin de geurvoorschriften uit de bestaande vergunning van 20 mei 2008 zijn aangepast op basis van het ingediende geurrapport op 13 september 2022 (kenmerk EZGE-2021-02-005) met aanvulling van 14 december 2022.

Reactie eisers naar aanleiding van het herstelbesluit

8. Eisers voeren in hun reactie op het herstelbesluit aan dat het geuronderzoek van SGS van september 2022 veel onjuistheden bevat.

8.1. Het geurrapport, dat dateert van na het bestreden besluit, staat in deze procedure niet ter discussie. Pas indien op basis van het geuronderzoek aanvullende geurvoorschriften aan de omgevingsvergunning worden verbonden kan daartegen op worden gekomen. De beroepsgrond slaagt niet.

9. De rechtbank stelt vast dat eisers en eiseres het herstelbesluit van het college niet gemotiveerd hebben bestreden. Voor zover het beroep tegen het herstelbesluit is

⁵ Zie ECLI:NL:RVS:2019:3247 en ECLI:NL:RVS:2022:799.

gericht kan het herstelbesluit daarom niet voor vernietiging in aanmerking komen.

Conclusie en gevolgen

10. De conclusie is dat het college de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken heeft hersteld. Gelet op wat in de tussenuitspraak in de rechtsoverwegingen 3.4, 3.5 en 4.3 is overwogen, zijn de beroepen tegen het bestreden besluit van 20 april 2021 gegrond. Dat besluit moet in zoverre vanwege strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht worden vernietigd. Omdat het college met de aanvullende motivering in het herstelbesluit van 26 mei 2023 het gebrek in het besluit van 20 april 2021 heeft hersteld, zal de rechtbank bepalen dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit van 20 april 2021 in stand blijven.⁶ Dit betekent concreet dat de vergunningvoorschriften die aan de vergunning van 20 april 2021 zijn verbonden, gaan luiden zoals het college deze in het herstelbesluit van 26 mei 2023 gewijzigd heeft vastgesteld.

11. Omdat de rechtbank het beroep tegen het bestreden besluit gegrond verklaart, moet het college aan eisers en eiseres het door hen betaalde griffierecht vergoeden.

12. Eisers en eiseres komen niet in aanmerking voor een vergoeding omdat zij niet zijn bijgestaan door een professionele rechtsbijstandverlener.

13. Er is niet gebleken van andere voor vergoeding in aanmerking komende kosten.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen tegen het bestreden besluit van 20 april 2021 gegrond;
- vernietigt het besluit van 20 april 2021;
- bepaalt dat de rechtsgevolgen van dat besluit in stand blijven;
- verklaart de beroepen, voor zover gericht tegen het herstelbesluit van 26 mei 2023, ongegrond;
- draagt verweerder op het door eisers betaalde griffierecht van € 181 aan hen te vergoeden;
- draagt verweerder op het door eiseres betaalde griffierecht van € 360 aan haar te vergoeden.

Noot

1. In bovenstaande uitspraak ligt de vraag voor of het bevoegd gezag – het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland – ambtshalve een aanvullend geurvoorschrift mocht verbinden aan de revisievergunning van een bedrijf met toepassing van artikel 2.31, lid 2, onder b, Wabo. Aanleiding voor het stellen van het voorschrift is een in opdracht van het college uitgevoerd geuronderzoek dat is uitgevoerd naar aanleiding van aanhoudende klachten en een handhavingsverzoek van omwonenden. Uit dit onderzoek zou zijn gebleken dat de geurbelasting

van het bedrijf groter is dan bij de verlening van de revisievergunning was ingeschat op basis van het destijds uitgevoerde geuronderzoek. Het ambtshalve opgelegde vergunningvoorschrift houdt in dat de vergunninghouder onderzoek moet verrichten om de geurbelasting terug te dringen en daarover moet rapporteren aan het bevoegd gezag. Het voorschrift bepaalt ook de uitgangspunten van het te verrichten onderzoek (het terugdringen van de geurbelasting tot de richtwaarde van het Gelders geurbeleid) en schrijft voor dat het onderzoek uit vier fases moet bestaan: inventarisatie van de geurbronnen en het opstellen van een meetplan (fase 1), het uitvoeren van geurmetingen (fase 2), het inventariseren van maatregelen (fase 3) en implementatie van de maatregelen (fase 4). Aan de hand van de uitkomsten van het geuronderzoek zou het bevoegd gezag dan aanvullende geurvoorschriften aan de revisievergunning kunnen verbinden. Verschillende eisers – overigens niet de vergunninghouder zelf – hebben beroep ingesteld tegen het besluit tot ambtshalve wijziging van de vergunning.

2. De rechtbank heeft in een tussenuitspraak (Rb. Gelderland 4 april 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:1893) geoordeeld dat het college het besluit tot ambtshalve wijziging onvoldoende heeft gemotiveerd. Volgens de rechtbank had het college onder andere onvoldoende onderbouwd hoe de in het bestreden besluit aan vergunninghouder opgelegde onderzoeks- en rapportageverplichtingen zich verhouden tot de eigen wettelijke taken en bevoegdheden van het college, die volgen uit artikel 2.30 Wabo.

3. Artikel 2.30 Wabo legt aan het bevoegd gezag de verplichting op om regelmatig te bezien of de voorschriften van een omgevingsvergunning nog toereikend zijn, gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Dat kan het bevoegd gezag doen door eigen onderzoek te verrichten. Als daaruit blijkt dat *“de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu veroorzaakt, gezien de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kunnen, of, gezien de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moeten worden beperkt”*, dan is het bevoegd gezag *verplicht* om de vergunningvoorschriften te wijzigen (artikel 2.31, lid 1, onder b Wabo). Ook nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een inrichting kan grondslag zijn voor een ambtshalve actualisatie (Rb. Den Haag 28 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7464).

4. Volgens de rechtbank bleek uit het eerdere besluit *“niet dat het college zich rekenschap heeft gegeven van zijn eigen bevoegdheden en verplichtingen in het kader van de actualisatie en wijziging van de aan vergunninghouder verleende omgevingsvergunning, zoals bedoeld in de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo. De omstandigheid dat in het bestreden besluit onderzoeks- en rapportageverplichtingen aan vergunninghouder zijn opgelegd, doet niet af aan de eigen bevoegdheden en verplichtingen van het bevoegd gezag. Het college heeft naar het oordeel van de rechtbank onvoldoende gemotiveerd waarom ervoor is gekozen om aan vergunninghouder een onderzoeks- en rapportageverplichting op te*

⁶ Met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder a, van de Awb.

leggen en hoe deze keuze zich verhoudt tot de eigen taken en bevoegdheden die voortvloeien uit de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo". Het college had daarnaast volgens de rechtbank onvoldoende duidelijk aangegeven dat het geuronderzoek slechts een tussenstap vormde om voor de inrichting aanvullende geurvoorschriften op te stellen, en had het tijdpad voor het afronden van het geuronderzoek onvoldoende begrensd. Het college kreeg de opdracht om deze gebreken te herstellen met een aanvullende motivering of een nieuw besluit waarin drie zaken aan de orde moesten komen: (i) met welk doel de onderzoeks- en rapportageverplichtingen aan vergunninghouder zijn opgelegd; (ii) hoe de onderzoeks- en rapportageverplichtingen zich verhouden tot de bevoegdheden van het college als bedoeld in artikel 2.30 en 2.31 Wabo; en (iii) een nieuw tijdpad voor de afronding van fase 4 (implementatie van de maatregelen).

5. De hier geannoteerde uitspraak ziet op het genomen herstelbesluit. In dat besluit heeft het college toegelicht dat het doel van de onderzoeksverplichting is om inzicht te verkrijgen in de geurbronnen die bij de inrichting aanwezig zijn en de bijdrage die deze bronnen (kunnen) hebben aan de geurbelasting in de omgeving (punt i). Het college heeft ook het tijdpad voor de implementatie van maatregelen nader geconcretiseerd (punt iii). Hoewel wij onze vraagtekens zetten bij de gedane aanvullingen, worden deze door de rechtbank voldoende geacht. Het bevreemdt ons in ieder geval dat het voorschrift onder andere bepaalt dat het bevoegd gezag binnen 6 maanden na de beoordeling van het geurrapport een wijzigingsbesluit neemt – nog zonder dat het college weet wat de uitkomsten van dit geurrapport zullen zijn. We zien in de uitspraak ook geen beroepsgronden die zich hier specifiek tegen richten, wat het ontbreken van een beoordeling door de rechtbank zal verklaren. Vergunninghouder had kennelijk ook geen problemen met dit besluit. Wij hebben dat vanuit juridisch oogpunt wel. Het stelsel van de Wabo verzet zich naar ons oordeel tegen het opnemen van een vergunningvoorschrift dat ziet op een toekomstige wijziging. Als wij het herstelbesluit (in de hiervoor opgenomen einduitspraak opgenomen) in relatie tot het bestreden besluit (zoals weergegeven in de tussenuitspraak) goed begrijpen, heeft het college bij dit herstelbesluit 'besloten' dat het binnen 6 maanden na de beoordeling van het geurrapport een wijzigingsbesluit neemt "waarin de geurvoorschriften uit de bestaande vergunning van 20 mei 2008 zijn aangepast op basis van het ingediende geurrapport". Ten eerste is dit niet een verplichting die op vergunninghouder rust maar op het bevoegd gezag. Dat kan dan niet in een besluit gericht tot vergunninghouder worden opgenomen (zie ABRvS 10 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0769, r.o. 2.8). Ten tweede voorziet de Wabo (en voorheen de Wm, en thans de Ow) in mogelijkheden tot wijzigen of intrekken van de vergunning als bijvoorbeeld informatie uit een geurrapport daar aanleiding toe geeft. Dat moet dan voldoen aan de wettelijke randvoorwaarden. Door daarop vooruit te lopen

wordt gehandeld in strijd met het systeem van de wet (vgl. ABRvS 29 mei 2002, ECLI:NL:RVS:2002:AE3320, r.o. 2.9.3).

6. Interessant aan deze uitspraak is verder de verhouding tussen de onderzoeks- en rapportageverplichtingen die aan vergunninghouder zijn opgelegd en de bevoegdheden van het college als bedoeld in artikel 2.30 en 2.31 Wabo. In de tussenuitspraak leek de rechtbank erop te willen wijzen dat het college ook had kunnen volstaan met eigen onderzoek en aan de hand daarvan de vergunningvoorschriften had kunnen aanscherpen. Wij lazen deze uitspraak van de rechtbank zo dat het bevoegd gezag niet van de vergunninghouder kan verlangen dat hij aantoonde dat zijn vergunningvoorschriften vanwege de nadelige gevolgen voor het milieu moeten worden aangescherpt, maar dat het op de weg van het bevoegd gezag ligt om hier onderzoek naar te doen en aan de hand daarvan de vergunningvoorschriften zo nodig aan te scherpen (zie ook Collignon e.a., 'Uitgelichte ontwikkelingen in het milieurecht 2022/2023', BR 2023/82). Dat is naar ons oordeel ook in lijn met de jurisprudentie van de Afdeling (vgl. ABRvS 10 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ5862, r.o. 2.5.3 en ABRvS 7 oktober 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ9530, r.o. 2.8.4).

7. Het is opvallend dat de rechtbank in de hier geannoteerde uitspraak eigenlijk helemaal geen woorden meer vuil maakt aan de eigen bevoegdheden van het college (punt ii), hoewel dat ook kan liggen aan de inhoud van de beroepsgronden. De rechtbank volstaat met een korte overweging over de toelichting van het college in het herstelbesluit. Het college heeft aangegeven dat de op haar rustende verplichtingen zien op ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan ná vergunningverlening. In dit geval doet zich volgens het college echter de omstandigheid voor dat uit een in opdracht van het college uitgevoerd geuronderzoek is gebleken dat de huidige geurbelasting van het bedrijf groter is dan op het moment van vergunningverlening was ingeschat op basis van het destijds uitgevoerde geuronderzoek – een omstandigheid die bij vergunningverlening al bestond, dus. Om die reden meent het college dat zij in het belang van de bescherming van het milieu (artikel 2.31, lid 2, onder b Wabo) een onderzoeksverplichting kan opleggen aan het bedrijf. Wat de rechtbank van deze redenering vindt, blijkt niet expliciet uit de uitspraak. Wel oordeelt de rechtbank dat het college de in de tussenuitspraak geconstateerde gebreken voldoende heeft hersteld.

8. Dat de onderzoeks- en actualiseringsplicht van de Wabo in artikel 2.30, lid 1, artikel 2.31, lid 1, onder b, en artikel 2.33, lid 1, onder b het college alleen verplicht tot het wijzigen of intrekken van een vergunningvoorschrift als het daarbij gaat om ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan ná vergunningverlening, volgt uit jurisprudentie van de Afdeling (ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245, *Men R* 2016/143 m.nt. Collignon & Vos). Ontwikkelingen van daarvoor behoren immers al bij de vergunningverlening zelf te zijn betrokken. Dat neemt echter niet weg dat het bevoegd gezag meerdere eigen bevoegdheden heeft om in te grijpen als jaren na het verlenen van een vergunning blijkt dat de onderzoeken die aan vergunningverlening ten

grondslag lagen niet deugden. Handhaving van de bij de vergunning gestelde voorschriften ligt in zo'n situatie het meest voor de hand. Uit de uitspraken van de rechtbank kan niet worden afgeleid waarom handhaving van de vergunning in deze situatie niet aan de orde was of geen uitkomst bood; mogelijk zagen de beroepsgronden van eisers tegen het herstelbesluit hier ook niet op, waardoor de rechtbank zich er niet over uit heeft kunnen laten. Daarnaast biedt ook artikel 2.31, lid 2, onder b Wabo het bevoegd gezag de bevoegdheid om de voorschriften van een vergunning te wijzigen. In dat geval gelden wel striktere eisen voor het besluit tot ambtshalve wijziging van de vergunning; zo moet een uitgebreidere belangenafweging plaatsvinden en mag de grondslag van de aanvraag niet worden verlaten. Uit de hier geannoteerde uitspraak kan eveneens niet worden afgeleid waarom het college de vergunningvoorschriften niet zelfstandig met toepassing van artikel 2.31, lid 2, onder b Wabo kon aanpassen.

9. Dat de verplichting tot ambtshalve wijziging van artikel 2.31, lid 1, onder b Wabo niet aan de orde is, betekent dus niet dat het bevoegd gezag geen eigen bevoegdheden tot ambtshalve wijziging van een vergunning heeft en genoodzaakt zou zijn tot het opleggen van een onderzoeksverplichting. Het bevreemdt ons dat de rechtbank hier in de einduitspraak niet meer aandacht aan heeft besteed. Het opleggen van een onderzoeksverplichting aan de vergunninghouder om naar aanleiding van dat onderzoek een ambtshalve wijziging van de vergunning door te voeren, lijkt ons in dit geval in ieder geval niet de juiste handelwijze van het bevoegd gezag zoals hiervoor toegelicht.

10. In de hier besproken uitspraak was het stelsel van de Wabo aan de orde. In de thans vigerende Ow zien wij geen relevante verschillen en menen we dat het door ons uiteengezette toetsingskader onverminderd van belang is. Zie nader onze noot bij ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2418, *M en R* 2023/85.

Anna Collignon & Jane van der Loo

M en R 2024/23

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 18 december 2023, nr. AWB- 22_3563
(De Weert, Peters, De Putter)
m.nt. P.E. Lindhout

(Art. 2.1 Wtw)

AB 2023/247
Omgevingsvergunning in de praktijk 2023/8914
M en R 2023/97
ECLI:NL:RBZWB:2023:4910
ECLI:NL:RBZWB:2023:9149

Ambtshalve herziening en wijziging van de wateronttrekingsvergunning van drinkwaterbedrijf; ten onrechte is

geen rekening gehouden met de effecten van de wateronttrekkingen op de natuurwaarden in het gebied.

In haar tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat verweerder het bestreden besluit in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel en motiveringsbeginsel heeft vastgesteld, omdat verweerder in het kader van de toetsing aan de doelstellingen van artikel 2.1 van de Waterwet niet heeft onderzocht en onvoldoende heeft gemotiveerd of de vastgestelde voorschriften – onder de huidige omstandigheden en niet die van 1959 – zullen leiden tot significante schade aan de natuurwaarden van de waterwinbossen [locatie]. De rechtbank heeft verweerder in de tussenuitspraak in de gelegenheid gesteld om alsnog dat onderzoek uit te voeren of uit te laten voeren (bijvoorbeeld door de Advies Commissie Schade Grondwater of een ander deskundig adviesbureau) en gemotiveerd antwoord te geven op de vraag of de vastgestelde voorschriften onder de huidige omstandigheden zullen leiden tot significante schade aan de natuurwaarden van de waterwinbossen [locatie]. Verweerder heeft die gebreken niet hersteld. De rechtbank zal het bestreden besluit gelet op die gebreken vernietigen.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 18 december 2023 in de zaak tussen

[eiseres], uit [plaats 1], eiseres,
(gemachtigde: [gemachtigde]),
en

het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Zeeland, verweerder,
(gemachtigde: mr. A. Schreijenberg).

Als vergunninghoudster heeft deelgenomen:
[vergunninghoudster], uit [plaats 2].

Inleiding

Voor een weergave van het procesverloop tot aan de tussenuitspraak verwijst de rechtbank naar de inleiding van haar tussenuitspraak van 12 juli 2023.

In de tussenuitspraak heeft de rechtbank verweerder in de gelegenheid gesteld om binnen zes maanden na de dag van verzending van de tussenuitspraak, met inachtneming van wat hierin is overwogen, de geconstateerde gebreken in het bestreden besluit te herstellen.

Verweerder heeft bij brief van 6 oktober 2023 laten weten geen gebruik te zullen maken van de gelegenheid de gebreken te herstellen.

Met toepassing van artikel 8:57, tweede lid, onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de rechtbank een nader onderzoek ter zitting achterwege gelaten en is het onderzoek gesloten.

Beoordeling door de rechtbank

1. Deze uitspraak bouwt voort op de tussenuitspraak. De rechtbank blijft bij al wat zij in de tussenuitspraak heeft overwogen en beslist, tenzij hierna uitdrukkelijk anders wordt overwogen. Het staat de rechtbank niet vrij om terug te komen van zonder voorbehoud gegeven oordelen in de