

van de lijn in haar uitspraak over de Friese ontheffing voor het rapen van kievitseieren (ABRVs 14 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:73, AB 2015/180, m.nt. P. Mendelts, *Men R* 2015/71, m.nt. B. Arentz), waarin het ORNIS-criterium niet toegepast mocht worden indien er voor de betreffende vogelsoort door de jaren heen een dalende trend in de aantallen valt waar te nemen.

Peter Mendelts

## M en R 2020/64

Rechtbank Zeeland-West-Brabant 8 mei 2020, nr. AWB - 18 \_ 8489

(Goorden)

m.nt. A. Collignon

(Art. 2.30, 2.31 lid 1 onder b, art. 2.31 lid 2 onder b Wabo; art. 5.10 Bor)

Omgevingsvergunning in de praktijk 2020/8266

ECLI:NL:RBZWB:2020:2101

### **Actualiseringsplicht: voortzetting jurisprudentie Wm, maar let op nuancering.**

*Volgens de tekst van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer en de daarbij behorende parlementaire stukken heeft een derde-belanghebbende volgens rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling, zie de uitspraak van 10 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG6414) niet de bevoegdheid gekregen om in het algemeen om actualisering van de vergunning te verzoeken. Een dergelijk verzoek van de Afdeling op als een verzoek als bedoeld in artikel 8.23, tweede lid, van de Wet milieubeheer. De artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo verschillen niet wezenlijk van hetgeen voor de inwerkingtreding van de Wabo was bepaald in de artikelen 8.22 en 8.23 van de Wet milieubeheer (oud). De rechtbank ziet hierin dan ook geen aanleiding om van de jurisprudentie met betrekking tot de artikelen 8.22 en 8.23 van de Wet milieubeheer (oud) af te wijken (...)*

*Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 16 maart 2000 ECLI:NL:RVS:2000:BL2227) met betrekking tot de toepassing van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer (oud), vloeit voort dat dit artikel, zoals blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming daarvan, ziet op het actualiseren van de vergunning in verband met technische ontwikkelingen of ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Indien daarvan niet is gebleken kan naar het oordeel van de rechtbank geen toepassing worden gegeven aan de actualiseringsplicht. Bovendien moet het gaan om ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na vergunningverlening. Ontwikkelingen van daarvoor behoren immers al bij de vergunningverlening zelf te zijn betrokken (zie de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245).*

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 8 mei 2020 in de zaak tussen:

[naam eiseres], te [plaatsnaam], eiseres, gemachtigde: mr. R.H.U. Keizer,

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Zeeland, verweerder.

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen:

[naam vergunninghouder], te [plaatsnaam2],

gemachtigde: mr. A.P. Cornelissen.

### **Procesverloop**

In het besluit van 17 januari 2017 (de rechtbank begrijpt “2018”, primair besluit) hebben gedeputeerde staten het verzoek van eiseres om de aan [naam vergunninghouder] (hierna: de scheepswerf) verleende omgevingsvergunning te wijzigen, afgewezen.

In het besluit van 6 november 2018 (bestreden besluit) hebben gedeputeerde staten het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit gegrond verklaard, het primaire besluit herroepen en het verzoek opnieuw afgewezen.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Gedeputeerde staten hebben een verweerschrift ingediend. Het beroep is besproken op de zitting van de rechtbank op 6 maart 2020.

(...)

### **Overwegingen**

#### **1 Feiten en omstandigheden**

Eiseres woont aan de [adres] te [plaatsnaam], op circa 550 meter van de scheepswerf.

Op 30 september 2003 hebben gedeputeerde staten aan de scheepswerf op grond van de Wet milieubeheer een vergunning (thans: omgevingsvergunning) verleend voor het veranderen en het na die verandering in werking hebben van een scheepswerf aan [straat] [nummer] en [nummer2] te [plaatsnaam]. Binnen de inrichting worden onder meer schepen gerepareerd, verbouwd, omgebouwd en afgebouwd en vindt nieuwbouw van schepen plaats. In voorschrift 11 van de vergunning zijn voorschriften ten aanzien van geluid opgenomen. De woning van eiseres is daarin niet vermeld als meetpunt.

Bij besluit van 26 september 2017 hebben gedeputeerde staten aan de scheepswerf een omgevingsvergunning verleend voor het veranderen van de scheepswerf door het plaatsen van twee mobiele geluid gedempte aggregaten en hebben gedeputeerde staten voorschrift 11.1 van de geldende omgevingsvergunning van 30 september 2003 ambtshalve gewijzigd. De woning van eiseres is ook in dat voorschrift niet vermeld als meetpunt.

In april 2017 heeft de scheepswerf een aanzienlijk deel van zijn bedrijfsactiviteiten verplaatst naar het havengebied in Vlissingen-Oost, waarbij ook het grootste van de twee

droogdokken is verplaatst van de locatie in [plaatsnaam] naar Vlissingen-Oost. Het kleinere droogdok is op de locatie in [plaatsnaam] gebleven.

Bij brief van 8 augustus 2017 heeft eiseres gedeputeerde staten verzocht om de aan de scheepswerf verleende omgevingsvergunning te wijzigen, in die zin dat het maximale geluidsniveau voor de nacht daarin wordt verlaagd van 60dB(A) naar 50dB(A) en de woning van eiseres in de voorschriften 11.1 en 11.4 wordt opgenomen als meetpunt.

Bij het primaire besluit hebben gedeputeerde staten het verzoek van eiseres om de aan de scheepswerf verleende omgevingsvergunning te wijzigen, afgewezen. Daarnaast hebben gedeputeerde staten besloten niet tot actualisering van de omgevingsvergunning over te gaan.

Eiseres heeft bezwaar gemaakt tegen het primaire besluit. Zij heeft het bezwaar toegelicht tijdens de hoorzitting van de commissie bezwaar, beroep en klachten van 17 april 2018.

Bij het bestreden besluit hebben gedeputeerde staten het bezwaar van eiseres tegen het primaire besluit gegrond verklaard, het primaire besluit herroepen en het verzoek opnieuw afgewezen.

(...)

### 3 **Beoordeling: actualiseringsplicht**

Gedeputeerde staten hebben besloten niet tot actualisering van de omgevingsvergunning voor de scheepswerf over te gaan. Daaraan hebben gedeputeerde staten – samengevat – ten grondslag gelegd dat in artikel 2.30, eerste lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) geen frequentie voor actualisatie is genoemd, dat er daarnaast geen verandering is op het gebied van technische mogelijkheden of kwaliteit van het milieu, dat er verder geen sprake is van een geval als bedoeld in artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en dat er tot slot ook op grond van de beleidsregels geen aanleiding is voor actualisatie, aangezien de omgevingsvergunning de afgelopen jaren is geactualiseerd door middel van wijzigingen.

Eiseres is in beroep opgekomen tegen het besluit niet tot actualisering over te gaan.

Volgens de tekst van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer en de daarbij behorende parlementaire stukken heeft een derde-belanghebbende volgens rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling, zie de uitspraak van 10 december 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG6414) niet de bevoegdheid gekregen om in het algemeen om actualisering van de vergunning te verzoeken. Een dergelijk verzoek vat de Afdeling op als een verzoek als bedoeld in artikel 8.23, tweede lid, van de Wet milieubeheer. De artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo

verschillen niet wezenlijk van hetgeen voor de inwerking-treding van de Wabo was bepaald in de artikelen 8.22 en 8.23 van de Wet milieubeheer (oud). De rechtbank ziet hierin dan ook geen aanleiding om van de jurisprudentie met betrekking tot de artikelen 8.22 en 8.23 van de Wet milieubeheer (oud) af te wijken.

Dat een derde-belanghebbende in het algemeen niet de bevoegdheid heeft gekregen om om actualisering van de omgevingsvergunning te verzoeken, laat naar het oordeel van de rechtbank onverlet dat nu gedeputeerde staten hebben besloten niet tot actualisering over te gaan, eiseres als belanghebbende daartegen in rechte kan opkomen. Dat betekent dat anders dan gedeputeerde staten ter zitting hebben gesteld, het besluit niet tot actualisering over te gaan behoort tot de omvang van het geding zoals dat aan de rechtbank ter beoordeling voorligt.

Eiseres heeft gesteld dat gedeputeerde staten onvoldoende hebben gemotiveerd waarom geen toepassing is gegeven aan de actualiseringsplicht. Eiseres is er daarbij vanuit gegaan dat gedeputeerde staten sinds de vergunningverlening in 2003 niet meer hebben gezien of de vergunning geactualiseerd moest worden, zodat daarin voldoende aanleiding gelegen was voor gedeputeerde staten om dat nu ambtshalve te doen. Dat geen sprake is van een situatie als genoemd in artikel 5.10 van het Bor maakt dat niet anders, aangezien de daarin opgenomen opsomming niet limitatief is. Gedeputeerde staten hebben daarnaast gehandeld in strijd met artikel 2:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat zij hebben nagelaten informatie te vergaren over technische ontwikkelingen of ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu, aldus eiseres.

Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld een uitspraak van 16 maart 2000 ECLI:NL:RVS:2000:BL2227) met betrekking tot de toepassing van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer (oud), vloeit voort dat dit artikel, zoals blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming daarvan, ziet op het actualiseren van de vergunning in verband met technische ontwikkelingen of ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Indien daarvan niet is gebleken kan naar het oordeel van de rechtbank geen toepassing worden gegeven aan de actualiseringsplicht. Bovendien moet het gaan om ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na vergunningverlening. Ontwikkelingen van daarvoor behoren immers al bij de vergunningverlening zelf te zijn betrokken (zie de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245).

Gedeputeerde staten hebben zich in het bestreden besluit op het standpunt gesteld dat er geen verandering is op het gebied van technische mogelijkheden of de kwaliteit van het milieu. Er zijn geen BBT-conclusies voor scheepswerven. Gedeputeerde staten hebben daarom gekeken naar ontwikkelingen in de branche, maar die zijn er volgens gedeputeerde staten niet. Het geproduceerde geluid in een scheepswerf is van oudsher het geluid van metaal op metaal en ontstaat

bijvoorbeeld bij hameren. De mogelijkheden van metaalbewerking zijn de afgelopen jaren niet veranderd. Het gebruik van een rubberen hamer, zoals ter zitting door gemachtigde is voorgesteld, behoort in geval van metaalbewerking niet tot de mogelijkheden. De scheepswerf heeft dat ter zitting bevestigd.

In het licht hiervan valt naar het oordeel van de rechtbank niet in te zien dat, zoals eiseres heeft gesteld, gedeputeerde staten ter onderbouwing van het standpunt dat er geen verandering is op het gebied van technische mogelijkheden of de kwaliteit van het milieu onvoldoende informatie zou hebben vergaard. Wanneer eiseres meent dat er wel relevante veranderingen zijn op het gebied van technische mogelijkheden of de kwaliteit van het milieu, had het op haar weg gelegen dat nader te onderbouwen. Bij gebrek aan een nadere onderbouwing door eiseres hebben gedeputeerde staten naar het oordeel van de rechtbank kunnen vasthouden aan het standpunt dat er geen relevante verandering is op het gebied van technische mogelijkheden of de kwaliteit van het milieu. Reeds vanwege het ontbreken van relevante verandering op het gebied van technische mogelijkheden of de kwaliteit van het milieu konden gedeputeerde staten naar het oordeel van de rechtbank geen toepassing geven aan de actualiseringsplicht. Gedeputeerde staten hebben daarom terecht besloten niet tot actualisering van de omgevingsvergunning over te gaan.

De overige hiervoor opgenomen stellingen van eiseres, alsmede de verwijzing van eiseres ter zitting naar de Beleidsregels, maken dat niet anders.

#### 4 **Beoordeling: wijzigingsbevoegdheid**

Gedeputeerde staten hebben het verzoek van eiseres om op grond van de wijzigingsbevoegdheid van artikel 2.31 tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo in het belang van de bescherming van het milieu voorschriften aan de omgevingsvergunning te verbinden afgewezen.

Eiseres heeft verzocht om verlaging van het maximale geluidsniveau met 10 dB(A), van 60dB(A) naar 50 dB(A). Ter zitting is namens eiseres gesteld dat haar verzoek daarnaast zo moet worden begrepen dat zij daarin ook heeft gevraagd om verlaging met 10 dB(A) van het langtijdgemiddelde beoordelingsniveau. Dit volgt volgens eiseres uit het feit dat zij ook heeft verzocht om haar woning op te nemen als meetpunt.

Het verzoek van eiseres in de brief van 8 augustus 2017 luidt als volgt:

“Gelet op de door de verplaatsing van de meeste activiteiten van de scheepswerf naar het Sloegebied gewijzigde omstandigheden is het zeer in het belang van het milieu dat de voorschriften bij de vergunning worden aangepast in die zin dat voor de nachtelijke uren het maximaal toegestane geluidsniveau aanmerkelijk

omlaag wordt gebracht. Cliënte acht een verlaging met 10dB(A) passend. (...) Verder wordt uw college gevraagd de vergunning ook te wijzigen door de woning van cliënte voor wat betreft de voorschriften 11.1 en 11.4 op te nemen als toetspunt voor geluid.”

Gelet op het feit dat eiseres specifiek heeft verzocht om aanpassing van het maximaal toegestane geluidsniveau gedurende de nacht, hebben gedeputeerde staten het verzoek van eiseres niet zo hoeven op te vatten dat zij daarmee ook heeft verzocht om verlaging van het langtijdgemiddelde geluidsniveau. Dat eiseres ook heeft verzocht haar woning op te nemen als meetpunt maakt dat niet anders, aangezien een meetpunt alleen bepalend is voor de vraag waar gemeten wordt en los staat van de vraag welke geluidsniveaus ter plaatse mogen worden veroorzaakt.

Gedeputeerde staten hebben aan de weigering om het maximale geluidsniveau in het voorschrift gedurende de nacht met 10dB(A) te verlagen onder meer ten grondslag gelegd dat de verplaatsing van een deel van de werkzaamheden van de scheepswerf niet leidt tot een lagere piekbelasting, aangezien niet de intensiteit van de werkzaamheden, maar de aard daarvan (metaalbewerking) bepalend is voor de piekbelasting. Een wijziging van de vergunningvoorschriften mag daarnaast niet leiden tot het verlaten van de grondslag van de aanvraag. Ter zitting hebben gedeputeerde staten daaraan toegevoegd dat het verlagen van het maximale geluidsniveau met 10dB(A) in dit geval met zich brengt dat de grondslag van de aanvraag wordt verlaten, omdat de scheepswerf sommige van de activiteiten die in 2003 zijn vergund met inachtneming van het verlaagde maximale geluidsniveau niet meer zal kunnen uitvoeren. De scheepswerf heeft dat bevestigd.

Gedeputeerde staten hebben naar het oordeel van de rechtbank terecht opgemerkt dat bij toepassing van de wijzigingsbevoegdheid in het belang van de bescherming van het milieu volgens vaste rechtspraak van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1619) de grondslag van de aanvraag van de vergunning waarop de wijziging ziet niet kan worden verlaten.

Eiseres heeft niet betwist dat de door haar verzochte verlaging van het maximale geluidsniveau van 60dB(A) naar 50 dB(A) leidt tot het verlaten van de grondslag van de aanvraag. Naar het oordeel van de rechtbank hebben gedeputeerde staten reeds daarom terecht besloten om ten aanzien het maximale geluidsniveau geen toepassing te geven aan de wijzigingsbevoegdheid. Verder onderzoek naar de af te wegen belangen, zoals eiseres heeft gesteld, was gelet daarop niet nodig.

Eiseres heeft daarnaast verzocht de vergunningvoorschriften te wijzigen in die zin dat ook haar woning in de voorschriften wordt opgenomen als meetpunt, zodat eiseres in geval van overschrijding van de geluidsnormen kan verzoeken om handhaving.

Gedeputeerde staten kunnen voorschriften op grond van artikel 2.31, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo wijzigen voor zover dit in het belang van de bescherming van het milieu is.

Vast staat dat in de vergunning de geluidsniveaus door de scheepswerf zijn begrensd doordat in de voorschriften meetpunten met grenswaarden zijn opgenomen. Zoals gedeputeerde staten ter zitting hebben toegelicht wijken de grenswaarden die per meetpunt in de vergunning zijn opgenomen weliswaar van elkaar af, maar wordt het uitgangspunt bij het vaststellen van de grenswaarden steeds gevormd door de activiteiten waarvoor aan de scheepswerf een vergunning is verleend. Wanneer de woning van eiseres als meetpunt zou worden opgenomen, zouden ook de daar geldende grenswaarden worden vastgesteld op basis van de activiteiten waarvoor aan de scheepswerf een vergunning is verleend. Het opnemen van de woning als extra meetpunt zou dan ook geen verandering brengen in de aard en omvang van de activiteiten van de scheepswerf, zodat naar het oordeel van de rechtbank niet valt in te zien dat het opnemen van een extra meetpunt in het belang van de bescherming van het milieu is.

Voor zover eiseres heeft aangevoerd dat haar woning ten noordoosten van de scheepswerf als meetpunt moet worden toegevoegd, omdat de bestaande meetpunten vanwege hun ligging ten zuidwesten van de scheepswerf niet voldoen, gaat de rechtbank daaraan voorbij, nu uit de enkele ligging van de bestaande meetpunten niet volgt dat de meetpunten niet zouden voldoen. Gedeputeerde staten hebben ook betwist dat de meetpunten, die op kortere afstand van de scheepswerf liggen dan de woning van eiseres, niet zouden voldoen. Volgens gedeputeerde staten is het voor een betrouwbare meting dan ook niet nodig ook de woning van eiseres als meetpunt op te nemen. Bovendien is het vanwege de afstand van de woning van eiseres tot de scheepswerf volgens gedeputeerde staten lastiger om ter plaatse van de woning van eiseres een betrouwbare meting te kunnen uitvoeren met inachtneming van de Handleiding meten en rekenen industrielawaai. Eiseres heeft dat niet weersproken.

Nu is gesteld, noch gebleken dat het opnemen van de woning van eiseres als meetpunt in het belang van de bescherming van het milieu is, hebben gedeputeerde staten naar het oordeel van de rechtbank terecht geweigerd de vergunningvoorschriften in die zin te wijzigen.

## 5 Conclusie

Het beroep is ongegrond. Er is geen reden voor een proceskostenveroordeling.

(...)

## Noot

1. Bovenstaande uitspraak is van een enkelvoudige kamer van een rechtbank, met geen materiële afwijkingen van vaste jurisprudentielijnen. Normaal biedt dat geen aanleiding voor een noot. In dit geval wil ik wel bij deze uitspraak aanhaken om de jurisprudentielijnen over artikel 2.30 en 2.31 Wabo aan te halen. De overweging van de rechtbank onder paragraaf 3 van deze uitspraak (“*Uit vaste jurisprudentie van de Afdeling (...) met betrekking tot de toepassing van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer (oud)*”) wekt wellicht de indruk dat er nog geen jurisprudentie is van de Afdeling over de toepassing van artikel 2.30 Wabo. Die jurisprudentie is er wel, zoals hierna onder 10. nader toegelicht. Bovendien haalt de rechtbank een jurisprudentielijn van de Afdeling inzake artikel 8.22 Wm aan die naar mijn oordeel wat nuancering behoeft, zoals nader toegelicht onder 6 en verder.

2. Eerst een verdere schets van de situatie. Ook nu de uitspraak is geanonimiseerd (tot de plaatsnaam van de inrichting aan toe) is eenvoudig op te zoeken dat de uitspraak ziet op een scheepswerf in Zeeland waar omwonenden zich al langer tegen verzetten, met name ten aanzien van de geluidsemissies. In 2018 heeft de Afdeling nog een beroep ongegrond verklaard van een appellante (niet de vergunninghouder) tegen een opgelegde last onder dwangsom. Het lijkt erop dat die appellante dezelfde persoon is als de eiseres in de hier geannoteerde uitspraak. De Afdeling overwoog in die uitspraak ten overvloede dat appellante op grond van 2.31 Wabo bij het college een verzoek tot wijziging van de vergunningvoorschriften in het belang van de bescherming van het milieu kan indienen. Appellante was zich al bewust van die mogelijkheid, want ter zitting werd al aangegeven dat een dergelijk verzoek was gedaan. De perikelen rondom de inrichting houden het college en de overige betrokkenen, kortom, al enige tijd bezig. Het college lijkt overigens ook – ongetwijfeld met de beste bedoelingen – extra beroepsgronden van eiseres te hebben uitgelokt, zoals hierna onder 7 toegelicht.

3. Hoewel de juridische instrumenten voor iedereen ter beschikking staan en behoudens evident misbruik (zie de noot van Barkhuysen en Al Khatib in *JG* 2015/3 bij ECLI:NL:RVS:2014:4129) ook moeten staan, valt mij in dit soort situaties – ik spreek nu in het algemeen over verzet van omwonenden tegen een al bestaande inrichting; ik ben niet bekend met de specifieke situatie rondom de besproken scheepswerf – op dat er nauwelijks een uitweg lijkt te zijn. Omwonenden verzoeken om wijzigingen, handhaving of komen op tegen verleende vergunningen, het bevoegd gezag komt niet tegemoet aan de wensen van de omwonenden en zien daar juridisch vaak ook geen mogelijkheden toe, want de vergunninghouder zal zich vaak ook terecht op het standpunt stellen dat er geen reden is om de toegestane activiteiten te wijzigen of te staken. En als er wijzigingen zijn – in de hier geannoteerde uitspraak blijkt dat ‘een aanzienlijk deel’ van de bedrijfsactiviteiten is verplaatst – is dat vaak toch onvoldoende voor de omwonenden en wordt het verzet niet gestaakt. Werk voor advocaten of andere

betrokken juristen (of mediators) dus. Maar niet goed voor de gemoedstoestand van de overige betrokkenen.

4. Afijn, terug naar de Wabo. Artikel 2.30 lid 1 Wabo verplicht het bevoegd gezag om regelmatig te bezien of de vergunningvoorschriften 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'. De vaststelling van nieuwe BBT-conclusies zijn in ieder geval een ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden. In artikel 5.10 Bor (waarvoor artikel 2.30 lid 2 Wabo de grondslag geeft) is nader uitgewerkt hoe de actualisatieplicht vorm moet worden gegeven.

5. Artikel 2.30 Wabo houdt vervolgens niet een wijzigingsplicht in, als uit onderzoek volgt dat actualisatie is aangewezen. Dat staat in artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo. De overige onderdelen van artikel 2.31 lid 1 Wabo zien op andere situaties waarbij er een wijzigingsplicht bestaat. Lid 2 van artikel 2.31 Wabo ziet op een wijzigingsbevoegdheid.

6. Het oude artikel 8.22 Wm zag wel op zowel een actualiseringsplicht als een daaropvolgende wijzigingsplicht. De rechtbank overweegt dat de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo niet wezenlijk verschillen van de artikelen 8.22 en 8.23 van de Wm (oud). De rechtbank ziet hierin dan ook geen aanleiding om van de jurisprudentie met betrekking tot de artikelen 8.22 en 8.23 Wm (oud) af te wijken. Ik kan die redenering in het algemeen volgen, en ook de wetgever heeft uitdrukkelijk aangegeven dat "*niet beoogd [is] om wijziging te brengen in de inhoud of toepassing van de actualiseringsplicht*" (Kamerstukken II 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 116). Ik heb overigens geen uitspraak van de Afdeling gezien waarin uitdrukkelijk deze voortzetting van de jurisprudentielijn onder de Wet milieubeheer is opgenomen. Voor de volledigheid merk ik wel op dat de actualisatieplicht van artikel 8.22 lid 1 Wm naar artikel 2.30 lid 1 Wabo is verhuisd, maar de wijzigingsplicht is van artikel 8.22 lid 2 Wm naar artikel 2.31 lid 1 onder b gegaan. De algemene wijzigingsbevoegdheid van artikel 8.23 Wm staat nu in artikel 2.31 lid 2 Wabo. Verder is er een belangrijke wetswijziging door de toevoeging van artikel 2.31a Wabo. Op grond van dit artikel mag de grondslag van de aanvraag worden verlaten bij toepassing van de wijzigingsplicht in artikel 2.30 lid 1 onder b Wabo. De jurisprudentie zoals gevormd onder de Wm dat de grondslag van de aanvraag niet mag worden verlaten bij wijziging van de vergunning op grond van artikel 8.22 Wm (thans artikel 2.30 lid 1 onder b Wabo) vindt dus geen toepassing meer. Dat betekent overigens niet dat een wijziging een impliciete weigering van de vergunning mag inhouden: ook de gewijzigde voorschriften moeten wel naleefbaar zijn. Onder de huidige teksten van de Omgevingswet (beoogde inwerkingtreding: 1 januari 2022) blijft dit systeem gehandhaafd. Door het kunnen verlaten van de grondslag van de aanvraag verdient de stelling dat de oude jurisprudentie van de artikelen 8.22 en 8.23 Wm ongewijzigd kan worden voortgezet, nuancering.

7. Een andere nuancering ziet op de door de rechtbank aangehaalde uitspraak over artikel 8.22 Wm (ECLI:NL:RVS:2008:BG6414) waarin staat:

"Volgens de tekst van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer en de daarbij behorende parlementaire stukken heeft een derde-belanghebbende niet de bevoegdheid gekregen om in het algemeen om actualisering van de vergunning te verzoeken. Een dergelijk verzoek vat de Afdeling op als een verzoek als bedoeld in artikel 8.23, tweede lid, van de Wet milieubeheer."

De crux zit hier volgens mij in de zinsnede '*om in het algemeen om actualisering van de vergunning te verzoeken*'. Dat volgt ook uit de wetsgeschiedenis behorende bij artikel 8.22 Wm, nu daarin staat:

"Wat de positie van derden belanghebbenden betreft: het is niet zo dat deze in het voorstel expliciet de bevoegdheid hebben gekregen, geheel in het algemeen om «aanscherping van de vergunning» te vragen. Wel kunnen derden-belanghebbenden, indien zij menen dat de vergunning op een bepaald punt moet worden gewijzigd, op grond van artikel 27, tweede lid, [AC: 8.24 lid 2 Wm] het bevoegd gezag verzoeken de vergunning in het belang van de bescherming van het milieu te wijzigen." (Kamerstukken II 1990/91, 21 087, nr. 13).

Omdat er procedureel geen verschil bestond tussen de toepassing van artikel 8.22 en 8.23 Wm zag de Afdeling geen aanleiding tot vernietiging van een besluit als de verkeerde grondslag was gebruikt. In de praktijk werd een wijziging door het bevoegd gezag dan ook vaak gebaseerd op beide artikelen.

8. Het gaat naar mijn oordeel echter te ver om in die hiervoor genoemde jurisprudentie en wetsgeschiedenis te lezen dat een derde-belanghebbende nooit een verzoek om wijziging ex artikel 8.22 Wm, thans artikel 2.30 lid 1 onder b Wabo, kan doen. De rechtbank lijkt dat in de hier geannoteerde uitspraak wel te suggereren. Als een derde-belanghebbende met een concreet gemotiveerd verzoek komt voor toepassing van actualisatie vanwege de in deze artikelen genoemde ontwikkelingen op het gebied van techniek of de kwaliteit van het milieu, lijkt het me lastig om dit verzoek te allen tijde te zien als een verzoek ex artikel 2.31 lid 2 onder b Wabo (het oude artikel 8.23 Wm). Zo overwoog de Afdeling in een uitspraak uit 2010:

"Het bestreden besluit is gebaseerd op de artikelen 8.1, 8.23 en 8.24 van de Wet milieubeheer. Het bevoegd gezag is niet gehouden in een besluit op grond van deze artikelen toepassing te geven aan de actualisatieplicht van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer. Voor zover [appellante] en anderen zich op het standpunt stellen dat het college aan de actualisatieplicht van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer toepassing dient te geven, kunnen zij daartoe een verzoek bij het college indienen." (ABRVs 1 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO5751).

Dat wekt de indruk dat derden wel een verzoek op basis van de actualiseringsplicht kunnen indienen. De

wetsgeschiedenis van de Wabo geeft ook aanleiding voor deze visie, nu daarin voor het huidige artikel 2.31 Wabo is toegelicht:

“In dit artikel is niet, zoals bijvoorbeeld in artikel 8.23, tweede lid, van de Wm, een bepaling opgenomen die belanghebbenden uitdrukkelijk de bevoegdheid geeft om wijziging van een vergunning te vragen. Dat is niet meer nodig: artikel 1:3, derde lid, van de Awb definieert «aanvraag» als een verzoek van een belanghebbende om een besluit te nemen. Een verzoek van een belanghebbende om de aan een vergunning verbonden voorschriften aan te vullen, in te trekken of anderszins te wijzigen, is dus een aanvraag in de zin van de Awb.”

Let wel: het bevoegd gezag heeft vervolgens wel, indien wordt besloten tot toepassing, een zekere beoordelingsruimte bij de vaststelling van wat nodig is ter bescherming van het milieu (ABRvS 1 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV0958).

9. In de onderhavige uitspraak was geen verzoek op grond van artikel 2.31 lid 1 Wabo ingediend, zo blijkt uit de beschrijving van het procesverloop. Het college heeft echter in het besluit tot afwijzing van het wijzigingsverzoek ook (daarnaast) ‘besloten niet tot actualisering van de omgevingsvergunning over te gaan’. De pijlen van eiseres richten zich in bezwaar en beroep dan ook tegen dit besluitonderdeel, waardoor de rechtbank zich alsnog uitlaat over de juistheid van het besluit van het college gelet op de actualiseringsplicht in de artikelen 2.30 en 2.31 lid 1 Wabo. De rechtbank geeft ter rechtvaardiging expliciet weer dat het feit dat derden niet in het algemeen de bevoegdheid hebben gekregen om om actualisering van de omgevingsvergunning te verzoeken, onverlet laat dat tegen een besluit over actualisering wel beroep open staat voor derde belanghebbenden. Ook hierover heb ik geen expliciete overweging van de Afdeling gevonden, maar de inhoud van de jurisprudentie onder de Wabo laat zien dat de Afdeling ook dit oordeel is toegedaan. Ik wijs op ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245, *M en R* 2016/143, m.nt. ondergetekende en Vos en ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423, waarin de Afdeling ingaat op de beroepsgronden van appellanten niet-zijnde vergunninghouder over de actualisatieplicht. Dat strookt ook met de nuancering die ik hiervoor onder 8. heb weergegeven, namelijk dat derden niet een algemeen verzoek kunnen doen, maar dat het niet is uitgesloten dat derde-belanghebbenden zich kunnen beroepen op artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo.

10. De Afdeling heeft zich wel expliciet uitgelaten over de materiële beoordeling van het wel of niet toepassen van de actualiseringsplicht onder de Wabo. De verwijzing van de rechtbank naar een Wm-uitspraak uit 2000 is in zoverre achterhaald, hoewel de Afdeling onder de Wabo niet afwijkt van die jurisprudentielijn. Ik wijs op:

- ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:108:

“Een nieuw inzicht over de effectiviteit van een bepaalde techniek is niet aan te merken als een technische

ontwikkeling in de zin van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo. Met het gewijzigde inzicht verandert de techniek immers niet. De nieuwe inzichten over de geurreductie van luchtwassers hebben ook niet geleid tot de ontwikkeling van nieuwe technieken om geur vanuit dierenverblijven te reduceren. Zoals de rechtbank heeft overwogen, wordt het vergunde stalsysteem ten tijde van het besluit van 1 november 2018 nog steeds beschouwd als de beste beschikbare techniek om de geurhinder te beperken.”

- ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3247:

“De Afdeling stelt vast dat de onderzoeks- en actualiseringsplicht, neergelegd in onder meer de artikelen 2.30, eerste lid, en 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo, het college ertoe verplicht 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.”

- ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423:

“Artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo bevat een actualiseringsplicht voor het bevoegd gezag indien uit het in artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo bedoelde onderzoek is gebleken dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften niet meer toereikend zijn. Niet in geschil is dat in dit geval geen sprake is van een ontwikkeling op het gebied van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, omdat het vergunde stalsysteem nog steeds een best beschikbare techniek is. Het college heeft aan zijn besluit ten grondslag gelegd dat de negatieve ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu hem ertoe noopt om de geuremissie van de inrichting verder te beperken. Niet in geschil is dat de inrichting in werking is conform de geldende omgevingsvergunning. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, impliceert de enkele omstandigheid dat er veel klachten zijn over de geuruitstoot van de inrichting niet dat sprake is van een negatieve ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu. Dat de werkelijke geurbelasting van de inrichting hoger zou zijn dan de aan de verleende omgevingsvergunning ten grondslag liggende berekende geurbelasting, leidt evenmin tot dat oordeel. (...) Uit deze overweging kan niet worden afgeleid dat de rechtbank met de laatste zin heeft beoogd te oordelen dat aan een vergunning verbonden voorschriften met toepassing van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo dienen te worden gewijzigd in alle gevallen waarin het in werking hebben van een inrichting ten gevolge van een nieuwe omstandigheid tot negatieve gevolgen voor het milieu leidt. De overweging van de rechtbank laat onverlet dat het bestuursorgaan in een concreet geval zal dienen te beoordelen of de zich voordoende negatieve gevolgen voor het milieu moeten worden aangemerkt

als een negatieve ‘ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu’ als bedoeld in artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo.”

- ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245 (eerder aangehaald):

“De zogenoemde onderzoeks- en actualiseringsplicht van de Wabo in de artikelen 2.30, eerste lid, 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, en 2.33, eerste lid, aanhef en onder b, verplicht het college de voorschriften van een vergunning te wijzigen dan wel de vergunning in te trekken indien technische ontwikkelingen of ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu daartoe aanleiding geven. Zoals de rechtbank terecht heeft geconcludeerd, gaat het hierbij om ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan na vergunningverlening. Ontwikkelingen van daarvoor behoren immers al bij de vergunningverlening zelf te zijn betrokken. Indien een belanghebbende van mening is dat dit op onjuiste wijze is gebeurd, kan hij daar in de procedure over de vergunningverlening gronden over aanvoeren.”

11. Naast de actualiseringsplicht bespreekt de rechtbank ook de mogelijkheid tot wijziging van de vergunning op grond van artikel 2.31 lid 2 Wabo. De Afdeling heeft zich in de door de rechtbank aangehaalde uitspraak uit 2014 uitdrukkelijk uitgelaten dat de jurisprudentielijn onder de Wm wordt voortgezet: een wijziging op grond van artikel 2.31 lid 2 Wabo mag de grondslag van de aanvraag niet verlaten (ABRvS 7 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1619, en later herhaald ABRvS 10 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3354, *Men R* 2014/145, m.nt. Nijmeijer).

12. Wat volgt nu uit het voorgaande? Veel van de jurisprudentie gevormd onder de artikelen 8.22 en 8.23 Wm vinden ook toepassing onder de Wabo, en gelet op de voortzetting van de systematiek mijns inziens ook onder de Omgevingswet. Het in de Wabo ingevoerde artikel 2.31a op grond waarvan bij toepassing van de actualiseringsplicht de grondslag van de aanvraag mag worden verlaten, zorgt echter voor een belangrijke wijziging. Die wijziging ziet alleen op de toepassing van artikel 2.30 lid 1 onder b Wabo, dus in verband met technische ontwikkelingen of ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Het lijkt me daarbij niet uitgesloten dat derden hier om kunnen verzoeken, als dit met een bepaalde mate van concreetheid wordt gedaan. Het zou voor de praktijk goed zijn als de Afdeling hierover helderheid verschaft.

*Anna Collignon*