

kan teweegbrengen of het bereiken van een goede toestand van het oppervlaktewater respectievelijk een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water op het volgens die richtlijn relevante tijdstip in gevaar brengt.

6.3. Het dagelijks bestuur heeft in de motivering van het besluit tot verlening van de gevraagde watervergunning aangegeven dat lozing van afvalwater van een mestverwerkingsinstallatie op oppervlaktewater op grond van toepasselijk beleid alleen mogelijk is als er een keten van zuiveringsstappen wordt doorlopen. Volgens hem wordt met de aaneenschakeling van de in de aanvraag genoemde zuiveringstechnieken voldoende rendement behaald en wordt de beste beschikbare techniek toegepast. De Brabantse Milieufederatie heeft dit niet betwist.

6.4. Het dagelijks bestuur heeft de gevolgen van het lozen van het resterende water getoetst aan de hand van het "Handboek immissietoets 2016" van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (hierna: het Handboek). Op blz. 11 van dit Handboek staat dat het Handboek invulling geeft aan de bescherming en verbetering van de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, door te bepalen of de belasting die een puntlozing veroorzaakt in lijn is met de maximaal toelaatbare hoeveelheid extra belasting op het oppervlaktewater. Daarmee wordt tevens invulling gegeven aan de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn Water. Op blz. 12 van dat Handboek staat over nieuwe lozingen dat met de immissietoets puntlozingen lokaal worden getoetst op de rand van de mengzone en dat de concentratie daar de geldende milieukwaliteitseisen (MKE's), waarmee maximaal aanvaardbare concentraties zijn uitgedrukt, niet mag overschrijden. Dit betekent dat een lozing in de praktijk ook nooit tot een overschrijding van de MKE op het monitoringpunt kan leiden.

Deze situatie is hier volgens het dagelijks bestuur aan de orde. De stikstofconcentratie op de rand van de mengzone bedraagt volgens het dagelijks bestuur 2,876 mg/l en is daarmee hoger dan de stikstofconcentratie van het te lozen water, die is bepaald op 2,5 mg/l.

6.5. De Afdeling ziet in hetgeen de Brabantse Milieufederatie betoogt geen aanleiding om te twijfelen aan de juistheid van het standpunt van het dagelijks bestuur. Nu in artikel 3 van de vergunningvoorschriften is vastgelegd dat de stikstofconcentratie van het te lozen water niet hoger dan 2,5 mg/l mag zijn, terwijl de stikstofconcentratie van het ontvangende oppervlaktewater hoger is, zal de kwaliteit van het water in de Keunensloop door de gevraagde lozing in zoverre niet verslechteren. Voorts staat in het ecologisch onderzoek dat stikstof in het terrestisch en limnologisch systeem in overvloed aanwezig is en dat een vrijwel ongelimiteerde opname vanuit de lucht mogelijk is. De overschrijding van de door het waterschap gestelde stikstofnorm van 2 mg/l wordt daarom van minder belang geacht.

Gelet hierop valt niet in te zien dat het dagelijks bestuur wat betreft de stikstofconcentratie van het te lozen water aanvullende maatregelen had moeten verlangen. De Brabantse Milieufederatie heeft niet aannemelijk gemaakt dat

de verlening van de watervergunning met gebruikmaking van het Handboek in zoverre op gespannen voet staat met de in het Wezer-arrest genoemde doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Deze leidt niet tot een achteruitgang van de toestand van het ontvangende oppervlaktewater en er bestaat geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de toegestane stikstofconcentratie zodanig hoog is, dat een goede toestand van het oppervlaktewater of een goed ecologisch potentieel en een goede chemische toestand van dat water hierdoor in gevaar komt.

6.6. Wat betreft de concentraties van niet genormeerde stoffen heeft het dagelijks bestuur in het verweerschrift toegelicht dat toetsing aan niet genormeerde stoffen niet heeft plaatsgevonden. Het wijst erop dat hierover in het door de Brabantse Milieufederatie aangehaalde rapport "Voor zover het instrumentarium reikt" staat dat van de techniek van omgekeerde osmose beperkte aantallen monitoren bekend zijn, waarin de desbetreffende parameters niet meer aanwezig waren in te lozen afvalwater, of in zeer lage concentraties die niet relevant zijn voor ecologie of gebruiksfuncties van het afvalwater ontvangend oppervlaktewater.

Nu de aanvraag betrekking heeft op afvalwater dat na omgekeerde osmose resteert, biedt het bedoelde rapport geen grond voor het oordeel dat het dagelijks bestuur in de mogelijke aanwezigheid van niet genormeerde stoffen in het te lozen water niettemin aanleiding had moeten vinden om nadere maatregelen te verlangen. Ook in zoverre biedt hetgeen de Brabantse Milieufederatie heeft aangevoerd geen aanknopingspunt voor het oordeel dat de verlening van de watervergunning niettemin op gespannen voet staat met de in het Wezer-arrest genoemde doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.

Het betoog faalt.

(...)

*Zie de annotatie onder MenR 2020/45.*

## *M en R 2020/45*

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
12 februari 2020, nr. 201804130/1/A1  
(Scholten-Hinloopen, Hoogvliet, Drop)  
m.nt. A. Collignon

(art. 1.1 en 5.2 Wabo; art. 3.3. Bor; bijlage I RIE)

Milieurecht Totaal 2020/7101  
ECLI:NL:RVS:2020:441

**IPPC-installatie of niet; feitelijke situatie ten tijde van handhavingsbesluit bepalend voor de vraag wie tot handhaving bevoegd is.**

Tussen partijen is niet in geschil dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de mest die [appellante] inneemt, moet worden aangemerkt als een afvalstof en dat de inrichting van [appellante] valt onder (onder meer) categorie 28.4, aanhef en onder a en onder 6o van bijlage I van het Bor. Gelet op artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bor, gelezen in samenhang met artikel 5.2, eerste lid, aanhef en onder a van de Wabo, is het college het bevoegde orgaan om handhavend op te treden, indien tot deze inrichting een IPPC-installatie behoort. Hierbij is de feitelijke situatie ten tijde van het handhavingsbesluit bepalend. Ter voorlichting merkt de Afdeling op dat dit anders is in de zaak met nummer 201804135/1/A1 waarin heden eveneens uitspraak wordt gedaan. Daarin is een door het dagelijks bestuur van het waterschap Dommel aan [appellante] verleende watervergunning aan de orde. In die zaak is niet de feitelijke situatie, maar het bewerkingsproces zoals omschreven in de vergunningaanvraag bepalend voor het antwoord op de vraag of tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie behoort. (...)

Vaststaat dat als in het geval van [appellante] nuttige toepassing of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering als bedoeld onder b aan de orde is, geen sprake is van een IPPC-installatie, omdat bij [appellante] geen van de onder b genoemde vormen van behandeling plaatsvindt. Fysisch-chemische behandeling is onder b niet vermeld. Indien daarentegen moet worden geconcludeerd dat in het geval van [appellante] verwijdering als bedoeld onder a aan de orde is, dient vervolgens te worden bezien of de mest bij [appellante] een fysisch-chemische behandeling als bedoeld onder a en ii ondergaat. Daarbij is verder van belang dat vaststaat dat geen van de overige onder a genoemde vormen van behandeling plaatsvindt. Moet worden uitgegaan van een fysisch-chemische behandeling, dan is sprake is van een IPPC-installatie, nu vaststaat dat de capaciteit bij [appellante] meer dan 50 ton per dag bedraagt.

Uitspraak op het hoger beroep van:  
[appellante], gevestigd te [plaats],  
tegen de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 6 april 2018 in zaak nr. 17/914 in het geding tussen:  
[appellante]  
en  
het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant.

## Procesverloop

Bij besluit van 30 juni 2016 heeft het college [appellante] een last onder dwangsom opgelegd, strekkende tot het beëindigen en beëindigd houden van verschillende overtredingen van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, en artikel 2.3, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

Bij besluit van 31 januari 2017 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit van 30 juni 2016, onder verbetering van de motivering ten aanzien van de begunstigingstermijn, in stand gelaten.

Bij uitspraak van 6 april 2018 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

(...)

## Overwegingen

### Wettelijk kader

1. Het wettelijk kader is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak.

### Inleiding

2. [appellante] exploiteert een mestdistributie-, transport- en loonbedrijf aan de [locatie] te [plaats]. Op 1 maart 2010 heeft het college van burgemeester en wethouders aan [appellante] een revisievergunning onder voorschriften op grond van de Wet milieubeheer verleend. Tijdens verschillende controles tussen 14 maart 2016 en 17 juni 2016 hebben toezichthouders geconstateerd dat de inrichting van [appellante] in afwijking van de revisievergunning in werking was. Onder meer bedroeg de hoeveelheid mest die was ingenomen en verwerkt in 2015 86.050 ton en in 2016, tot aan de controle op 17 juni 2016, 55.771 ton, terwijl op grond van vergunningvoorschrift 11.1.1 niet meer dan 25.000 ton mest per jaar mag worden ingenomen. Verder vond in afwijking van de revisievergunning hygiënisatie van de dikke mestfractie plaats door toevoeging van ongebluste kalk. Ook waren twee mestsilo's in afwijking van vergunningvoorschrift 10.1.2 niet afgedekt.

Naar aanleiding van deze constatering heeft het college dwangsommen opgelegd van:

- € 30,00 per ton mest die de vergunde hoeveelheid op jaarbasis als bedoeld in voorschrift 11.1.1 overschrijdt, met een maximum van € 1.500.000,00;
- € 3.000,00 per week dat sprake is van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder e, van de Wabo, doordat de dikke mestfractie, afkomstig van de zeefbandpers wordt gehygiëniseerd, met een maximum van € 30.000,00;
- € 2.500,00 per week dat sprake is van overtreding van voorschrift 10.1.2, doordat de mestsilo's niet zijn afgedekt overeenkomstig bouwtechnische richtlijnen, met een maximum van € 25.000,00.

De rechtbank heeft overwogen dat de inrichting van [appellante] mede onder categorie 28.4 van onderdeel C van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) valt, nu de mest die [appellante] inneemt een afvalstof is. Nu verder binnen de inrichting van [appellante] behandeling van de mest plaatsvindt die als fysisch-chemische behandeling als bedoeld in categorie 5.3, onder a, van bijlage I van Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (PbEU L 334)" (hierna: de RIE) moet worden aangemerkt,

is volgens de rechtbank sprake van een IPPC-installatie als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bor. Op grond hiervan heeft de rechtbank overwogen dat het college het bevoegde orgaan was om handhavend op te treden. De rechtbank heeft verder overwogen dat het college in redelijkheid gebruik kon maken van die bevoegdheid. De rechtbank heeft overwogen dat ten tijde van het bestreden besluit geen concreet zicht op legalisatie bestond en dat handhavend optreden niet onevenredig was. Verder heeft het college volgens de rechtbank een redelijke begunstigingstermijn aan het handhavingsbesluit verbonden.

[appellante] kan zich niet met de uitspraak van de rechtbank verenigen.

### **Bevoegdheid, IPPC-installatie**

3. [appellante] betoogt dat de rechtbank ten onrechte tot de conclusie is gekomen dat het college bevoegd is om handhavend op te treden. Die bevoegdheid ligt volgens haar bij het college van burgemeester en wethouders. Volgens haar heeft de rechtbank miskend dat tot haar inrichting geen IPPC-installatie als bedoeld in artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bor behoort. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1878) voert zij aan dat de rechtbank de toevoeging van polymeer (vlokmiddel) aan de mest ten behoeve van de scheiding van de mest in dunne fractie en dikke fractie, en het hygiëniseringsproces van de dikke fractie, ten onrechte heeft aangemerkt als fysisch-chemische behandelingen als bedoeld in categorie 5.3, onder a, van bijlage I van de RIE.

3.1. Tussen partijen is niet in geschil dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat de mest die [appellante] inneemt, moet worden aangemerkt als een afvalstof en dat de inrichting van [appellante] valt onder (onder meer) categorie 28.4, aanhef en onder a en onder 60 van bijlage I van het Bor. Gelet op artikel 3.3, eerste lid, aanhef en onder b, van het Bor, gelezen in samenhang met artikel 5.2, eerste lid, aanhef en onder a van de Wabo, is het college het bevoegde orgaan om handhavend op te treden, indien tot deze inrichting een IPPC-installatie behoort. Hierbij is de feitelijke situatie ten tijde van het handhavingsbesluit bepalend. Ter voorlichting merkt de Afdeling op dat dit anders is in de zaak met nummer 201804135/1/A1 waarin heden eveneens uitspraak wordt gedaan. Daarin is een door het dagelijks bestuur van het waterschap Dommel aan [appellante] verleende watervergunning aan de orde. In die zaak is niet de feitelijke situatie, maar het bewerkingsproces zoals omschreven in de vergunningaanvraag bepalend voor het antwoord op de vraag of tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie behoort.

3.2. De omschrijving van het begrip "IPPC-installatie" in artikel 1.1 van de Wabo bevat een verwijzing naar bijlage I van de RIE. Onbetwist is dat de mest die [appellante] inneemt valt onder ongevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in categorie 5.3 van die bijlage. In deze categorie wordt een onderscheid gemaakt tussen verwijdering van deze ongevaarlijke afvalstoffen (onder a) en nuttige toepassing of een

combinatie van nuttige toepassing en verwijdering (onder b). Onder beide onderdelen is een minimale capaciteit en een opsomming van specifieke behandelingen opgenomen die bepalen of sprake is van een IPPC-installatie.

Vaststaat dat als in het geval van [appellante] nuttige toepassing of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering als bedoeld onder b aan de orde is, geen sprake is van een IPPC-installatie, omdat bij [appellante] geen van de onder b genoemde vormen van behandeling plaatsvindt. Fysisch-chemische behandeling is onder b niet vermeld. Indien daarentegen moet worden geconcludeerd dat in het geval van [appellante] verwijdering als bedoeld onder a aan de orde is, dient vervolgens te worden bezien of de mest bij [appellante] een fysisch-chemische behandeling als bedoeld onder a en ii ondergaat. Daarbij is verder van belang dat vaststaat dat geen van de overige onder a genoemde vormen van behandeling plaatsvindt. Moet worden uitgegaan van een fysisch-chemische behandeling, dan is sprake is van een IPPC-installatie, nu vaststaat dat de capaciteit bij [appellante] meer dan 50 ton per dag bedraagt.

3.3. De begrippen "verwijdering" en "nuttige toepassing" zijn in de RIE zelf niet omschreven.

Uit artikel 3 van Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008 L 312; hierna: de Kaderrichtlijn afvalstoffen) volgt dat sprake is van nuttige toepassing bij elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen. Van verwijdering is sprake bij iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen.

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) heeft in het arrest van 27 februari 2002 in de zaak C-6/00 (Abfall Service AG; ECLI:EU:C:2002:121), punt 69, voor recht verklaard dat een nuttige toepassing in wezen wordt gekenmerkt door het feit dat het belangrijkste doel ervan inhoudt, dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd. Uit het arrest van 28 juli 2016 in de zaak C-147/15 (Bari-Mastrodonato, ECLI:EU:C:2016:606), punten 37 en 38, volgt dat de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen in 2008 hierin geen verandering heeft gebracht. Verder volgt uit het arrest van het Hof van 13 februari 2003 in de zaak C-458/00 (Commissie-Luxemburg; ECLI:EU:C:2003:94), punt 43, waarnaar in het eerder genoemde arrest van 28 juli

2016 is verwezen, dat het behoud van natuurlijke hulpbronnen dus het belangrijkste doel moet zijn van de nuttige toepassing. Omgekeerd kan, wanneer het behoud van grondstoffen slechts een neveneffect is van een handeling die voornamelijk strekt tot verwijdering van de afvalstoffen, dit niet afdoen aan de kwalificatie van deze handeling als verwijderingshandeling.

3.4. Ter zitting heeft [appellante] zich op het standpunt gesteld dat het hygiëniseren van de mest zoals dat plaatsvond ten tijde van het handhavingsbesluit, gebeurde met het oog op de afzet van de gehygiëniseerde mest als kunstmestvervanger in Frankrijk. Na de zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en [appellante] verzocht haar standpunt dat sprake is van nuttige toepassing nader toe te lichten en met stukken te onderbouwen. [appellante] is daarbij verzocht om inzichtelijk te maken of voor de in haar inrichting gehygiëniseerde mest een markt is of vraag bestaat, met welk doel en hoe de gehygiëniseerde mest na afzet in Frankrijk werd toegepast, en of de bewerking in haar inrichting erop was gericht dat de gehygiëniseerde mest met het oog op die toepassing aan zekere specificaties voldeed.

In reactie op dit verzoek heeft [appellante] naar voren gebracht dat de gehygiëniseerde mest in Frankrijk in de landbouw werd toegepast. Volgens [appellante] blijkt uit door haar bij de inlichtingen overgelegde facturen van andere verkopers van gehygiëniseerde mest dat deze een financiële waarde vertegenwoordigt. [appellante] stelt dat de bewerking in de inrichting erop was gericht dat de af te zetten gehygiëniseerde mest aan zekere specificaties voldeed. Hierbij heeft [appellante] verwezen naar het overgelegde, door haarzelf opgestelde rapport “[appellante] mestverwaarding”, waarin is beschreven dat het door [appellante] voorgestelde verwaardingsprocédé voorziet in een volledige recyclage van mest tot de eindproducten water, gas, elektriciteit, charcoal en pure ammoniak.

3.5. De Afdeling overweegt dat vaststaat niet is gebleken dat de gehygiëniseerde mest de inrichting van [appellante] verliet als een voltooid eindproduct dat werd verkocht ten behoeve van rechtstreekse toepassing, zoals bijvoorbeeld het geval is bij mestkorrels. Verder heeft [appellante], door slechts facturen van andere verkopers van gehygiëniseerde mest aan afnemers in Frankrijk over te leggen, niet aannemelijk gemaakt dat ook zij de gehygiëniseerde mest verkocht aan afnemers in Frankrijk en dat deze gehygiëniseerde mest daadwerkelijk - al dan niet na verdere bewerking elders - werd toegepast als kunstmestvervanger. Evenmin heeft zij aannemelijk gemaakt dat de bewerking van de mest in haar inrichting erop was gericht dat de gehygiëniseerde mest aan zekere specificaties voldeed met het oog op het toepassen als kunstmestvervanger. Aan het door haar overgelegde (ongedateerde) rapport “[appellante] mestverwaarding” komt in dit verband geen betekenis toe, nu dat slechts een beschrijving van een voorgesteld bewerkingsproces bevat. De Afdeling ziet geen aanknopingspunt om aan te nemen dat deze beschrijving overeenkomt met de bewerking zoals die ten tijde van het handhavingsbesluit

feitelijk plaatsvond. De Afdeling ontleent onder meer aan het in beroep door de Stichting Advisering Bestuursrechtpraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) uitgebrachte deskundigenverslag van 7 november 2017 dat de voor dit bewerkingsproces benodigde installatie op dat moment nog niet gerealiseerd was. [appellante] heeft zich hiertegen in haar reactie op het deskundigenverslag in beroep ook niet verzet. Gelet hierop ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat het college ten tijde van het nemen van het handhavingsbesluit, bij het bepalen of het bevoegd was om handhavend op te treden, ervan had moeten uitgaan dat de hygiënisatie van de mest als voornaamste resultaat had dat het werd klaargemaakt voor een gebruik als kunstmestvervanger, en daarom als een handeling van nuttige toepassing had te gelden. Het college mocht uitgaan van verwijdering als bedoeld in categorie 5.3, onder a, van bijlage I van de RIE.

3.6. Vervolgens dient beoordeeld te worden of binnen de inrichting van [appellante] sprake was van een fysisch-chemische behandeling van de mest als bedoeld in categorie 5.3, onder a en ii, van bijlage I van die RIE.

3.7. De RIE en de Kaderrichtlijn afvalstoffen bevatten geen omschrijving van het begrip “fysisch-chemische behandeling”. Wel kan voor de uitleg van dit begrip aansluiting worden gezocht bij bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Daarin is onder D 9 als verwijderingshandeling opgenomen:

“fysisch-chemische behandeling op een niet elders in deze bijlage aangegeven wijze waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd op een van de onder D 1 tot en met D 12 vermelde methoden (bv. verdampen, drogen, calcineren, enz.)”.

3.8. In het deskundigenverslag van de StAB is beschreven en niet in geschil is dat ten tijde van het handhavingsbesluit binnen de inrichting van [appellante] een bewerkingsproces plaatsvond, waarbij de mest werd gescheiden in een dunne fractie en een dikke fractie. Om dit scheidingsproces te bevorderen werd polymeer aan de mest toegevoegd. In het deskundigenverslag staat dat dit een fysisch-chemische behandeling is. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de rechtbank tot een andere conclusie had moeten komen. [appellante] beroept zich in dit verband tevergeefs op de uitspraak van de Afdeling van 6 juni 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:1878). In die uitspraak was een situatie waarin mestkorrels werden geproduceerd aan de orde, die viel onder categorie 5.3, onder b, van bijlage I van de RIE. Daarom was, zo heeft de Afdeling in die uitspraak overwogen, niet meer van belang of sprake is van een fysisch-chemische behandeling.

Voor zover [appellante] in reactie op het deskundigenverslag in beroep naar voren heeft gebracht dat de toevoeging van polymeer geen chemische omzetting van stoffen tot gevolg heeft, overweegt de Afdeling dat uit de beschrijving van fysisch-chemische behandeling onder D 9 van bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet kan worden afgeleid

dat dit een vereiste is om van fysisch-chemische behandeling te kunnen uitgaan. Zoals blijkt uit het proces-verbaal van de zitting van de rechtbank van 16 januari 2018 hebben medewerkers van de StAB naar voren gebracht dat de toevoeging van polymeer aan de mest door de chemische eigenschappen van de stoffen leidt tot een interactie, waardoor vaste deeltjes worden verwijderd, hetgeen als zodanig niet door [appellante] is bestreden. Naar het oordeel van de Afdeling kan de toevoeging van polymeer daarom als fysisch-chemische behandeling als bedoeld in categorie 5.3, onder a en onder ii, van bijlage I van de RIE worden aangemerkt.

3.9. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat het college ervan mocht uitgaan dat ten tijde van het handhavingsbesluit in de inrichting van [appellante] verwijdering van mest met een capaciteit van meer dan 50 ton per dag door middel van onder meer een fysisch-chemische behandeling plaatsvond, zodat tot de inrichting van [appellante] een IPPC-installatie behoort. Het college was daarom bevoegd om handhavend op te treden. De rechtbank is terecht tot dezelfde conclusie gekomen.

Het betoog faalt.

(...)

#### Noot

1. In de twee hiervoor opgenomen uitspraken zet de Afdeling duidelijk uiteen wat bepalend is voor de vraag welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is, in casu vanwege de vraag of er wel of geen sprake is van een IPPC-installatie: i) in het geval van een vergunningaanvraag is het proces zoals beschreven in de *aanvraag* bepalend (ECLI:NL:RVS:2020:442), en ii) in het geval van handhaving is de *feitelijke situatie* ten tijde van het handhavingsbesluit bepalend (ECLI:NL:RVS:2020:441).

2. Als ik het goed zie is deze lijn niet nieuw, maar wel de eerste keer dat de Afdeling dit ten aanzien van handhavingsbesluiten expliciet oordeelt sinds de inwerkingtreding van de Wabo. Voor de bevoegdheid bij vergunningverlening heeft de Afdeling zich hier in het kader van een omgevingsvergunning voor milieu al over uitgesproken (ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3607, *M en R* 2019/11 m.nt. Collignon). Hoewel de uitspraak over de vergunningverlening ziet op een Waterwetvergunning zie ik dan ook geen aanleiding dat dit voor een omgevingsvergunning voor milieu anders zou zijn.

3. Deze vraag is relevant omdat het uitgangspunt in de Wabo dat B&W bevoegd is voor inrichtingen wordt verlaten als op grond van artikel 3.3. Bor een ander bevoegd gezag is aangewezen. Voor inrichtingen waartoe een IPPC-installatie behoort is dat (overige competentieregels bijvoorbeeld m.b.t. Brzo-inrichtingen daargelaten) i) GS als er sprake is van een categorie 4 (chemie) IPPC-installatie, en ii) GS als er sprake is van een andere IPPC-installatie en GS als bevoegd gezag zijn aangewezen in bijlage I, onderdeel C van het Bor. Voor de Waterwet en Wabo gelden voorts

bepaalde coördinatieverplichtingen alleen als er sprake is van een IPPC-installatie, zoals uiteengezet in de uitspraak met nummer ECLI:NL:RVS:2020:442.

4. Voor de lijn onder de oude Wm verwijs ik onder meer naar:

- ABRvS 25 augustus 1997, zaaknr. E03.96.1359: bij een feitelijke uitbreiding van de inrichting boven de vergunde capaciteit is bij *handhaving* de *feitelijke* omvang van de inrichting bepalend voor de bevoegdheidsvraag.
- ABRvS 16 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP3221: het bevoegd gezag voor vergunningverlening is eveneens bevoegd gezag voor *wijziging van de vergunning*. Daarbij is de capaciteit zoals *aangevraagd* bepalend. NB: dat de aangevraagde capaciteit doorslaggevend is, kan ik niet expliciet lezen in de uitspraak. Ook de feitelijke situatie wordt namelijk in de uitspraak nagegaan. De Afdeling heeft echter in latere jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2018:3607, zie hierna) deze uitspraak uitdrukkelijk zo geduid.
- ABRvS 10 augustus 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU0735: de *feitelijke* situatie ten tijde van het *handhavingsbesluit* is bepalend voor de bevoegdheidsvraag. Ook als de feitelijke situatie daarna wijzigt dient de beslissing op bezwaar te worden genomen door het bestuursorgaan dat het primaire besluit heeft genomen, en moet allereerst worden beoordeeld of destijds terecht tot het opleggen van de last is besloten.
- ABRvS 23 augustus 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY6734: bij *handhaving* is voor de bevoegdheidsvraag niet doorslaggevend welk bestuursorgaan eerder een inmiddels vervallen vergunning heeft verleend. Voor de bevoegdheidsvraag wordt gekeken naar de *feitelijke* situatie.
- ABRvS 26 november 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BG5310, *M en R* 2009/12K: bij een ambtshalve *wijziging* is voor de bevoegdheidsvraag bepalend de capaciteit die feitelijk kan worden gerealiseerd met de installaties en bedrijfsvoering, zoals deze in de *aanvragen* van de voor de inrichting geldende vergunningen zijn beschreven en voor zover daaraan in de aan vergunning verbonden voorschriften niet wordt afgeweken. Voor zover een andere bedrijfsvoering dan die oorspronkelijk is aangevraagd en vergund, wordt beoogd, is een verandering van het vergunningbestand aangewezen.
- ABRvS 7 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3607, *M en R* 2019/11 m.nt. Collignon: aansluiting bij ECLI:RVS:2004:AP3221 en ECLI:NL:RVS:2008:BG5310 (zie hiervoor) en het bestuursorgaan dat bevoegd is om te beslissen op een *aanvraag* om een omgevingsvergunning is voorts ook bevoegd om deze op grond van artikel 2.33 van de Wabo in te trekken.

5. Een voorlopige voorzieningsuitspraak van de Afdeling uit 2004 lijkt wat af te wijken van voorgaande. In die zaak was beroep ingesteld tegen een gedoogbesluit. Voor de vraag wie bevoegd is tot handhaving wordt aangesloten bij de aanvraag die ten grondslag lag aan het – deels vernietigde – besluit tot vergunningverlening voor de inrichting,

en waar het gedoogbesluit een vervolg op is (ABRvS (vzr.) 1 mei 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP0385). Omdat een gedoogbesluit tegenwoordig niet meer appellabel is (ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356) zal deze vraag zich niet meer op deze wijze voor doen. Voor de vraag welk bestuursorgaan bevoegd is te beslissen op een verzoek om handhaving lijkt de Afdeling in de 2020 uitspraak helder: daarvoor is de feitelijke situatie ten tijde van het handhavingsbesluit bepalend.

6. Deze jurisprudentielijn en de wet voorkomen niet dat door feitelijke wisselingen de drijver van de inrichting te maken kan krijgen met verschillende bestuursorganen. Artikel 5.2 Wabo zorgt wel dat bij een handhavingsbesluit het oorspronkelijk bevoegd gezag de handhavingsactie kan voltooien. Maar wat als er een vergunning is verleend voor een inrichting zonder IPPC-installatie, en door een feitelijke onvergunde wijziging (bijvoorbeeld verhoging capaciteit of een nieuwe bewerking) sprake is van een IPPC-installatie waarvoor GS bevoegd gezag zijn? Dat zien we in de uitspraak met nummer ECLI:NL:RVS:2020:441. Niet B&W van de gemeente is dan bevoegd om tot handhaving over te gaan om de strijd met de door haar verleende vergunning op te heffen, maar GS van de provincie. Dat is in lijn met de oude en nieuwe jurisprudentie, en in de praktijk wordt deze lijn ook gevolgd zoals blijkt uit de hiervoor opgenomen uitspraak. Dat zorgt wel dat B&W en GS voor een goede afstemming moeten zorgen. Gelukkig is ook dat geregeld via de aangewezen basistaken voor omgevingsdiensten ten aanzien van milieutoezicht en handhaving (artikel 7.1 Bor). Dit systeem blijft onder de Omgevingswet gehandhaafd.

Anna Collignon

## M en R 2020/46

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
12 februari 2020, nr. 201901533/1/A1  
(Polak, Michiels, Jurgens)  
m.nt. B. Arentz

(art. 36, lid 1, onder c Mijnbouwwet)

ECLI:NL:RVS:2020:428

### **Winningsplan Bergen II; verhouding tussen Mijnbouwwet en Wabo.**

*Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, bijvoorbeeld in de uitspraak van 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2217, komt de minister bij de afweging op grond van artikel 36 van de Mijnbouwwet ruimte toe. Zijn besluit dient wel te berusten op voldoende kennis over de relevante feiten en belangen.*

*De minister heeft naar het oordeel van de Afdeling in de enkele vraag van het college om een analyse over laagfrequent geluid te maken, geen aanleiding hoeven zien om nader onderzoek naar geluidhinder te doen. De Wabo bevat een meer specifieke*

*regeling voor de beoordeling van geluidhinder veroorzaakt door de mijnbouwwerken en in dit geval zijn ook omgevingsvergunningen milieu verleend. De gestelde klachten over laagfrequent geluid zijn verder zo vaag, dat daarin geen grond kan worden gevonden voor het oordeel dat de minister in redelijkheid instemming met het winningsplan had moeten weigeren of daaraan voorschriften had moeten verbinden.*

Uitspraak in het geding tussen:

1. het college van burgemeester en wethouders van Bergen (Noord-Holland),
  2. [appellant sub 2], wonend te [woonplaats], en
- de minister van Economische Zaken en Klimaat, verweerder.

### **Procesverloop**

Bij besluit van 9 januari 2019 heeft de minister ingestemd met het door TAQA Onshore BV ingediende winningsplan Bergen II.

Tegen dit besluit hebben het college en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De minister heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 2] heeft nadere stukken ingediend.

[...]

### **Overwegingen**

#### **Inleiding**

1. TAQA Onshore wint gas uit de gasvelden Bergen-Rotliegend, Groet-Rotliegend en Schermer-Platten (hierna: respectievelijk Bergen, Groet en Schermer). Zij heeft op 22 februari 2016, aangevuld op 25 september 2017, een aanvraag om instemming met het winningsplan Bergen II ingediend. Het winningsplan heeft betrekking op deze drie gasvelden, in de Mijnbouwwet voorkomens genoemd, en betreft een actualisatie van de productie. Bij het winningsplan behoort een uitgebreide seismische risicoanalyse. Het winningsplan beschrijft de laatste fase van winning uit deze sinds 1972 producerende gasvelden.

2. De minister heeft ingestemd met het winningsplan Bergen II met een looptijd van 1 januari 2016 tot en met 31 december 2023 en met een maximum productievolume van 286 miljoen Nm<sup>3</sup>. Aan het instemmingsbesluit is een voorschrift verbonden over het indienen van een seismisch risicobeheersplan.

3. [appellant sub 2] woont in Groet, nabij het gasveld Groet. Hij vreest schade aan zijn woning en maakt zich verder onder meer zorgen over de mogelijke schade aan de reactor in Petten en de kernafvalopslag.

#### **Wettelijk kader**

4. In artikel 34, eerste en derde lid, van de Mijnbouwwet is bepaald dat het winnen van delfstoffen vanuit een voorkomen overeenkomstig een winningsplan geschiedt en dat het winningsplan de instemming van de minister behoeft.