

moeten worden gesteld. Volgens hem zijn er gebreken, als ik het goed begrijp zowel in de totstandkoming van de lijst als inhoudelijke gebreken in de lijst, waarbij het er vooral om gaat dat er geen goede risico-onderbouwing als bedoeld in art. 5 van Verordening 1143/2014 zou hebben plaatsgevonden. Het aldus toetsen van een bovenliggende regeling in een concreet geval noemen we exceptieve toetsing. In dit geval betreft het een wat bijzonder geval van exceptieve toetsing, nu deze bovenliggende regeling van Europese afkomst is. Dit betekent immers dat de bepalingen van het Europese Werkingsverdrag relevant worden.

5. De Afdeling loopt daarom na of appelland op basis van art. 263, vierde alinea, van het Europese Werkingsverdrag zélf beroep had kunnen instellen bij het Europese gerecht van eerste aanleg. In dat geval zou er geen plaats zijn voor exceptieve toetsing van de regeling in een nationale procedure. Een dergelijk nietigheidsberoep staat gezien de tekst van art. 263, vierde alinea, van het Europese Werkingsverdrag alleen open als er (onder andere) geen uitvoeringsmaatregelen nodig zijn. Omdat appelland een vergunning (de Afdeling zegt: ontheffing) kan aanvragen, en dit mogelijk als nationale uitvoeringsmaatregel moet worden gezien, is de Afdeling niet zeker dat appelland met een nietigheidsberoep toegang zou hebben tot het Europese gerecht van eerste aanleg. Daarom oordeelt de Afdeling dat in de nationale procedure een exceptieve toetsing kan worden uitgevoerd, omdat appelland effectieve rechtsbescherming behoort te krijgen en zijn twijfels omtrent de geldigheid van Europese wetgevingshandelingen aan de rechter voor moet kunnen leggen. Het is dus het één of het ander: of je hebt toegang tot het Gerecht van eerste aanleg en dan kun je daar de geldigheid van de lijst aanvechten, of je hebt deze toegang tot het Gerecht niet en alleen dan kun je in de nationale procedure de geldigheid van de lijst betwisten.

6. Nadat de Afdeling aldus heeft vastgesteld dat exceptieve toetsing kan plaatsvinden, toetst zij of de plaatsing van de beverrat en de rode neusbeer op de lijst terecht is. De Afdeling overweegt daarbij dat conform het *Alpharma*-arrest (GEA 11 september 2002, ECLI:EU:T:2002:210) deze exceptieve toetsing 'beperkt' moet zijn, namelijk of er sprake is van 'een kennelijke dwaling of misbruik van bevoegdheid, dan wel of de Commissie de grenzen van haar beoordelingsbevoegdheid niet klaarblijkelijk heeft overschreden'. Dit is een toetsing die mij marginaler lijkt dan de toetsing van de niet-onredelijkheid van nationale bestuurshandelingen zoals de Afdeling die gebruikelijk uitvoert bij beoordelingsvrijheid in nationale gevallen. Voor de plaatsing van beide soorten op de lijst van zorgwekkende invasieve soorten vindt de Afdeling dat de Commissie een voldoende onderbouwing heeft geleverd, zodat de lijst voor geldig moet worden gehouden. Omdat de Afdeling niet twijfelt aan de geldigheid van de lijst, behoeven er geen prejudiciële vragen te worden gesteld.

Peter Mendelts

M en R 2020/32

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
22 januari 2020, nr. 201807456/1/A1
(Hoekstra, Van Heijningen, Koopmans)
m.nt. A. Collignon

(art. 1.1 Wm; art. 4:5 Awb)

ECLI:NL:RVS:2020:205

Grens van de inrichting, inrichtingenbegrip en buiten behandeling laten aanvraag bij ontbreken van gegevens.

Hieruit volgt dat de aanvraag niet eenduidig is over de omvang van de inrichting. Enerzijds heeft de aanvraag, gelet op de daarin weergegeven begrenzing, geen betrekking op een inrichting waarvan afgemeerde schepen onderdeel uitmaken en anderzijds heeft deze, gelet op de daarin beschreven activiteiten, daarop juist wel betrekking.

(...) De Afdeling hecht eraan om in samenhang met het voorgaande op te merken dat er aanwijzingen zijn dat de aan de kade afgemeerde schepen in de praktijk onderdeel van de inrichting zijn. Zo behoren de werkzaamheden die [bedrijf] op de schepen verricht volgens de aanvraag tot de RBS van de inrichting, is de kade onderdeel van de inrichting en liggen de aan de kade afgemeerde schepen binnen de kadastrale grenzen van het perceel waarop de inrichting gevestigd is.

Zijn de voor werkzaamheden aan de kade af te meren schepen feitelijk onderdeel van de inrichting, maar liggen deze buiten de grenzen van de inrichting zoals deze nu is vergund, dan mogen de schepen niet aan de kade afmeren zonder dat eerst vergunning is verleend voor uitbreiding van de inrichting. Liggen de afgemeerde schepen binnen de grenzen van de inrichting zoals deze nu is vergund, dan is de geldende omgevingsvergunning ook van toepassing op de milieugevolgen van de zogenoemde hotelfunctie van die schepen en zal het geluid veroorzaakt door die functie aan de daarin gestelde geluidvoorschriften moeten voldoen.

(...) Het college dient [bedrijf] alsnog in de gelegenheid te stellen om de aanvraag binnen een door het college gestelde termijn aan te vullen. Het college dient vervolgens te beslissen op de aangevulde aanvraag, dan wel de aanvraag met toepassing van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling te laten.

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant A], [appellante B], [appellant C] en [appellant D] (hierna: [appellant A] en anderen), wonende te Schiedam, appellanten, tegen de uitspraak van de rechtbank Rotterdam van 22 augustus 2018 in zaken nrs. 17/628 en 17/761 in het geding tussen:

1. [appellant A] en anderen,
2. [persoon A] en anderen, wonende te Schiedam en

het college van burgemeester en wethouders van Schiedam.

Procesverloop

Bij besluit van 23 december 2016 heeft het college aan [bedrijf] een omgevingsvergunning verleend voor onder meer het veranderen en in werking hebben van de inrichting aan de [locatie A] te Schiedam.

Bij uitspraak van 22 augustus 2018 heeft de rechtbank, voor zover thans van belang, het door [appellant A] en anderen daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Deze uitspraak is aangehecht. Tegen deze uitspraak hebben [appellant A] en anderen hoger beroep ingesteld.

(...)

Overwegingen

Inleiding

1. [bedrijf] exploiteert aan de [locatie A] te Schiedam een inrichting waar zware werktuigen en transportinstallaties worden ontworpen en gebouwd voor onder meer de scheepvaart en offshore werkzaamheden. De inrichting heeft een kade aan de Wiltonhaven en ligt op een industrieterrein waarvoor krachtens de Wet geluidhinder een geluidzone is vastgesteld.

[appellant A] en anderen wonen nabij de inrichting aan de Jan [locatie B] en [locatie C]. Hun woningen liggen eveneens op het gezoneerde industrieterrein.

2. Voor het oprichten en in werking hebben van de inrichting is op 13 februari 1997 een vergunning krachtens de Wet milieubeheer verleend. Sindsdien zijn veranderingsvergunningen verleend, meldingen van veranderingen gedaan en omgevingsvergunningen verleend.

De op 23 december 2016 verleende omgevingsvergunning is voor het onderdeel milieu een revisievergunning als bedoeld in artikel 2.6 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo). De omgevingsvergunning is verder verleend voor het bouwen van een aantal bouwwerken.

3. Bij tussenuitspraak van 7 februari 2018 heeft de rechtbank het college in de gelegenheid gesteld om een motiveringsgebrek in het besluit van 23 december 2016 te herstellen. Volgens de rechtbank berust het besluit niet op een deugdelijk motivering voor zover het de beperking van geluidhinder veroorzaakt door de zogenoemde hotelfunctie van bij de inrichting afgemeerde schepen betreft.

Bij besluit van 24 april 2018 (hierna: het herstelbesluit) heeft het college middelvoorschriften aan de omgevingsvergunning verbonden ter voorkoming dan wel beperking van deze geluidhinder.

4. Bij de einduitspraak van 22 augustus 2018 heeft de rechtbank het besluit van 23 december 2016 vernietigd wegens het in de tussenuitspraak geconstateerde motiveringsgebrek. Aangezien het college dit gebrek volgens de rechtbank met het herstelbesluit in voldoende mate heeft

hersteld, heeft de rechtbank de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand gelaten.

Duur vergunningprocedure

5. [appellant A] en anderen betogen dat het college te lang, namelijk vier jaar, heeft gedaan over het nemen van een besluit op de aanvraag. Hierdoor zijn zij benadeeld.

5.1. De rechtbank heeft in de tussenuitspraak overwogen dat zij met [appellant A] en anderen van oordeel is dat de omgevingsvergunning te lang op zich heeft laten wachten. Hieraan kunnen echter niet de door hen gewenste consequenties worden verbonden.

5.2. Belanghebbenden kunnen op grond van artikel 6:2, aanhef van onder b, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) beroep bij de bestuursrechter instellen tegen het niet tijdig nemen van een besluit op een vergunningaanvraag. Overschrijding van de beslistermijn betekent echter niet dat het college niet meer bevoegd is om op de vergunningaanvraag te beslissen of dat het te laat genomen besluit wegens die overschrijding onrechtmatig is. In de overschrijding van de beslistermijn heeft de rechtbank daarom terecht geen grond voor vernietiging van het bestreden besluit gezien.

5.3. Het betoog faalt.

Strekking van aanvraag en omgevingsvergunning

6. [appellant A] en anderen betogen, samengevat, dat de verleende omgevingsvergunning onvoldoende bescherming biedt tegen licht- en geluidhinder die wordt veroorzaakt door activiteiten van [bedrijf] op de aan de kade afgemeerde schepen. De geluidhinder vanwege de schepen voor de kade is verder gedeeltelijk aangemerkt als indirecte hinder, terwijl de schepen volgens hen bij de inrichting horen. Ter zitting hebben zij toegelicht dat in het besluit van 23 december 2016 rekening is gehouden met de meestal dagenlange activiteiten op de schepen voor de kade. De aan de vergunning verbonden voorschriften en het onderzoek naar de lichthinder gaan onder meer over die activiteiten. De stelling van het college dat de afgemeerde schepen volgens de aanvraag buiten de grens van de inrichting liggen, leidt daarom volgens hen tot de conclusie dat de rechtbank niet heeft onderkend dat in zoverre de grondslag van de aanvraag is verlaten, dan wel dat het besluit niet zorgvuldig is genomen.

6.1. In de tussenuitspraak heeft de rechtbank overwogen dat de schepen voor de kade, gelet op de inrichtingsgrenzen volgens de aanvraag, geen onderdeel uitmaken van de inrichting waarvoor vergunning is gevraagd. Aan het college staat slechts ter beoordeling of vergunning kan worden verleend voor de inrichting volgens de aanvraag. [appellant A] en anderen hebben volgens de rechtbank hun kennelijke standpunt dat een schip dat voor de kade ligt wel tot de inrichting van [bedrijf] behoort en dat in die zin geen juiste aanvraag is ingediend, niet onderbouwd. De rechtbank heeft vastgesteld dat het college activiteiten op of aan de afgemeerde schepen als directe hinder aan de inrichting heeft toegerekend en dat deze in het geluidrapport, dat onderdeel van de aanvraag is, zijn beschouwd. De rechtbank

overweegt verder dat zij met het college van oordeel is dat het geluid van de bij de inrichting afgemeerde schepen dat wordt toegerekend aan de zogenoemde hotelfunctie, niet kan worden betrokken bij de bepaling van het directe geluid van de inrichting.

6.2. Het college stelt zich op het standpunt dat de aan de kade afgemeerde schepen zich buiten de inrichtingsgrenzen en in openbaar vaarwater bevinden.

6.3. Artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt:

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

inrichting: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht;

[...]"

6.4. Met verwijzing naar de uitspraak van 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1817, overweegt de Afdeling dat het aan de aanvrager is om te bepalen voor welke (veranderingen van de) inrichting hij een vergunning wenst te verkrijgen. Het college dient op de grondslag van die aanvraag te beoordelen of deze vergunning kan worden verleend.

6.5. In de aanvraag, zoals deze is gewijzigd op 7 oktober 2015, is de grens van de inrichting weergegeven op de kade. Hieruit zou kunnen worden opgemaakt dat [bedrijf] expliciet heeft beoogd géén vergunning te vragen voor het gedeelte van het water waar de aan de kade afgemeerde schepen kunnen liggen. Daar staat tegenover dat in dezelfde wijziging van de aanvraag is vermeld dat de inrichting onder meer onder categorie 13.3, onder b, van onderdeel C van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht valt en dus een inrichting is voor het bouwen, onderhouden, repareren of het behandelen van de oppervlakte van metalen schepen met een langs de waterlijn te meten lengte van 25 m of meer. Onderdeel van de aanvraag is verder het rapport "Beschrijving van de inrichting van [bedrijf] Equipment b.v. te Schiedam" van Peutz van 29 november 2012, waarin bij de beschrijving van de aangevraagde situatie is vermeld dat binnen de inrichting de activiteiten montage, testen en bevestiging van installaties op de kade en op schepen en pontons aan de kade plaatsvinden. In het geluidrapport van Peutz van 3 december 2012, dat eveneens onderdeel van de aanvraag is, is de representatieve bedrijfssituatie (RBS) van de inrichting omschreven. Ook daarbij is vermeld dat de in de productiehallen geassembleerde constructies op pontons of schepen worden gehesen en worden bevestigd op het schip. De daarbij behorende werkzaamheden betreffen allerhande metaalbewerking op verschillende hoogtes op het dek van het schip, zoals lassen, slijpen en hameren en bijkomende werkzaamheden zoals hijsen, verven en schoonmaken. Het testen van installaties na plaatsing op het schip behoort volgens het geluidrapport eveneens tot de RBS van de inrichting.

Hieruit volgt dat de aanvraag niet eenduidig is over de omvang van de inrichting. Enerzijds heeft de aanvraag, gelet op de daarin weergegeven begrenzing, geen betrekking op een inrichting waarvan afgemeerde schepen onderdeel uitmaken en anderzijds heeft deze, gelet op de daarin beschreven activiteiten, daarop juist wel betrekking.

6.6. Het college heeft geen aanleiding gezien om [bedrijf] in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen en te verduidelijken. Het heeft de gevraagde omgevingsvergunning verleend en bepaald dat de hierboven vermelde stukken deel uitmaken van de vergunning. Hierdoor is ook de omgevingsvergunning niet eenduidig over de omvang van de inrichting. De motivering van het besluit tot vergunningverlening geeft de vereiste duidelijkheid evenmin. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1220, liggen de afgemeerde schepen ofwel binnen ofwel buiten de grenzen van de inrichting. Het ontbreken van duidelijkheid daarover staat aan een goede beoordeling van de milieugevolgen in de weg. Het besluit van 23 december 2016 is daarom in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig voorbereid. De rechtbank heeft dit niet onderkend.

6.7. Het betoog slaagt.

7. De Afdeling hecht eraan om in samenhang met het voorgaande op te merken dat er aanwijzingen zijn dat de aan de kade afgemeerde schepen in de praktijk onderdeel van de inrichting zijn. Zo behoren de werkzaamheden die [bedrijf] op de schepen verricht volgens de aanvraag tot de RBS van de inrichting, is de kade onderdeel van de inrichting en liggen de aan de kade afgemeerde schepen binnen de kadastrale grenzen van het perceel waarop de inrichting gevestigd is.

Zijn de voor werkzaamheden aan de kade af te meren schepen feitelijk onderdeel van de inrichting, maar liggen deze buiten de grenzen van de inrichting zoals deze nu is vergund, dan mogen de schepen niet aan de kade afmeren zonder dat eerst vergunning is verleend voor uitbreiding van de inrichting. Liggen de afgemeerde schepen binnen de grenzen van de inrichting zoals deze nu is vergund, dan is de geldende omgevingsvergunning ook van toepassing op de milieugevolgen van de zogenoemde hotelfunctie van die schepen en zal het geluid veroorzaakt door die functie aan de daarin gestelde geluidvoorschriften moeten voldoen.

8. Uit het voorgaande volgt dat de rechtbank het besluit van 23 december 2016 terecht, maar op onjuiste in de tussenuitspraak vermelde gronden heeft vernietigd. Met het herstelbesluit is het hierboven vermelde gebrek niet hersteld.

Conclusie

9. Het hoger beroep is gegrond. De tussenuitspraak van de rechtbank en de einduitspraak van de rechtbank, voor zover daarbij is bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven, dienen te worden vernietigd.

De overige gronden behoeven gelet hierop geen bespreking. 10. Het college dient [bedrijf] alsnog in de gelegenheid te stellen om de aanvraag binnen een door het college gestelde termijn aan te vullen. Het college dient vervolgens te beslissen op de aangevulde aanvraag, dan wel de aanvraag met toepassing van artikel 4:5 van de Awb buiten behandeling te laten.

Met het oog op een efficiënte afdoening van het geschil ziet de Afdeling aanleiding om met toepassing van artikel 8:113, tweede lid, van de Awb te bepalen dat tegen het nieuwe besluit slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

(...)

Noot

1. Een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor milieu moet eenduidig zijn over de begrenzing van de inrichting. De hier geannoteerde uitspraak is volledig in lijn met de al bestaande jurisprudentie op dit vlak. Toch gaat dat in de praktijk nog wel eens verkeerd, zoals ook uit deze uitspraak blijkt. Dat ligt vermoedelijk niet aan de helderheid van de jurisprudentie op dit vlak, maar wellicht wel aan de grip die het bevoegd gezag via vergunningverlening probeert te houden op een situatie. Er lijkt toch een voorkeur te bestaan voor het meenemen van situaties in een vergunning en zo nodig handhaven van daaraan verbonden voorschriften, dan het handhaven buiten een vergunning om bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van een benodigde vergunning. Ik licht dat hierna toe aan de hand van andere jurisprudentievoorbeelden over inrichtingen. Overigens zie ik deze discussie ook terug op andere vlakken van het omgevingsrecht, zoals bij de vraag of de uitvoering van een project dat per saldo tot geen of minder stikstofdepositie leidt, vergunningplichtig is op grond van de Wnb (zie uitgebreider Collignon e.a., 'Stikstofproblematiek: consequenties en oplossingsrichtingen voor de bouwpraktijk vanuit bestuursrechtelijk en civielrechtelijk perspectief', BR 2019/88).

2. Eerst een korte situatieschets. Vergunninghouder heeft voor haar inrichting, die zonder meer ziet op het bouwen, onderhouden of repareren van schepen aan een kade, een revisievergunning aangevraagd. Deze revisievergunning is verleend. Appellanten voeren aan dat de vergunning onvoldoende bescherming biedt tegen onder meer geluidhinder van de werkzaamheden op de aan de kade afgemeerde schepen. De geluidhinder vanwege de schepen is gedeeltelijk aangemerkt als *indirecte* hinder, terwijl de schepen volgens appellanten onderdeel zijn van de inrichting en het geluid als *directe* hinder moet worden beoordeeld. Het college meent dat de afgemeerde schepen buiten de inrichtingsgrenzen blijven. Echter, zoals de Afdeling toelicht in r.o. 6.5, is de aanvraag niet eenduidig over de omvang van de inrichting. Zo is de grens van de inrichting weergegeven op de kade en liggen de schepen hier dus buiten, maar in de aanvraag staat ook dat het een inrichting is voor, kort gezegd, werkzaamheden aan schepen (waarbij ik dan aanneem dat er geen droogdok is binnen de aan-

gegeven grens van de inrichting). Ook is er bij de aanvraag een geluidsrapport gevoegd waarin de werkzaamheden op de schepen als 'representatieve bedrijfssituatie' zijn aangemerkt. De verleende vergunning heeft deze onduidelijkheid ook niet opgeheven. De hiervoor genoemde tegenstrijdige stukken zijn volgens het vergunningsbesluit onderdeel van de vergunning.

3. Voor de grens van de inrichting geldt als uitgangspunt dat het aan de aanvrager is om te bepalen voor welke inrichting hij een vergunning wenst. Een bekende overweging van de Afdeling is dan ook:

"Het is aan degene die een milieuvergunning vraagt, en niet aan het vergunningverlenend bestuursorgaan, om te bepalen voor welke inrichting een vergunning wordt gevraagd. Wanneer de vergunning wordt verleend, is het vervolgens de verantwoordelijkheid van de drijver van de inrichting om deze in overeenstemming met de vergunning in werking te hebben. Het college dient gelet hierop te beslissen op de aanvraag om vergunning zoals deze is ingediend, ook als deze afwijkt van de op dat moment bestaande feitelijke situatie." (ABRvS 7 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN0485, zie o.a. ook ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1602)

Zie in dit kader ook de opeenvolgende uitspraken over een bouw- en sloopbedrijf in Midwolde, waar de vraag was of de in- en uitrit voor het toegangshek ook onderdeel moest zijn van de vergunning. Het bevoegd gezag wilde dat graag omdat er dan regels voor konden worden gesteld, en had ambtshalve de grens van de inrichting anders getrokken dan in de aanvraag. Het antwoord daarop was kort maar duidelijk: de aanvrager bepaald en het bevoegd gezag moet op grondslag van de aanvraag beoordelen of een vergunning kan worden verleend. Het bevoegd gezag kan niet zelfstandig de grens van de inrichting via de vergunningverlening aanpassen (ABRvS 30 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:854 en ABRvS 25 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1272).

4. Daarnaast is van belang dat alles binnen de vergunde grens van de inrichting ook onderdeel van de inrichting is. Het is niet mogelijk om een deel van de activiteiten op, in dit geval, de afgemeerde schepen wel als onderdeel van de inrichting te beschouwen, en andere activiteiten niet. De Afdeling haalt dit aan in r.o. 7, en heeft hier ook in het kader van een handhavingsgeschil over dezelfde inrichting ook duidelijkheid over verschaft:

"De afgemeerde schepen liggen ofwel binnen ofwel buiten de grenzen van de inrichting. Liggen zij binnen de grenzen van de inrichting om daarop de vergunde activiteiten te kunnen uitvoeren, dan is de omgevingsvergunning ook van toepassing op de milieugevolgen van de zogenoemde hotelfunctie van die schepen. Het geluid veroorzaakt door die functie moet in dat geval voldoen aan de geluidvoorschriften." (ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1220)

Dat kan ook niet anders om helderheid te verschaffen over de milieugevolgen van een inrichting. Terzijde: op een locatie kan ook maar één omgevingsvergunning voor milieu van kracht zijn (ABRvS 1 juli 2015, *M en R* 2015/123, m.nt. Collignon). Een splitsing van activiteiten op dezelfde locatie (in casu: een schip) is dan ook ondoenlijk.

5. Maar het moet wel duidelijk voor het bevoegd gezag zijn waar een vergunning voor wordt verleend. In de hier besproken casus was dat niet duidelijk. In dat geval zijn de bij de aanvraag gevoegde stukken onvoldoende voor de beoordeling van de aanvraag. Artikel 4:5 Awb geeft dan de mogelijkheid om de aanvrager in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen binnen een bepaalde termijn, en bij gebreke van een juiste aanvulling de aanvraag buiten behandeling te laten. Indien het bevoegd gezag in een dergelijke situatie de aanvraag desalniettemin wel in behandeling neemt, zal het op andere wijze de noodzakelijke informatie moeten achterhalen. Als de informatie niet boven tafel komt, zoals in de hier besproken casus, is het vergunningsbesluit in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht onzorgvuldig voorbereid omdat niet de nodige kennis omtrent de relevante feiten is vergaard (ABRvS 28 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU8723, ABRvS 27 mei 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BI4978, ABRvS 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9715). De gevraagde gegevens moeten uiteraard wel noodzakelijk zijn voor een beoordeling van de aanvraag (ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2099). En het moet niet al op voorhand duidelijk zijn dat de aanvraag moet worden afgewezen (ABRvS 5 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY0399, zie ook Rb. Amsterdam 7 mei 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:3275). De omvang van de inrichting is noodzakelijk om te weten, en bijzondere gevallen daargelaten zal zonder die informatie ook niet al blijken dat de aanvraag moet worden geweigerd. Het is dan ook een indieningsvereiste om de ligging en de omvang van het project in de aanvraag te vermelden, met een aanduiding van de locatie via bijvoorbeeld een situatie-tekening of een kaart (artikel 1.3 Mor).

6. Kortom, als de aanvrager een deel van de inrichting buiten de aanvraag houdt dan is het bevoegd gezag verplicht te beslissen op de grondslag van de aanvraag en de aangevraagde begrenzing van de inrichting. Daar kan ambtshalve geen wijziging in worden aangebracht. Het bevoegd gezag kan wel voor het deel buiten de inrichtingsgrens zo nodig handhaven op basis van het verbod om een inrichting in werking te hebben zonder omgevingsvergunning. Als de aanvrager echter onduidelijkheden laat bestaan in de aanvraag over de begrenzing van de inrichting, ligt het op de weg van het bevoegd gezag om de noodzakelijke informatie te vergaren, waarbij gebruik van artikel 4:5 Awb tot het opvragen van nadere gegevens in de rede ligt. Als dat niet wordt gedaan en er komt wel een inhoudelijke beoordeling, dan ligt dat besluit voor vernietiging gereed vanwege strijd met artikel 3:2 Awb.

7. De Afdeling heeft in de hier besproken uitspraak nog een overweging ten overvloede gegeven over de vraag of de schepen onderdeel zijn van de inrichting (r.o. 7). Zoals uit het hiervoorgaande blijkt, ziet die beoordeling ech-

ter niet op de vraag of de aanvraag buiten behandeling moet worden gelaten of moet worden geweigerd. De aanvrager bepaalt de omvang van de inrichting. De aanvraag is ook leidend voor de vraag of er sprake is van één inrichting of niet, dat wil zeggen of er tussen twee of meer inrichtingen zodanige bindingen en samenhang bestaat dat wordt voldaan aan de vereisten in artikel 1.1. lid 4 Wm voor de definitie van één inrichting (ABRvS 8 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV3252, zie o.a. ook de noot van Van 't Lam bij *M en R* 2012/67). De beoordeling van de situatie is wel van belang voor de vraag of er sprake is van een overtreding (moet er alsnog een vergunning worden aangevraagd). Bij vergunningverlening (op aanvraag) van een inrichtingsgrens inclusief de locatie van de afgemeerde schepen is zoals hiervoor onder randnummer 4 aangehaald, van belang dat alle activiteiten op de schepen vallen binnen de alsdan verleende vergunning.

8. Bij de overweging ten overvloede geeft de Afdeling ook aan dat er 'aanwijzingen zijn dat de aan de kade afgemeerde schepen in de praktijk onderdeel van de inrichting zijn'. Daarbij wijst de Afdeling op de aanvraag waaruit blijkt dat de activiteiten op de schepen onderdeel zijn van de representatieve bedrijfssituatie van de inrichting, en de schepen binnen de kadastrale grenzen van het perceel van de inrichting liggen. Dat zijn echter niet alle aspecten waar rekening mee moet worden gehouden. Voor de vraag of er sprake is van een inrichting (of onderdeel van één inrichting) moeten de criteria van artikel 1.1. Wm worden afgelopen. Bovendien moet er sprake zijn van een aanwijzing als (vergunningplichtige) inrichting. Hiervoor moet inrichting onder een categorie-omschrijving van bijlage I, onderdeel B of C Bor vallen. Voor de vergunningplicht moet de inrichting in bijlage I, onderdeel B en onderdeel C Bor als vergunningplichtige inrichting zijn aangewezen (art. 2.1 Bor). Er is sprake van een inrichting in de zin van de Wm wanneer het gaat om een bedrijvigheid die i) wordt verricht in een omvang die bedrijfsmatig is of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is, ii) met een zekere continuïteit pleegt te worden verricht en iii) binnen een zekere begrenzing plaatsheeft. Het voldoen aan de criteria ii) en iii) is voor de locatie van de schepen in deze casus niet volledig helder op te maken uit de uitspraak, hoewel de Afdeling hier dus wel al een voorshot opneemt. Om de complexiteit en de benodigde beoordelen van het gehele feitencomplex te duiden, wijs ik als voorbeeld op een uitspraak van de Afdeling uit 2007, waarin bijvoorbeeld voor die specifieke situatie is overwogen:

“Wat betreft het gebruik van de steiger voor het aan- en afmeren van de schepen is ter zitting gebleken, dat de steiger vrij toegankelijk is en kan worden gebruikt door anderen dan vergunninghouder, hetgeen ook gebeurt. Gelet hierop en mede in aanmerking genomen de beperkte frequentie en intensiteit van het gebruik van de steiger door aan een meting onderworpen schepen maakt deze geen deel uit van de inrichting.” (ABRvS 4 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2007:BA8724)

9. Tot slot aandacht voor de (vooralsnog) aanstaande Omgevingswet. Het begrip inrichting wordt daarin vervangen door *milieubelastende activiteit*. Daarmee vervallen de hiervoor genoemde vraagstukken niet. Ten eerste kan er een vergunningplicht zijn voor met een aangewezen MBA 'andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat exploiteren functioneel ondersteunen'. Ten tweede moet ook onder de Omgevingswet helder zijn voor welke activiteit een aanvraag wordt ingediend. De indieningsvereisten uit artikel 1.3 Mor komen terug in artikel 7.2 van de Omgevingsregeling (uitgaande van de beschikbare consultatieversie). Daarin staat zelfs, anders dan in het huidige Mor, expliciet dat de begrenzing van de locatie waarop de activiteit moet worden verricht moet worden verstrekt. In de (consultatieversie van de) toelichting op de Omgevingsregeling staat hierover:

"De aanvrager moet het bevoegd gezag informatie verstrekken over de begrenzing van de locatie waar de activiteit verricht gaan worden. Dit gaat om de volledige activiteit die als vergunningplichtig is aangewezen. Als het gaat om een milieubelastende activiteit dan vallen daar soms dus ook de activiteiten onder die de 'hoofdactiviteit' functioneel ondersteunen. De begrenzing is waar de activiteit begint en ophoudt en kan bijvoorbeeld op een kaart worden ingetekend. Op basis van de gegevens en bescheiden over de begrenzing die bij de aanvraag zijn verstrekt bepaalt het bevoegd gezag de begrenzing van de locatie waarop de vergunningplicht en eventuele algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn. Deze begrenzing wordt in de omgevingsvergunning vastgelegd."

Ook onder de Omgevingswet is de in de hier besproken uitspraak uiteengezette lijn dan ook immer relevant.

Anna Collignon

M en R 2020/33

Gerecht van de Europese Unie 22 januari 2020, nr. T-751/18 (Tomljenović, Škvařilová-Pelzl, Nõmm)
m.nt. M. Peeters

ECLI:EU:T:2020:5

Beroep tot nietigverklaring – Niet-meetellen van geclaimde CO2 besparingen gerelateerd aan eco innovaties – Niet voor beroep vatbare handeling – Voorbereidende maatregel – Niet ontvankelijkheid.

Bijgevolg is de bestreden handeling, hoewel zij een beoordeling bevat betreffende de gecertificeerde CO2-besparingen van verzoekster, niet het definitieve besluit. Het definitieve besluit is namelijk het besluit dat de berekening van de gemiddelde specifieke CO2-emissies van de fabrikanten bevat, in dit geval

uitvoeringsbesluit 2019/583, waarin het niet-meetellen van de gecertificeerde CO2-besparingen concreet vorm krijgt. Uitvoeringsbesluit 2019/583 is daarom de enige maatregel die de gemiddelde specifieke CO2-emissies van de fabrikanten, inclusief verzoekster, duidelijk bepaalt en die derhalve gevolgen sorteert voor de rechtspositie van laatstgenoemde.

In zaak

Daimler AG, gevestigd te Stuttgart (Duitsland), vertegenwoordigd door N. Wimmer, C. Arhold en G. Ollinger, advocaten, verzoekster, tegen

Europese Commissie, vertegenwoordigd door J.-F. Brakeland en A. Becker als gemachtigden, verweerster,

betreffende een verzoek krachtens artikel 263 VWEU tot nietigverklaring van brief Ares(2018)5413709 van de Commissie van 22 oktober 2018 ter kennisgeving van het niet-meetellen van de door eco-innovaties verkregen CO2-besparingen die waren toegeschreven aan de met de hoogrendementsalternatoren van Bosch HED EL 7-150 en 175 plus uitgeruste voertuigen van Daimler AG, geeft

HET GERECHT (Tweede kamer),
de navolgende

Beschikking

Toepasselijke bepalingen

1 In het kader van de doelstelling van de Europese Unie om de emissies van koolstofdioxide (CO₂) van lichte voertuigen te verminderen en tegelijkertijd de goede werking van de interne markt te waarborgen, hebben het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie verordening (EG) nr. 443/2009 van 23 april 2009 tot vaststelling van emissienormen voor nieuwe personenauto's, in het kader van de communautaire geïntegreerde benadering om de CO₂-emissies van lichte voertuigen te beperken (PB 2009, L 140, blz. 1) vastgesteld.

2 Om deze doelstelling te verwezenlijken bepaalt artikel 4 van verordening nr. 443/2009 dat elke fabrikant van personenauto's er voor het kalenderjaar dat begint op 1 januari 2012 en elk daaropvolgend kalenderjaar voor zorgt dat zijn gemiddelde specifieke CO₂-emissies niet hoger liggen dan zijn specifieke emissiedoelstelling die overeenkomstig bijlage I is vastgesteld of die, wanneer de fabrikant een afwijking krachtens artikel 11 van de verordening geniet, overeenkomstig die afwijking is vastgesteld.

3 De bepaling van de specifieke emissiedoelstellingen van een fabrikant gebeurt overeenkomstig artikel 4 van verordening nr. 443/2009 juncto bijlage I erbij. Verder registreren de lidstaten ter bepaling van de gemiddelde specifieke CO₂-emissies van een fabrikant de gegevens als bedoeld in artikel 8 van verordening nr. 443/2009 juncto bijlage II bij die verordening, in het bijzonder de CO₂-emissies, voor alle nieuwe personenauto's die in het voorafgaande jaar op hun grondgebied zijn geregistreerd, zoals bepaald in het kader