

# Stibbe

## Knowledge Portal

### AB 2015/74



<b>Aflevering</b>	AB 2015, afl. 10
<b>Publicatiedatum</b>	25-02-2015
<b>Rolnummer</b>	201311727/1/A4
<b>Instantie</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 10 december 2014 (Mrs. C.J. Borman, N.S.J. Koeman, D.J.C. van den Broek)
<b>Annotator</b>	V.M.Y. van 't Lam
<b>ECLI</b>	ECLI:NL:RVS:2014:4442
<b>Wetsbepaling</b>	Art. 2.7 Wabo; art. 4:5 Awb

### Titel

**Omgevingsvergunning mestbassin. Onlosmakelijke samenhang. Ten onrechte niet verzocht om aanvraag aan te vullen. Het bouwen van het mestbassin levert ten minste twee activiteiten op waarvoor ingevolge art. 2.1 lid 1 aanhef en onder a en e, van de Wabo een omgevingsvergunning is vereist. Nu deze activiteiten fysiek en volgtijdelijk niet van elkaar kunnen worden onderscheiden, hangen zij onlosmakelijk met elkaar samen in de zin van art. 2.7 lid 1 van de Wabo. Gelet hierop had het college appella...**

### Samenvatting

*Het bouwen van het mestbassin levert ten minste twee activiteiten op waarvoor ingevolge art. 2.1 lid 1 aanhef en onder a en e, van de Wabo een omgevingsvergunning is vereist. Nu deze activiteiten fysiek en volgtijdelijk niet van elkaar kunnen worden onderscheiden, hangen zij onlosmakelijk met elkaar samen in de zin van art. 2.7 lid 1 van de Wabo. Gelet hierop had het college appellante 3 ingevolge art. 4:5 van de Awb in de gelegenheid moeten stellen de aanvraag aan te vullen, nu deze geen betrekking had op het bouwen van het bassin. Door dit na te laten en toch op de aanvraag te beslissen, heeft het college gehandeld in strijd met art. 2.7 lid 1 van de Wabo en art. 4:5 van de Awb.*

### Partijen

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. appellant 1, te Schagen,
2. appellant 2A en appellante 2B, te Schagen (hierna tezamen en in enkelvoud: appellant 2),
3. appellante 3, te Schagen,

tegen de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 22 november 2013 in zaken nr. 12/755 en 12/756 in de gedingen tussen:

1. appellant 1,
2. appellant 2,

en

het college van burgemeester en wethouders van Schagen.

### Tekst

#### Procesverloop

Bij besluit van 31 januari 2012 heeft het college aan appellante 3 een omgevingsvergunning verleend voor een melkrundveehouderij aan de locatie a te Schagen.

Bij uitspraak van 22 november 2013 heeft de rechtbank de door appellant 1 en appellant 2 daartegen ingestelde beroepen ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht (niet opgenomen; *red.*).

Tegen deze uitspraak hebben appellant 1 en appellant 2 hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

Appellante 3 heeft een zienswijze naar voren gebracht en incidenteel hoger beroep ingesteld.

Appellant 1 en appellant 2 hebben een zienswijze naar voren gebracht.

Het college heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 3 oktober 2014, waar appellant 1, appellant 2A, bijgestaan door mr. P.I.M. Houniet, en appellante 3, vertegenwoordigd door gemachtigden, zijn verschenen.

## Overwegingen

1. De omgevingsvergunning is, voor zover hier van belang, verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor het houden van 240 melkkoeien en 175 stuks vrouwelijk jongvee, en een mestbassin.

2. Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk.

Ingevolge diezelfde aanhef en onder e, onder 1° en 3°, is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het oprichten en in werking hebben van een inrichting.

Ingevolge artikel 2.7, eerste lid, zoals dat luidde ten tijde van belang, draagt de aanvrager van een omgevingsvergunning die betrekking heeft op een activiteit die behoort tot verschillende categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2 er, onverminderd het bepaalde in artikel 2.10, tweede lid, zorg voor dat de aanvraag betrekking heeft op elk van die activiteiten.

## Ontvankelijkheid

3. Het college en appellante 3 stellen zich op het standpunt dat het hoger beroep van appellant 1, voor zover dat betrekking heeft op het mestbassin, niet-ontvankelijk moet worden verklaard, nu de woning van appellant 1 is gelegen op meer dan 100 m van het bassin en appellant 1 daarop geen zicht heeft.

3.1. Ingevolge artikel 8:104, eerste lid, aanhef en onder a, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan een belanghebbende hoger beroep instellen tegen een uitspraak van de rechtbank.

Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, wordt onder belanghebbende verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.

3.2. Wanneer een omgevingsvergunning wordt verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting, zijn naast de aanvrager onder meer de eigenaren en bewoners van percelen waarop milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden belanghebbenden.

3.3. Vast staat dat appellant 1 ter plaatse van zijn woning milieugevolgen van de inrichting kan ondervinden. Appellant 1 is daarom belanghebbende. In die hoedanigheid kan hij ook tegen het oprichten en in werking hebben van het mestbassin waarvoor vergunning is verleend gronden aanvoeren. In zoverre bestaat dan ook geen aanleiding om het hoger beroep van appellant 1 niet-ontvankelijk te verklaren.

Voor zover het college en appellante 3 beogen een beroep te doen op het in artikel 8:69a van de Awb neergelegde relativiteitsvereiste, overweegt de Afdeling dat deze bepaling is ingevoerd bij de op 1 januari 2013 in werking getreden Wet aanpassing bestuursprocesrecht. Nu het bij de rechtbank bestreden besluit vóór die datum is genomen, is, gelet op het bijbehorende overgangsrecht, artikel 8:69a in hoger beroep niet van toepassing.

De betogen falen.

4. Ook de door appellante 3 aangevoerde omstandigheid dat appellant 1 in zijn hogerberoepschrift heeft verwezen naar stukken die dateren van na de aangevallen uitspraak, waaronder stukken met betrekking tot thans in voorbereiding zijnde bestemmingsplannen binnen de gemeente, biedt geen aanleiding om het door appellant 1 ingestelde hoger beroep niet-ontvankelijk te verklaren. De verwijzing naar deze stukken strekt tot

het onderbouwen van een reeds in beroep aangevoerde grond.

### Inhoudelijke beoordeling

5. Appellant 1 en appellant 2 betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het mestbassin geen bouwwerk is. Volgens hen moet het mestbassin wel als zodanig worden aangemerkt en had de aanvraag wat betreft het bassin dan ook ingevolge artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo tevens betrekking moeten hebben op de activiteit bouwen als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo. In dit verband wijzen appellant 1 en appellant 2 erop dat het mestbassin met leidingen is verbonden aan een afnamestation en is voorzien van een drainage.

Appellante 3 betoogt dat de rechtbank niet heeft onderkend dat voor het mestbassin ingevolge artikel 3, zesde lid, aanhef en onder b, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor) geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is vereist.

5.1. Het begrip bouwwerk is in de Wabo niet omschreven. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 17 juli 2013 in zaak nr. 201300743/1/A1; [www.raadvanstate.nl](http://www.raadvanstate.nl)), kan voor de uitleg van het begrip bouwwerk ook bij de toepassing van de Wabo aansluiting worden gezocht bij de modelbouwverordening die een bruikbare omschrijving van het begrip bouwwerk omvat. Deze omschrijving luidt: 'elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren'.

5.2. Uit de aanvraag en de toelichting daarop ter zitting blijkt dat het mestbassin bestaat uit een gat in de grond met daaromheen grondwallen, dat de bodem en zijwanden van het bassin zijn afgedekt met een mestzak en dat het bassin aan de bovenkant is afgedekt met folie. Aan de mestzak zijn een aan- en afvoerbuis bevestigd. Ter zitting is gebleken dat het mestbassin via deze buizen in verbinding staat met een afnamestation en dat zich onderin het bassin een mestmixer bevindt. De Afdeling is van oordeel dat het bassin aldus een constructie is van enige omvang bedoeld om ter plaatse te functioneren. Het mestbassin is daarom, anders dan de rechtbank heeft geoordeeld, een bouwwerk.

5.3. Ingevolge artikel 3, zesde lid, van bijlage II bij het Bor is een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wabo niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op een bouwwerk, geen gebouw zijnde, in achtererfgebied ten behoeve van agrarische bedrijfsvoering, voor zover het betreft:

a. (...)

b. een ander bouwwerk niet hoger dan twee meter.

5.4. De Afdeling stelt vast dat, zoals appellante 3 ter zitting heeft bevestigd, geen maximale hoogte van het mestbassin uit de aanvraag en de bijbehorende tekeningen kan worden afgeleid. Daarmee is niet verzekerd dat het mestbassin niet hoger is dan 2 m. Reeds hierom kan niet worden vastgesteld dat, zoals appellante 3 aanvoert, voor het mestbassin ingevolge artikel 3, zesde lid, aanhef en onder b, van bijlage II bij het Bor geen omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen is vereist.

5.5. Gelet op het voorgaande moet het er in deze procedure voor worden gehouden dat het bouwen van het mestbassin ten minste twee activiteiten oplevert waarvoor ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en e, van de Wabo een omgevingsvergunning is vereist. Nu deze activiteiten fysiek en volgtijdelijk niet van elkaar kunnen worden onderscheiden, hangen zij onlosmakelijk met elkaar samen in de zin van artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo. Gelet hierop had het college appellante 3 ingevolge artikel 4:5 van de Awb in de gelegenheid moeten stellen de aanvraag aan te vullen, nu deze geen betrekking had op het bouwen van het bassin. Door dit na te laten en toch op de aanvraag te beslissen, heeft het college gehandeld in strijd met artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo en artikel 4:5 van de Awb.

De betogen van appellant 1 en appellant 2 slagen. Het betoog van appellante 3 faalt.

6. Appellant 1 en appellant 2 betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het opstellen van een milieueffectrapport noodzakelijk was. Daartoe wijst appellant 1 erop dat de inrichting een van de grootste inrichtingen is in de omgeving en dat thans in voorbereiding zijnde bestemmingsplannen zich verzetten tegen een dergelijke inrichting. Appellant 2 stelt dat de rechtbank ten onrechte heeft aangenomen dat wat geur en ammoniak betreft aan de daarvoor geldende normen wordt voldaan, zodat in zoverre geen nadelige gevolgen voor het milieu zijn te verwachten. Volgens appellant 2 heeft de rechtbank verder niet onderkend dat bij de beoordeling van de emissie van geur en ammoniak grofmazige uitgangspunten zijn gehanteerd.

6.1. Het college heeft zich in het besluit van 31 januari 2012 op het standpunt gesteld dat de aangevraagde situatie geen belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu en dat het opstellen van een milieueffectrapport daarom niet noodzakelijk is. Daarbij heeft het college aansluiting gezocht bij de factoren die zijn genoemd in bijlage III van richtlijn 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de

milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en bij richtlijn 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003. Het college heeft onder meer in aanmerking genomen dat de inrichting is gelegen op grote afstand van Natura 2000-gebieden. De aangevraagde situatie zal gelet hierop niet of nauwelijks een bijdrage leveren aan de stikstofdepositie op deze gebieden, aldus het college. De afstand tussen de inrichting en de dichtstbijgelegen woonwijk bedraagt ruim 750 m. Dat bewoners van deze woonwijk hinder zullen ondervinden van de inrichting acht het college niet waarschijnlijk, gelet op de omvang van de inrichting, de afstand tot de wijk en de gemiddelde windrichting. Verder heeft het college in aanmerking genomen dat de emissie van geur en ammoniak voldoet aan de daarvoor geldende normen, dat aan de vergunning diverse voorschriften zijn verbonden om verontreiniging te voorkomen en dat er geen risico's zijn voor ongevallen buiten de inrichting.

6.2. De rechtbank heeft terecht geen grond gezien voor het oordeel dat deze beoordeling van het college onjuist is of aanleiding had moeten geven voor het opstellen van een milieueffectrapport. Het niet nader onderbouwde betoog van appelland 2 dat bij de beoordeling van de emissie van geur en ammoniak grofmazige uitgangspunten zouden zijn gehanteerd, is daarvoor onvoldoende. De stelling van appelland 1 dat thans in voorbereiding zijnde bestemmingsplannen zich tegen de inrichting verzetten, maakt, wat daar verder van zij, evenmin dat voorafgaand aan het nemen van het bij de rechtbank bestreden besluit een milieueffectrapport had moeten worden opgesteld.

De betogen falen.

7. Appelland 1 en appelland 2 betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het college bij de beoordeling van de afstand van het mestbassin tot aan de dichtstbijgelegen woning aansluiting had moeten zoeken bij de thans in artikel 3.51, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer en de in artikel 1, tweede lid, aanhef en onder b, van het Besluit mestbassins milieubeheer (oud) genoemde afstand van 100 m voor mestbassins met een oppervlakte tot 750 m<sup>2</sup> en een inhoud tot 2.500 m<sup>3</sup>. Daarvoor bestond volgens hen temeer aanleiding nu het mestbassin een aanzienlijk grotere oppervlakte heeft dan 750 m<sup>2</sup>.

7.1. Ten tijde van het nemen van het besluit van 31 januari 2012 was artikel 3.51, eerste lid, van het Activiteitenbesluit milieubeheer nog niet in werking getreden. Er is geen rechtsregel die het college verplichtte daarop vooruit te lopen. Zoals de rechtbank terecht heeft vastgesteld, was het Besluit mestbassins milieubeheer (oud) niet op de inrichting van toepassing. Het college was derhalve evenmin gehouden bij dat besluit aansluiting te zoeken.

De betogen falen.

8. Appelland 2 betoogt verder dat de rechtbank bij haar beoordeling van de aanvaardbaarheid van de afstand van 65 m tussen het mestbassin en de dichtstbijgelegen woning er ten onrechte van is uitgegaan dat de afstand van de emissiepunten tot aan deze woning minimaal 100 m bedraagt. Ook heeft de rechtbank ten onrechte aangenomen dat het mestbassin een oppervlakte heeft van 780 m<sup>2</sup>. Volgens appelland 2 heeft het bassin een aanzienlijk grotere oppervlakte.

8.1. De Afdeling stelt vast dat op de bij de aanvraag behorende inrichtingstekening niet is weergegeven waar de emissiepunten zijn gesitueerd. Appelland 3 heeft dit ter zitting bevestigd. Daarmee is niet verzekerd dat de afstand van de emissiepunten tot aan de dichtstbijgelegen woning, zoals de rechtbank heeft aangenomen, minimaal 100 m bedraagt. Verder biedt de aanvraag geen duidelijkheid over de precieze oppervlakte van het mestbassin. De rechtbank en het college zijn bij de beoordeling van de aanvaardbaarheid van de afstand van 65 m tussen het mestbassin en de dichtstbijgelegen woning dan ook ten onrechte uitgegaan van aannames die niet uit de aanvraag volgen.

Het betoog slaagt.

9. In hetgeen appelland 3 voor het overige heeft aangevoerd, is geen grond gelegen voor het oordeel dat de aangevallen uitspraak onjuist is.

#### Slotoverwegingen

10. De hoger beroepen van appelland 1 en appelland 2 zijn gegrond. Het incidenteel hoger beroep van appelland 3 is ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de beroepen tegen het besluit van 31 januari 2012 alsnog gegrond verklaren en dit besluit wegens strijd met artikel 2.7, eerste lid, van de Wabo en artikel 4:5 van de Awb vernietigen.

11. Het college dient, alvorens een nieuw besluit te nemen, appelland 3 alsnog in de gelegenheid te stellen de aanvraag aan te vullen. Daarbij merkt de Afdeling op dat appelland 1 ter zitting van de Afdeling heeft aangevoerd dat het ter plaatse geldende bestemmingsplan het mestbassin niet toestaat, zodat daarvoor tevens ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo een omgevingsvergunning is

vereist. Het college dient bij het nemen van een nieuw besluit te beoordelen of dit betoog juist is. Indien dat het geval is, dient het college ingevolge artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo de aanvraag mede aan te merken als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, en te bezien of de vergunning in zoverre met toepassing van artikel 2.12 kan worden verleend. Bij het nemen van een nieuw besluit dient het college voorts de aanvaardbaarheid van de afstand tussen het mestbassin en de dichtstbijgelegen woning opnieuw te beoordelen aan de hand van het alsdan geldende recht.

12. 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 van het college slechts bij haar beroep kan worden ingesteld.

13. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten van appellante 2 te worden veroordeeld. Ten aanzien van appellante 1 is niet gebleken van proceskosten die voor vergoeding in aanmerking komen.

### Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart de hoger beroepen van appellante 1 en appellante 2A en appellante 2B gegrond;
- II. verklaart het incidenteel hoger beroep van appellante 3 ongegrond;
- III. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 22 november 2013 in zaken nrs. 12/755 en 12/756;
- IV. verklaart de bij de rechtbank ingestelde beroepen gegrond;
- V. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Schagen van 31 januari 2012, kenmerk WABO-11-056;
- VI. bepaalt dat tegen het door het college van burgemeester en wethouders van Schagen te nemen nieuwe besluit op de aanvraag van appellante 3 slechts bij de Afdeling beroep kan worden ingesteld;
- VII. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Schagen tot vergoeding van bij appellante 2A en appellante 2B in verband met de behandeling van het beroep en hoger beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.191,50 (zegge: tweeduizend honderdeenennegentig euro en vijftig cent), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;
- VIII. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Schagen aan appellante 1 het door hem betaalde griffierecht ten bedrage van € 395 (zegge: driehonderdvijfennegentig euro) voor de behandeling van het beroep en hoger beroep vergoedt;
- IX. gelast dat het college van burgemeester en wethouders van Schagen aan appellante 2A en appellante 2B het door hen betaalde griffierecht ten bedrage van € 395 (zegge: driehonderdvijfennegentig euro) voor de behandeling van het beroep en hoger beroep vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

### Noot

1. De hiervoor opgenomen uitspraak vormt een mooi voorbeeld van de werking van art. 2.7 lid 1 Wabo. Die regeling beperkt de mogelijkheid om een deelvergunning aan te vragen voor een activiteit die onlosmakelijk samenhangt met een andere activiteit. In deze zaak was een (deel)omgevingsvergunning ex art. 2.1 lid 1 onder e Wabo aangevraagd en verleend voor een inrichting voor het houden van 240 melkkoeien en 175 stuks vrouwelijk jongvee en een mestbassin. Voor het bouwen van het mestbassin is volgens de Afdeling echter een omgevingsvergunning vereist ingevolge art. 2.1 lid 1 onder a en onder e Wabo. De Afdeling constateert met betrekking tot het mestbassin dat de activiteit bouwen en de activiteit oprichten van een inrichting in dezen niet fysiek en volgtijdelijk van elkaar kunnen worden onderscheiden, waardoor zij onlosmakelijk met elkaar samenhangen in de zin van art. 2.7 lid 1 Wabo. Volgens vaste rechtspraak moet in een dergelijk geval het bevoegd gezag de aanvrager op grond van art. 4:5 Awb in de gelegenheid stellen om de aanvraag aan te vullen ( *Kamerstukken II* 2008/09, 31 953, 3, p. 43-45 en o.a. ABRvS 3 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX8977, *M en R* 2012/156, m.nt. J.H.G. van den Broek). In casu zag de aanvraag ten onrechte niet op het bouwen van het mestbassin. Nu het bevoegd gezag de aanvrager niet in de gelegenheid heeft gesteld om de aanvraag aan te vullen, heeft het in strijd gehandeld met art. 2.7 lid 1 Wabo en art. 4:5 Awb. De Afdeling spitst de vraag van de onlosmakelijke samenhang volledig toe op het mestbassin dat volgens de Afdeling ook kwalificeert als een bouwwerk waarvoor een vergunning is vereist op grond van art. 2.1 lid 1 onder a Wabo. Ik vraag me af of er in deze zaak niet ook een stal moest worden gebouwd waarin de melkkoeien en het jongvee zou worden gehouden. Uit de feiten zoals opgenomen in de uitspraak kan ik dat niet afleiden. Mocht er ook een stal worden gebouwd, dan lijkt me namelijk dat er ook sprake is van onlosmakelijke samenhang ten aanzien van de bouw van die stal.

2. Sinds 25 april 2013 — dat is nadat het bestreden besluit is genomen — is in de Wabo een definitie van 'onlosmakelijke samenhang' opgenomen in art. 1.1 Wabo, te weten: 'activiteit die behoort tot verschillende

categorieën activiteiten als bedoeld in de artikelen 2.1 en 2.2'. Met het oog op de herkenbaarheid voor de gebruiker vond de wetgever het bij nader inzien wenselijk om het begrip onlosmakelijke samenhang alsnog in de Wabo zelf op te nemen. Aan art. 1.1 lid 1 van de Wabo is daarom een definitiebepaling van het begrip 'onlosmakelijke activiteit' toegevoegd, waarbij gebruik is gemaakt van de omschrijving die voordien — ten tijde van het nemen van het bestreden besluit — in art. 2.7 lid 1 van dit begrip is gegeven. Die omschrijving in art. 2.7 lid 1 is daarom vervangen door een verwijzing naar het begrip 'onlosmakelijke activiteiten', aldus de memorie van toelichting ( *Kamerstukken II 2011/12*, 33 135, nr. 3, p. 30-31).

Volledigheidshalve merk ik op dat de onlosmakelijkheid sinds 25 april 2013 niet (meer) geldt ten aanzien van een omgevingsvergunning voor gebruik in strijd met het planologische regime (art. 2.1 lid 1 onderdeel c Wabo; zie daarover A.G.A. Nijmeijer in zijn annotatie bij ABRvS 12 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2986, *AB 2013/206*).

3. Het begrip 'onlosmakelijke activiteit' is niet in het wetsvoorstel Omgevingswet opgenomen, zodat de jurisprudentie over dit onderwerp na de inwerkingtreding van de Omgevingswet relevantie zal verliezen. Volgens de regering zijn in het wetsvoorstel meer vergunningplichtige activiteiten aan het stelsel van de omgevingsvergunning toegevoegd waardoor het aantal combinaties van onlosmakelijke activiteiten dat zich kan voordoen groter wordt. Hierdoor zou de regeling voor onlosmakelijke activiteiten bewerkelijker, de flexibiliteit minder en de praktische toepassing ingewikkelder worden. Vandaar dat het vereiste van onlosmakelijke samenhang vanuit de Wabo niet is overgenomen in de Omgevingswet, aldus de memorie van toelichting ( *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 3, paragraaf 4.2). In de literatuur is daarop kritisch gereageerd (onder andere R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *M en R 2014/123* ; S. Hillegers en T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *M en R 2014/127* ). Ik sluit me aan bij die kritiek. Zo heb ik de indruk dat men in de praktijk inmiddels aardig overweg kan met de figuur van de onlosmakelijke samenhang. Uylenburg merkt mijns inziens terecht op dat we in de wetgeving lastigere concepten hebben gehad waarmee men in de praktijk goed mee heeft leren leven. Door het loslaten van de onlosmakelijke samenhang ontstaat het risico dat er, zoals Hillegers en Lam terecht stellen, minder vaak integrale omgevingsvergunningen zullen worden aangevraagd. Daarnaast zal het onder de Omgevingswet vaker dan nu voorkomen dat een handeling wordt verricht terwijl voor die handeling niet alle vereiste omgevingsvergunningen zijn aangevraagd en verleend. Als zo'n situatie leidt tot handhavend optreden kunnen, er complicaties ontstaan. Bijvoorbeeld als blijkt dat die vergunning niet kan worden verleend. Kortom: ook ik betwijfel of het verstandig is om de onlosmakelijke samenhang los te laten.

V.M.Y. van 't Lam

copyright Kluwer

last update: 2015-02-27