

Auteur: Mr. R.L. Vuscán, m.nt. T. Slegers
Verschenen in: Gst. 2017/169
Datum: 14 juli 2017
Instantie: Rechtbank Noord-Nederland
Titel: Toepassing artikel 2.21 Wabo. Verzoek in bezwaarfase.

Als uitgangspunt van de Wabo heeft te gelden dat de wil van de aanvrager leidend is. Zowel in artikel 2.21 Wabo als in de wetgeschiedenis van dit artikel is niet bepaald wanneer de aanvrager een verzoek tot toepassing van dit artikel aan het bevoegd gezag dient te doen. Dit betekent dat noch de wettekst noch de bij dit artikel behorende wetgeschiedenis eraan in de weg staat dat een aanvrager voormeld verzoek doet in de bezwaarfase. Slechts indien er sprake is van onlosmakelijk samenhangende activiteiten is artikel 2.21 Wabo niet van toepassing. In dit geval is daarvan geen sprake.

Partij(en)

Uitspraak van de voorzieningenrechter van 14 juli 2017 in de zaak tussen

[verzoekster], gevestigd te [plaats], verzoekster,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Smallingerland, verweerder,

Uitspraak

(...)

Procesverloop

Bij primair besluit van 21 maart 2017 (het bestreden besluit) heeft verweerder geweigerd aan verzoekster de gevraagde omgevingsvergunning voor het uitvoeren van seismologisch onderzoek in de gemeente Smallingerland te verlenen.

Tegen het bestreden besluit heeft verzoekster een bezwaarschrift bij verweerder ingediend. Tevens heeft verzoekster op 16 juni 2017 de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het verzoek is behandeld op de zitting van 11 juli 2017.

Verzoekster is vertegenwoordigd door haar gemachtigde en P.F. Jansma.

Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde en O. Mulder.

Feiten en omstandigheden

1.

Bij zijn oordeelsvorming betreft de voorzieningenrechter de navolgende feiten en omstandigheden.

1.1.

De raad van de gemeente Smallingerland (hierna: de raad) heeft in haar vergadering van 8 november 2016 tijdens de behandeling van het beleidsplan 2017 de motie “geen aardgas in nieuwbouwwoningen” aangenomen.

Daarnaast heeft de raad in december 2016 de routekaart Duurzaamheid aangenomen. In voormelde routekaart staat de ambitie aangegeven om in de gemeente Smallingerland de huidige energie-infrastructuur te transformeren van aardgas naar een infrastructuur met duurzame energiebronnen als zon en aardwarmte.

1.2.

Verzoekster heeft op 16 december 2016 een aanvraag om omgevingsvergunning voor het

uitvoeren van een seismologisch onderzoek ter plaatse van een deel van het buitengebied van de gemeente Smallingerland en ter plaatse van de kern Drachten bij verweerder ingediend.

Deze aanvraag heeft betrekking op de volgende activiteiten:

- werk of werkzaamheden uitvoeren;
- handelen in strijd met regels van de ruimtelijke ordening.

1.3.

Verweerder heeft het voornemen tot het weigeren van de door verzoekster gevraagde omgevingsvergunning voorgelegd aan de raad. Dit voornemen is door de raad behandeld op 28 februari 2017 en 14 maart 2017. In beide raadsvergaderingen heeft verzoekster de aanvraag om omgevingsvergunning nader toegelicht en vragen beantwoord. Vervolgens heeft de raad tijdens de raadsvergadering van 14 maart 2017 besloten om in te stemmen met het voornemen van verweerder om de gevraagde omgevingsvergunning te weigeren.

1.4.

Bij het bestreden besluit van 21 maart 2017 heeft verweerder geweigerd aan verzoekster de gevraagde omgevingsvergunning voor het uitvoeren van seismologisch onderzoek in de gemeente Smallingerland te verlenen.

1.5.

De raad heeft in verband met de herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied 2013" bij besluit van 16 mei 2017 een

voorbereidingsbesluit genomen.

In voormeld voorbereidingsbesluit heeft de raad onder meer het navolgende aangegeven:

- het is verboden om bepaalde werken, geen bouwwerken zijnde, of werkzaamheden uit te voeren of het gebruik van gronden en/of bouwwerken te wijzigen in het gebied waar het voorbereidingsbesluit van kracht is;
- het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van voormeld verbod, mits de voorgenomen wijziging van het gebruik niet strijdig is met het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan;

- bepaalt dat dit besluit wordt gepubliceerd en in werking treedt op donderdag 18 mei 2017.

Toepasselijke regelgeving

2.

Ingevolge artikel 8:81, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), kan, indien tegen een besluit bij de bestuursrechter voorafgaand aan een mogelijk beroep bij de bestuursrechter, bezwaar is gemaakt, de voorzieningenrechter van de bestuursrechter die bevoegd kan worden in de hoofdzaak op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

2.1.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of van werkzaamheden, in gevallen waarin dat bij een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit is bepaald.

Ingevolge artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo is het, voor zover thans van belang, verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Ingevolge artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo wordt de omgevingsvergunning, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, geweigerd, indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening. Ingevolge artikel 2.10, tweede lid, van de Wabo wordt de aanvraag in gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Ingevolge artikel 2.12 van de Wabo kan, indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts worden verleend:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan:

1. (...);
2. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen;
3. (...).

Ingevolge artikel 2.21 van de Wabo kan het bevoegd gezag, indien een aanvraag betrekking heeft op een project dat uit verschillende activiteiten bestaat en de omgevingsvergunning voor dat project ingevolge de artikel 2.10 tot en met artikel 2.20a moet worden geweigerd, op verzoek van de aanvrager de omgevingsvergunning verlenen voor de activiteiten waarvoor zij niet behoeft te worden geweigerd.

2.2.

De in artikel 2.12. eerste lid, onder a en ten tweede, van de Wabo bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Besluit omgevingsrecht (Bor).

Ingevolge artikel 2.7 van het Bor worden als categorieën van gevallen als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, onder a, ten tweede, van de Wabo aangewezen de categorieën gevallen in artikel 4 van bijlage II.

Ingevolge artikel 4, elfde lid, van bijlage II van het Bor kan worden afgeweken van het bestemmingsplan als er sprake is van ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

2.3.

Ingevolge het bestemmingsplan “Buitengebied 2013” is er een omgevings-vergunning nodig voor het uitvoeren van een seismologisch onderzoek op percelen met de bestemming “Agrarisch met waarden - Open gebied” of met de bestemming “Agrarisch met waarden - Gesloten gebied”.

De omgevingsvergunning kan alleen worden verleend mits geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan:

- het gebruik van landbouwgronden voor de agrarische productie;
- de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden;
- het uitzicht van woningen;
- de milieusituatie;
- het straat- en bebouwingsbeeld;
- de verkeersveiligheid;

- de waterbergingscapaciteit en de waterkwaliteit;
- de (openlucht) recreatiemogelijkheden;
- de cultuurhistorische en landschappelijke waarden, waarbij de landschappelijke waarden zijn gespecificeerd in bijlage 2 (Open gebied) en bijlage 3 (Gesloten gebied).

Ingevolge het bestemmingsplan

“Bedrijvenpark Drachten Azeven-Noord” bestaat binnen de bestemming “Agrarisch gebied met landschappelijke waarde” de mogelijkheid van een binnenplanse afwijking voor het uitvoeren van seismologisch onderzoek. Hierbij mag de landschappelijke waarde van deze gronden niet in onevenredige mate worden aangetast, dan wel de mogelijkheden voor het behoud, versterking en/of herstel van die waarden niet worden verkleind.

Overwegingen

3.

Gesteld voor de vraag of er aanleiding bestaat een voorlopige voorziening te treffen, overweegt de voorzieningenrechter als volgt.

3.1.

Verweerder betwist dat er in dit geval sprake is van een spoedeisend belang aan de zijde van verzoekster. In dit verband wijst verweerder erop dat de exploratie- of opsporingsvergunningen waar verzoekster thans uitvoering aan wenst te geven, in 2013 aan haar zijn verleend. In de visie van verweerder had verzoekster het vergunningsproces dan ook eerder in gang

kunnen zetten om - rekening houdend met juridische procedures - tijdig over de vereiste vergunningen te kunnen beschikken. Volgens verweerder gaat het nu niet aan om verweerder en de voorzieningenrechter in deze zaak onder tijdsdruk te zetten. Daarbij komt volgens verweerder dat op korte termijn een beslissing op het bezwaar zal worden genomen. Daarnaast wijst verweerder erop dat het door verzoekster gestelde financiële belang niet zodanig zwaarwegend is dat daardoor de continuïteit van haar onderneming wordt bedreigd.

3.2.

Verzoekster betoogt dat er in dit geval sprake is van een spoedeisend belang. In dit verband wijst verzoekster erop dat zij in de maanden augustus tot en met december 2017 wil starten met de uitvoering van de werkzaamheden, omdat de werkzaamheden in deze periode het minste hinder opleveren voor de natuur. Hiervoor dient verzoekster tijdig mensen en materieel in te huren en in te plannen. Daarnaast wijst verzoekster erop dat zonder de zekerheid over het moment en de uitkomst van de beslissing op bezwaar onnodig werkzaamheden worden verricht of personeel wordt ingehuurd, waardoor haar (bedrijfs-) belangen worden geschaad.

3.3.

De voorzieningenrechter stelt vast dat de andere vergunningen die noodzakelijk zijn voor het kunnen uitvoeren van seismologisch onderzoek een looptijd hebben van augustus 2017 tot en met januari 2018, zoals onweersproken ter zitting naar voren is gebracht door de gemachtigde van verzoekster. Gelet hierop acht de voorzieningenrechter het spoedeisende belang aan de zijde van verzoekster in beginsel gegeven. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter valt het verzoekster niet te verwijten dat zij, gelet op de ingewikkelde problematiek, de politieke gevoeligheid van het onderwerp gaswinning en de pogingen van partijen om elkaar te overtuigen van het eigen standpunt, enige tijd gewacht heeft met het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening. Gelet hierop ziet de voorzieningen-rechter geen aanleiding verweerder te volgen in zijn betoog dat vanwege het lange wachten met het indienen van een verzoek om voorlopige voorziening door verzoekster in dit geval reeds om die reden geen spoedeisend belang aan haar zijde kan worden aangenomen. Het betoog van verweerder faalt.

4.

Inhoudelijk overweegt de voorzieningenrechter als volgt.

4.1.

De voorzieningenrechter stelt voorop dat uit de motivering van het bestreden besluit blijkt dat zich geen weigeringsgrond voordoet voor wat betreft de activiteit aanleggen en dat de omgevingsvergunning voor die activiteit in beginsel verleend zou kunnen worden. Hieruit volgt dat verweerder uitdrukkelijk en zonder voorbehoud heeft uitgesproken dat de

omgevingsvergunning voor de activiteit aanleggen in dit geval kan worden verleend.

4.2.

Ter zitting heeft de gemachtigde van verweerder naar voren gebracht dat verweerder in het kader van een heroverweging in de bezwaarfase tot de conclusie zou kunnen komen dat verlening van de omgevingsvergunning voor de activiteit aanleggen in dit geval onevenredige afbreuk zou doen aan de milieusituatie, waarbij het begrip milieusituatie in ruime zin dient te worden uitgelegd, zodat daaronder ook het leefmilieu wordt verstaan. Dit zou dan met zich kunnen brengen dat de omgevingsvergunning voor de activiteit aanleggen na een heroverweging in bezwaar alsnog wordt geweigerd.

4.3.

De gemachtigde van verzoekster heeft ter zitting betoogd dat er geen relatie bestaat tussen het seismologisch onderzoek en de opsporingsvergunning in het kader van de Mijnbouwwet. Verder heeft de gemachtigde van verzoekster erop gewezen dat verweerder naar aanleiding van de aanvraag om omgevingsvergunning reeds getoetst is of voldaan is aan de criteria en blijkens de motivering van het bestreden besluit tot de conclusie is gekomen dat er van een onevenredige inbreuk in dit geval geen sprake is.

4.4.

Naar het oordeel van de voorzieningenrechter valt niet in te zien dat het uitvoeren van het seismologisch onderzoek, gelet op de beperkte impact ervan, een onevenredige afbreuk doet aan de milieusituatie. Verweerder heeft dat ook niet op enige wijze inzichtelijk gemaakt. Dit brengt naar het voorlopige oordeel van de voorzieningenrechter met zich dat verweerder ook na een heroverweging de bezwaarfase niet tot de conclusie kan komen dat zich een weigeringsgrond voordoet in het kader van de omgevingsvergunning voor de activiteit aanleggen.

5.1.

Verzoekster betoogt dat het aankruisen van het hokje 'blokkerende onderdelen dienen niet te worden weggelaten' op het aanvraagformulier als een omissie dient te worden beschouwd. Volgens verzoekster staat het haar vrij om deze omissie in de

bezwaarfase te herstellen. Daarnaast wijst verzoekster erop dat uit artikel 2.21 van de Wabo volgt dat de aanvrager een verzoek kan doen tot gedeeltelijke vergunningverlening en dat niet is bepaald wanneer de aanvrager dit verzoek aan het bevoegde gezag dient te doen. Noch de wettekst van artikel 2.21 van de Wabo noch de bij dit artikel behorende wetsgeschiedenis staat er volgens verzoekster aan in de weg dat een aanvrager dit verzoek doet in de bezwaarfase. Ook uit het oogpunt van een volledige heroverweging in de bezwaarfase, waarbij dient te worden uitgegaan van nieuwe feiten en omstandigheden, ligt het volgens verzoekster voor de hand te veronderstellen dat in de bezwaarfase alsnog zo'n (wijzigings-)verzoek kan worden gedaan.

5.2.

Verweerder stelt zich, onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (AbRvS), op het standpunt dat verweerder dient te beslissen op de aanvraag, zoals die is ingediend. Naar de mening van verweerder is dat in dit geval gebeurd. In de visie van verweerder is het ook niet zo dat verzoekster per abuis 'nee' heeft gezet op het aanvraagformulier achter de vraag: blokkerende onderdelen weglaten. Volgens verweerder is het uitgangspunt van verzoekster dat het seismologisch onderzoek wordt uitgevoerd over het gehele grondgebied van de gemeente Smalingerland. Dus zowel in het buitengebied als in de bebouwde kom van Drachten. Omdat het dezelfde activiteit betreft is het ook logisch dat een omgevingsvergunning voor het gehele werkgebied is aangevraagd. Bovendien is verzoekster volgens verweerder een professionele organisatie, die bekend is met het aanvragen van omgevingsvergunningen voor seismologisch onderzoek.

5.3.

De voorzieningenrechter overweegt dat als uitgangspunt van de Wabo heeft te gelden dat de wil van de aanvrager leidend is. Uit artikel 2.21 van de Wabo en de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel leidt de voorzieningenrechter af dat niet bepaald is wanneer de aanvrager een verzoek tot toepassing van dit artikel aan het bevoegde gezag dient te doen. Dit betekent dat noch de wettekst noch de bij dit artikel behorende wetsgeschiedenis eraan in de weg staat dat een aanvrager voormeld verzoek

doet in de bezwaarfase. Slechts indien er sprake is van onlosmakelijk samenhangende activiteiten is artikel 2.21 van de Wabo niet van toepassing. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter is er in dit geval geen sprake van een onlosmakelijke samenhang tussen de activiteiten aanleggen en strijdig gebruik, zodat dit niet aan toepassing van artikel 2.21 van de Wabo in de weg staat. Hoewel verweerder er op zich terecht op gewezen heeft dat er beslist dient te worden op de aanvraag, zoals die is ingediend door verzoekster, brengt dit gegeven niet met zich dat verweerder niet op haar verzoek gebruik kan maken van de hem toekomende bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.21 van de Wabo. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat verweerder op inhoudelijke gronden niet aannemelijk heeft gemaakt dat in dit geval niet aan verzoeksters verzoek om splitsing van de activiteiten kan worden tegemoet gekomen.

Conclusie

6.

Gelet op rechtsoverweging 4.4. en 5.3. ziet de voorzieningenrechter aanleiding het verzoek om voorlopige voorziening toe te wijzen, in die zin dat verweerder zal worden opgedragen om binnen twee weken een besluit op bezwaar te nemen en in dat te nemen besluit toepassing te geven aan artikel 2.21 van de Wabo en de aanvraag om omgevingsvergunning te splitsen in de activiteiten aanleggen en strijdig gebruik alsmede in dit besluit een beslissing omtrent de aanvraag om een omgevingsvergunning voor de activiteit aanleggen te nemen. Als gevolg hiervan zal verweerder twee afzonderlijke besluiten op bezwaar kunnen nemen waarbij het ene deel betrekking heeft op de activiteit aanleggen en het andere deel op de activiteit strijdig gebruik. De voorzieningenrechter is zich er van bewust dat hierdoor de systematiek van de Awb, waarbij er in beginsel in één besluit op de bezwaren van eiser wordt beslist, wordt doorbroken maar acht dit gezien de omstandigheden van het geval gerechtvaardigd.

7.

Aangezien het verzoek om voorlopige voorziening (gedeeltelijk) wordt toegewezen, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om verweerder ingevolge artikel 8:75 van de Awb

in de proceskosten van verzoekster te veroordelen. Onder toepassing van het Besluit proceskosten bestuursrecht (Bpb) kunnen deze kosten worden begroot op € 990,- wegens verleende professionele rechtsbijstand. Voorts ziet de voorzieningenrechter aanleiding te bepalen dat verweerder het door verzoekster betaalde griffierecht ad € 333,- aan haar dient te vergoeden.
Beslist wordt als volgt.

Beslissing

De voorzieningenrechter:

- wijst het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening toe;
- draagt verweerder op om, met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen binnen twee weken na de datum van deze uitspraak een beslissing op bezwaar te nemen en in dat besluit toepassing te geven aan artikel 2.21 van de Wabo en de aanvraag om omgevingsvergunning te splitsen in de activiteiten aanleggen en strijdig gebruik alsmede in dit besluit een beslissing omtrent de aanvraag om omgevingsvergunning voor de activiteit aanleggen neer te leggen;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van verzoekster ten bedrage van € 990,- en bepaalt dat verweerder deze kosten aan haar dient te vergoeden;
- bepaalt dat verweerder het door verzoekster betaalde griffierecht ad € 333,- aan haar dient te vergoeden

Noot

Auteur: T. Slegers¹

Noot

1.
In de onderhavige uitspraak staat de toepassing van artikel 2.21 Wabo centraal. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Nederland (de "Rechtbank") komt ten aanzien van dit artikel (zie r.o. 5.3) tot een nieuw en interessant oordeel voor de vergunningspraktijk. Hoewel het een

¹ Tijn Slegers is advocaat bij Van der Feltz Den Haag.

voorlopig oordeel betreft (waartegen overigens geen hoger beroep openstaat), is deze uitspraak het signaleren waard. Temeer omdat artikel 2.21 Wabo weinig aan bod komt in de rechtspraak.

2.

Artikel 2.21 Wabo bevat een regeling voor het bevoegd gezag om in voorkomend geval een deel van de omgevingsvergunningplichtige activiteiten uit de artikelen 2.1 en 2.1 Wabo die zijn aangevraagd, te vergunnen. Zonder deze regeling zou, wanneer een omgevingsvergunning wordt gevraagd voor een project dat uit een samenstel van voornoemde activiteiten bestaat en voor één van die activiteiten een weigeringsgrond (uit artikel 2.10 Wabo e.v.) geldt, de volledige omgevingsvergunning moeten worden geweigerd. Dientengevolge zou voor alle aangevraagde activiteiten, zo ook voor de activiteit(en) die als zodanig materieel vergund had(den) kunnen worden, een nieuwe (gewijzigde) omgevingsvergunningaanvraag moeten worden ingediend. Ter voorkoming van deze administratieve heisa met additionele kosten zou, zo redeneerde de wetgever (zie Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 109), de aanvrager er in het vervolg veiligheidshalve voor kunnen kiezen om geen omgevingsvergunning voor een project als geheel maar per activiteit aan te vragen. Dit betreft dan de aanvraag van een zogenaamde deelvergunning.

3.

Gevolg van het voorgaande zou volgens de wetgever zijn dat "daarmee [...; TS] een van de voordelen die de Wabo biedt, ongebruikt [zou; TS] blijven. De Wabo beoogt het [...; TS] mogelijk te maken om een aanvraag voor het gehele project in te dienen. De verschillende aspecten kunnen dan in onderlinge samenhang worden bekeken en goed op elkaar worden afgestemd". Derhalve is artikel 2.21 Wabo in het leven geroepen. Op basis van dit artikel kan een omgevingsvergunning in beginsel worden verleend voor die activiteiten waarvoor zij niet hoeft te worden geweigerd. De wetgever stelt daarbij als voorwaarde dat "de aanvrager daarom heeft verzocht en bij voorkeur op het aanvraagformulier heeft aangegeven dat de aanvraag niet alleen op het gehele project maar ook op de afzonderlijke activiteiten betrekking heeft (zie Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 109)".

4.

Voorvoemde voorwaarde staat centraal in de onderhavige uitspraak. In casu stelt verzoekster (zie r.o. 5.1) dat “het aankruisen van het hokje ‘blokkerende onderdelen [lees: activiteiten; TS] dienen niet te worden weggelaten’ op het aanvraagformulier als een omissie dient te worden beschouwd”.

Oftewel: verzoekster heeft abusievelijk in haar aanvraagformulier niet verzocht om toepassing van artikel 2.21 Wabo. Het gevolg van deze “omissie” is geweest dat verweerder de door verzoekster aangevraagde omgevingsvergunning voor beide activiteiten (te weten: het aanleggen van werken en/of werkzaamheden uit artikel 2.1 lid 1 onder b Wabo en het gebruik in strijd met het bestemmingsplan uit artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo) heeft geweigerd. Verweerder diende immers, zo stelt hij (zie r.o. 5.2), te beslissen op de aanvraag zoals die door verzoekster is ingediend. Daarbij stelt verweerder dat het gegeven de omstandigheden van het geval - verzoekster is een professionele partij die geregeld vergelijkbare omgevingsvergunningen aanvraagt - ook weinig aannemelijk oogt dat verzoekster voornoemd hokje “per abuis” heeft aangevinkt in het aanvraagformulier.

5.

De rechtbank laat dit standpunt van verweerder voor wat het is. Ofschoon het verweerder inderdaad “niet vrij [stond; TS] om zonder dat de aanvrager daarom heeft verzocht, bepaalde onderdelen [lees: activiteiten; TS] wel of niet te vergunnen” (zie Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 109), oordeelt de rechtbank dat “de wil van de aanvrager leidend is”. Met deze “wil” doelt de rechtbank erop dat verzoekster verweerder in bezwaar (en bij wijze van deze voorlopige voorzieningsprocedure) heeft verzocht om alsnog toepassing te geven aan artikel 2.21 Wabo. Verzoekster tracht daarmee te bewerkstelligen dat haar in bezwaar alsnog gedeeltelijk, voor de ‘aanlegactiviteit’, een omgevingsvergunning wordt verleend. Dit acht zij mogelijk nu haars inziens geen sprake is van een onlosmakelijke samenhang van die activiteit met de tevens aangevraagde ‘gebruiksactiviteit’. Dit laatste is cruciaal voor de toepassing van artikel 2.21 Wabo. Het is vaste rechtspraak dat bij een onlosmakelijke samenhang tussen de aangevraagde activiteiten een gedeeltelijke

verlening van een omgevingsvergunning niet mogelijk is. Zou dit anders zijn, dan wordt het bepaalde in artikel 2.7 lid 1 Wabo zinledig (zie Kamerstukken II 2006/07, 30844, 3, p. 109 en aldus ook ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:755, r.o. 4.3).

6.

Nadat de rechtbank heeft vastgesteld dat artikel 2.7 lid 1 Wabo in casu niet in het geding is, luidt het oordeel dat (zie r.o. 5.3) in “artikel 2.21 van de Wabo en de totstandkomingsgeschiedenis van dit artikel [...; TS] niet [is; TS] bepaald [...; TS] wanneer de aanvrager een verzoek tot toepassing van dit artikel aan het bevoegde gezag dient te doen. Dit betekent dat noch de wettekst noch de bij dit artikel behorende wetgeschiedenis eraan in de weg staat dat aanvrager voormeld verzoek doet in de bezwaarfase”. Naar mijn weten is dit oordeel over de toepassing van artikel 2.21 Wabo niet eerder in de rechtspraak gegeven. Dit oordeel ziet op de timing van het verzoek tot toepassing van artikel 2.21 Wabo: dat verzoek kan onder omstandigheden ook (nog) in de bezwaarfase door de aanvrager worden gedaan. In aanvulling op de bovenstaande onderbouwing van de rechtbank, merk ik op dat de wetgever slechts heeft bepaald dat zo’n verzoek “bij voorkeur in het aanvraagformulier” wordt gedaan. Met de woorden “bij voorkeur” laat de wetgever mijns inziens impliciet de mogelijkheid open dat het verzoek in een later stadium, zoals in de bezwaarfase, plaatsvindt. In lijn hiermee merkt verzoekster mijns inziens nog terecht op (zie r.o. 5.1) dat het uit oogpunt van “een volledige heroverweging in de bezwaarfase, waarbij dient te worden uitgegaan van nieuwe feiten en omstandigheden, [...; TS] voor de hand [ligt; TS] te veronderstellen dat in de bezwaarfase alsnog zo’n [...; TS] verzoek kan worden gedaan”. Het is goed mogelijk dat het hangende de bezwaarfase, vanwege gewijzigde (bedrijfs)belangen, aanvrager (beter) schikt om alsnog een beroep te doen op de toepassing van artikel 2.21 Wabo.

7.

Al met al lijken er voldoende gronden te bestaan om voornoemd (vernieuwend) oordeel van de rechtbank rechtens te staven. Essentieel voor dat oordeel acht ik wel dat de rechtbank, samen met verzoekster, constateert (zie r.o. 4.1-4.4) dat verweerder

in zijn weigeringsbesluit reeds onomwonden heeft gesteld (en dit ter zitting niet kon weerleggen) dat de ‘aanlegactiviteit’ materieel vergunbaar is. Op basis van die omstandigheid oordeelt de rechtbank aansluitend (zie r.o. 5.3) dat “hoewel verweerder er op zich terecht op gewezen heeft dat er beslist dient te worden op de aanvraag, zoals die is ingediend door verzoekster, brengt dit gegeven niet met zich dat verweerder niet op haar verzoek gebruik kan maken van de hem toekomende bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.21 van de Wabo. Hierbij neemt de voorzieningenrechter in aanmerking dat verweerder op inhoudelijke gronden niet aannemelijk heeft gemaakt dat in dit geval niet aan verzoeksters verzoek om splitsing van de activiteiten kan worden tegemoet gekomen”. Dit laatste sluit aan bij de bedoeling van de wetgever achter artikel 2.21 Wabo (zie ad 2-3). Met voornoemd oordeel wordt benadrukt dat verzoekster voor de ‘aanlegactiviteit’ geen nieuwe (gewijzigde) omgevingsvergunning hoeft aan te vragen.

8.

Tot zover acht ik de onderhavige uitspraak begrijpelijk. Curieus wordt het echter als het op de “conclusie” (zie r.o. 6) van de rechtbank aankomt. Deze luidt als volgt: verweerder dient “een besluit op bezwaar te nemen en in dat te nemen besluit toepassing te geven aan artikel 2.21 van de Wabo en de aanvraag om een omgevingsvergunning te splitsen in de activiteiten aanleggen en strijdig gebruik [...; TS]. Als gevolg hiervan zal verweerder twee afzonderlijke besluiten op bezwaar kunnen nemen waarbij het ene deel betrekking heeft op de activiteit aanleggen en het andere deel op de activiteit strijdig gebruik”. Ik meen dat de rechtbank op deze wijze de facto de opdracht aan verweerder geeft om in bezwaar het initiële weigeringsbesluit te splitsen in twee deelvergunningen voor respectievelijk de ‘aanlegactiviteit’ en de ‘gebruiksactiviteit’.

9.

Daargelaten dat de rechtbank zelf reeds lijkt te betwijfelen of zo’n splitsing mogelijk is - opgemerkt wordt dat men zich “er van bewust [is; TS] dat hierdoor de systematiek van de Awb, waarbij in beginsel in één besluit op de bezwaren van eiser wordt beslist, wordt doorbroken” -, wordt daarmee precies hetgeen gepromoot dat de wetgever met de inzet van artikel 2.21 Wabo wenst te

voorkomen. Namelijk dat verzoekster in het vervolg kiest voor het aanvragen van een deelvergunning per omgevingsvergunningplichtige activiteit (zie ad 2-3). Naar ik meen had de rechtbank evengoed kunnen, of zelfs moeten, oordelen dat verweerder met inachtneming van de onderhavige uitspraak één beslissing op bezwaar neemt, waarin enerzijds, met toepassing van artikel 2.21 Wabo, alsnog de ‘aanlegactiviteit’ wordt vergund, en anderzijds de ‘gebruiksactiviteit’ al dan niet blijvend wordt geweigerd. Het geheel wordt dan aangemerkt als één besluit (lees: gedeeltelijke omgevingsvergunning), en niet als twee losse besluiten (lees: deelvergunningen). Anders dan de rechtbank zie ik niet in waarom de omstandigheden in dit geval een andere oplossing - die van de rechtbank - rechtvaardigen. Verzoekster lijkt althans beter af te zijn met één beslissing op bezwaar; nu wordt zij geconfronteerd met twee nieuwe besluiten c.q. beslissingen en zodoende ook met twee (mogelijke) beroepsprocedures.