

Nr. 93

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 19 maart 2008, nr. 200703155/1, (Spijkernisse)

Mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, mr. J.R. Schaafsma en drs. H. Borstlap

**Aanscherping milieuvergunning wegens ruimtelijke motieven; toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen zijn onvoldoende concreet om de aanscherping te rechtvaardigen:**

**Met noot C. van Deutekom, Red.**

(...)

2.. *Overwegingen*

2.1. Bij het bestreden besluit is de jaarlijkse doorzet van lpg binnen de inrichting beperkt tot maximaal 1000 m<sup>3</sup>.

2.2. Ingevolge art. 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer kan het bevoegd gezag beperkingen waaronder een vergunning is verleend en voorschriften die daaraan zijn verbonden, wijzigen, aanvullen of intrekken, dan wel alsnog beperkingen aanbrengen of voorschriften aan een vergunning verbinden in het belang van de bescherming van het milieu.

2.3. [appellante] voert – kort samengevat – aan dat de beperking van de doorzet van lpg binnen de inrichting tot maximaal 1000 m<sup>3</sup> per jaar niet in het belang van de bescherming van het milieu is.

2.3.1. Het college stelt dat in de aan [appellante] verleende vergunning geen beperking van de jaarlijkse doorzet van lpg is opgenomen, zodat binnen de inrichting een ongelimiteerde hoeveelheid lpg per jaar mag worden doorgezet. Nu de feitelijke doorzet van lpg binnen de inrichting veel lager ligt dan 1000 m<sup>3</sup>, acht het college het in het belang van de bescherming van het milieu om de doorzet van lpg binnen de inrichting te beperken. Volgens het college wordt [appellante], gezien de feitelijke doorzet, ook niet onnodig in haar activiteiten beperkt door de doorzet van lpg vast te leggen op maximaal 1000 m<sup>3</sup> per jaar. Verder acht het college het vastleggen van de maximale doorzet van lpg wenselijk zodat toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen niet worden beperkt.

2.3.2. Met het beperken van de doorzet van lpg binnen de inrichting wordt beoogd de risico's voor de omgeving als gevolg van de verkoop van lpg te beperken. Vast staat dat er geen objecten in

de directe omgeving van de inrichting aanwezig zijn die daartegen bescherming behoeven en dat er geen concrete redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen zijn, die het college op grond van art. 8.8, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wet milieubeheer bij zijn besluitvorming kon betrekken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 24 oktober 2007 in zaak nr. 200702498/1) kan onder deze omstandigheden niet worden geoordeeld dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de beperking van de doorzet van lpg binnen de inrichting nodig is ter bescherming van het milieu. Het bestreden besluit is dan ook in strijd met art. 8.23, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

2.4. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

2.5. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Daarbij is in aanmerking genomen dat deze zaak en de zaak 200703152/1 moeten worden aangemerkt als samenhangende zaken, als bedoeld in art. 3 van het Besluit proceskosten bestuursrecht, en dat – in verband daarmee – het bedrag dat voor de kosten van door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand dient te worden vergoed, gelijkelijk over de zaken moet worden verdeeld. (*Enz., enz., Red.*)

#### Noot

1. *De invloed van milieurechtelijke normen op de ruimtelijke ordening is een onderwerp waarover veel wordt geschreven. Minder besproken, maar zeker niet minder complex, is de situatie waarin ruimtelijke motieven nopen tot het aanscherpen van de voorschriften die zijn verbonden aan een milieuvergunning. Op dat moment loopt het bevoegd gezag al snel tegen het beperkte beoordelingskader van de Wet milieubeheer (hierna: WMB) aan. Zo ook in de bovenstaande uitspraak inzake de gemeente Spijkenisse, waar een milieuvergunning (mede) op ruimtelijke motieven werd aangescherpt.*

2. *De uitspraak heeft betrekking op een inrichting waar lpg wordt verkocht. Een dergelijke inrichting valt onder de werking van het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). In de bijlage bij de Regeling externe veiligheid inrichtingen (Revi) worden afstandsnormen voorgeschreven die gelden tussen het vulpunt (en de tank en afleverzuil) van een dergelijke inrichting en een (beperkt) kwetsbaar object. Welke afstandsnorm in een concreet geval voor een inrichting geldt is afhankelijk van de maximale hoeveelheid lpg die een dergelijke inrichting op basis van de milieuvergunning mag doorzetten. Hoe hoger de maximale doorzet, hoe groter de afstandsnorm. Een groot aantal milieuvergunningen dateert van voor de inwerkingtreding van het Bevi. In deze milieuvergunningen is de doorzet van lpg mitsdien niet gemaximeerd. In dat geval dient te worden uitgegaan van de grootste afstandsnorm van 110 meter.*

3. *Voorafgaand op deze uitspraak was in een eerdere procedure door de gemeente Spijkenisse reeds zonder succes geprobeerd om op grond van art. 8.25 WMB, de milieuvergunning gedeeltelijk in te trekken voor zover de maximaal vergunde doorzet van lpg de feitelijke doorzet te boven ging (zie ABRvS 31 mei 2006, Gst. 2006, 155). De Afdeling concludeerde dat in het betreffende geval een gedeeltelijke intrekking op grond van art. 8.25 van de WMB niet rechtmatig was. Zulks zou slechts kunnen wanneer in het geheel geen lpg zou zijn verkocht. Bovendien is de schadevergoedingsregeling van art. 15.20 van de WMB niet van toepassing op een dergelijke gedeeltelijke intrekking zodat het college zich naar het oordeel van de Afdeling dan ook diende te bedienen van het met meer waarborgen omklede art. 8.23 WMB.*

4. *Met het oog op een geplande ruimtelijke ontwikkeling werd zodoende door het college van Spijkenisse besloten om met toepassing van art. 8.23 lid 1 WMB, een nader voorschrift aan de milieuvergunning te verbinden, inhoudende dat de doorzet van lpg zou worden gemaximeerd op 1000 m<sup>3</sup> per jaar. Het college is blijkens de tekst van art. 8.23 WMB slechts bevoegd tot het nemen van een dergelijk besluit in het belang van de bescherming van het milieu. In het onderhavige geval was sprake van een inrichting waarvan de jaarlijkse doorzet niet in een milieuvergunning was gemaximeerd. De feitelijke doorzet lag ver beneden de 1000 m<sup>3</sup>. Het college stelde zich dan ook op het standpunt dat gezien de feitelijke doorzet, de drijver van de inrichting door het besluit niet onnodig in zijn activiteiten zou worden beperkt. Bovendien achtte het college het vastleggen van de maximale doorzet van lpg wenselijk, zodat toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen niet zouden worden beperkt.*

5. *De Afdeling ziet weinig in de gedachtegang van het college. Er bevinden zich geen (beperkt) kwetsbare objecten op een zodanige afstand van de inrichting dat, gelet op de bepalingen van het Bevi, het voorschrift vanuit het belang van het milieu dient te worden verbonden aan de milieuvergunning. Voorts is de Afdeling van mening dat de genoemde toekomstige ruimtelijke ontwikkelingen onvoldoende concreet zijn om het besluit te kunnen rechtvaardigen.*

6. *Hoewel in juridisch opzicht niet veel op deze uitspraak valt aan te merken, stelt de Afdeling het bevoegd gezag met de gebezigde redenering voor een ingewikkeld dilemma. Het lijkt op zichzelf namelijk niet onlogisch dat het bevoegd gezag ervoor kiest om vooruitlopend op het in procedure brengen van een bestemmingsplan, de eventuele milieurechtelijke knelpunten in de omgeving op te lossen. Betoogd zou kunnen worden, dat het bevoegd gezag daartoe, vanwege het uit de WRO voortvloeiende vereiste van 'een goede ruimtelijke ordening', zelfs gehouden is.*

7. *De wens om eerst de milieuvergunning aan te scherpen alvorens een bestemmingsplan vast te stellen is waarschijnlijk ingegeven door de vereisten uit het Bevi. De gemeenteraad dient immers ingevolge art. 5 Bevi, bij de vaststelling van een bestemmingsplan, de grenswaarden uit het Bevi in acht te nemen. Hetzelfde geldt voor Gedeputeerde Staten bij het nemen van een goedkeuringsbesluit. Meer concreet betekent dit dat de gemeenteraad bij de vaststelling van een bestemmingsplan dient na te gaan of er zich (beperkt) kwetsbare objecten bevinden binnen de plaatsgebonden risicocontour. Indien ten tijde van de vaststelling van een bestemmingsplan onvoldoende duidelijkheid bestaat over de vraag of in het vast te stellen bestemmingsplan wordt voldaan aan de afstandsnormen uit het Bevi, dienen gedeputeerde staten aan een dergelijk plan goedkeuring te onthouden.*

8. *De Afdeling laat in deze uitspraak de mogelijkheid open dat ruimtelijke motieven ten grondslag kunnen worden gelegd aan de aanscherping van een milieuvergunning op grond van art. 8.23 WMB. De Afdeling lijkt in het geval van de gemeente Spijkenisse enkel te constateren dat in dit geval niet (in voldoende mate) is gebleken van relevante, voldoende concrete, ruimtelijk motieven die nopen tot aanscherping op grond van art. 8.23 WMB. Uiterst relevant is dus de vraag wat in het kader van een dergelijke wijziging onder een voldoende concrete ruimtelijke ontwikkeling dient te worden verstaan.*

9. *Duidelijk is dat de enkele wens om in de nabije toekomst een gebied tot ontwikkeling te brengen onvoldoende is om een milieuvergunning met toepassing van art. 8.23 te wijzigen. Voor een antwoord op deze vraag wat dan wel voldoende is kan wellicht aansluiting worden gezocht bij de Afdelingsjurisprudentie inzake art. 8.8 lid 1 aanhef en onder c WMB betreffende toekomstige (ruimtelijke) ontwikkelingen. Opgemerkt dient te worden dat deze jurisprudentie tamelijk casuïstisch is (zie voor een overzicht de noot van Zigenhorn bij ABRvS 14 januari 2004, JM 2004, 64). Of een ruimtelijke ontwikkeling dient te worden betrokken*

*bij de besluitvorming over een milieuvergunning is in sterke mate afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Soms wordt een dergelijke ontwikkeling voldoende concreet geacht indien daarvoor een structuurplan is vastgesteld, veelal zal echter sprake dienen te zijn van een bestemmingsplan dat in procedure is gebracht.*

10. *Het bevoegd gezag bevindt zich daarmee in een lastige spagaat tussen enerzijds kunnen en anderzijds móeten. Enerzijds dient het bevoegd gezag het bestemmingsplan veelal eerst in procedure te brengen, voordat het op basis van zijn bevoegdheden uit de WMB het milieurechtelijke knelpunt ten behoeve van de beoogde ruimtelijke ontwikkeling zal kunnen wegnemen. Het bevoegd gezag kan echter niet overgaan tot vaststelling van het bestemmingsplan alvorens voldoende duidelijk is dat aan de vereisten uit het Bevi zal kunnen worden voldaan.*

11. *Gelet op het bovenstaande zal een voorschrift in de zin van art. 8.23 WMB in de regel op zijn vroegst na de terinzagelegging van het ontwerp en uiterlijk vóór de definitieve vaststelling van het bestemmingsplan aan de milieuvergunning kunnen worden verbonden. Immers, voorafgaand aan deze periode is de ruimtelijke ontwikkeling mogelijk onvoldoende concreet om in het kader van de WMB te worden meegewogen. Het aanscherpen van een milieuvergunning ná de vaststelling van het bestemmingsplan zal anderzijds tot gevolg hebben dat aan het betreffende bestemmingsplan goedkeuring zal moeten worden onthouden. Daarbij dient nog te worden opgemerkt dat wanneer rechtsmiddelen worden aangewend tegen een voorschrift in de zin van art. 8.23 WMB, dit de bestemmingsplanprocedure ernstig kan vertragen. Het bevoegd gezag zal immers in de regel pas over de vaststelling van het bestemmingsplan wensen te besluiten, nadat het aan de milieuvergunning verbonden voorschrift in werking is getreden of zelfs onherroepelijk is geworden.*

12. *De uit het Bevi voortvloeiende veiligheidsafstanden hebben een zogenaamde 'omgekeerde werking' naar de ruimtelijke ordening. Deze afstandsnormen zijn er uiteraard niet voor niets. Ik zal vanzelfsprekend niet betogen dat de bouw van risicogevoelige objecten binnen deze afstandsnormen moet worden toegestaan. Wanneer sprake is van een inrichting met een niet-gemaximeerde (maar feitelijk zeer beperkte) doorzet, kan de hiermee samenhangende risicocontour echter nodeloos groot zijn. Het bevoegd gezag ziet zich in dat geval geconfronteerd met risicocontouren, die ruimtelijke ontwikkelingen binnen zijn gemeentegrenzen nodeloos blokkeren. Immers, het ruimtebeslag dat voortvloeit uit de omgekeerde werking*

van de afstandsnormen staat in zo'n geval in geen enkele verhouding tot het risico dat daadwerkelijk met de aanwezigheid van de inrichting gemoeid is. In een dergelijke situatie lijkt het verdedigbaar om de doorzet van lpg voor de betreffende inrichting te beperken. Daarbij dient uiteraard te worden afgewogen of met deze beperking geen onaanvaardbare inbreuk wordt gemaakt op de rechten van de vergunninghouder en dient te worden bezien of deze in aanmerking komt voor schadevergoeding. De eerlijkheid gebiedt mij te zeggen dat een dergelijke keuze veelal inderdaad niet wordt ingegeven door het belang van de bescherming van het milieu, maar juist door ruimtelijke motieven. Voor de behartiging van deze ruimtelijke motieven biedt de WMB blijkens deze uitspraak nu juist niet altijd de benodigde mogelijkheden.

13. Voor de gemeente zal deze uitspraak een onbevredigend gevoel geven. Nadat zij eerder door de Afdeling was gewezen op het feit dat art. 8.23 WMB de geëigende weg was voor de aanscherping van de milieuvergunning, wordt zij door diezelfde Afdeling andermaal in het ongelijk gesteld. Voor zover uit deze uitspraak enige lering voor de praktijk kan worden getrokken, dient dit wat mij betreft te zijn dat het verstandig is om gewenste ruimtelijke ontwikkelingen zo concreet mogelijk in ruimtelijke besluitvorming vast te leggen. Alleen op die manier kan mogelijk aannemelijk worden gemaakt dat een aanscherping van de milieuvergunning op basis van art. 8.23 WMB noodzakelijk is gelet op het belang van de bescherming van het milieu.

C. van Deutekom<sup>1</sup>

1. Mr. C. van Deutekom is advocaat bij CMS Derks Star Busmann N.V. te Arnhem.