

ECLI	ECLI:NL:RVS:2007:BA3228
Datum uitspraak	18 april 2007
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 7 juli 2006 heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een jongvee- en vleesveebedrijf aan de [locatie 1] te [plaats]. Dit besluit is op 12 juli 2006 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200606227/1.

Datum uitspraak: 18 april 2007

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant], wonend te [woonplaats],

en

het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 7 juli 2006 heeft verweerder aan [vergunninghoudster] een revisievergunning als bedoeld in artikel 8.4, eerste lid, van de Wet milieubeheer verleend voor een jongvee- en vleesveebedrijf aan de [locatie 1] te [plaats]. Dit besluit is op 12 juli 2006 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 22 augustus 2006, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 20 september 2006.

Bij brief van 20 oktober 2006 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant en vergunninghoudster. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 5 februari 2007, waar appellant in persoon en bijgestaan door ing. M.H. Middeldkamp, en verweerder, vertegenwoordigd door S.J.M. Kuipers-Wigbold, ambtenaar van de gemeente, zijn verschenen. Voorts is als partij gehoord vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. P.P.A. Bodden, advocaat te Nijmegen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 6:13 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) kan geen beroep worden ingesteld door een belanghebbende aan wie redelijkerwijs kan worden verweten dat hij geen zienswijzen als bedoeld in artikel 3:15 naar voren heeft gebracht.

Uit artikel 6:13 van de Awb vloeit, gezien de wetsgeschiedenis (Kamerstukken II 2003/04, 29421, nr. 3, blz. 5 e.v. en nr. 11), voort dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij het niet naar voren brengen van een zienswijze hem redelijkerwijs niet kan worden verweten (uitspraak van 1 november 2006 in zaak no. 200602308/1, AB 2007/95).

Appellant heeft tegen het ontwerpbesluit geen zienswijzen naar voren gebracht met betrekking tot geluidhinder, luchtverontreiniging en ammoniakschade, daaronder begrepen het beroep op de Richtlijn 92/43 EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (Pb L 206) voor zover dat daarop betrekking heeft. Er bestaat geen grond voor het oordeel dat appellant redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij over deze categorieën milieugevolgen geen zienswijzen naar voren heeft gebracht.

2.1.1. Appellant heeft ter zitting gesteld dat het uit artikel 6:13 van de Awb voortvloeiende vereiste dat over eenzelfde besluitonderdeel een zienswijze naar voren is gebracht, in strijd zou zijn met, zo begrijpt de Afdeling, artikel 6 van het Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (hierna: het EVRM).

2.1.2. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Bij deze wetten is onder meer een uniforme openbare voorbereidingsprocedure geregeld in afdeling 3.4 van de Awb en is artikel 6:13 van de Awb gewijzigd. Tevens is onder meer de regeling van het beroepsrecht in artikel 20.6 van de Wet milieubeheer (oud) komen te vervallen.

Ingevolge de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Awb, die hier van toepassing is, wordt op een aanvraag om een milieuvergunning door het daartoe bevoegde gezag allereerst een ontwerpbesluit genomen. Ingevolge artikel 3:12, eerste lid, dient van dit ontwerpbesluit op een geschikte wijze kennis te worden gegeven en ingevolge artikel 3:11, eerste lid, dient het ontwerpbesluit ter inzage te worden gelegd. Ingevolge artikel 3:15, eerste en tweede lid, van de Awb, in samenhang met artikel 13.3 van de Wet milieubeheer, kan een ieder over het ontwerpbesluit zienswijzen naar voren brengen. Deze zienswijzen dienen te worden betrokken bij het vervolgens te nemen definitieve besluit. Tegen dit besluit kan een belanghebbende ingevolge artikel 20.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer beroep instellen bij de Afdeling.

Zoals hiervoor is overwogen, vloeit uit artikel 6:13 van de Awb voort dat een belanghebbende geen beroep kan instellen tegen onderdelen van een besluit waarover hij geen zienswijze naar voren heeft gebracht, tenzij hem redelijkerwijs niet kan worden verweten over een onderdeel geen zienswijze naar voren te hebben gebracht.

Aan een besluit inzake een vergunning als bedoeld in de Wet milieubeheer ligt een aantal beslissingen over de aanvaardbaarheid van verschillende categorieën milieugevolgen, zoals geluidemissie en geuremissie, ten grondslag. Deze beslissingen kunnen als onderdelen in vorenbedoelde zin van dat besluit worden beschouwd. Gelet hierop en gezien de weergegeven uitleg van artikel 6:13 kunnen in beroep in beginsel slechts categorieën

milieugevolgen aan de orde worden gesteld waarover een zienswijze naar voren is gebracht.

2.1.3. Uit de jurisprudentie van het EHRM (onder meer de uitspraak van 28 mei 1985 in de zaak *Ashingdane* tegen het Verenigd Koninkrijk, no. 8225/78, Publ. ECHR Series A vol. 93) blijkt dat het door artikel 6 van het EVRM beschermde recht op toegang tot de rechter niet absoluut is. De nationale wetgever mag hierop bepaalde beperkingen aanbrengen, mits die niet zo ver gaan dat het recht op toegang tot de rechter niet meer effectief kan worden uitgeoefend. Voorts moeten beperkingen een legitiem doel dienen en evenredig zijn.

Voor de betrokkene bestaat in beginsel geen beletsel om, teneinde te voldoen aan het in rechtsoverweging 2.1.1 vermelde, uit artikel 6:13 van de Awb voortvloeiende vereiste, een zienswijze over de bezwaarlijk geachte besluitonderdelen van een ontwerpbesluit naar voren te brengen, mede gelet op het feit dat van een ontwerpbesluit op een geschikte wijze kennis moet worden gegeven. Gelet op artikel 3:15, eerste en tweede lid, van de Awb, in samenhang met artikel 13.3 van de Wet milieubeheer, kunnen door een ieder zienswijzen over alle bezwaarlijk geachte besluitonderdelen naar voren worden gebracht, waarbij voldoende is dat beknopt wordt aangegeven waarom de betrokkene zich niet met een onderdeel van het ontwerpbesluit kan verenigen. Verder is in artikel 6:13 van de Awb voorzien in de mogelijkheid om het niet naar voren brengen van een zienswijze verschoonbaar te achten. Het uit artikel 6:13 van de Awb voortvloeiende vereiste houdt naar het oordeel van de Afdeling dan ook niet een dusdanige beperking in van het recht op toegang tot de rechter, dat dit niet meer effectief zou kunnen worden uitgeoefend.

Verder strekt dit vereiste er toe dat betrokkene ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming alle bezwaarlijk geachte besluitonderdelen in een vroeg stadium bij het bestuursorgaan aan de orde stelt. Dit komt de kwaliteit en de doelmatigheid van de besluitvorming ten goede. Wanneer de betrokkene zich niet met het besluit kan verenigen, kan hij beroep bij de rechter instellen. Het uit artikel 6:13 van de Awb voortvloeiende vereiste is er op gericht dat een duidelijk omlijnd geschil aan de rechter wordt voorgelegd en dat andere partijen niet worden geconfronteerd met gronden die betrekking hebben op andere besluitonderdelen dan in de zienswijzen aan de orde zijn gesteld. Hierdoor wordt een efficiënte geschilbeslechting bevorderd. Naar het oordeel van de Afdeling worden met het stellen van dit vereiste zowel ten aanzien van de bestuurlijke besluitvorming als ten aanzien van de geschilbeslechting aldus legitieme doeleinden gediend.

Nu van een ontwerpbesluit op geschikte wijze kennis dient te worden gegeven, voorts door een ieder zienswijzen over alle bezwaarlijk geachte besluitonderdelen naar voren kunnen worden gebracht, waarbij het voldoende is dat deze beknopt zijn, en ten slotte in artikel 6:13 van de Awb is voorzien in de mogelijkheid om het niet naar voren brengen van een zienswijze verschoonbaar te achten, kan niet staande worden gehouden dat het uit die bepaling voortvloeiende vereiste niet evenredig is.

Gelet op het vorenstaande is het uit artikel 6:13 van de Awb voortvloeiende vereiste dat over eenzelfde besluitonderdeel een zienswijze naar voren is gebracht, niet in strijd met artikel 6 van het EVRM. Dat een appellant, zoals in het onderhavige geval, ten tijde van het naar voren brengen van zienswijzen niet werd bijgestaan door een beroepsmatig rechtsbijstandverlener, is een omstandigheid die tot de eigen verantwoordelijkheid van de betrokkene behoort.

2.1.4. Nu appellant met betrekking tot geluidhinder, luchtverontreiniging en ammoniakschade geen zienswijzen tegen het ontwerpbesluit naar voren heeft gebracht en geen grond bestaat voor het oordeel dat appellant dit redelijkerwijs niet kan worden verweten, is het beroep op deze punten niet-ontvankelijk.

2.2. Bij het bestreden besluit heeft verweerder een revisievergunning verleend voor het houden van 192 stuks vrouwelijk jongvee, 444 stuks vleesstierkalveren tot 6 maanden en 88 stuks vleeskalveren tot 8 maanden.

2.3. Appellant stelt onder meer dat verweerder de stankhinder van de inrichting onjuist heeft beoordeeld. Volgens appellant moet het horecabedrijf aan de [locatie 2], een restaurant annex kegelcentrum, worden gerangschikt onder categorie II als bedoeld in de Wet stankemissie veehouderijen in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (hierna: Wet stankemissie), en niet, zoals verweerder heeft gedaan, onder categorie IV. Verder betoogt appellant dat verweerder bij de bepaling van de afstand van het horecabedrijf tot de inrichting de kegelbanen ten onrechte buiten beschouwing heeft gelaten. Verweerder heeft die afstand berekend vanaf het punt waar de bezoekers van het horecabedrijf de ballen op de kegelbanen werpen. Appellant stelt dat de afstand van het dichtstbijzijnde punt van de kegelbanen tot de inrichting bepalend is en dat deze afstand minder dan 50 meter bedraagt, zodat de vergunning op grond van de Wet stankemissie had moeten worden geweigerd.

2.3.1. Op 1 januari 2007 is de Wet geurhinder en veehouderij in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het vóór 1 januari 2007 geldende recht op dit geding van toepassing blijft. Dit betekent dat in dit geval de stankhinder moet worden beoordeeld aan de hand van de Wet stankemissie en de daarop gebaseerde Regeling stankemissie in landbouwontwikkelings- en verwevingsgebieden (hierna: de Regeling stankemissie).

2.3.2. Uit de artikelen 3, eerste lid en 4, eerste lid, van de Wet stankemissie in samenhang met artikel 3 en bijlage 2 van de Regeling stankemissie volgt dat indien - zoals in dit geval - dieren worden gehouden waarvoor in bijlage I van de Regeling stankemissie geen omrekeningsfactor is vastgesteld, de afstand van de veehouderij tot stankgevoelige objecten categorie IV en II respectievelijk 50 en 100 meter dient te bedragen. Daarbij dient ingevolge artikel 4 van de Regeling stankemissie te worden gemeten vanaf de buitenzijde van het voor stank gevoelig object.

2.3.3. Vast staat dat het horecabedrijf aan de [locatie 2] een voor stank gevoelig object is in de zin van artikel 2 van de Wet stankemissie. Naar het oordeel van de Afdeling is de wijze waarop verweerder de afstand van het horecabedrijf tot de inrichting heeft bepaald onjuist, reeds omdat de kegelbanen niet fysiek zijn afgesloten van het overige gedeelte van het horecabedrijf, maar daarvan deel uitmaken. Er bestaat geen grond om die kegelbanen aan te merken als niet voor stank gevoelige objecten.

Uit de stukken blijkt dat de afstand tussen de kegelbanen en de inrichting, gemeten volgens de in de Regeling stankemissie gegeven methodiek, minder dan 50 meter bedraagt. Dit betekent dat, ongeacht welke omgevingscategorie van toepassing is, niet kan worden voldaan aan de op grond van de Wet stankemissie minimaal aan te houden afstand.

Verder ziet de vergunningaanvraag op een uitbreiding van het aantal dieren van een of meer diercategorieën. Een situatie als bedoeld in artikel 3, tweede lid, op grond waarvan in afwijking van artikel 3, eerste lid, vergunning kan worden verleend, doet zich hier dan ook niet voor.

De conclusie is dat het bestreden besluit, waarbij de gevraagde vergunning is verleend, in strijd is met de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, van de Wet stankemissie.

2.4. Het beroep, voor zover ontvankelijk, is gegrond. Het bestreden besluit moet worden vernietigd. De overige beroepsgronden behoeven geen bespreking.

2.5. Aangezien de gevraagde vergunning ingevolge de artikelen 3, eerste lid, en 4, eerste lid, van de Wet stankemissie had moeten worden geweigerd, ziet de Afdeling aanleiding dienovereenkomstig in de zaak te voorzien en te bepalen dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit.

2.6. Verweerder dient op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep niet-ontvankelijk voor zover dat betrekking heeft op geluidhinder, luchtverontreiniging en ammoniakschade;

II. verklaart het beroep voor het overige gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen van 7 juli 2006, kenmerk BWM, nr. 06-83;

IV. weigert de gevraagde vergunning;

V. bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

VI. veroordeelt het college van burgemeester en wethouders van Tubbergen tot vergoeding van bij appellant in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 711,07 (zegge: zevenhonderdelf euro en zeven cent), waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door de gemeente Tubbergen aan appellant onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VII. gelast dat de gemeente Tubbergen aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 141,00 (zegge: honderdeenveertig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, Voorzitter, en drs. H. Borstlap en mr. W. Sorgdrager, Leden, in tegenwoordigheid van mr. F.B. van der Maesen de Sombreff, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Van der Maesen de Sombreff
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 18 april 2007

373-517.