



Commissie voor de
milieueffectrapportage



MER en de grondslag van de aanvraag

Tussen het belang van de initiatiefnemer om zijn project vergund te krijgen en het belang van het bevoegd gezag om zuinig om te gaan met beperkte milieugebruiksruimte bestaat een zekere spanning. In dit spanningsveld voelen vergunningverleners zich vaak gehouden aan de zogenoemde grondslag van de aanvraag. In hoeverre is er ruimte voor het bevoegd gezag om milieuvriendelijkere technieken te verlangen van de aanvrager?

Wat is de grondslag van de aanvraag?

Als een bedrijf een vergunning aanvraagt voor een koekjesfabriek kan het bevoegd gezag in afwijking van die aanvraag geen vergunning voor een autofabriek verlenen. Anders gezegd: de vergunning mag de zogenoemde 'grondslag van de aanvraag' niet verlaten.

Omdat uit jurisprudentie blijkt dat vergunningen die de grondslag van de aanvraag verlaten door de rechter worden vernietigd, menen veel vergunningverleners dat alles wat aangevraagd wordt ook vergund moet worden. Ze vrezen dat iedere wijziging van de grondslag tot vernietiging van de vergunning door de rechter kan leiden. Consequentie hiervan is dat innovatieve en milieuvriendelijkere technieken ongebruikt blijven. Op die manier neemt de milieudruk meer toe dan nodig en raken overheidsdoelen voor gezondheid, klimaat en natuur uit beeld.

Deze factsheet laat drie oplossingsroutes zien die voortkomen uit een discussiemiddag met vergunningverleners en juristen.

Route 1 (Voor)overleg

Verschillende vergunningverleners organiseren een (voor)overleg voordat een vergunningaanvraag (definitief) wordt ingediend. Dit overleg wordt gebruikt om de wensen van de initiatiefnemer door te spreken, informatie in te winnen en de vergunningprocedure in te richten. Het wordt ook gebruikt om het project af te stemmen op andere beleidsdoelen van de overheid. Denk bijvoorbeeld aan afstemming met ruimtelijke ordening (bestemmingsplannen) en doelen als verbetering van de luchtkwaliteit in een regio of energiebesparing. Op basis van dit overleg wordt de (concept)aanvraag aangepast, waardoor deze aanvraag voldoende ruimte laat voor onderzoek naar schonere technieken in de vergunningverleningsprocedure.

Dogma vergunde/bestaande rechten

Bij de actualisatie of herziening van een vergunning wordt vaak gesteld dat de 'milieugebruiksruimte' uit een eerdere vergunning een bestaand recht is. Blijft de aangevraagde nieuwe vergunning binnen die ruimte, dan zouden geen milieuvriendelijkere technieken mogen worden voorgeschreven.

Een vergunning geeft echter niet het recht om een bepaalde hoeveelheid stoffen te emitteren, maar het recht om een bepaalde activiteit voort te zetten. Dit betekent dat het voorschrijven van milieuvriendelijkere technieken niet tot aantasting van 'vergunde rechten leidt'.

Route 2 Doorwerking van het MER

Artikel 7.35 van de Wet milieubeheer bepaalt dat het bevoegd gezag, bij het verlenen van een vergunning waarvoor een milieueffectrapport (MER) is opgesteld, rekening mag houden met alle milieugevolgen die in dat MER zijn beschreven, ongeacht wat sectorale wetgeving hierover zegt. Deze zogenoemde verruiming van de beslissingsgrondslag vergroot de speelruimte van het bevoegd gezag om rekening te houden met de resultaten van een MER en deze vervolgens te laten doorwerken in de vergunning (voorwaarden, voorschriften en beperkingen). Denk aan het voorschrijven van milieuvriendelijkere technieken dan wat is aangevraagd (BBT+ en meer) en het geeft ruimte tot het weigeren van de aanvraag.

Route 3 Aanpassen BBT bij actualisatie

Als een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu wordt geactualiseerd, is in artikel 2.31a van de Wabo vastgelegd dat ambtshalve het bevoegd gezag de grondslag van de aanvraag moet verlaten om de Best Beschikbare Technieken (BBT) voor te schrijven. Denk aan moderne en meer milieuvriendelijke luchtzuiveringen bij een veehouderij. Dit artikel is in het leven geroepen vanwege de EU-richtlijn industriële emissies.

MER nodig of niet?

Als het bevoegd gezag oordeelt dat geen sprake is van aanzienlijke nadelige milieugevolgen en dus dat een MER niet nodig is, dan beperkt dit oordeel waarschijnlijk de mogelijkheid om meer milieuvriendelijke oplossingen voor te schrijven. Er is immers al geoordeeld dat er geen aanzienlijke milieugevolgen aan de orde zijn.

Uit jurisprudentie blijkt dat het bevoegd gezag een grote mate van beleidsvrijheid heeft om te oordelen of er wel of niet een MER noodzakelijk is, zie bijvoorbeeld de *Ontgronding Gasselterveld*.

Ook in de toelichting bij de negende tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet wordt gewezen op de mogelijkheid van het bevoegd gezag om ambtshalve voorschriften te stellen in geval betere technieken beschikbaar zijn of specifieke milieuomstandigheden dat

vragen. Als voorbeeld wordt genoemd de transitie naar een duurzame en zorgvuldige veehouderij in de provincie Noord-Brabant.

Hoe absoluut is een aanvraag?

De grondslag van de aanvraag is geen absoluut begrip. Zo mag het bevoegd gezag in een aantal uitspraken van de Raad van State tot meer dan de helft van het aantal dieren weigeren vanwege milieugevolgen. Als het bevoegd gezag teveel dieren zou weigeren, zou de grondslag van de aanvraag verlaten worden. In dat geval zal het bevoegd gezag de vergunning helemaal moeten weigeren.

Maar er zijn ook uitspraken waarin het weigeren van meer dan de helft van het aantal dieren was toegestaan. Zie voor voorbeelden en uitspraken RvS en InfoMil.

Conclusie

Uit het voorafgaande blijkt dat er toch verschillende mogelijkheden bestaan voor een vergunningverlener om meer milieuvriendelijke oplossingen voor te schrijven. Het gebruik van de routes vergroot de speelruimte voor het bevoegd gezag. Belangrijk is daarbij dat milieuvriendelijke oplossingen tijdig in beeld zijn.

Benut onze kennis

U kunt de Commissie inschakelen om te adviseren. Een second opinion over een m.e.r.-beoordeling of een advies over de inhoud van het milieueffectrapport helpt u om de juiste focus aan te brengen in het uit te voeren onderzoek en om het waar mogelijk in te perken.

Of heeft u een vraag over vergunningen en m.e.r.?

Wij staan u graag te woord!

Gijs Hoevenaars, 030-2347648, ghoevenaars@eia.nl

Sjoerd Harkema, 030-2347639, sharkema@eia.nl