

M en R 2014/59



Aflevering	M en R 2014, afl. 4
Publicatiedatum	03-04-2014
Rolnummer	201211894/1/A1
Instantie	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 22 januari 2014 (Van Kreveld, Timmerman-Buck en Van den Broek)
Annotator	V.M.Y. van 't Lam
ECLI	ECLI:NL:RVS:2014:107
Wetsbepaling	(art. 1.1 lid 1 Wm)

Titel

Begrip inrichting. De skatebaan kan door een ieder kosteloos worden gebruikt waardoor er geen sprake is van een inrichting. Handhavingsverzoek is afgewezen. Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de skatebaan een inrichting is waarvoor een vergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer is vereist. Hiertoe voert zij aan dat tussen de skatebaan en het direct aangrenzende overdekte skatepark Meker een organisatorische en functionele binding bestaat. De skatebaan is een op...

Samenvatting

Handhavingsverzoek is afgewezen. Appellant betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat de skatebaan een inrichting is waarvoor een vergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer is vereist. Hiertoe voert zij aan dat tussen de skatebaan en het direct aangrenzende overdekte skatepark Meker een organisatorische en functionele binding bestaat.

De skatebaan is een openbare speelvoorziening die in een maatschappelijke behoefte in de wijk beoogt te voorzien. De skatebaan kan door iedereen kosteloos worden gebruikt. De skatebaan is op zichzelf dan ook geen inrichting in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Evenmin is aannemelijk gemaakt dat de skatebaan een technische, organisatorische of functionele binding met het in de directe nabijheid gelegen overdekte skatepark Meker heeft. Voor het oprichten en in werking hebben van de skatebaan was derhalve niet ingevolge artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer een vergunning vereist. Derhalve was het college niet bevoegd wegens het zonder milieuvergunning oprichten en in werking zijn van de skatebaan handhavend op te treden. Het beroep is ongegrond.

Partijen

Uitspraak op het hoger beroep van:

de vereniging Buurtgroep Prettig Wonen, gevestigd te Middelburg,

appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 8 november 2012 in zaak nr. 12/1709 in het geding tussen:

de vereniging

en

het college van burgemeester en wethouders van Middelburg.

Tekst

Procesverloop

Bij besluit van 1 juni 2010 heeft het college het verzoek van de vereniging om handhavend op te treden tegen de skatebaan aan de Grote Sternstraat te Middelburg afgewezen.

Bij besluit van 12 oktober 2010 heeft het college het door de vereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 8 november 2012 heeft de rechtbank het door de vereniging daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak heeft de vereniging hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting gevoegd met het hoger beroep in zaak nr. 201211895/1/A1 behandeld op 15 november 2013, waar de vereniging, vertegenwoordigd door mr. K.M. Moeliker, advocaat te Middelburg, en ir. T.A.J. Cornelissen, werkzaam bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Ingenieursbureau Oranjewoud B.V., en het college, vertegenwoordigd door J.J. Marijs en B. Weeda, beiden werkzaam bij de gemeente, bijgestaan door mr. P. van den Berg, advocaat te Middelburg, en ing. F.H.J. Bouwmans, werkzaam bij de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid Cauberg Huygen Raadgevende Ingenieurs B.V., zijn verschenen. Na de zitting zijn de zaken gesplitst.

Overwegingen

1. Op 1 oktober 2010 zijn de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo) en de Invoeringswet Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Invoeringswet) in werking getreden.

Ingevolge artikel 1.6 van de Invoeringswet, voor zover hier van belang, blijft, indien vóór het tijdstip waarop de Wabo in werking treedt, met betrekking tot een activiteit als bedoeld in die wet een beschikking tot toepassing van bestuursdwang of oplegging van een last onder dwangsom is gegeven (hierna: een handhavingsbesluit), het onmiddellijk voor dat tijdstip ten aanzien van een zodanige beschikking geldende recht van toepassing tot het tijdstip waarop de beschikking onherroepelijk wordt.

Uit artikel 1.6 van de Invoeringswet vloeit voort, dat wanneer vóór 1 oktober 2010 met betrekking tot een activiteit als bedoeld in de Wabo een handhavingsbesluit is genomen, op de verdere besluitvorming en de bezwaar- en beroepsprocedures het recht zoals dat vóór 1 oktober 2010 luidde van toepassing blijft. Dat betekent dat op dit geding het recht zoals dat luidde vóór 1 oktober 2010 van toepassing is.

2. Het verzoek om handhaving heeft betrekking op de medio 2009 in gebruik genomen skatebaan in het park van de Veersepoort. Bij besluit van 1 juni 2010 heeft het college aan de vereniging medegedeeld dat er geen gronden bestaan om handhavend op te treden tegen het gebruik van de skatebaan en dat het verzoek tot handhaving wordt afgewezen, behoudens voor zover het verzoek betrekking heeft op het geluidsaspect. Het college heeft in het besluit te kennen gegeven dat met betrekking tot het geluidsaspect in het kader van het verzoek om handhaving van artikel 4.1.3.3 van de APV een afzonderlijk besluit zal worden genomen, omdat het laten uitvoeren van geluidmetingen nog enige tijd in beslag zal nemen.

3. Bij besluit van 30 november 2010 heeft het college op het handhavingsverzoek beslist voor zover het om het geluidsaspect gaat. Bij besluit van 7 december 2011 heeft het college het door de vereniging daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard en het besluit met verbetering van de gronden in stand gelaten. Bij uitspraak van 8 november 2012 (zaak nr. 12/1708) heeft de rechtbank het door de vereniging daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, dat besluit vernietigd en bepaald dat de rechtsgevolgen van het vernietigde besluit in stand blijven. Op het tegen die uitspraak ingestelde hoger beroep heeft zaak 201211895/1/A1 betrekking.

Splitsing handhavingsverzoek

4. De vereniging betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het college zonder haar toestemming en in strijd met de systematiek van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) haar verzoek om handhaving heeft gesplitst en op dat verzoek twee afzonderlijke besluiten heeft genomen en dat de rechtbank op de beroepen tegen die besluiten bij twee afzonderlijke uitspraken heeft beslist. Zij acht zich hierdoor benadeeld.

4.1. De bepalingen uit de Awb noch een andere rechtsregel staan er aan in de weg dat het college afzonderlijke besluiten heeft genomen op het door de vereniging ingediende verzoek om handhaving, nu dat verzoek betrekking had op de gestelde overtreding van wettelijke voorschriften over een aantal verschillende aspecten. Niet gebleken is dat de vereniging door het opknippen van het handhavingsverzoek en een afzonderlijke behandeling van enerzijds het geluidsaspect en anderzijds de overige aspecten in haar

belangen is geschaad. Het college heeft het verzoek in volle omvang beoordeeld en uit zorgvuldigheidsoverwegingen een akoestisch onderzoek door een deskundige laten uitvoeren alvorens het besluit van 30 november 2010 met betrekking tot het geluidsaspect te nemen. Voor zover de vereniging heeft aangevoerd dat zij door deze handelwijze onnodig verscheidene procedures moet voeren, wordt overwogen dat het college de vereniging bij brief van 23 juli 2010 heeft gewezen op de mogelijkheid om een verzoek in te dienen tot opschorting van de wettelijke beslistermijn aangaande het tegen het besluit van 1 juni 2010 gemaakte bezwaar totdat een besluit is genomen op haar verzoek om handhaving van artikel 4.1.3.3 van de APV, opdat alle bezwaren gelijktijdig kunnen worden behandeld. De vereniging heeft van deze mogelijkheid geen gebruik gemaakt.

Het betoog faalt.

4.2. De Afdeling zal bij afzonderlijke uitspraak op het tegen de uitspraak van 8 november 2012 inzake het geluidsaspect ingestelde hoger beroep beslissen.

Bouwvergunningplicht

5. De vereniging betoogt dat de rechtbank, door te overwegen dat voor het bouwen van de skatebaan geen bouwvergunning nodig was, heeft miskend dat de skatebaan gelet op de afmetingen en ruimtelijke uitstraling daarvan, niet kan worden aangemerkt als een speeltoestel in de zin van artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van het Besluit bouwvergunningvrije en licht bouwvergunningplichtige bouwwerken (hierna: het Bblb).

5.1. Ingevolge artikel 43, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Woningwet, zoals dat luidde ten tijde van belang, is geen bouwvergunning vereist voor het bouwen dat bij algemene maatregel van bestuur is aangemerkt als van beperkte betekenis.

Ingevolge artikel 3, tweede lid, aanhef en onder a, van het Bblb wordt als bouwen van beperkte betekenis als bedoeld in artikel 43, eerste lid, aanhef en onderdeel c, van de Woningwet aangemerkt het bouwen van een speeltoestel, als bedoeld in artikel 1, onderdeel c, van het Warenwetbesluit attractie en speeltoestellen, mits de hoogte, gemeten vanaf de voet, minder is dan 3 m.

Ingevolge artikel 1, onderdeel c, van het Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen wordt onder speeltoestel verstaan: een inrichting bestemd voor vermaak of ontspanning waarbij uitsluitend van zwaartekracht of van fysieke kracht van de mens gebruik wordt gemaakt.

5.2. Gelet op de begripsomschrijving in artikel 1, onderdeel c, van het Warenwetbesluit dient de skatebaan als speeltoestel te worden aangemerkt. De door de vereniging gestelde grote omvang en ruimtelijke uitstraling van de skatebaan doen hieraan niet af, nu dit geen onderdeel uitmaakt van de in het Warenwetbesluit opgenomen definitie. Nu de hoogte gemeten vanaf de voet minder is dan 3 m, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat de skatebaan onder de werking van het Bblb vergunningvrij kon worden opgericht. Het betoog faalt.

Bouwverordening

6. De vereniging betoogt voorts dat de rechtbank ten onrechte heeft vastgesteld dat gesteld noch gebleken is dat artikel 7.3.2 van de Bouwverordening is overtreden. De vereniging heeft ter zitting van de Afdeling naar voren gebracht dat artikel 7.3.2, aanhef en onder b, van de Bouwverordening is overtreden, omdat leden van de vereniging en andere omwonenden als gebruikers van het park van de skatebaan overlast ervaren.

6.1. Ingevolge artikel 7.3.2, aanhef en onder b, van de Bouwverordening van de gemeente Middelburg, zoals dat luidde ten tijde van belang, is het verboden in, op of aan een bouwwerk of een open terrein voorwerpen of stoffen te plaatsen, te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken waardoor overlast wordt of kan worden veroorzaakt voor de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein.

6.2. Zoals de rechtbank terecht heeft vastgesteld, is niet gebleken dat artikel 7.3.2, aanhef en onder b, van de Bouwverordening is overtreden. Deze bepaling ziet niet op de door de vereniging aan het verzoek om handhaving ten grondslag gelegde hinder die zij als omwonenden van het skatepark ondervinden door onder meer parkeeroverlast en overlast door zwerfvuil en neergegooide fietsen, omdat deze bepaling zich beperkt tot overlast voor gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein. Voor zover de vereniging heeft gewezen op de overlast die leden van de vereniging als gebruikers van het park ervaren, overweegt de Afdeling dat de vereniging dit punt voor het eerst in hoger beroep naar voren heeft gebracht en niet aan het handhavingsverzoek of het bezwaar ten grondslag heeft gelegd, zodat het college hierop niet heeft kunnen beslissen.

Het betoog faalt.

Inrichting in de zin van de Wet milieubeheer

7. De vereniging betoogt voorts dat de rechtbank heeft miskend dat de skatebaan een inrichting is waarvoor een vergunning krachtens artikel 8.1 van de Wet milieubeheer is vereist. Hiertoe voert zij aan dat tussen de skatebaan en het direct aangrenzende overdekte skatepark Meker een organisatorische en functionele binding bestaat.

7.1. Uit het in rechtsoverweging 1 opgenomen overgangsrecht vloeit voort dat niet de rechtbank, maar de Afdeling bevoegd is kennis te nemen van het beroep, voor zover dat is gericht tegen het deel van het besluit van 12 oktober 2010 waarbij het college heeft beslist omtrent het verzoek om handhaving van de Wet milieubeheer. Nu de rechtbank zich onbevoegd had moeten verklaren van dit onderdeel van het beroep kennis te nemen, dient de aangevallen uitspraak in zoverre te worden vernietigd. De Afdeling zal hierna zelf op dit deel van het beroep beslissen.

7.2. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt onder een inrichting verstaan elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Ingevolge het derde lid worden bij algemene maatregel van bestuur categorieën van inrichtingen aangewezen, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

Ingevolge het vierde lid, voor zover hier van belang, worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

7.3. Ingevolge artikel 8.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidde ten tijde van belang, is het verboden zonder daartoe verleende vergunning een inrichting waartoe een gpbv-installatie op te richten en in werking te hebben.

7.4. De skatebaan is een openbare speelvoorziening die in een maatschappelijke behoefte in de wijk beoogt te voorzien. De skatebaan kan door iedereen kosteloos worden gebruikt. De skatebaan is op zichzelf dan ook geen inrichting in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Evenmin is aannemelijk gemaakt dat de skatebaan een technische, organisatorische of functionele binding met het in de directe nabijheid gelegen overdekte skatepark Meker heeft. Voor het oprichten en in werking hebben van de skatebaan was derhalve niet ingevolge artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer een vergunning vereist. Derhalve was het college niet bevoegd wegens het zonder milieuvergunning oprichten en in werking zijn van de skatebaan handhavend op te treden. Het beroep is ongegrond.

Overig

8. De vereniging betoogt tevergeefs dat de rechtbank heeft miskend dat de skatebaan in strijd is met het bestemmingsplan, omdat de skatebaan gelet op de omvang en ruimtelijke uitstraling ervan niet kan worden beschouwd als speelvoorziening in de zin van het bestemmingsplan en het college hiertegen handhavend dient op te treden. Nu voor de bouw van de skatebaan geen vergunning is vereist, zijn de bouw- en gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan niet van toepassing.

9. De vereniging betoogt voorts tevergeefs dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat het speelruimtebeleid geen grondslag biedt voor handhavend optreden. Het speelruimtebeleid bevat geen wettelijk voorschrift. Eventueel met het speelruimtebeleid strijdig handelen levert daarom geen overtreding van een wettelijk voorschrift op en derhalve evenmin een bevoegdheid om handhavend op te treden.

10. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd voor zover de rechtbank zich bevoegd heeft geacht kennis te nemen van het beroep tegen het deel van het besluit op bezwaar van 12 oktober 2010 waarbij het college heeft beslist omtrent het verzoek om handhaving van de Wet milieubeheer en het beroep in zoverre ongegrond heeft verklaard. De aangevallen uitspraak dient voor het overige te worden bevestigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling de rechtbank onbevoegd verklaren kennis te nemen van het beroep voor zover dat betrekking heeft op het verzoek om handhaving van de Wet milieubeheer. De Afdeling zal dat beroep ongegrond verklaren.

11. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

12. Redelijke toepassing van artikel 54, eerste lid, van de Wet op de Raad van State, zoals deze wet ten tijde van belang luidde, brengt met zich dat het in hoger beroep betaalde griffierecht door de secretaris van de Raad van State aan de vereniging wordt terugbetaald.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het hoger beroep gegrond;
- II. vernietigt de uitspraak van de rechtbank Middelburg van 8 november 2012 in zaak nr. 12/1709, voor zover daarbij het door de vereniging Buurtgroep Prettig Wonen ingestelde beroep tegen het deel van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Middelburg van 12 oktober 2010, kenmerk 2010/2825BWe, dat betrekking heeft op het verzoek om handhaving van de Wet milieubeheer, ongegrond is verklaard;
- III. verklaart de rechtbank onbevoegd om kennis te nemen van het bij haar door de vereniging Buurtgroep Prettig Wonen ingestelde beroep, voor zover dat betrekking heeft op dat deel van het besluit van 12 oktober 2010;
- IV. verklaart het beroep van de vereniging Buurtgroep Prettig Wonen tegen het deel van het besluit van het college van burgemeester en wethouders van Middelburg van 12 oktober 2010, kenmerk 2010/2825BWe, dat betrekking heeft op het verzoek om handhaving van de Wet milieubeheer, ongegrond;
- V. bevestigt de aangevallen uitspraak voor het overige;
- VI. verstaat dat de secretaris van de Raad van State aan de vereniging Buurtgroep Prettig Wonen het door haar betaalde griffierecht ten bedrage van € 466,00 (zegge: vierhonderdzesenzestig euro) voor de behandeling van het hoger beroep terugbetaalt.

Noot

Noot

1. In de hiervoor gepubliceerde uitspraak overweegt de Afdeling dat sprake is van kosteloos gebruik door een ieder waardoor er geen sprake is van een inrichting in de zin van de Wm. Voor zover mij bekend is dit de tweede keer dat de Afdeling dat expliciet overweegt (ABRvS 18 januari 2006, 200501005/1, F.B. van der Maesen de Sombreff, *Jurisprudentiewijzer Milieurecht 2013/2014*, p. 256). Dat is de reden waarom ik de uitspraak hier kort bespreek. Daarnaast zijn er naar mijn idee de laatste jaren steeds minder uitspraken over de vraag of iets kwalificeert als inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm.

2. De uitspraak past naar mijn mening in de lijn van jurisprudentie over het begrip inrichting. Ik licht kort toe waarom. In casu heeft het bevoegd gezag geweigerd om handhavend op te treden ten aanzien van een skatebaan. Eén van de redenen daarvoor is dat de skatebaan volgens het bevoegd gezag – anders dan appellante stelt – niet kwalificeert als een inrichting in de zin van de Wm. De omstandigheid dat de skatebaan niet kwalificeert als inrichting als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Wm, is gelegen in het feit dat de skatebaan ‘door iedereen kosteloos kan worden gebruikt’. Hoewel de Afdeling dat niet zegt, is het al dan niet ‘kosteloos kunnen gebruiken’ een feit dat van belang is voor het antwoord op de vraag of sprake is van activiteiten die ‘*bedrijfsmatig*’ worden verricht als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Wm. Voor dat criterium wordt vrijwel altijd van belang geacht of is gebleken van een op winst gerichte bedrijfsmatige exploitatie of van bedrijfsmatige commerciële activiteiten (zie bijvoorbeeld. ABRvS 11 december 2013, nr.201301625/1/A1; ABRvS 21 augustus 2013, nr. 201209429/1/A1; ABRvS 22 december 2010, nr. 201002058/1/M2). Overigens worden zelden feiten genoemd die daarvoor van belang kunnen zijn. Het plaatsen van advertenties is bijvoorbeeld als omstandigheid genoemd die duidt op het bedrijfsmatige commerciële karakter van activiteiten. Ook de vraag of inkomsten worden verworven, is van belang geacht voor de vaststelling dat al dan niet sprake is van een bedrijfsmatige bedrijvigheid. Met betrekking tot het verwerven van inkomsten wordt van belang geacht of de opbrengst een hoofdbron van bestaan vormt, of wezenlijke inkomsten worden verworven met de activiteiten gelet op de kosten van het verrichten van de activiteiten, of het verrichten van de activiteit winstgevend is en of het genereren van winst de intentie is (zie hierover ook o.a. mijn dissertatie waarin een en ander wordt besproken: Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer. Moet het begrip inrichting worden behouden als aangrijpingspunt van de regulering in hoofdstuk 8 Wet milieubeheer? (diss. UU 2005), i.h.b. p. 76-78).

3. Wanneer een bedrijvigheid niet bedrijfsmatig is, kan zij wel een ‘*bedrijfsmatige omvang*’ hebben als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Wm. Het behalen en/of beogen van winst is dan niet meer van belang (bijvoorbeeld ABRvS (vz.) 17 maart 1997, *ABkort* 1997/322, 31 mei 1997; ABRvS 21 maart 1997, *JM* 1997/100; ABRvS (vz.) 1 oktober 2003, 200305704/1). Op dit criterium ga ik hier niet nader in.

4. Voorts stelt de Afdeling in de hiervoor opgenomen uitspraak dat niet aannemelijk is gemaakt dat de skatebaan een technische, organisatorische of functionele binding heeft (als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm) met het in de directe nabijheid gelegen overdekte skatepark Meker. De Afdeling motiveert dit niet. In de uitspraak worden geen feiten genoemd die ter zake relevant zijn. Zodoende is niet duidelijk of appellant de stelling dat er sprake is van bindingen überhaupt heeft onderbouwd. Mogelijk dat de Afdeling daarom in het geheel niet motiveert waarom de genoemde bindingen niet bestaan.

V.M.Y. van 't Lam

copyright Kluwer

last update: 2014-04-03