

Industriële biovergistingsinstallaties: het beleid, de juridische procedures en de knelpunten

**Afstudeeronderzoek in opdracht van het Kenniscentrum Energie
van de Hanzehogeschool Groningen**



Naam student:	A.P. Huisman
Studentnummer:	357610
Opleiding:	HBO Rechten
School:	Hanzehogeschool Groningen, Instituut voor Rechtenstudies
Afstudeerorganisatie:	het Kenniscentrum Energie, Hanzehogeschool Groningen
Praktijkbegeleider:	dhr. Drs. L.J.M. Heijne
Afstudeerdocent:	dhr mr. J.O. Visser

Groningen, juni 2014

Titelpagina

Naam student:	A.P. Huisman
Studentnummer:	357610
Opleiding:	HBO Rechten
School:	Hanzehogeschool Groningen, Instituut voor Rechtenstudies
Afstudeerorganisatie:	Het Kenniscentrum Energie, Hanzehogeschool Groningen
Praktijkbegeleider:	dhr. Drs. L.J.M. Heijne
Afstudeerdocent:	dhr. mr. J.O. Visser

Samenvatting

Aanleiding van het onderzoek

De aanleiding voor dit onderzoek is het kennistekort van het Kenniscentrum Energie van de Hanzehogeschool Groningen, over de problematiek rond de juridische procedures bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties zoals bij de Suiker Unie Vierverlaten (Groningen), de Suiker Unie in Dinteloord en de (nog te realiseren) biovergistingsinstallatie op het terrein van AVEBE in Foxhol. Een deel van de problemen lijkt te liggen rond de bevoegdheden van de provincie en de gemeente, die alle twee (in meer of mindere mate) een rol hebben bij de verlening van de omgevingsvergunning voor een industriële biovergistingsinstallatie. Beide partijen hebben discretionaire ruimte, die ingevuld wordt door beleidsregels. Zowel de provincie als de gemeente heeft beleidsregels opgesteld, die niet altijd even specifiek en/ of in overeenstemming zijn met elkaar; dit kan problemen opleveren bij de beslissing over bijvoorbeeld een ‘juiste’ locatie voor de realisatie van een vergister en het draagvlak met de omgeving.

Daarnaast is gebleken in praktijksituaties dat omwonenden veel bezwaren hebben ingediend tegen de bouw- of omgevingsvergunning voor deze installaties en ook werden er na ingebruikneming van de installaties veel klachten ingediend bij het bevoegd gezag. Hierdoor hebben de vergunningprocedures vertraging opgelopen of werd de procedure voor het realiseren van de biovergistingsinstallatie zelfs stopgezet. Deze omstandigheden zijn nadelig voor zowel de industrie zelf als voor de provincie en de gemeente. Voor alsnog lijkt het er daarnaast op dat de communicatie tussen de betrokken partijen te wensen over laat.

Doelstelling

Het verkleinen van het kennistekort van mijn opdrachtgever, het Kenniscentrum Energie van de Hanzehogeschool Groningen, door het in kaart brengen van de juridische procedures, het beleid van de overheid bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties en de knelpunten van deze procedures voor zowel vergunningaanvrager als vergunningverlener.

Door

Het onderzoeken van de te volgen juridische procedures bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties door de omgevingswetten, Wabo, het Bor en de mor te analyseren, relevante juridische literatuur te bestuderen en een interview te houden met de heer T. van der Weg, werkzaam bij de Suiker Unie Vierverlaten, om erachter te komen wat de Suiker Unie als knelpunten heeft ervaren bij de vergunningprocedure. Daarnaast wil ik interviews houden met de heer J. Klok, werkzaam bij de gemeente Groningen en mevrouw M.L.G. Modderman van de provincie Groningen, om erachter te komen welk beleid de overheden gebruiken bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een biovergistingsinstallatie en of het beleid van beide overheden op elkaar aansluit.

Centrale onderzoeksvraag

Welke juridische procedures spelen een rol bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties, wat is het beleid van de overheid bij de realisatie en tegen welke knelpunten lopen zowel vergunningaanvrager als vergunningverlener aan bij deze procedures?

Conclusies

Juridische procedures

- De belangrijkste juridische procedure die van toepassing is op de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties is de procedure voor de omgevingsvergunning.

- Daarnaast dient er een erkenning te worden verkregen van de nieuwe Voedsel en waren autoriteit.
- Een derde belangrijke juridische procedure is de handhavingsprocedure en procesrecht en rechtsbeschermingsprocedure.

Beleid

- Er is door de gemeente wel algemeen beleid geformuleerd wat betreft ‘duurzaamheid’, maar niet specifiek voor biovergistingsinstallaties. De gemeente heeft een nota bedrijfsterreinen, waarin indirect staat aangegeven waar een biovergistingsinstallatie mogelijk zou zijn, maar waarin geen rekening is gehouden met de omliggende bedrijven.
- De provincie heeft geen beleid opgesteld wat betreft ‘duurzaamheid’, maar heeft een provinciaal omgevingsplan en een vergunningverlening, toezicht en handhavings- beleid. Dit provinciaal omgevingsplan plan bevat echter strengere regels dan de gemeente graag zou zien.

Knelpunten

- De belangrijkste taak van de overheid met betrekking tot het nemen van besluiten is het geven van een goede ruimtelijke onderbouwing, waarin alle betrokken belangen zijn afgewogen. De overheid moet dus duidelijk maken waarom het plan of de vergunning slechts een beperkte inbreuk maakt op de ruimtelijke omgeving; het bestuursorgaan moet de rechter laten zien dat het een redelijke beslissing heeft gemaakt.¹ In één van de behandelde zaken is de overheid volledig in het ongelijk gesteld door de rechtelijke macht, namelijk in de zaak tussen het college van B en W van de gemeente Zutphen en appellant, omdat de het college van B en W onzorgvuldige en slecht gemotiveerde besluiten had genomen. Het blijkt dat dit slechts een klein knelpunt is voor de vergunningverlener, maar het blijft belangrijk dat de vergunningverlener zich hiervan bewust is.
- Het is belangrijk dat de overige belanghebbenden in een gerechtelijke procedure kunnen betwisten waarom de ruimtelijke onderbouwing van het besluit van het bestuursorgaan niet deugdelijk is. Er moet gemotiveerd worden betwist waarom een besluit ondeugdelijk is, want de rechter moet immers terughoudend zijn in de toetsing van een besluit. Uit de analyse blijkt dat dit een knelpunt is voor de overige belanghebbenden.
- Het bestemmingsplan is een belangrijk onderdeel van de juridische procedures, maar zorgt voor problemen en onduidelijkheden. De aanvraag voor de omgevingsvergunning moet passen binnen het bestemmingsplan, maar als de aanvraag niet past binnen de kaders in het bestemmingsplan, kan het bevoegd gezag in bepaalde gevallen gebruik maken van een afwijkingsbevoegdheid. Het blijkt dat dit een knelpunt is voor vergunningaanvrager en overige belanghebbenden, omdat er veel onduidelijkheden zijn over dit punt.
- De omgevingsvergunning is het grootste en misschien wel het belangrijkste onderdeel van de juridische procedures. De knelpunten liggen zowel bij de vergunningverlener als bij de overige belanghebbende en dan met name op het punt van de specialistische aard van de omgevingsvergunning. Er moeten veel (externe) deskundigen worden ingeschakeld om de toetsing van de omgevingsvergunning te kunnen doen, waardoor de vergunningverlener veel tijd kwijt is met het verlenen van de vergunning. De overige belanghebbenden hebben vervolgens moeite met het begrijpen van de omgevingsvergunning en kunnen tijdens een gerechtelijke procedure daarom niet uitleggen waarom ze het bijvoorbeeld niet eens zijn met de verleende vergunning.
- De juridische procedures zijn erg lang door de toepassing van de uitgebreide procedure en dit vormt een knelpunt voor de vergunningverlener en de vergunningaanvrager. Daarnaast heeft de vergunningverlener niet genoeg kennis om alle facetten van de omgevingsvergunning zelf te behandelen, waardoor extern advies ingewonnen moeten worden; ook dat kost tijd.
- Er is door de vergunningverlener geen specifiek beleid geformuleerd met betrekking tot de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties. Er wordt daarom geprocedeerd op punten,

¹ Paragraaf 4.1.3 Toezicht en handhaving en procesrecht en rechtsbescherming, rechtsbescherming, *toetsing ABRvS*.

die ondervangen hadden kunnen worden als er specifiek beleid was met betrekking tot dat punt, bijvoorbeeld met betrekking tot de locatiekeus binnen de gemeente of provincie. Voor vergunning aanvrager en overige belanghebbenden was dan duidelijk welke locaties wel of niet geschikt waren voor de realisatie en waarom.

- De communicatie tussen de verschillende partijen kan worden verbeterd. Partijen hebben dan wel tegenstrijdige belangen, door middel van meer overleg kan de communicatie verbeterd worden.

Aanbevelingen

De onderstaande aanbevelingen moeten een bijdrage leveren aan het Kenniscentrum Energie, zodat zij in gesprekken met partners uit de praktijk, genoeg kennis hebben van de juridische procedures die van toepassing zijn op de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties en weten tegen welke knelpunten wordt aangelopen door vergunningverlener, vergunninghouder en overige belanghebbenden.

Algemene aanbeveling

- Om de doelstelling te behalen moet het Kenniscentrum Energie de in kaart gebrachte juridische procedures bestuderen en hetgeen daarvan geleerd is meenemen in de gesprekken met de gesprekspartners van de praktijk. Op die manier kan het Kenniscentrum Energie initiatiefnemers inlichten, overige belanghebbenden bijstaan en kan het daarnaast een gedegen gesprekspartner zijn voor de vergunningverlener.

Aanbeveling wat betreft vergunningverlener

- Het Kenniscentrum Energie moet in het contact met het bevoegd gezag de voordelen benoemen van het formuleren van specifiek beleid met betrekking tot de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties, omdat daarmee het doel van de betreffende gemeente of provincie (een ‘duurzame’ gemeente of provincie) tot uiting kan worden gebracht en initiatiefnemers en overige belanghebbenden kennis kunnen nemen van het beleid van de overheid. Daarnaast is het makkelijker voor de overheid, om met specifiek beleid in de hand, besluiten te nemen met een goede ruimtelijke onderbouwing.
- Het Kenniscentrum Energie moet het bevoegd gezag duidelijk maken dat het erg belangrijk is, vooral in geval van een eventuele gerechtelijke procedure, dat er te allen tijde een goede ruimtelijke onderbouwing aan haar besluiten ten grondslag ligt, waarin alles deugdelijk is gemotiveerd en bij voorkeur gebruik is gemaakt van deskundigenrapporten die op een juiste wijze tot stand zijn gekomen en die op een juiste wijze zijn geïnterpreteerd.
- Het Kenniscentrum moet tegenover de gemeente en de provincie benadrukken dat het belangrijk is kennis te nemen van het geformuleerde beleid van de andere overheidslaag en de mening van de ander met betrekking tot het eigen beleid te betrekken, omdat het beleid van de ander kan bijdragen aan een goede ruimtelijke onderbouwing en dit eventuele onenigheid of wrijving (bijvoorbeeld wat betreft locatiekeus of het provinciaal omgevingsplan) kan voorkomen.

Aanbeveling wat betreft initiatiefnemer

- Het Kenniscentrum Energie moet bij contacten met een initiatiefnemer benadrukken dat de juridische procedures veel tijd in beslag nemen, omdat de procedures technisch en ingewikkeld zijn. Vanwege de vele adviezen die ingewonnen moeten worden bij experts, kan de vergunningsprocedure jaren in beslag nemen.
- Het Kenniscentrum Energie moet bij contact met een initiatiefnemer duidelijk maken dat overige belanghebbenden hun zienswijzen met betrekking tot de realisatie kenbaar kunnen maken. Gezien de technische en ingewikkelde procedures begrijpen overige belanghebbenden vaak niet waar ze precies om welke reden bezwaar tegen hebben en dit kan leiden tot frustratie en onenigheid tussen initiatiefnemer en overige belanghebbenden.

Aanbeveling wat betreft overige belanghebbenden

- Het Kenniscentrum Energie moet in contacten met overige belanghebbenden benadrukken dat ingeval van de uitgebreide voorbereidingsprocedure een ieder zienswijzen kan indienen tegen het ontwerp- besluit.
- Het Kenniscentrum Energie moet bij een gesprek met overige belanghebbenden wel benadrukken dat ingeval van een gerechtelijke procedure, alleen degenen die een zienswijze hebben ingediend ontvankelijk zullen worden verklaard. Daarnaast moet voldaan worden aan de vijf criteria zoals genoemd in paragraaf 4.1.3, om als ‘belanghebbende’ te worden aangewezen.
- Het Kenniscentrum Energie moet de overige belanghebbenden in geval van een gerechtelijke procedure duidelijk maken dat ieder bezwaar gemotiveerd moet worden.

Voorwoord

In februari 2014 ben ik na drie en een half jaar studeren aangekomen bij de afstudeerfase van mijn opleiding HBO Rechten aan de Hanzehogeschool Groningen. Tijdens de opleiding heb ik mij onder andere gespecialiseerd in het bestuursrecht en daarom wilde ik graag een onderzoek uitvoeren met een bestuursrechtelijke kant. Na een lange, moeizame, opstartperiode ben ik halverwege maart dan toch begonnen met mijn afstudeeronderzoek. Voor mijn opdrachtgever, het Kenniscentrum Energie van de Hanzehogeschool Groningen, heb ik de juridische procedures omtrent de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties en het beleid van de overheid bij deze realisaties in kaart gebracht en heb ik de knelpunten van de juridische procedures voor zowel vergunningaanvrager als vergunningverlener in kaart gebracht.

Hierbij wil ik het de heer Drs. L.J.M. Heijne bedanken voor de begeleiding die ik van hem heb gekregen vanuit de organisatie. Daarnaast wil ik ook de heer mr J.O. Visser, mijn afstudeerdocent, bedanken voor de begeleiding die ik heb gekregen vanuit de Hanzehogeschool Groningen.

Ten slotte wil ik graag mijn moeder, die me heeft gestimuleerd om na het behalen van mijn havo-diploma te gaan studeren, bedanken. Ze heeft mij drie en een half jaar lang gesteund; totdat ze het niet meer kon.

Aranka Huisman

Klein Wetsinge, 26 juni 2014

Inhoudsopgave

Samenvatting.....	3
Voorwoord	7
Inhoudsopgave	8
1. Inleiding	9
2. Methodologie	12
2.1 Kader	12
2.2 Theorie deel.....	12
2.3 Praktijk deel.....	13
2.4 Reflectie	15
3. De industriële biovergistingsinstallatie	17
3.1 Soorten biovergistingsinstallaties.....	18
3.2 De vergistingsinstallatie	18
3.3 Conclusie	20
4. De juridische procedures die van belang (kunnen) zijn bij de realisatie van een industriële biovergistingsinstallatie.....	21
4.1 Toepasselijke wet- en regelgeving en juridische procedures	21
4.1.1 De omgevingsvergunning.....	28
4.1.1.1 De aanvraag.....	28
4.1.1.2 Voorbereidingsprocedures.....	32
4.1.1.3 Beoordeling van de aanvraag	32
4.1.1.4 Inhoud van de omgevingsvergunning	38
4.1.2 Erkenning VWA.....	38
4.1.3 Toezicht en handhaving en procesrecht en rechtsbescherming.....	38
4.2 Onderzoekspunten.....	43
5. Jurisprudentie over biovergistingsinstallaties bij rechtbanken en de Raad van State	44
5.1 Uitspraken	44
5.3 Conclusie.....	51
6. Beleid in de praktijk, knelpunten zoals ervaren door onderzoeksubjecten en een vergelijking van de theorie met de praktijk.....	52
7. Analyse.....	55
8. Conclusies en aanbevelingen.....	57
Afkortingen	60
Bronnenlijst	61
Bijlagen	64
Bijlage 1: Interviews	64
Bijlage 2: Onderzoeksmodel	69

1. Inleiding

Dit onderzoek is een kwalitatief, praktijkgericht juridisch onderzoek. Het onderzoek past in de probleem analytische fase van de interventiecyclus.

Het onderzoek is opgebouwd uit een hoofdstuk methodologie, gevolgd door twee hoofdstukken theoretisch onderzoek en daarna drie hoofdstukken die gericht zijn op het praktijkdeel van het onderzoek. Ten slotte volgen in het laatste deel van het onderzoeksrapport een korte analyse, conclusies en aanbevelingen voor het Kenniscentrum Energie van de Hanzehogeschool Groningen.

Onderzoekskader

De aanleiding voor dit onderzoek is het kennistekort van het Kenniscentrum Energie van de Hanzehogeschool Groningen, over de problematiek rond de juridische procedures bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties zoals bij de Suiker Unie Viervelaten, de Suiker Unie in Dinteloord en de (nog te realiseren) biovergistingsinstallatie op het terrein van AVEBE in Foxhol. Een deel van de problemen lijkt te liggen in de bevoegdheden van de provincie en de gemeente, die alle twee (in meer of mindere mate) een rol hebben bij de verlening van de omgevingsvergunning voor een biovergistingsinstallatie. Beide partijen hebben discretionaire ruimte, die ingevuld wordt door beleidsregels. Zowel de provincie als de gemeente heeft beleidsregels opgesteld, die niet altijd even specifiek en/ of in overeenstemming zijn met elkaar; dit kan problemen opleveren bij de beslissing over bijvoorbeeld een ‘juiste’ locatie voor de realisatie van een vergister en het draagvlak met de omgeving.

Daarnaast is gebleken in praktijksituaties dat omwonenden veel bezwaren hebben ingediend tegen de bouw- of omgevingsvergunning voor deze installaties en ook werden er na ingebruikneming van de installaties veel klachten ingediend bij het bevoegd gezag. Hierdoor hebben de vergunningprocedures vertraging opgelopen of werd de procedure voor het realiseren van de biovergistingsinstallatie zelfs stopgezet. Deze omstandigheden zijn nadelig voor zowel de industrie zelf als voor de provincie en de gemeente. Voor alsnog lijkt het er op dat de communicatie tussen de betrokken partijen te wensen over laat.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het Kenniscentrum Energie van de Hanzehogeschool Groningen. Het kenniscentrum Energie is één van de zes Kenniscentra die de Hanzehogeschool Groningen heeft. Deze centra zijn het brandpunt voor interdisciplinair toegepast onderzoek en hebben een grote waarde voor het innovatievermogen van het bedrijfsleven in Noord- Nederland en daarbuiten.² Het doel van de kenniscentra is het bewerkstelligen van de samenhang tussen onderwijs en onderzoek, en het leveren van een bijdrage aan het maatschappelijke debat door met lectoren, docenten, studenten en partners uit de omwonenden en samenleving samen te werken aan praktijkopdrachten.³ Het kenniscentrum Energie houdt zich voornamelijk bezig met wat er de komende jaren in de wereld van energie gaat spelen en hoe (onder andere) studenten hier een bijdrage aan kunnen leveren.⁴ De missie van het Kenniscentrum Energie luidt dan ook als volgt: ‘People in Power; gezamenlijk in de energiebehoefte voorzien.’ Gezien de procedurele problemen bij de ontwikkeling van deze energievormen, wil het Kenniscentrum Energie dat er meer onderzoek wordt gedaan naar die juridische procedures.

Er zijn verschillende actoren die een rol spelen in deze kwestie. Zo zijn de verschillende overheidslagen, het Rijk, provincie en gemeente belangrijk voor de wet- en regelgeving evenals de vergunningverlening en de afhandeling van klachten die eventueel worden ingediend. Ook de vergunningaanvrager (de industrie) is een belangrijke actor aangezien zij de biovergistingsinstallaties

² Kenniscentrum Energie, *Welkom bij het Kenniscentrum Energie*, www.hanze.nl (klikken op ‘onderzoek’, vervolgens op ‘kennisportal’ en ten slotte op ‘Kenniscentrum Energie’), geraadpleegd op 8 maart 2014.

³ Kenniscentrum Energie, *Welkom bij het Kenniscentrum Energie*, www.hanze.nl (klikken op ‘onderzoek’, vervolgens op ‘kennisportal’ en ten slotte op ‘Kenniscentrum Energie’), geraadpleegd op 8 maart 2014.

⁴ Kenniscentrum Energie, *Over het Kenniscentrum Energie*, www.hanze.nl (klikken op ‘onderzoek’, vervolgens op ‘kennisportal’, dan op ‘Kenniscentrum Energie’ en ten slotte op ‘Over het Kenniscentrum’), geraadpleegd op 8 maart 2014.

wil realiseren en belang heeft bij een zo gunstig mogelijk verloop van de juridische procedures. De omwonende (zowel particulier als bedrijf) is tevens een actor die een belangrijke rol speelt in de juridische procedure. Zij zou allereerst baat kunnen hebben bij de realisatie van deze nieuwe, duurzame energievorm, omdat deze ons in de toekomst wellicht van energie zal voorzien. Daarnaast heeft de omwonende ook last van nadelen, zoals stankoverlast (zie de situatie op het terrein Vierterlaten). Logischerwijs wil zij niet de dupe worden van de eventuele nadelen die vast zitten aan de realisering van deze installaties en dus zal zij gedurende de procedure de mogelijkheid hebben om te laten weten wat zij ervan vindt.

Interventiecycclus

Dit onderzoek past binnen de interventiecycclus in de probleem analytische fase, want het doel van dit onderzoek is het in kaart brengen van de juridische risico's van de juridische procedures die gevolgd moeten worden bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties.

Doelstelling

Het verkleinen van het kennistekort van mijn opdrachtgever, het Kenniscentrum Energie van de Hanzehogeschool Groningen, door het in kaart brengen van de juridische procedures, het beleid van de overheid bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties en de knelpunten van deze procedures voor zowel vergunningaanvrager als vergunningverlener.

Door

Het onderzoeken van de te volgen juridische procedures bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties door de omgevingswetten, Wabo, het Bor en mor te analyseren, relevante juridische literatuur te bestuderen en een interview te houden met de heer T. van der Weg, werkzaam bij de Suiker Unie Vierterlaten, om erachter te komen wat de Suiker Unie als knelpunten heeft ervaren bij de vergunningsprocedure. Daarnaast wil ik interviews houden met de heer J. Klok, werkzaam bij de gemeente Groningen en mevrouw M.L.G. Modderman van de provincie Groningen, om erachter te komen welk beleid de overheden gebruiken bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een biovergistingsinstallatie en of het beleid van beide overheden op elkaar aansluit.

Centrale onderzoeksvraag

Welke juridische procedures spelen een rol bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties en wat is de rol van het beleid van de overheid bij de realisatie en waar lopen zowel vergunningaanvrager als vergunningverlener tegenaan bij deze procedures?

Deelvragen

Deelvragen gericht op de theorie

1. Wat is een industriële biovergistingsinstallatie en hoe werkt een industriële biovergistingsinstallatie?
2. Welke juridische procedures zijn van belang bij het realiseren van een biovergistingsinstallatie?

Deelvragen gericht op de praktijk

3. Over welke specifieke punten wordt er geprocedeerd bij rechtbanken en Raad van State als het gaat over biovergistingsinstallaties en zit er een lijn in de uitkomsten van deze procedures? Onderzoeksobject: jurisprudentie omtrent biovergistingsinstallaties.
4. Welk beleid gebruikt de overheid bij de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning voor het realiseren van een industriële biovergistingsinstallatie?

Onderzoeksobject: het beleid van het Rijk, gemeente en provincie, onder andere d.m.v. interviews.

5. In hoeverre liep de Suiker Unie Vierverlaten, tegen knelpunten aan tijdens en na de vergunningsprocedure van hun biovergistingsinstallatie en in hoeverre lopen de gemeente en de provincie Groningen tegen knelpunten aan tijdens en na de vergunningsprocedures van industriële biovergistingsinstallaties?

Onder: informatie van de Suiker Unie d.m.v. een interview.

6. Komt de te volgen juridische procedure voor het realiseren van een industriële biovergistingsinstallatie zoals omschreven in de theorie overeen met de juridische procedure zoals hij gevolgd wordt in de praktijk?

Onderzoeksobject: interview met provincie en gemeente.

Deelvragen gericht op de analyse

7. In hoeverre sluit het beleid van de gemeente Groningen en de provincie Groningen, met betrekking tot de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties op elkaar aan en wat zijn de verschillen in het beleid?
8. Welk deel of welke delen van de procedure omtrent de realisatie van biovergistingsinstallaties wordt of worden, bij een vergelijking van de theorie, de gang van zaken in de praktijk en de ervaringen van de onderzoeksobjecten, als knelpunt of knelpunten ervaren?

2. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de methoden en technieken die zijn toegepast om de deelvragen te kunnen beantwoorden. Allereerst wordt in gegaan op het kader dat gesteld is voor dit onderzoek, waarna vervolgens op het theoretische en het praktische deel van het onderzoek wordt ingegaan. Ten slotte wordt een reflectie gegeven op het verloop van het onderzoek.

2.1 Kader

De juridische procedures omtrent de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties is een veel omvattend onderwerp. Het was daarom belangrijk dat er in een vroeg stadium al een kader werd gesteld.

Dit onderzoek richt zich op de industriële biovergistingsinstallatie. Daarmee worden de vergisters bedoeld die niet als agrarische activiteit worden gezien; in Nederland zijn dat er slechts een paar, waaronder die van de Suiker Unie Vierverlaten, Suiker Unie Dinteloord en één die gevestigd zou worden, maar die op het laatste moment toch niet gerealiseerd werd in Foxhol. De voornaamste reden om mij te richten op de industriële vergister is het feit dat de juridische procedures erg verschillend zijn ten opzichte van kleine vergisters. De term industriële vergister is een term die niet in de wet of de jurisprudentie wordt gedefinieerd, waardoor het begrip vaak wordt gebruikt, maar niet altijd past binnen mijn onderzoek. Daarom ben ik uitgegaan van de definitie die door Stichting Groen Gas Nederland wordt gehanteerd. Deze stichting is een vorenstaande organisatie als het gaat om biovergisting. Een industriële vergister is volgens Groen Gas Nederland een vergister waarbij meer dan 4000 kubieke meter biogasopslag aanwezig is en het niet uitmaakt welke biomassa stromen er gebruikt worden.⁵ Daarbij wordt uitgegaan van het vergister van restproducten uit de voedings- en genotsmiddelen industrie en GfT- afval, met gecombineerde reststromen, dus co-vergisting, maar zonder toevoeging van (minimaal 50 gewichtsprocenten) mest.⁶

2.2 Theorie deel

Voor het theoretische deel van het onderzoek heb ik gekozen om een kleine uiteenzetting te geven over de biovergistingsinstallatie zelf en over de werking van deze installatie. Ik heb dit bewust kort gehouden en ben hier niet diep op ingegaan, omdat dit eerste theoretische hoofdstuk niet de essentie is van het onderzoek, maar de informatie wel noodzakelijk is voor het begrijpen van de rest van het onderzoek. Het geeft kort en krachtig een goed beeld van de installatie en de werking ervan, zodat de informatie die volgt in het onderzoek beter te begrijpen is.

Voor het beantwoorden van de deelvragen die gericht zijn op de theorie heb ik voornamelijk gebruik gemaakt van de relevante wetgeving (algemene-, omgevingsrechtelijke-, milieu gerichte- en ruimtelijke ordeningswetgeving) en stukken van zowel de Eerste als Tweede Kamer over specifieke onderdelen van de relevante wetgeving. De wetgeving die ik heb gekozen is de wetgeving die het meest van toepassing is met betrekking tot de juridische procedures. Een aantal hele specifieke wet- en regelgeving heb ik buiten beschouwing gelaten, omdat dit geen bijdrage levert aan de essentie van het onderzoek. Daarnaast heb ik gebruik gemaakt van de website van het kenniscentrum Infomil van Rijkswaterstaat, Ministerie van Infrastructuur en Milieu. Op deze website wordt informatie over milieuwet- en regelgeving gebundeld en verspreid.⁷ Om de technische en gecompliceerde wetgeving te begrijpen of om meer uitleg te krijgen over bepaalde begrippen uit de wet heb ik onder andere 'Handboek vergunningverlening co-vergisting van mest', 'Handboek Ruimtelijke ordening en bouw' en de 'Handreiking (co-) vergisting van mest' (handreiking) veelvuldig geraadpleegd en heb ik mij gewend tot relevante jurisprudentie. Ik heb gekozen voor de handboeken omdat deze handboeken publicaties bevatten die de stand van zaken in een bepaald rechtsgebied weergeven, het recente

⁵ Stichting Groen Gas Nederland, *benodigde vergunningen voor biogasproductie- installaties*, pagina 2.

⁶ Paragraaf 4.4.3.1 Meststoffenwetgeving

⁷ Infomil, *Kenniscentrum Infomil*, www.rwsleefomgeving.nl/organisatie/infomil, geraadpleegd op 23 juni 2014.

handboeken zijn en ze de rechtsgebieden besloegen waar dit onderzoek zich op richt. De handreiking heb ik gebruikt omdat dit het belangrijkste handvat is van zowel vergunningaanvrager als vergunningverlener en deze handreiking ook in de jurisprudentie werd aangehaald. Ten slotte heb ik mij ook nog gewend tot de productie-leider van Groene Energie Biogasproductie van Suiker Unie Dinteloord, om onder andere meer inzicht te krijgen in de capaciteit van de industriële installatie.

De onderzoeksmethode (de wijze waarop de bronnen die ik heb gebruikt worden ontsloten) die ik heb toegepast bij de totstandkoming van het theoretische deel van het onderzoek is de juridische inhoudsanalyse; een methode waarbij je gebruik maakt van bestaand materiaal (een wet, verdrag of jurisprudentie) en dit materiaal analyseert.⁸

2.3 Praktijk deel

Jurisprudentie

Vanuit het theorie deel, wordt nu ingegaan op het praktische deel van dit onderzoek. In de theorie is een korte uiteenzetting gegeven over de industriële biovergistingsinstallatie en zijn de juridische procedures uiteengezet, waarna in het praktijkdeel is gekeken naar de praktische uitwerking van die theorie.

Voor eerste gedeelte van het praktijk deel van het onderzoek heb ik gekozen om relevante jurisprudentie te analyseren. Door het uitvoeren van inhoudsanalyses van de relevante jurisprudentie omtrent de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties werd inzichtelijk gemaakt over welke onderwerpen er werd geprocedeerd bij rechtbanken en de ABRvS en kon ik zien of er ook een lijn zat in de uitspraken van de rechters. Dit was belangrijk voor mijn onderzoek, omdat uit de analyses van deze uitspraken naar voren kon komen welk beleid er belangrijk was voor de onderbouwing van bijvoorbeeld de omgevingsvergunning en kon ik zien of er punten in de procedure zaten die blijkbaar niet duidelijk waren voor vergunningaanvrager, vergunningverlener of overige belanghebbenden.

Voor het zoeken naar relevante jurisprudentie heb ik als hoofdstrategie gebruik gemaakt van de mogelijkheid om te ‘zoeken naar uitspraken’ op www.rechtspraak.nl, www.raadvanstate.nl en heb ik gebruik gemaakt van Kluwer Navigator. Op de eerste twee websites worden alle uitspraken weergegeven die er in Nederland zijn geweest. De laatste heb ik gebruikt, omdat hier bij de uitspraken die de meeste impact hebben gehad in het bestuursrecht, een noot is geschreven, waaruit veel informatie gehaald kon worden. In de zoekmachines heb ik de volgende woorden (een woord per keer) ingevuld: biovergisting, biovergister, co-vergisting en biovergistingsinstallatie. Vervolgens heb ik iedere uitspraak die als resultaat verscheen na het invoeren van een van die sleutelwoorden gelezen en beoordeeld of hij relevant was voor mijn onderzoek. Een uitspraak was relevant als hij genoeg raakvlakken had met het onderzoek, dus als het onderwerp van het geschil daadwerkelijk biovergisting, biovergister, co-vergisting of de biovergistingsinstallatie was én als de uitspraak een bijdrage kon leveren aan mijn onderzoek. Uitspraken die alleen een van de sleutelwoorden bevatten, maar waar verder niet inhoudelijk op het onderwerp in werd gegaan óf waar wel inhoudelijk op het onderwerp werd ingegaan, maar die geen bijdrage leverden aan dit onderzoek, heb ik niet als ‘relevant’ beoordeeld. Daarnaast heb ik ook enkele uitspraken gebruikt die niet bij de zoekmachines naar voren kwamen. Dit waren uitspraken waarvan ik wist, door middel van nieuwsartikelen en informatie van mijn begeleider, dat ze bestonden en dus heb ik die zelf opgezocht. Nadat duidelijk werd dat er meer relevante uitspraken waren, dan door de zoekmachines naar voren gebracht, werd duidelijk dat de strategieën die ik heb toegepast in mijn onderzoek niet waterdicht waren. De kans is aanwezig dat er meer relevante uitspraken zijn gedaan door rechters in Nederland met betrekking tot industriële biovergistingsinstallaties die niet in dit onderzoek zijn opgenomen. Desalniettemin gaat dit niet ten koste van de validiteit en betrouwbaarheid van het onderzoek. De zoekfuncties hebben de voor de rechtspraak meest relevante uitspraken naar voren laten komen, er is na veel literatuuronderzoek

⁸ G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, pagina 88.

geen enkele uitspraak meer naar voren gekomen die niet al is opgenomen in dit onderzoek en dus zal slechts een enkele uitspraak eventueel niet opgenomen zijn.

De uitspraken dateren van 2008 tot en met 2014 en hebben dus een wettelijke achtergrond met zowel oude- als nieuwe wetgeving.⁹ Dit vormt echter geen beletsel voor het onderzoek, omdat de aanleiding van de procedures en de aangevoerde grondzaken in zaken waarin de wetgeving van voor 2008 van toepassing is ook voor nu, anno 2014 van belang zijn. In 2008 is de wijze waarop de vergunning moet worden aangevraagd en de wijze waarop de vergunning wordt verleend veranderd; alle vergunningen worden onder de noemer ‘omgevingsvergunning’ aangevraagd en verleend. De benodigde vergunningen zijn echter nog steeds (behoudens algemene wetswijzigingen in de afgelopen zes jaren) het zelfde.

Beleid, knelpunten zoals ervaren door de onderzoeksobjecten en een vergelijking van de juridische procedures in theorie en praktijk

Voor het tweede gedeelte van het praktijk deel van het onderzoek heb ik gekozen om het beleid van de overheid te analyseren door middel van een inhoudsanalyse (verwerkt in het theoretische deel van het onderzoek) en door middel van het afnemen van interviews bij medewerkers van de provincie Groningen en de gemeente Groningen. Zowel de provincie als de gemeente is nauw betrokken bij de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties. Ik heb gekozen om als onderzoeksobject een medewerker van deze twee overheden te nemen, omdat een industriële biovergister een grote installatie is, die op weinig locaties gevestigd kan worden (zowel vanwege de omvang als vanwege de rendabiliteit) en gevestigd is (slechts een aantal in Nederland) en waarvan het dus niet aannemelijk is dat kleine gemeenten kennis en ervaring hebben op dit gebied, en omdat de provincie Groningen sowieso wel ervaring had op dit gebied.

Ik heb een interview gehouden met de heer J. Klok, bestemmingsplanjurist bij de gemeente Groningen. Vanwege zijn functie was hij de geschikte persoon voor een interview, omdat hij onder andere nauw samenwerkt met de Suiker Unie in Groningen. Hij maakt en wijzigt bestemmingsplannen en hij toetst of plannen van de Suiker Unie met betrekking tot de biovergister mogelijk zijn op grond van het bestemmingsplan. Daarnaast toetst hij of het eventueel mogelijk is om een ontheffing te verlenen indien de plannen niet passen binnen het bestemmingsplan. Bij de toetsing van de ontheffing en het maken en wijzigen van het bestemmingsplan komt hij in aanraking met het beleid dat hierbij van toepassing is. De vragen die ik had gingen over dat beleid en over het beeld dat hij heeft van de juridische procedure zoals die moet worden doorlopen in de theorie en hoe die daadwerkelijk wordt doorlopen in de praktijk. Van te voren had ik een lijst met vragen opgesteld, maar er was alle ruimte voor de eigen inbreng van de geïnterviewde; daarom was er sprake van een half- gestructureerd interview. De informatie die ik tijdens dit interview heb gekregen is voor nu betrouwbaar, maar zodra de wet verandert, kan er ook een verandering van betrouwbaarheid optreden, omdat de informatie niet meer van toepassing is.¹⁰ Daarnaast heb ik de geïnterviewde van te voren een opzet van het interview gemaild, zodat hij de mogelijkheid heeft gekregen om na te denken over de informatie die van hem werd verlangd en de gelegenheid heeft gehad om aanvullende documentatie te zoeken. Dit kan tot gevolg hebben gehad dat de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek verhoogd is.¹¹

Met de heer T. van der Weg, manager Suiker Unie Green Energy, heb ik een interview gehouden over de knelpunten die de Suiker Unie heeft ervaren tijdens en na de juridische procedures omtrent de realisatie van hun industriële biovergistingsinstallatie. Daarnaast heb ik hem enkele vragen gesteld over de eventuele problemen in de communicatie tussen de Suiker Unie en de provincie en/of gemeente en of zij nog knelpunten hebben ervaren in de gerechtelijke procedures die door overige belanghebbenden werden opgestart. De heer T. van der Weg was de juiste persoon om dit interview

⁹ Paragraaf 4.1 Toepasselijke wetgeving en juridische procedures, Algemeen, *Wabo*.

¹⁰ Zie bijlage 1 Interviews, interview 1.

¹¹ Mark Saunders, Philip Lewis, Adrian Thornhill, Marije Booij en Jan Pieter Verckens, *Methoden en technieken van onderzoek*, Amsterdam: Pearson Education BeNeLux 2011, hoofdstuk 8.

mee te houden, omdat hij als manager Suiker Unie Green Energy verantwoordelijk is voor de bouw en de exploitatie van de biomassavergistingsinstallaties bij de Suiker Unie. Hij heeft daarom kennis van de procedures omtrent de bouw van de vergisters. Ook bij dit interview had ik van te voren een lijst met vragen opgesteld, omdat dit een interview per mail betrof. Er was in dit geval sprake van een gestructureerd interview, omdat er geen ruimte was voor de eigen inbreng van de geïnterviewde. De informatie die ik heb gekregen is wellicht niet geheel objectief, omdat de persoon werkzaam is voor de Suiker Unie; een groot bedrijf met veel belangen.

Daarnaast heb ik geprobeerd om een interview te houden met een medewerker van de provincie Groningen. Na een aantal pogingen te hebben ondernomen, was het mij als student niet gelukt om een interview te regelen, maar ook mijn opdrachtgever lukte het niet om een interview voor mij te realiseren. Daarom heb ik daarna zelf enkele pogingen ondernomen, waarna ik uiteindelijk enkele vragen beantwoord heb gekregen van mevrouw M.L.G. Modderman van de provincie Groningen. Deze vragen had ik (ter indicatie) per mail gestuurd naar mevrouw Van Mastrigt (lid van Gedeputeerde Staten van de provincie Groningen). Op drie van de vier vragen heb ik een antwoord gekregen, maar ik had graag nog een aantal vragen willen stellen; gezien het gebrek aan tijd is dit niet gelukt. Mevrouw M.L.G. Modderman is juridisch adviseur van de afdeling Omgeving en Milieu van de provincie Groningen. Gezien haar functie zal zij de juiste persoon zijn geweest om de vragen te beantwoorden.

Het feit dat ik geen volledig interview heb kunnen houden met een medewerker van de provincie Groningen, tast de resultaten van dit onderzoek niet in zoverre aan dat dit ten koste is gegaan van de praktische relevantie van dit onderzoek. De provincie is tegenwoordig weliswaar in de meeste gevallen het bevoegd gezag; de gemeente was dit ten tijde van het verlenen van de vergunning voor bijvoorbeeld de Suiker Unie Vierverlaten. De gemeente heeft daarom ook een goed beeld van de knelpunten, het beleid en de communicatie tussen partijen. Daarnaast heeft de provincie de belangrijkste vragen met betrekking tot dit onderzoek wel beantwoord.

2.4 Reflectie

Het theoretische deel van mijn onderzoek ging vrij voorspoedig. Ik heb veel tijd genomen voor de oriëntatie op het onderzoeksonderwerp, waardoor ik al veel informatie had verzameld tegen de tijd dat ik echt kon beginnen. Daarnaast ging het analyseren van de relevante wet- en regelgeving mij goed af. Tijdens het schrijven liep ik wel aan tegen de grote hoeveelheid aan (technische) informatie over de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning bestaat uit veel facetten die allemaal benoemd dienden te worden, maar wel op zo'n manier dat het overzichtelijk en niet te ingewikkeld werd. Ook moest ik proberen om de structuur te behouden ondanks dat ik veel onderdelen moest benoemen. Achteraf denk ik dat ik hier best goed in ben geslaagd en dat het een goed leesbaar onderzoek is geworden met relevante informatie.

Het eerste gedeelte van het praktijkgerichte deel van mijn onderzoek liep ook voorspoedig. De analyse van de jurisprudentie ging goed en bij het verwerken van de jurisprudentie heb ik geen moeilijkheden ervaren.

Graag had ik nog een casestudy gedaan, om zo de ervaren knelpunten tijdens en na de vergunningprocedure van de biovergistingsinstallatie van twee initiatiefnemers te kunnen vergelijken. Dit is echter niet gelukt, omdat de initiatiefnemers van de biovergister in Foxhol het niet aandurften om mij te woord te staan vanwege een lopende juridische procedure tegen de gemeente.

Achteraf bezien had ik verschillende dingen anders gedaan. Allereerst zou ik mij alleen hebben gericht op de omgevingsvergunning, in plaats van op alle juridische procedures die van toepassing kunnen zijn. Hierdoor had ik mij meer kunnen focussen op de omgevingsvergunning en had ik hier dieper op in kunnen gaan. Daarnaast zou ik de volgende keer eerder beginnen met het benaderen van de case studies, zodat ik meer tijd zou hebben om verschillende mensen te benaderen voor een interview. Ten

slotte zou ik de volgende keer meer informatie inwinnen over de werking en de toepassing van het onderzoeksmodel dat bij de onderzoeksopzet gevoegd werd.¹² Als ik dat onderzoeksmodel beter had begrepen, dan was dat de structuur van mijn onderzoek ten goede gekomen.

¹² Zie Bijlagen, bijlage 2 onderzoeksmodel.

3. De industriële biovergistingsinstallatie

Om een goed beeld te krijgen van de juridische procedures omtrent de realisatie van biovergistingsinstallaties is het van belang dat eerst wordt ingegaan op de biovergistingsinstallatie zelf. In dit hoofdstuk wordt daarom weergegeven wat een industriële biovergistingsinstallatie is en hoe deze installatie werkt.

Er zijn verschillende duurzame energievormen die we in Nederland kunnen gebruiken om de klimaatverandering en het opraken van grondstoffen tegen te gaan. Het opwekken van bio-energie uit biomassa is één van de manieren die een bijdrage kan leveren en is in Nederland de belangrijkste bron van duurzame energie.

Biomassa bestaat uit biologisch- afbreekbare producten zoals hout, groente-, fruit- en tuinafval, rioolslib, stro en mest. Ook gewassen zoals maïs, wilgen en populieren worden gebruikt als biomassa, maar deze gewassen worden speciaal geteeld voor het opwekken van energie in een biovergistingsinstallatie.

Middels een vergistingsproces wordt de biomassa omgezet in bio-energie. Deze bio-energie kan vervolgens worden opgewerkt naar aardgaskwaliteit door een warmtekrachtinstallatie (groengas) of het kan direct worden omgezet in energie (warme of elektriciteit).¹³ Om bio-energie op te werken naar groengas, moet de koolstofdioxide worden verwijderd; daarna kan het groene gas in het gasnet worden ingevoerd, worden toegepast als voertuigbrandstof of het kan worden opgeslagen in gasopslagtanks.

Bij vergisting worden niet alle organische stoffen afgebroken; alleen de eenvoudig afbreekbare stoffen worden afgebroken, terwijl de moeilijk afbreekbare organische stoffen zoals houtige plantendelen in het digestaat (restproduct van de biogasproductie) aanwezig blijven.

De productiesnelheid kan door diverse factoren worden beïnvloed, waaronder de temperatuur van het proces, de zuurgraad, de verhouding van koolstof en stikstof, het drogestofgehalte en de verblijftijd. De temperatuur van het proces is een van de belangrijkste factoren. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen psychofiele, mesofiele en thermofiele vergisting. Bij ieder van deze drie vergistingsmethoden wordt een verschillende temperatuur gehanteerd, respectievelijk 0-20°C, 20-45°C en 45-75°C. Hoe hoger de temperatuur, hoe sneller het vergistingsproces verloopt. Daardoor komt er in minder tijd meer biogas vrij, maar er moet daardoor wel meer warmte worden toegevoegd aan het proces. Ter verduidelijking, psychofiele vergisting treedt al spontaan op bij gewone mestopslag; in Nederland wordt veelal gewerkt met mesofiele vergisting.¹⁴

Vergisten wordt op verschillende schaalgroottes toegepast. De kleinschalige biovergistingsinstallaties, zijn vaak installaties die op boerderijen, passend binnen de agrarische activiteit, in werking zijn. Deze installaties gebruiken voornamelijk dierlijke mest die van de eigen boerderij afkomstig is en er wordt organisch materiaal (biomassa) uit het eigen bedrijf toegevoegd aan het vergistingsproces. Daarnaast zijn er ook nog de middelgrote installaties, die op initiatief van meerdere boeren wordt geplaatst en in gebruik worden genomen. Ten slotte zijn er nog de zogenoemde industriële biovergistingsinstallaties, die niet vallen onder de agrarische vergisters.¹⁵ De grootte van de installaties is uiteraard van invloed op de te verkrijgen of de te verlenen vergunning.¹⁶ Zoals besproken in de inleiding richt dit onderzoek zich op de industriële biovergistingsinstallaties.

¹³ Agentschap NL, *Handboek vergunningverlening co-vergisting van mest, wegwijzer voor de initiatiefnemer*, Utrecht: november 2011, pagina 2.

¹⁴ Agentschap NL, *Handboek vergunningverlening co-vergisting van mest, wegwijzer voor de initiatiefnemer*, Utrecht: november 2011, pagina 3.

¹⁵ A. van der Veen, persoonlijke mededeling op 2 juni 2014.

¹⁶ Rijkswaterstaat, *Infomil, Mest Handreiking (co-)vergisting van mest*, april 2014, pagina 8.

3.1 Soorten biovergistingsinstallaties

Er zijn verschillende soorten biovergistingsinstallaties, waarbij verschillende materialen aan het vergistingsproces worden toegevoegd om bio- energie op te wekken:¹⁷

- VGI-vergistingsinstallatie;
- GFT/ONF vergistingsinstallatie;
- Co-vergistingsinstallatie.¹⁸

Bij VGI- vergisting wordt biomassa uit de voedings- en genotsmiddelen industrie vergist in de vergistingsinstallatie. GFT/ONF vergistingsinstallaties halen hun input uit groente- fruit- en tuinafval terwijl men bij co-vergisting verschillende biomassastromen samen vergist. Over het algemeen betekent dit dat mest, samen met een co-substraat , zoals maïs wordt vergist, maar men kan ook c-vergisting toepassen zonder de toevoeging van mest.¹⁹ De Rijksoverheid heeft een lijst opgesteld met co- substraten die toegevoegd mogen worden aan het vergistingsproces, zonder dat het digestaat haar kwalificering als zijnde meststof verliest conform het Meststoffenbesluit. De co-substraten die zijn opgenomen in de lijst, hebben bij verantwoord landbouwgebruik, zowel op de korte als de lange termijn geen schadelijke effecten op het milieu, de gebruiker, of op planten en dieren.²⁰ Deze lijst staat in Aa, onderdeel IV van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet. De meest gebruikte vergistingsinstallatie in Nederland is de co-vergistingsinstallatie.²¹

Het vergisten van mest levert relatief weinig biogas op, daarom wordt bij de industriële biovergistingsinstallaties over het algemeen geen mest vergist, maar alleen andere biomassastromen. Bij de Suiker Unie in Dinteloord en de Suiker Unie Vierverlaten worden bijvoorbeeld uitsluitend plantaardige restmaterialen uit de agro- en foodsector gebruikt; eigen restmaterialen, zoals bietenpuntjes, bietenblad en restanten perspulp, maar ook restmaterialen van klanten uit de voedingsmiddelenindustrie zoals groente- en snijafval.

3.2 De vergistingsinstallatie

Bij de industriële vergisters zullen de restproducten, voorafgaand aan het vergistingsproces, moeten worden opgeslagen in kelders, silo's of bassins. Om zoveel mogelijk biogas op te wekken is het van belang dat de restproducten niet langdurig worden opgeslagen; hoe langer de producten worden opgeslagen, hoe minder de biogasopbrengst zal zijn. Vervolgens moet men bij co-vergisting nog onderscheid maken tussen de opslag van vaste en van vloeibare co-substraten. De vaste stoffen kunnen in afgedekte sleufluo's worden opgeslagen (om geuruitstoot te verminderen), terwijl de vloeibare producten veelal in tanks of gewone silo's kunnen worden opgeslagen.

De vergister zelf is een gasdichte, volledig geïsoleerde, verwarmde en geroerde tank, waarin het biogas wordt gewonnen uit de biomassa. De aan- en afvoer van respectievelijk mest en digestaat (indien mest wordt toegevoegd) verlopen gelijktijdig, in gelijke hoeveelheden. Middels een warmtewisselaar wordt een deel van de warmte van de gasmotor overgedragen aan de biomassa in de vergister, zodat dit op temperatuur blijft. Het roer-mechanisme in de vergister roert de biomassa op gezette tijden.

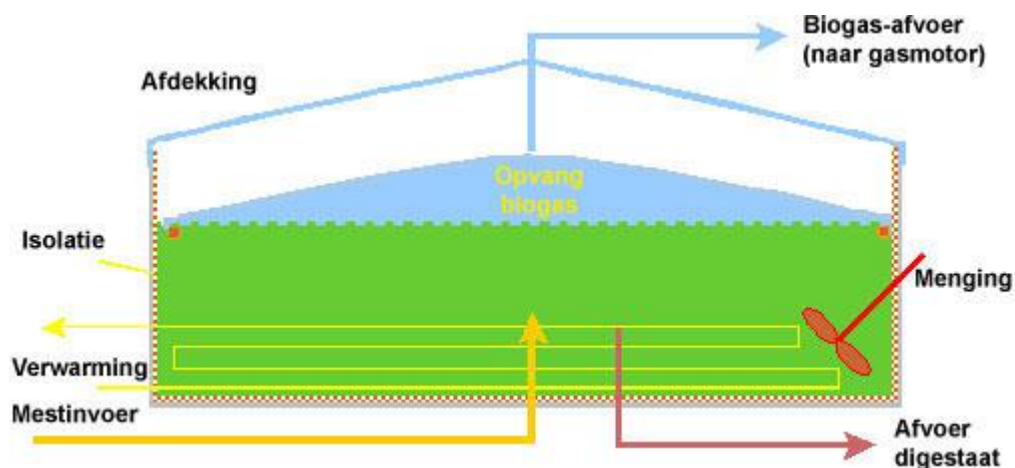
¹⁷ Rijkswaterstaat, *Infomil, Mest Handreiking (co-)vergisting van mest*, april 2014, pagina 8.

¹⁸ VGI staat voor Voeding- en Genotsmiddelen Industrie, GFT/ONF staat voor Groente- Fruit en Tuinafval/Organische Natte Fractie en co ('mede')- vergisting staat voor het vergisten van meerdere biomassastromen.

¹⁹ Agentschap NL, *Als het gaat om duurzaamheid, innovatie en internationaal*, april 2014, b-i-o.nl

²⁰ Anton Kool (CLM), *Kennisbundeling covergisting*, Culemborg 2005, pagina 23.

²¹ Bio-energie cluster Oost Nederland, *Welke co-substraten mag ik allemaal vergisten?, 2008- 2013*, geraadpleegd op 22 maart 2014.
bioenergieclusterootsnederland.nl/faq/148-welke-co-substraten-mag-ik-allemaal-vergisten.html.



Figuur 3.2 Vergistingstank²²

Het biogas kan worden opgeslagen in een aparte gasopslag, of in een gasopslag boven de vergister. Bij de industriële vergisters wordt vervolgens vaak nog een na-vergister geplaatst, waarin alle resten biogas vrijkomen uit de mest. Het gas uit de eerst vergistingstank wordt vervolgens via de na-vergister naar de warmtekrachtinstallatie (omzetting van biogas in elektriciteit of warmte) gevoerd, waar het gas kan worden opgewerkt tot groengas.

De vergister bestaat uit de volgende componenten:

- vergistingstank;
- mengsysteem;
- verwarmingssysteem;
- (mest)pompen;
- Gasbehandeling;
- warmtekrachtinstallatie

Een vergistingstank is een geïsoleerde, gasdichte silo, die afgedekt is met een vast dak of folie dat hangend in de vergister is geplaatst. In de vergistingstank zit een mengsysteem. Dit is een roerwerk dat zorgt voor een gelijkmatige temperatuurverdeling en een goede menging van de biomassa in de vergister. Ook voorkomt het drijflopen en bezinklagen en wordt het ontstaan van schuimlagen tegengegaan. Om de temperatuur in de vergistingstank te regelen, wordt er een verwarmingssysteem in geplaatst, dat zowel de wand als de bodem kan verwarmen. De verwarming is noodzakelijk om de biomassa op de optimale temperatuur te kunnen houden. Daarnaast zitten er (mest)pompen in om de substraten (waaronder vaak mest) de vergister in, en het digestaat de vergister uit te pompen. Ten slotte moet er een gasbehandeling plaatsvinden om het biogas (dat naast methaan en kooldioxide ook waterdamp en zwavelwaterstof bevat) te ontdoen van de zwavelwaterstof.

Naast een vergister dient er ook een overdrukbeveiliger aanwezig te zijn. Overdruk kan ontstaan doordat de gasmotor uitvalt; de productie van biogas blijft dan namelijk nog een tijd doorgaan. De gasopslag is op een zodanig moment volledig gevuld, terwijl het niet mogelijk is om al het biogas in de gasmotor te benutten. Door een overdrukventiel, gevolgd door een afblaasinrichting te plaatsen kan dit worden voorkomen. Biogas wordt dan afgeblazen. Daarnaast kan men ook een fakkel plaatsen. De fakkel verbrandt het overige biogas, zodat het niet in de lucht wordt gebracht, zoals dat wel het geval is bij de afblaasinrichting.

Bij industriële vergisters wordt er naast een vergister ook nog een na-vergister geplaatst. Het digestaat kan in deze na-vergister stabiliseren, zodat het stabiel genoeg is voor verdere opslag en eventueel

²² Wikimobi, *Vergisten*, (eigenaar afbeelding niet gevonden), <http://wikimobi.nl/wiki/index.php?title=Vergisten>, geraadpleegd op 26 mei 2014.

vervoer. Als het digestaat gestabiliseerd is, wordt het veelal in een na-opslag (silo, bassin) opgeslagen, omdat men bijvoorbeeld conform het Meststoffenbesluit niet op ieder moment van de dag mest mag uitrijden.

Door een warmtekrachtinstallatie wordt het biogas ten slotte omgezet in elektriciteit of warmte. Een gasmotor verbrandt het biogas en een generator zorgt voor de opwekking van elektriciteit. De opgewekte elektriciteit kan gebruikt worden voor op het eigen bedrijf of het kan worden geleverd aan het openbare net. Als de elektriciteit wordt geleverd aan het openbare net als zijnde 'groengas', dan moet de vergister worden uitgebreid met een container (opwerkunit) waarin het biogas wordt opgewerkt naar de kwaliteit van aardgas.²³

3.3 Conclusie

Om klimaatverandering en het opraken van grondstoffen tegen te gaan, kunnen we gebruik maken van het opwekken van biomassa uit bio-energie (biovergisting). Biomassa bestaat uit biologisch afbreekbare producten en door middel van vergisting wordt de biomassa omgezet in bio-energie. Vervolgens kan de bio-energie worden opgewerkt tot de kwaliteit van aardgas. Vergisten wordt op verschillende schaalgroottes toegepast: kleinschalig (agrarisch), middelgroot en industrieel. Dit is van belang voor de juridische procedures die gevolgd moeten worden bij de realisatie; dit onderzoek richt zich op de industriële installaties.

Er zijn drie verschillende soort biovergistingsinstallaties: VGI-, GFT/ONF- en Co-vergistingsinstallaties. Het verschil zit hem in de materialen die aan het vergistingsproces worden toegevoegd. Bij vergisting op industriële schaal wordt over het algemeen geen mest toegevoegd, omdat mest relatief weinig biogas oplevert.

De vergister is een gasdichte, volledig geïsoleerde, verwarmde en geroerde tank. Hierin wordt het biogas gewonnen uit de biomassa. De aan- en afvoer van biomassa en digestaat verlopen gelijktijdig in gelijke hoeveelheden. Door middel van een warmte wisselaar wordt gedeelte van de warmte van de gasmotor overgedragen aan de biomassa in de vergister. Zo blijft de biomassa op temperatuur. Op gezette tijden wordt de biomassa in de vergister door het roer-mechanisme geroerd. Het biogas dat is opgebracht kan worden opgeslagen in een gasopslag, zowel apart als boven de vergister. In een na-vergister wordt het digestaat nogmaals vergist om de resten biogas vrij te laten komen.

De vergister bestaat uit de volgende componenten:

- vergistingstank;
- mengsysteem;
- verwarmingssysteem;
- (mest)pompen;
- gasbehandeling;
- warmtekrachtinstallatie.

²³ Agentschap NL, *Handboek vergunningverlening co-vergisting van mest, wegwijzer voor de initiatiefnemer*, Utrecht: november 2011, pagina's 3 t/m 6.

4. De juridische procedures die van belang (kunnen) zijn bij de realisatie van een industriële biovergistingsinstallatie

Nadat een korte inleiding is gegeven over de industriële biovergistingsinstallatie zelf, wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de juridische procedures die van belang (kunnen) zijn bij de realisatie van een industriële biovergistingsinstallatie. Voordat een installatie in werking kan treden, moet er een aantal juridische procedures gevolgd worden. Deze procedures kunnen jaren in beslag nemen en er is veel kennis nodig om de procedures op een zo spoedig mogelijke manier te volgen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op toepasselijke wet- en regelgeving en de juridische procedures, zoals de omgevingsvergunning, overige juridische procedures en algemene informatie en procesrecht en rechtsbescherming. Ten slotte volgt er een conclusie.

Daarbij dient ten eerste opgemerkt te worden dat de verschillende procedures (vergunnings-, bestemmingsplan- en aanmeldprocedures) vaak gelijktijdig gevolgd dienen te worden en dus niet in een bepaalde volgorde te plaatsen zijn; tijdens een eventuele bestemmingsplanprocedure wordt bijvoorbeeld tegelijkertijd al begonnen met het voorbereiden van de benodigde omgevingsvergunningen. Ten tweede is van belang dat er in 2008 een verandering heeft plaatsgevonden wat betreft vergunningverlening.

4.1 Toepasselijke wet- en regelgeving en juridische procedures

Om een goed beeld te krijgen van de toepasselijke wet- en regelgeving en de juridische procedures die van toepassing zijn op de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties, zal allereerst kort worden weergegeven welke wet- en regelgeving in het algemeen van toepassing is bij de juridische procedures. In paragraaf 4.1.1.1 tot en met 4.1.1.4 zal vervolgens de omgevingsvergunning als belangrijkste juridische procedure behandeld worden. Vervolgens zal in paragraaf 4.1.2 de erkenning van het VWA worden besproken en daarna zal in paragraaf 4.1.3 toezicht en handhaving en het procesrecht en de rechtsbescherming behandeld worden.

Algemeen

De volgende wet- en regelgeving kan van toepassing zijn op de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties:

- Awb;
- Wabo;
- Wm;
- Bor;
- Mor;
- Richtlijn inzake industriële emissies.
- Besluit risico's zware ongevallen 1999.
- Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.
- Meststoffenwet;
- Besluit Meststoffenwet.
- Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.
- Wet ruimtelijke ordening.
- Bouwverordening;
- Bouwbesluit.

Een aantal wordt hieronder uitgebreid behandeld.

Wabo, Bor en Mor

Wabo

De vergunningstelsels met betrekking tot activiteiten die van invloed zijn op de fysieke leefomgeving en de handhaving van regelingen daarvan worden geregeld in de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Deze wet is in 2008 in werking getreden om het grote aantal verschillende stelsels met betrekking tot toestemmingen (vergunning) van bestuursorganen zoveel mogelijk samen te voegen. Deze toestemmingen zijn nodig voor activiteiten die invloed hebben op de fysieke leefomgeving. Door deze nieuwe wet hoeft men voor verschillende (samenhangende) activiteiten niet meerdere vergunningsprocedures te doorlopen, maar kan de beoordeling van deze activiteiten mogelijk in één procedure, waarbij één besluit wordt genomen in één vergunningsprocedure. Ook de (bestuurlijke) handhaving met betrekking tot deze activiteiten wordt geregeld in deze nieuwe wet.

Met de aanpassing van de Wabo zijn ook veel andere wetten en regelingen die mede betrekking hebben op de fysieke leefomgeving aangepast, zoals de uitvoeringsregelingen behorende bij de betrokken wetten. Twee daarvan zijn het Besluit omgevingsrecht (Bor) en de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor). In het Bor staan regels met betrekking tot de uitvoering van de Wabo.²⁴ Ook de Wet milieubeheer (Wm) is aangepast met de aanpassing van de Wabo. In de Wm staan regels over een aantal algemene onderwerpen op het gebied van milieuhygiëne.

Door deze wijziging is het nu mogelijk om zowel de bouwvergunning als de milieuvergunning in één procedure, aan te vragen. Alle benodigde vergunningen en voorschriften worden dan in één keer behandeld en vergeven als zijnde de ‘omgevingsvergunning’. De procedure is hierdoor uitgebreid en ingewikkeld en het vraagt van zowel vergunningaanvrager als vergunningverlener een gestructureerde voorbereiding en uitvoering, maar desalniettemin is de administratieve last nu minder dan voor de invoering van de Wabo.²⁵ De veranderde wetgeving heeft in zoverre geen invloed op het onderzoek, dat daardoor alleen gebruik kan worden gemaakt van bijvoorbeeld jurisprudentie daterend na 2008; de inhoud van de vergunning is namelijk niet in één keer veranderd, want alleen de wijze waarop de vergunningen moeten worden aangevraagd en de wijze waarop de worden verleend is in 2008 grondig gewijzigd.

Bor en Mor

In het Bor en de Mor worden vervolgens nog meer regels gesteld met betrekking tot de inhoud van de omgevingsvergunning.

In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu worden aan de vergunning voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelig gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of indien dat niet mogelijk is zoveel mogelijk- bij voorkeur aan de bron- te beperken of ongedaan te maken. Om dat doel te bereiken moeten in de inrichting tenminste de voor de inrichting in aanmerking komende best beschikbare technieken worden toegepast (artikel 5.3 Bor).

De voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden geven de doeleinden aan die de vergunninghouder (in het belang van het milieu) dient te verwezenlijken. Hij mag zelf bepalen op welke wijze hij deze doelen wil bereiken. Eén van de voorschriften zou bijvoorbeeld kunnen zijn een grenswaarde met betrekking tot emissie (artikel 5.5 Bor).

Artikel 5.7 lid 1 van het Bor geeft de ‘overige voorschriften’ weer. Aan de omgevingsvergunning voor de oprichting van een inrichting worden onder andere in ieder geval voorschriften verbonden met betrekking tot:

- Een doelmatig gebruik van energie en grondstoffen.
- Bescherming van bodem en grondwater.

²⁴ De Wabo geeft over algemene onderwerpen weer wat er geregeld moet worden. In het Bor staat over die algemene regels hoe het geregeld moet worden. In de Mor worden enkele onderdelen die in het Bor zijn geregeld verder in detail uitgewerkt.

²⁵ Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Factsheet omgevingsvergunning/ Wabo*, oktober 2011, geraadpleegd op 15 april 2014.

- Het voorkomen, of het doelmatig beheren van afvalstoffen en afvalwater.
- Het beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.
- Het voorkomen of beperken van de nadelige gevolgen voor het milieu die kunnen worden veroorzaakt door het opstarten van de inrichting, alsmede door lekken, storingen, korte stilleggingen, definitieve bedrijfsbeëindiging of andere bijzondere bedrijfsomstandigheden.
- Het voorkomen of beperken van ongevallen.

Daarnaast kunnen, conform artikel 5.7 lid 2 Bor, in het belang van het milieu, aan de omgevingsvergunning voor het oprichten van een inrichting onder andere de volgende voorschriften worden verbonden:

- Dat er berekeningen, metingen of tellingen worden verricht ter bepaling van de mate waarin de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en dat die metingen moeten worden gemeld aan het aangewezen bestuursorgaan.
- Dat er nog verdergaand onderzoek moet worden verricht ter bescherming van het milieu.
- Dat moet worden voldaan aan eisen ten aanzien van de vakbekwaamheid van in de inrichting werkzame personen.
- Dat in de inrichting werkzame personen schriftelijk instructies krijgen, ter voorkoming van het overtreden van enig voorschrift.

Vervolgens wordt in de daaropvolgende artikelen nog een aantal voorwaarden gesteld die in de omgevingsvergunning kunnen, of moeten worden opgenomen, maar die niet van belang zijn om hier te noemen. Ook in de Mor worden met betrekking tot de oprichting van een inrichting algemene eisen gesteld, die vooral betrekking hebben op het aanvragen van de omgevingsvergunning.

Ruimtelijke ordeningswetgeving en bouwen

Ter bevordering van een duurzame ruimtelijke kwaliteit is per 1 juli 2008 de nieuwe Wro in werking getreden. Deze nieuwe wet heeft als doel de doelgerichtheid en de doeltreffendheid van het ruimtelijk beleid te vergroten en de ruimtelijke regelgeving te vereenvoudigen. Daarnaast dient het de positie van het bestemmingsplan ten opzichte van de oude Wet Ruimtelijke Ordening te versterken. In de Wro worden aan de gemeente instrumenten gegeven voor de ruimtelijke ordening, zoals structuurvisies, beheersverordeningen en bestemmingsplannen. In structuurvisies worden, voor een goede ruimtelijke ordening, de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid vastgelegd (artikel 2.1 lid 1 Wro). De gemeenteraad van iedere gemeente is verplicht om een of meer structuurvisies vast te stellen voor hun grondgebied. Met de nieuwe Wro is ook het Besluit ruimtelijke ordening, ter uitvoering van de Wro, in werking getreden.

De ruimtelijke inpasbaarheid van de vergistingsinstallatie is erg belangrijk. In de handreiking bedrijven en milieuzonering van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) is in bijlage 1 een richtafstandenlijst opgenomen, die aangeeft welke afstanden aangehouden dienen te worden tussen milieubelastende activiteiten en gevoelige functies zoals woningen.²⁶²⁷ In de bijlage staat aangegeven dat voor co-vergisting, verbranding en vergassing van mest, slib, GFT en reststromen van de voedingsmiddelen industrie de afstand minimaal 100 meter moet zijn ten opzichte van gevoelige functies. Dit geldt ten aanzien van geur, 50 meter wat betreft stof en ook 100 meter wat betreft geluid.

De vergistingsinstallatie zelf is conform de Woningwet een vergunningplichtig bouwwerk. Dit onderdeel van de vergunning zal ook deel uitmaken van de gehele omgevingsvergunning, evenals de vergunning voor de oprichting van een inrichting en alle andere vergunningen. Zoals eerder al aangegeven krijgt men met de inwerkingtreding van het nieuwe vergunningstelsel in 2008 een omgevingsvergunning voor alle activiteiten die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Bij de

²⁶ VNG, *Bedrijven en milieuzonering*, 1 mei 2014, vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/externe-veiligheid/bedrijven-en-milieuzonering.

²⁷ VNG is een vereniging die de belangen behartigt van alle Nederlandse gemeenten.

aanvraag van een vergunning voor het oprichten van een inrichting wordt daarom meteen gekeken naar de andere benodigde vergunningen, zoals een vergunning voor bouwen. Kan één van tweeën niet verleend worden, dan wordt de andere vergunning automatisch ook niet verleend, omdat beide nodig zijn voor het uitvoeren van de activiteit.

Toetsing aan de bouwverordening

Het grootste deel van de onderwerpen die voorheen in de gemeentelijke bouwverordening werden opgenomen zijn sinds 2012 opgenomen in het Bouwbesluit 2012. In het bouwbesluit is bijvoorbeeld ook opgenomen dat een inrichting met haar installaties wat betreft brandveiligheid, moet voldoen aan de geldende wetten en regels en zijn en zijn de veiligheidstekens (nooduitgang, brandblusser) en de keuring van bijvoorbeeld de blusmiddelen verplicht gesteld.

Ondanks dat de meeste onderwerpen nu zijn opgenomen in het Bouwbesluit 2012 en niet meer in bouwverordeningen, is de gemeenteraad is nog steeds verplicht om een bouwverordening vast te stellen, op grond van artikel 8 lid 1 Ww. In de leden 2 tot en met 6 worden onderwerpen beschreven die opgenomen moeten of kunnen worden. Uitsluitend deze onderwerpen moeten of mogen in de bouwverordening opgenomen worden. voorschriften met betrekking tot de bescherming van de bodem en omtrent de samenstelling, inrichting en werkwijze van de welstandscommissie zijn verplicht en voorschriften van stedenbouwkundige aard zijn mogelijk opneem baar in de bouwverordening.

In artikel 9 staat ten slotte aangegeven dat de voorschriften uit de bouwverordening buiten toepassing moeten blijven, voor zover de voorschriften in de bouwverordening niet overeenkomen met de voorschriften van het betreffende bestemmingsplan. Het bestemmingsplan gaat dus boven de bouwverordening.

Meststoffen- en afvalstoffenwetgeving

In bepaalde gevallen is zowel de afvalstoffenwetgeving als de meststoffenwetgeving van toepassing, in andere gevallen slechts één van beide. In artikel 22.9 van de Wm wordt in ieder geval afstemming gezocht tussen deze twee wetten. Indien er al voorschriften zijn gesteld krachtens de Meststoffenwet, zijn artikel 9.5.2 en hoofdstuk 10 van de Wm niet van toepassing. De meststoffenwet is dus leidend en als deze iets niet regelt blijft hoofdstuk 10 van de Wm van toepassing voor die specifieke grond.

Meststoffenwetgeving

De wetgeving omtrent meststoffen bestaat uit:

- Meststoffenwet;
- Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet (Uitvoeringsbesluit);
- Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (Uitvoeringsregeling).

De wetgeving omtrent meststoffen heeft als doel het overmatig gebruik van meststoffen tegen te gaan. In deze wet wordt onder andere geregeld wie dierlijk mest mag vervoeren en op welke manier het vervoerd moet worden.²⁸ Daarnaast wordt in de wet geregeld onder welke voorwaarden het digestaat van het vergistingsproces een meststof mag heten en wat er dan mee mag worden gedaan.

Nadat de vergisting heeft plaatsgevonden blijft er een digestaat over dat weer gebruikt en verhandeld kan worden. Het digestaat kan als dierlijke meststof, als compost en als afvalstof worden gezien. Als het digestaat voldoet aan de voorwaarden en het als dierlijke meststof wordt gezien, dan is er veel mogelijk wat betreft gebruik en handel. Voldoet het digestaat niet aan de voorwaarden en moet het als compost of afvalstof worden gezien, dan zijn de kosten voor afvoer aanzienlijk hoger.

De eisen die aan het digestaat worden gesteld om het een dierlijke meststof te kunnen noemen, staan in de Meststoffenwet, het Uitvoeringsbesluit en de Uitvoeringsregeling. Voldoet het digestaat niet aan

²⁸Rijksdienst voor ondernemend Nederland, *Regelgeving bij co-vergisting*, 23 januari 2014, hetlnvloket.nl (zoeken op regelgeving bij co-vergisting en klikken op eerste zoekresultaat), geraadpleegd op 1 mei 2014.

deze eisen, dan is het geen dierlijke meststof zoals bedoeld in de Meststoffenwet en dan wordt het digestaat gezien als compost of als afvalstof. Hierop zal dan de afvalstoffenwetgeving van toepassing zijn.

In artikel 4 van de Meststoffenwet staat dat bij AMvB (het uitvoeringsbesluit of de uitvoeringsregeling) het verhandelen van meststoffen kan worden verboden, om het doel waarvoor meststoffen zijn bestemd en het belang van de bodem te beschermen. Het wordt verboden indien de meststoffen niet voldoen aan de bij of krachtens die maatregel gestelde eisen met betrekking tot: De hoedanigheid, de aard, de gehalten aan bepaalde stoffen en verdere samenstelling, het gewicht en de verpakking van meststoffen.

De benaming, de gebruiksaanwijzing en andere vermeldingen voor meststoffen.

De wijze waarop de vermeldingen van meststoffen worden aangebracht.

Het gebruiksdoel van de meststof is hierbij bepalend; de eisen kunnen verschillen per gebruiksdoel.

De gevallen waarin verhandelen van meststoffen kan worden verboden staan in de Uitvoeringsregeling. Artikel 4 sub d van de Uitvoeringsregeling stelt dat de in Bijlage Aa onder IV opgenomen eindproducten, kunnen worden verhandeld als eindproducten zijnde 'meststof'. Hiervoor moeten ze overigens nog wel voldoen aan een aantal technische eisen die worden genoemd in de artikelen 9 t/m 15 van de uitvoeringsregeling.

In Bijlage Aa, lid IV worden de eisen opgesomd. De eerste eis waaraan de meststoffen moeten voldoen is dat het product dat wordt verkregen door vergisting (digestaat) voor tenminste 50 gewichtsprocenten uit de uitwerpselen van dieren moet bestaan. Daarbij mag als nevenbestanddeel (co-substraat) uitsluitend één of meer van de stoffen worden toegevoegd die in de tabel in het artikel staan. In de tabel staan honderden stoffen en gewassen die als co-substraat mogen worden toegevoegd aan het dierlijke mest. Bestaan de meststoffen dus voor minimaal 50 gewichtsprocent uit dierlijk mest en bevat het uitsluitend co-substraten die in de bijlage genoemd zijn, dan mag het digestaat als dierlijk mest worden vervoerd, verhandeld en verbruikt.

Overige organische meststof

Bij industriële vergisting wordt minimaal gebruik gemaakt van uitwerpselen van dieren, omdat uitwerpselen relatief weinig energie opleveren. Het product dat wordt verkregen door vergisting zal dus niet voor minimaal 50 gewichtsprocenten uit dierlijke uitwerpselen bestaan en dus zal het in beginsel niet vallen onder de meststoffenwetgeving zoals hierboven weergegeven, maar onder de afvalstoffenwetgeving.²⁹ Er is echter een uitzondering op deze definitie, namelijk in bijlage Aa, lid IV sub G3, categorie 2, 3 en 4 van de Uitvoeringsregeling. Een eindproduct dat als meststof kan worden verhandeld is ook:

- Een *product* dat verkregen is door vergisting van uitsluitend plantaardige stoffen vermeld onder de categorieën A t/m G1 onder categorie 1 (digestaat van plantaardige covergistingsmaterialen)
- Een *verpompbaar product* dat verkregen is na mechanische scheiding van de door vergisting verkregen digestaat van uitsluitend plantaardige stoffen, vermeld onder de categorieën A t/m G1 onder categorie 1 onder categorie 1 (dunne fractie uit digestaat van plantaardige covergistingsmaterialen).
- Een *niet verpompbaar product* dat verkregen is na mechanische scheiding van de door vergisting verkregen digestaat van uitsluitend plantaardige stoffen vermeld onder de categorieën A t/m G1 onder categorie 1 onder categorie 1 (dikke fractie uit digestaat van plantaardige covergistingsmaterialen).

²⁹ Rijkswaterstaat, *Mest, Ruimtelijke inpasbaarheid co-vergisting*, 30 april 2014, pagina 2.

In deze categorieën worden dus de stoffen uit overige bronnen vermeld. Het digestaat mag in de voornoemde drie gevallen worden gebruikt als overige organische meststof en kan dus wel worden verhandeld als meststof.³⁰

Bevoegd gezag

Zoals eerder al aangegeven is de gemeente in de meeste gevallen het bevoegd gezag bij de beoordeling van de aanvraag van de omgevingsvergunning. Als de vergunning echter al is verleend, is de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit het bevoegd gezag, voor de controle op de uitvoering van de regels, uit de Meststoffenwet, de Uitvoeringsregeling en het Uitvoeringsbesluit.

Afvalstoffenwetgeving

Als de meststof niet voldoet aan de eisen die zijn gesteld in de Meststoffenwet, bijvoorbeeld omdat bij het vergistingsproces niet minimaal 50 gewichtsprocent dierlijk mest is gebruikt, maar meer andere toegevoegde producten, dan is de afvalstoffenwetgeving van toepassing op het digestaat, omdat het digestaat niet als dierlijk mest wordt gezien maar als afvalstof. Het moet dan vervolgens dus ook vervoerd, verhandeld en gebruikt worden als zijnde afvalstof. Ook sommige co-substraten die niet speciaal geproduceerd zijn voor vergisting en die dus niet genoemd zijn in Bijlage Aa, lid IV van de Uitvoeringsregeling, kunnen vallen onder het begrip ‘afvalstof’ van de Wet milieubeheer.³¹ Op deze stoffen is dan ook de afvalstoffenwetgeving van toepassing.

Opslag van stoffen

Tot en met 1 januari 2013 kon op de opslag van stoffen bij een biovergistingsinstallatie het Besluit mestbassins van toepassing zijn. Sinds 1 januari 2013 is echter het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) in werking getreden en daarom is het Activiteitenbesluit nu de aangewezen regeling in nieuwe gevallen. Het Activiteitenbesluit bevat algemene regels voor inrichtingen die vallen onder het milieubeheer en zorgt ervoor dat niet iedere inrichting nog een omgevingsvergunning nodig heeft voor het onderdeel van de vergunning dat ziet op milieu. Er wordt in het Activiteitenbesluit onderscheid gemaakt tussen inrichtingen type A, type B en type C. De inrichtingen die vallen onder type A moeten zich wel houden aan de regels in het Activiteitenbesluit, maar hoeven niet te melden dat ze de activiteit uitvoeren en dus ook geen vergunning aan te vragen. Een type B inrichting moet wel melden dat zij een activiteit uitvoeren, maar hoeven aan de andere kant geen vergunning aan te vragen. Type C inrichtingen zijn nog steeds omgevingsvergunning plichtig, wat betreft milieu.

Conform het activiteitenbesluit betreft een industriële biovergister een zogenoemd type C inrichting (artikel 1.2). Dit is een inrichting die behoort tot een categorie van inrichtingen die op grond van artikel 1.1 lid 3 van de Wabo is aangewezen. Zoals beschreven in hoofdstuk 2.1.1 van dit onderzoek is een industriële biovergister aangewezen tot een categorie van inrichtingen die op grond van de Wabo is aangewezen.

De bepalingen in het Activiteitenbesluit zijn leidend en dus zal het bevoegd gezag ook rekening moeten houden met de regels in dit besluit bij het maken van de omgevingsvergunning.

Geur en geluid

Tijdens het gehele proces van biovergisting, worden de procesonderdelen van het vergistingsproces ‘gesloten’ uitgevoerd, om te voorkomen dat er geuremissie plaatsvindt en dus geurhinder. Dit houdt in dat alle onderdelen van het vergistingsproces niet aan de openlucht blootgesteld mogen worden. Dit geldt voor de vooropslag, de vergister, de biogasopslag, de warmtekrachtinstallatie, de naopslag en voor alle overige apparatuur. Hierdoor zou het theoretisch gezien niet mogelijk kunnen zijn dat er bij normale bedrijfsvoering (veel) geuremissie plaatsvindt. Deze voorschriften worden opgenomen in de

³⁰ Auke de Jong, *Toezicht bij Co-vergisting, Hoe kan het administratief toezicht bij co-vergisting worden verbeterd?* (hbo- scriptie Hogeschool Utrecht), mei 2012.

³¹ Rijkswaterstaat, *Infomil, Mest Handreiking (co-)vergisting van mest*, april 2014, pagina 17.

omgevingsvergunning, omdat het bevoegd gezag voorschriften opneemt die de gevolgen voor het milieu moeten beperken. Daarnaast kan er nog een aanvullend geluid en/ of geuronderzoek worden verlangd van de vergunningaanvrager.³²

Het probleem ligt hem echter vaak bij de opslag van co-substraten. Het is hierbij belangrijk dat de aangevoerde co-substraten afgedekt worden, vers zijn en niet te lang blijven liggen, om zo de geuroverlast te beperken. De geuroverlast ontstaat namelijk doordat de organische materialen gaan broeien en fermenteren onder invloed van de temperatuur en de tijd. Daarnaast kunnen ook de rookgassen van de warmtekrachtinstallatie een bron van geur vormen; dit heeft dan te maken met een slechte verspreiding van de gassen die uit de afvoer komen. Dit kan men oplossen door de afvoerleiding te verplaatsen of te verhogen. Ten slotte kan er geuremissie plaatsvinden bij de hittebehandeling die onder andere zuivel en resten van voedingsmiddelen voor of na de vergisting moeten ondergaan. Dit is verplicht gesteld in de Europese basisverordening dierlijke bijproducten en heeft als doel de ziektekiemen te doden.³³³⁴

Conform artikel 1.10 en 1.11 van het Activiteitenbesluit, kunnen sommige inrichtingen in bepaalde gevallen door het bevoegd gezag verplicht worden gesteld tot het indienen van een akoestisch rapport. Het bevoegd gezag zal dit moeten beoordelen aan de hand van technische eisen die in artikel 1.11 van het Activiteitenbesluit staan, over bijvoorbeeld het aantal transportbewegingen, de massa en het laadvermogen van het voertuig en het geluidsniveau dat de inrichting veroorzaakt. Bij deze beoordeling dient het bevoegd gezag terughoudend te zijn en het dient een besluit uiteraard te motiveren.³⁵

Milieueffectrapportage

Bij AMvB zijn activiteiten aangewezen die belangrijke nadelige gevolgen *kunnen* hebben voor het milieu en er zijn activiteiten aangewezen ten aanzien waarvan het bevoegd gezag moet *beoordelen* of zij belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen hebben (artikel 7.2 lid 1 Wm). Voor deze activiteiten kan het verplicht zijn om een milieu effect rapportage op te stellen, om inzichtelijk te maken wat de precieze gevolgen zijn van de activiteit voor het milieu. Indien er wel een rapportage moet worden gemaakt en dat is niet gebeurd, dan mag het bevoegd gezag de omgevingsvergunning niet verlenen.

Activiteiten die zijn aangewezen als zijnde activiteiten die belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu *kunnen* hebben, zijn in het Besluit milieu effect rapportage aangewezen tot een categorie die in onderdeel C van de bijlage bij dat besluit is omschreven. Activiteiten die zijn aangewezen als zijnde activiteiten die beoordeeld moeten worden door het bevoegd gezag voor eventuele belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu, zijn in het Besluit Milieu effect rapportage aangewezen tot een categorie die in onderdeel D van de bijlage bij dat besluit is omschreven. Op deze gevallen zijn de artikelen 7.16 – 7.20 Wm van toepassing.

In onderdeel C wordt in categorie C18.4 de oprichting van een installatie genoemd, die bestemd is voor de verbranding of de chemische behandeling van niet- gevaarlijke afvalstoffen. Deze omschrijving past bij een biovergistingsinstallatie, echter er wordt een drempelwaarde genoemd van gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een capaciteit van meer dan 100 ton per dag. Een vergistingsinstallatie die meer dan 100 ton per dag verwerkt, is daarmee dus verplicht een milieu effect rapportage te laten uitvoeren.

³² Stichting Groen Gas Nederland, *benodigde vergunningen voor biogasproductie- installaties*, pagina 1.

³³ Rijkswaterstaat, *Infomil, Mest Handreiking (co-)vergisting van mest*, mei 2014, pagina 34.

³⁴ Paragraaf 4.1.2 Erkenning VWA.

³⁵ Infomil, *Geluid, Akoestisch rapport*, www.infomil.nl (klikken op ‘onderwerpen’, dan op ‘geluid, gezondheid, veiligheid’, vervolgens op ‘geluid’ en ten slotte op ‘akoestisch rapport’), geraadpleegd op 4 mei 2014.

In onderdeel D wordt in categorie D18.1 de oprichting van een installatie genoemd, die bestemd is voor de verwijdering van afval, echter ook hier wordt een drempel genoemd, het geldt alleen in die gevallen waarin de activiteit betrekking heeft op een installatie met een capaciteit van 50 ton per dag of meer. Indien dat het geval is dient het bevoegd gezag te beoordelen of een rapportage nodig is.

Daarbij dient wel in het achterhoofd te worden gehouden dat de ABRvS heeft bepaald dat de genoemde drempels van (in dit geval) 100 ton per dag en 50 ton per dag, slechts indicatieve waarden zijn. De gemeenteraad dient daarom ook te motiveren of het plan ook beneden de drempel geen aanzienlijke milieugevolgen kan hebben.³⁶

4.1.1 De omgevingsvergunning

Om de industriële biovergistingsinstallatie te realiseren is een omgevingsvergunning nodig. In de volgende sub paragrafen zal in worden gegaan op de verschillende facetten van de omgevingsvergunning, zoals de aanvraag van de omgevingsvergunning, de voorbereidingsprocedures, de beoordeling van de aanvraag, de inhoud van de omgevingsvergunning en ruimtelijke ordeningswetgeving.

4.1.1.1 De aanvraag

Voor de aanvraag van de omgevingsvergunning is het allereerst van belang om te kijken naar de milieuwetgeving die van toepassing is op industriële biovergisters die co-vergisting toepassen, inclusief de algemene bestuursrechtelijke wetgeving. Het doel van de milieuwetgeving is de bescherming van het milieu en het voorkomen van hinder. Onder relevante milieuwetgeving verstaan we:

- Wabo;
- Wm;
- Bor;
- Mor;
- Richtlijn inzake industriële emissies.
- Besluit risico's zware ongevallen 1999.

Deze twee wetten, twee besluiten, één ministeriële regeling en een richtlijn moeten in samenhang worden gelezen. Vanuit de twee wetten wordt namelijk (voornamelijk) verwezen naar het Bor of de Mor, maar ook wordt verwezen naar de richtlijn inzake industriële emissies en het Besluit risico's zware ongevallen 1999. Ook de Awb is van toepassing op de aanvraag van de omgevingsvergunning, omdat in deze wet algemene regels worden gesteld ten aanzien van het bestuursrecht.

Grondslag van de omgevingsvergunning

Artikel 2.1 lid 1 sub a Wabo stelt dat het verboden is om zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk. Bij de oprichting van een vergistingsinstallatie zal een 'bouwwerk' gebouwd moeten worden. Het begrip bouwwerk is in de wet verder niet gedefinieerd. Daarom is in de jurisprudentie vorm gegeven aan dit begrip, waarna die definitie is overgenomen door overheden in de begripsomschrijving in bestemmingsplannen.³⁷ In de jurisprudentie wordt de volgende definitie gehanteerd: 'een bouwwerk is elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, welke op de plaats van bestemming hetzij direct of indirect met de grond is verbonden, hetzij direct of indirect steun vindt op of in de grond.'

De definitie van het woord 'bouwen' wordt in artikel 1.1 Wabo gegeven: het plaatsen, geheel of gedeeltelijk oprichten, vernieuwen, veranderen of vergroten'. Een gebouw is conform artikel 1.1 van

³⁶ RvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:170.

³⁷ Paragraaf 4.3.1.3 Beoordeling van de aanvraag, bouwwerk.

de Woningwet (Ww) elk bouwwerk, dat een voor mensen toegankelijke, overdekte, geheel of gedeeltelijke met wanden omsloten ruimte vormt’.

Aan de vergunning voor het bouwen van een bouwwerk zijn niet veel wetten en regels verbonden. De verlening van deze vergunning zal afhangen van de regels omtrent ruimtelijke ordening; hier wordt in paragraaf 4.1, Toepasselijke wetgeving en juridische procedures, ruimtelijke ordeningswetgeving en bouwen, verder op ingegaan.

Lid 1 sub e van artikel 2.1 Wabo stelt ook dat het verboden is om zonder een omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het oprichten van (bepaalde) ‘inrichtingen’. Bij de oprichting van een vergistingsinstallatie heb je dus zowel een bouwvergunning als (meestal) een vergunning voor het oprichten van een inrichting nodig.³⁸

Niet iedere activiteit die door een persoon wordt uitgevoerd is een inrichting zoals bedoeld in de milieuwetgeving. In artikel 1.1 lid 1 Wm is een inrichting gedefinieerd als een elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. In artikel 1.1 lid 3 Wm wordt bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) categorieën van inrichtingen worden aangewezen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken en in lid 4 staat dat onder een inrichting wordt verstaan een inrichting behorende tot een categorie die krachtens het derde lid is aangewezen. Een inrichting is dus pas een inrichting als hij voldoet aan de begripsomschrijving van lid 1 én als hij bij AMvB (bijlage I van het Bor) is aangewezen.

Over de begripsomschrijving in artikel 1.1 lid 1 Wm is meermalen geprocedeerd bij rechtbanken en RvS. Hierbij ging het echter veelal om de vraag of een activiteit (bijvoorbeeld het houden van schapen) moest worden gezien als bedrijfsmatig of dat het hobbymatig was. De activiteiten die worden uitgevoerd met biovergisting kunnen zonder twijfel bestempeld worden als bedrijfsmatige bedrijvigheid, die binnen een zekere begrenzing wordt gepleegd. Zoals net aangegeven is een inrichting pas een inrichting als hij bij AMvB is aangewezen. In bijlage I van van het Bor zijn de verschillende soorten inrichtingen gecategoriseerd. Niet voor iedere categorie inrichting is namelijk een omgevingsvergunning nodig, omdat de gevolgen die sommige categorieën inrichtingen op het milieu (kunnen) hebben niet groot worden gezien.

- Artikel 2.1 lid 1; als categorieën inrichtingen worden aangewezen de categorieën inrichtingen in bijlage I onderdeel B en C.
- Artikel 2.1 lid 2; als categorieën vergunningplichtige inrichtingen worden aangewezen de categorieën inrichtingen die als vergunningplichtig zijn aangewezen in bijlage I onderdeel B en C.
- Artikel 2.1 lid 2; als categorieën vergunningplichtige inrichtingen worden aangewezen de categorieën inrichtingen waartoe een IPPC- installatie behoort (IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control, ook wel genoemd ‘gpbv’ (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging)).

In bijlage I onderdeel C, categorie 7 van het Bor wordt vervolgens een omschrijving gegeven van een inrichting die van toepassing is op co-vergisting: inrichtingen voor het bewerken, verwerken en opslaan of overslaan van dierlijke of overige organische meststoffen. Indien tijdens het proces ook dierlijke meststoffen worden opgeslagen die verpompbaar zijn in een of meer mestbassins met een gezamenlijke oppervlakte die groter is dan 750 vierkante meter of een gezamenlijke inhoud heeft die groter is dan 2.500 kubieke meter, is deze categorie vergunningplichtig. De biovergisters van de Suiker Unie in Hoogkerk en Dinteloord zijn voorbeelden van industriële vergisters, zoals aangegeven in de inleiding van hoofdstuk 2 van dit onderzoek. De inhoud van de tanks van deze twee biovergistingsinstallaties afzonderlijk is ongeveer 20.000 kubieke meter.³⁹ Daarmee kan worden

³⁸ Paragraaf 4.1.1.3, Beoordeling van de aanvraag, inrichting.

³⁹ A. van der Veen, persoonlijke mededeling op 2 juni 2014.

aangenomen dat industriële vergisters vallen onder bijlage 1 onderdeel C, categorie 7 van het Bor en op basis daarvan vergunningplichtig zijn.

Bevoegd gezag

Gemeente

Er is één bevoegd gezag dat zowel procedureel als inhoudelijk verantwoordelijk is voor het integrale besluit. In de regel is dat het college van burgemeester en wethouders (college van B en W) van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd (artikel 2.4 lid 1 en artikel 3.1 Wabo).

Provincie

In hoofdstuk drie van het Bor is een aantal uitzonderingen op deze hoofdregel gegeven. In artikel 3.3 Bor wordt bijvoorbeeld bepaald dat Gedeputeerde Staten van de provincie waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, bevoegd zijn om te beslissen op een aanvraag die betrekking heeft op activiteiten met betrekking tot een inrichting die behoort tot een categorie ten aanzien waarvan dat in bijlage 1 onder C is bepaald. Dit geldt alleen voor activiteiten met betrekking tot een inrichting waartoe een IPPC- installatie behoort (zie volgende alinea) of waarop het besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is.

IPPC- Richtlijn

In artikel 1.1 Wabo is wordt het begrip IPPC- installatie uitgelegd als een installatie voor industriële activiteiten als bedoeld in bijlage I van de Richtlijn inzake industriële emissies. De richtlijn industriële emissies bevat regels over geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging door industriële activiteiten en ze bevat regels ter voorkoming en beperking van emissies in lucht, water en bodem en van het ontstaan van afvalstoffen, om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken (artikel 1). In de richtlijn wordt onder andere aan vergunninghouder verplicht dat er gebruik moet worden gemaakt van de BREF- documenten (BAT (best available techniques) reference documents), waarin wordt aangegeven dat men gebruik moet maken van de best beschikbare technieken en welke technieken dat dan zijn voor verschillende soorten installaties.

Een co-vergistingsinstallatie kan vallen onder deze richtlijn, indien zij voldoet aan het begrip 'installatie' en de verontreinigingen veroorzaakt die in de richtlijn worden genoemd. In artikel 3 lid 3 van de richtlijn industriële emissies wordt het begrip 'installatie' omschreven. Een installatie is volgens de richtlijn:

- Een vaste technische eenheid.
- Waarin een of meer van de in de bijlagen vermelde activiteiten en processen en andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden.
- Die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten.
- En gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.

Dit is van belang, omdat de genoemde drempelwaarden over het algemeen betrekking hebben op de productiecapaciteit of het vermogen van de activiteit. Als er dus in dezelfde installatie of op dezelfde locatie verschillende activiteiten plaatsvinden die rechtstreekse samenhang hebben en technisch in verband staan met de in de bijlagen vermelde activiteiten, dan geldt de productiecapaciteit voor de verschillende activiteiten. Door de productiecapaciteiten van de verschillende activiteiten bij elkaar op te tellen, kan worden berekend of de richtlijn van toepassing is. Het is dus van belang te bezien of de biovergistingsinstallatie de enige installatie is van die categorie die aanwezig is om te bepalen of de richtlijn van toepassing is en niet alleen die installatie.

De voorwaarden voor IPPC wat betreft de verontreinigingen, zijn genoemd in bijlage 1, artikel 5.3 sub b onder i van de richtlijn. Hierin staat dat bij de nuttige toepassing of een combinatie van nuttige toepassing en verwijdering van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 75 ton per dag door middel van biologische behandeling, de IPPC- richtlijn van toepassing is en er nadere regels voor moeten worden opgesteld. De maximale capaciteit voor biologische behandeling bedraagt 100

ton per dag (indien sprake is van anaerobe vergisting (biogas vrijmaken uit natte organische reststromen) en dat is het geval bij het vergistingsproces zoals behandeld in dit onderzoek).⁴⁰ Indien hier sprake van is, is de IPPC- richtlijn van toepassing en is Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegd gezag voor de aanvraag van de omgevingsvergunning voor de realisatie van een biovergistingsinstallatie in een inrichting waartoe een IPPC- installatie behoort.

Besluit risico's zware ongevallen 1999

Het besluit risico's zware ongevallen 1999 is van toepassing op inrichtingen waarin gevaarlijke stoffen alleen krachtens vergunning aanwezig mogen zijn, of waarin als gevolg van het onbeheersbaar worden van een industrieel chemisch proces gevaarlijke stoffen kunnen worden gevormd. Het gaat om stoffen die in de bijlagen bij het besluit worden genoemd. Indien deze stoffen aanwezig zijn, (in de hoeveelheden zoals aangegeven) is dit besluit van toepassing en is Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegd gezag met betrekking tot de omgevingsvergunning voor de realisatie van een biovergistingsinstallatie.

Bijlage I onderdeel C (categorie C- inrichtingen)

In artikel 7.4 van bijlage I onderdeel C staat, dat onverminderd hetgeen in artikel 3.3 lid 1 van het Bor staat (Gedeputeerde Staten van de provincie is bevoegd gezag indien er een IPPC- installatie aanwezig is of het besluit risico's zware ongevallen 1999 van toepassing is), Gedeputeerde Staten van de provincie bevoegd zijn te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning, of omtrent een verklaring van geen bedenkingen, ten aanzien van inrichtingen behorende tot deze categorie.⁴¹ Dit geldt alleen voor zover het inrichtingen betreft voor het bewerken of verwerken van buiten de inrichting afkomstige dierlijke meststoffen met een capaciteit ten aanzien daarvan van 25.000 m3 per jaar of meer.⁴² De meeste industriële vergisters zullen deze capaciteit wel halen, en dus is Gedeputeerde Staten van de provincie het bevoegd gezag. Er zijn echter ook kleinere niet- agrarische vergisters (die eigenlijk dus vallen onder 'industriële vergisters') die deze capaciteit niet halen.⁴³

Eén bevoegd gezag

In het geval van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor de realisatie van een biovergistingsinstallatie is sprake van een aanvraag om een omgevingsvergunning die betrekking heeft op meer dan één activiteit, namelijk het bouwen van een bouwwerk en het oprichten van een inrichting. Artikel 2.7 Wabo verplicht de aanvrager in dat geval dat de aanvraag betrekking heeft op alle onlosmakelijke activiteiten binnen het betrokken project, dus zowel het bouwen van een bouwwerk als het oprichten van een inrichting. Indien voor één van de activiteiten geen vergunning kan worden verleend, wordt de gehele omgevingsvergunning geweigerd, tenzij de aanvrager heeft verzocht om een gedeeltelijke vergunning (artikel 2.21 Wabo). Daarnaast is het van belang om te kijken of de aanvraag van de vergunning in strijd is met het vigerende bestemmingsplan. In dat geval dient men ook een aanvraag in te dienen voor artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo, namelijk het gebruiken van gronden in strijd met een bestemmingsplan.

Indien het bevoegd gezag veranderd door een wetswijziging, blijft het gezag dat bevoegd was ten tijde van het aanvragen van de vergunning bevoegd (vragen in interview waar de grondslag ligt van deze bewering).

Ondanks dat er één bevoegd gezag is, kan er wel een instemming benodigd zijn van een ander bestuursorgaan; de zogenoemde verklaring van geen bedenkingen. Deze verklaring vindt haar wettelijke grondslag in artikel 2.27 lid 1 Wabo, waarin staat dat in bij wet of AMvB bepaalde categorieën gevallen de omgevingsvergunning niet wordt verleend dan nadat een daarbij aangewezen

⁴⁰ Wageningen Universiteit, *Anaerobe vergisting*, www.wageningenur.nl (zoeken op 'anaerobe vergisting en vervolgens klikken op 'anaerobe vergisting'), geraadpleegd op 26 mei 2014.

⁴¹ Paragraaf 4.1.1.1, De aanvraag, grondslag van de omgevingsvergunning.

⁴² Paragraaf 4.1.1.1, De aanvraag, bevoegd gezag.

⁴³ A. van der Veen, persoonlijke mededeling op 3 juni 2014.

bestuursorgaan heeft verklaard dat het daartegen geen bedenkingen heeft. Deze gevallen zijn gekozen omdat het wenselijk werd geacht gezien de bijzondere deskundigheid die dat orgaan ten aanzien van die activiteit bezit, of de verantwoordelijkheid die dat orgaan draagt voor het beleid dat betrekking heeft op de categorie activiteit.

Bij AMvB, namelijk de Bor, is bijvoorbeeld bepaald dat het college van B en W van de gemeente een verklaring van geen bedenkingen nodig heeft van de gemeenteraad indien de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo, met toepassing van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo; het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan.

4.1.1.2 Voorbereidingsprocedures

Op aanvragen is normaliter paragraaf 3.2 van de Wabo van toepassing; de reguliere voorbereidingsprocedure. Lid 1 van artikel 3.7 van die paragraaf stelt echter dat de paragraaf alleen van toepassing is indien paragraaf 3.3 niet van toepassing is. In die paragraaf (artikel 3.10) is de uitgebreide voorbereidingsprocedure geregeld. Deze uitgebreide procedure is van toepassing indien de aanvraag om een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op:

- Een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo (in strijd met bestemmingsplan).
- Een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo (het oprichten van een inrichting).

Aangezien de omgevingsvergunning voor het realiseren van een industriële biovergistingsinstallatie een activiteit is als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo en wellicht ook als artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo, is de uitgebreide voorbereidingsprocedure (uniforme openbare voorbereidingsprocedure) van toepassing op de aanvraag omgevingsvergunning. Deze procedure is verder uitgewerkt in afdeling 3.4 van de Awb. Artikel 3.10 stelt dat de afdeling van toepassing is op de voorbereiding van besluiten indien dat bij wettelijk voorschrift of bij besluit van het bestuursorgaan is bepaald en dat is het geval zoals net aangetoond in artikel 3.10 van de Wabo.

Deze uitgebreide procedure zorgt ervoor dat de vergunningprocedure langer duurt dan bij de reguliere voorbereidingsprocedure. Dit is door de wetgever echter nodig geacht voor projecten die een grotere impact kunnen hebben op de fysieke leefomgeving. Het bestuursorgaan moet het ontwerpbesluit ter inzage leggen en voorafgaand daaraan moet hij kennis geven van het ontwerpbesluit in een dag-, nieuws-, of huis-aan-huis blad. Vervolgens kunnen belanghebbenden binnen zes weken, bij het bestuursorgaan, schriftelijk en/of mondeling, hun zienswijze over het ontwerp naar voren brengen.⁴⁴

De Wabo geeft aanvullingen op deze regels in de Awb, zoals:

- Niet alleen belanghebbenden, maar een ieder kan zienswijzen indienen bij het bevoegd gezag (artikel 3.12 lid 5 Wabo).
- De beslistermijn van het bestuursorgaan bedraagt zes maanden, beginnend na de dag waarop het orgaan de aanvraag heeft ontvangen (artikel 3.12 lid 8 Wabo).
- Die termijn kan worden verlengd met zes weken en vervolgens nog eens met acht weken (artikel 3.12 lid 8 Wabo).

De zienswijzen kunnen leiden tot een lange procedure als de personen die een zienswijze hebben ingediend als vervolgstap op het indienen van een zienswijze een gerechtelijke procedure starten. Dit kunnen zij doen als zij vinden dat het bevoegd gezag de zienswijzen niet genoeg heeft verwerkt of indien de personen die een zienswijze hebben ingediend van mening zijn dat er procedurele fouten zijn gemaakt.

4.1.1.3 Beoordeling van de aanvraag

Voor de beoordeling van de aanvraag wordt allereerst gekeken naar de onderdelen waarvoor een vergunning moet worden verleend, zoals voor het bouwen van een bouwwerk en het oprichten van een

⁴⁴ Paragraaf 4.1.3, Toezicht en handhaving en procesrecht en rechtsbescherming, procesrecht en rechtsbescherming.

inrichting en eventueel het afwijken van het bestemmingsplan. Daarnaast moet het bevoegd gezag bij de beoordeling ook een aantal dingen betrekken, zoals het bestemmingsplan, het gemeentelijke, provinciaal of rijks- beleid en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁴⁵ Ten slotte is er nog een algemene grond waarop de het bevoegd gezag de vergunning kan weigeren, namelijk op grond van de wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

Bouwwerk

Voor het gedeelte van de aanvraag dat betrekking heeft op het bouwen van een bouwwerk kan de vergunning alleen worden geweigerd indien (artikel 2.10 lid 1 Wabo):

- De aanvraag niet aannemelijk maakt dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld krachtens AMvB (Bouwbesluit).
- De aanvraag niet aannemelijk maakt dat het bouwen van een bouwwerk voldoet aan de voorschriften die zijn gesteld krachtens de bouwverordening.
- De activiteit in strijd is met het bestemmingsplan (kan van worden afgeweken).
- Het uiterlijk of de plaatsing van het bouwwerk in strijd is met de redelijke eisen van welstand.

Deze vier weigeringsgronden moeten dus door het bevoegd gezag worden getoetst bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning voor het bouwen van een bouwwerk. Bij de beoordeling van deze weigeringsgronden komt het bestuursorgaan dus geen beleidsvrijheid toe. Zij kan alleen maar weigeren indien aan een van deze vier weigeringsgronden is voldaan; daarmee is dit een gebonden bevoegdheid, wat het tegenovergestelde is van de (in sommige gevallen aan het bestuursorgaan toekomende) discretionaire bevoegdheid (beoordelingsvrijheid).

De beoordeling moet gemotiveerd worden. Als er sprake is van de derde weigeringsgrond (strijdigheid met het bestemmingsplan), dan wordt de aanvraag voor een vergunning mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo) en wordt de vergunning alleen geweigerd als vergunningverlening op grond van artikel 2.12 Wabo niet mogelijk is.

Inrichting

Voor het gedeelte van de aanvraag dat betrekking heeft op het oprichten van een inrichting, betreft het bevoegd gezag bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval (artikel 2.14 lid 1 Wabo):

- De bestaande toestand van het milieu, voor zover de inrichting daarvoor gevolgen kan veroorzaken.
- De gevolgen voor het milieu die de inrichting kan veroorzaken, mede gezien de technische kenmerken en de geografische ligging van de inrichting.
- De redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen in het gebied die van belang zijn met het oog op de bescherming van het milieu.
- De ingebrachte adviezen en/of zienswijzen, met betrekking tot de afwijking van het bestemmingsplan.
- De mogelijkheden tot bescherming van het milieu, door nadelige gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, te voorkomen/ zoveel mogelijk te beperken (voor zover ze niet kunnen worden voorkomen).

Het bevoegd gezag neemt bij de beslissing (onder andere) in ieder geval de volgende dingen in acht:

- Het voor hem geldende milieubeleidsplan dit kan) (artikel 2.14 lid 1 sub b onder 1 Wabo)⁴⁶;
- Dat de inrichting de voor de inrichting in aanmerking komende best beschikbare technieken moet toepassen (artikel 5.4 lid 1 Wm).

⁴⁵ Paragraaf 4.1.1.3 Beoordeling van de aanvraag, algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

⁴⁶ Een nationaal, provinciaal of regionaal beleidsplan (afhankelijk of er een regionaal beleidsplan is vastgesteld) dat richting geeft aan de te nemen beslissingen op het gebied van de bescherming van het milieu.

Bestemmingsplan

Een aanvraag voor een omgevingsvergunning wordt door het bevoegd gezag getoetst aan het vigerende bestemmingsplan. Dit geldt voor zowel het gedeelte van de vergunning dat ziet op artikel 2.1 lid 1 sub a Wabo (het bouwen van een bouwwerk) als voor het gedeelte van de vergunning dat ziet op artikel 2.1 lid 1 sub e Wabo (het oprichten van een inrichting). In de handreiking is een schema opgenomen voor de ruimtelijke inpasbaarheid van een biovergistingsinstallatie. Omdat dit onderzoek zich richt op industriële vergisters moet gekeken worden naar de zogenoemde ‘categorie D’ vergisters, zoals is aangegeven in de handreiking; deze categorie kan niet meer worden gezien als een bedrijfseigen agrarische activiteit en is van toepassing bij centrale mestverwerking op grote schaal. Aangegeven wordt dat voor een dergelijke activiteit maatwerk nodig is en dat er een locatie apart voor de biovergistingsinstallatie bestemd moet worden. Doorgaans zal dat betekenen dat een bestaande bestemming moet worden aangepast en daarbij kan het bevoegd gezag rekening houden met de locaties die de handreiking aangeeft. In 5 stappen kan een locatie worden gekozen.

Stap 1:

- Industrie- c.q. bedrijventerrein → industriële vergisters worden bij voorkeur opgericht op een bedrijventerrein; de bestaande bestemming moet hiervoor vaak worden gewijzigd.
- Vestigingsgebied glastuinbouw → in of aansluitend bij dit gebied kan vestiging worden overwogen als hierdoor synergievoordelen worden behaald, zoals het gebruik van restwarmte. De omvang moet wel afgestemd worden op deze voordelen en de ruimtelijke uitstraling moet passen bij het gebied van glastuinbouw.
- Terrein voor rioolwaterzuiveringsinstallaties of stortplaatsen → hier kan vestiging aan de orde zijn, maar de terreinen of stortplaatsen moeten buiten kwetsbare gebieden liggen zoals de groene hoofdstructuur en ze moeten buiten landschappelijk of cultuurhistorisch waardevolle gebieden liggen.

Stap 2: In een landbouwontwikkelingsgebied op een bestaan of voormalig (agrarisch) bouwblok.

Stap 3: In een landbouwverwervingsgebied op een sterlocatie.

Stap 4: Op een duurzame (project)locatie intensieve veehouderij.

Stap 5: Als de voorgaande vier stappen geen geschikte locatie hebben opgeleverd dan kan het bevoegd gezag als nog een specifieke locatie aanwijzen voor een industriële vergistingsinstallatie.

Strijdigheid met het bestemmingsplan

Voor het gedeelte van de aanvraag dat betrekking heeft op het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan kan de vergunning alleen worden verleend indien (artikel 2.12 lid 1 Wabo):

- De activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening⁴⁷:
 - Met toepassing van de opgenomen regels inzake afwijking (binnenplanse afwijking).
 - In de gevallen aangegeven in het Bor.
 - Of indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke ordening bevat (buitenplanse afwijking).

Het bestemmingsplan is een van de handvatten van de gemeente om vorm te geven aan het ruimtelijke beleid. Wanneer de vergistingsinstallatie in zijn geheel niet past in het bestemmingsplan, zullen alle vergunningen geweigerd worden. Dit is dan ook één van de belangrijkste grondslagen voor de omgevingsvergunning voor de gehele oprichting van de biovergistingsinstallatie.

⁴⁷ Kan in plaats van een bestemmingsplan worden vastgesteld voor delen van het grondgebied van de gemeente waar geen ruimtelijke ontwikkeling wordt voorzien (artikel 3.38 Wro).

Conform artikel 3.1 lid 1 Wro, stelt de gemeenteraad voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast. Hierin wordt de bestemming van de in het plan begrepen grond aangewezen en er worden regels gegeven met het oog op die bestemming. Conform artikel 2.1 lid 1 sub c Wabo, is het verboden om zonder omgevingsvergunning gronden of bouwwerken te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan. Dat wil niet zeggen dat men mét een omgevingsvergunning wel gronden of bouwwerken kan gebruiken in strijd met het bestemmingsplan, want een omgevingsvergunning zal niet worden verleend indien hij in strijd is met het vigerende bestemmingsplan.

Bij het aanvragen van de omgevingsvergunning zal het bevoegd gezag kijken of de vergistingsinstallatie op grond van het bestemmingsplan daar gebouwd kan worden. Aangezien een biovergistingsinstallatie een grote installatie is, waarbij een ‘grote’ omgevingsvergunning moet worden verleend, er veel voorwaarden zijn wat betreft emissies en deze vorm van duurzame energie op industriële schaal nog niet veel voorkomt in Nederland, zijn er niet veel bestemmingsplannen voorbereid op de komst van de installaties. Bij industriële vergisting kan het vergisten niet meer worden gezien als een bedrijfseigen agrarische activiteit, maar moet het worden gezien als een industriële activiteit. Vergisting wordt nog als bedrijfseigen gezien als het bedrijf bijvoorbeeld eigen geproduceerde mest verwerkt, en/of eigen en/of van derden afkomstige co-substraten toevoegt en/of het digestaat op het eigen bedrijf toepast. Bij industriële vergisting is geen sprake van het toevoegen van eigen geproduceerde mest en het digestaat wordt ook niet op de tot het bedrijf behorende gronden gebruikt, maar het digestaat wordt als meststof afgeleverd aan derden. Daarnaast vallen het opwekken van duurzame energie en het produceren van digestaat, niet onder de omschrijving van het begrip ‘agrarische activiteit’.⁴⁸⁴⁹

Indien iemand zich bij de gemeente meldt met het idee om een vergister te plaatsen op een bepaalde locatie in de gemeente en de bestemming van het huidige bestemmingsplan komt niet overeen met deze wens voor deze specifieke locatie, dan heeft de gemeente eventueel twee mogelijkheden om dat op te lossen. Artikel 3.6 lid 1 sub a van de Wro, in samenhang met artikel 2.12 lid 1 sub a onder c Wabo stelt dat in het bestemmingsplan kan worden bepaald dat, met inachtneming van de regels die bij het plan zijn opgenomen, bij omgevingsvergunning kan worden afgeweken van de bij het plan aan te geven regels; de zogenoemde binnenplanse afwijking. Dit gaat echter vaak om kleine aanpassingen, zoals de maximale bouwhoogte op dat perceel en niet om grote wijzigingen, waar in geval van een vergistingsinstallatie vaak sprake is. Artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3 Wabo geeft daarom aan dat ook buitenplannen (buiten de regels van het bestemmingsplan) kan worden afgeweken. Dit kan indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat. Met betrekking tot de vereisten voor een goede ruimtelijke onderbouwing heeft de rechtbank Assen in een uitspraak bepaald dat daarbij sprake moet zijn van:

- Een weergave van de ruimtelijke effecten van het project, waarvoor de vrijstelling wordt verleend, op het desbetreffende gebied en
- Een visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling van het betrokken gebied, waarbinnen het project moet passen.⁵⁰

Bij de vraag of het project wel of niet is voorzien van een goede ruimtelijke onderbouwing, komt het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid toe. Daarom moet de rechtbank, ingeval van een procedure, de vraag of er een goede ruimtelijke onderbouwing aan het besluit ten grondslag ligt, enigszins terughoudend toetsen.⁵¹

⁴⁸ Agentschap NL, *Naar een beter toepassing van digestaat, voor agrarische en industriële ondernemers met basis kennis over (co-)vergisting*, juni 2010, pagina 28.

⁴⁹ RvS 22 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2167.

⁵⁰ Rechtbank Assen 30 oktober 2008, ECL:NL:RBASS:2008:BG7087.

⁵¹ RvS 5 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ460.

Conform artikel 2.4 lid 1 Wabo beslissen burgemeester en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, op de aanvraag om een omgevingsvergunning. Uitzonderingen hierop zijn (lid 2 t/m 5):

- Gedeputeerde Staten van de provincie waar het project in hoofdzaak zal worden uitgevoerd, indien het project van provinciaal belang is.
- De minister indien het project van nationaal belang is.
- De minister indien hij het project van algemeen belang acht.

Indien er sprake is van een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan, moet de gemeente de ontwerp- omgevingsvergunning met de ruimtelijke onderbouwing ter inzage leggen voor gedurende zes weken. In die tijd heeft een ieder de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen bij het bevoegd gezag. Met inachtneming van de (eventueel) ingediende zienswijzen wordt een besluit genomen over de omgevingsvergunning. Nadat het besluit is genomen kan beroep worden ingesteld bij de rechtbank en daarna eventueel hoger beroep worden ingesteld bij de RvS in den Haag.

Beleid

Bij de beoordeling van de aanvraag om een omgevingsvergunning, moet het bevoegd gezag de aanvraag bestuderen en de bijzondere omstandigheden van het geval meewegen. Het bevoegd gezag kan, om een lijn te krijgen in haar beoordelingen, beleid maken dat richtlijnen geeft voor de beoordeling van deze aanvragen; dit vergroot de rechtszekerheid voor de aanvrager. Deze beleidsregels geven dus aan hoe het bevoegd gezag haar discretionaire bevoegdheid zal invullen.

Een beleidsregel is, conform artikel 1:3 lid 1 Awb, een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een AMvB, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften, bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan. Dit beleid kan zij maken op grond van artikel 4.81 Awb, dat bepaald dat een bestuursorgaan beleidsregels kan vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid. Het bestuursorgaan handelt vervolgens in overeenstemming met de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zouden zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen.

Bij de beoordeling van de aanvraag moet niet alleen rekening worden gehouden met het eigen beleid, maar ook met het beleid van andere overheidslagen. Zo zou de gemeente bij de beoordeling van een omgevingsvergunning ook rekening moeten houden met bijvoorbeeld de provinciale ruimtelijke verordening, zodat de vergunning daarmee niet in strijd is. Zij zijn dit niet wettelijk verplicht, maar in het kader van een goede belangenafweging zullen ze een eventuele afwijking hiervan wel dienen te motiveren.

Conform artikel 2.14 lid 1 sub b onder 1 Wabo, moet het bevoegd gezag, bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het oprichten van een inrichting, in ieder geval rekening houden met het voor hem geldende milieubeleidsplan, dat kan dus zowel een gemeentelijk als een provinciaal beleidsplan zijn.

De structuurvisie is een beleidsdocument waarin de belangen van overheden, ontwikkelaars en maatschappelijke organisaties bij elkaar komen en waarin de rol van alle bij de gebiedsontwikkeling betrokken partijen wordt benoemd.⁵² Als bestuurlijk document geeft het richting aan de inzet van de juridische bevoegdheden van die overheid.⁵³ Zowel de gemeente (artikel 2.1 Wro), als de provincie (artikel 2.2 Wro) en de Minister (artikel 2.3 Wro) moeten een structuurvisie vaststellen, ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Zij moeten dit doen voor het gehele grondgebied van

⁵² EK 2005-2006, 28 916 C (memorie van antwoord Wro), pagina 7,18.

⁵³ TK 2007-2008, 30 218, nr. 24 (lijst van vragen en antwoorden ontwerp- Bro), pagina 24.

respectievelijk de gemeente, provincie of het Rijk en leggen hierin vast wat de hoofdzaken van het door de gemeente, provincie of het Rijk te voeren ruimtelijk beleid zijn.

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's) zijn gedragsregels voor het openbaar bestuur in Nederland haar verhouding met de burger. Het bestuursorgaan heeft discretionaire bevoegdheid bij de beoordeling van bijvoorbeeld de omgevingsvergunning. Om enige sturing te geven aan deze vrijbeoordelingsruimte zijn de gedragsregels ontstaan. De beginselen zijn er niet alleen in het bestuursrecht, maar ook in het strafrecht, staatsrecht en bijvoorbeeld het privaatrecht. De abb's gelden op ieder moment en voor al het handelen van het bestuursorgaan. Daarmee onderscheiden algemene beginselen zich van wetten; wetten zijn alleen van toepassing in een bepaald gebied, (en vaak) voor een bepaalde groep mensen, terwijl algemene beginselen dus verder strekken.⁵⁴ Bij deze belangenafweging gaat het om de vraag wat het algemeen belang is en in het bijzonder wat daarbinnen 'een goede ruimtelijke ordening' is.⁵⁵

De beginselen vinden hun oorsprong in de jurisprudentie. In de loop der jaren zijn een aantal beginselen opgenomen in de Awb, maar er zijn er ook nog die behoren tot het ongeschreven recht. De abb's kunnen worden onderverdeeld in formele- en materiële beginselen. De formele beginselen zien op de procedures omtrent het bestuursrecht, terwijl de materiële beginselen zien op de inhoud van de zaak. Een schending van een formeel beginsel door een bestuursorgaan kan doorgaans hersteld worden, omdat de formele beginselen slechts zien op de procedure. Een herstel van haar fout zal dan niet leiden tot een gegrond- verklaring van het bezwaar of beroep, omdat het overheidsorgaan na het herstel tot eenzelfde besluit zal komen.

Formele beginselen:

- Fairplay beginsel (artikel 2:4 Awb) → overheid moet eerlijk handelen.
- Zorgvuldigheidsbeginsel (artikel 3:2 Awb) → overheid moet bij de besluitvorming zorgvuldig handelen, besluiten zorgvuldig voorbereiden.
- Motiveringsbeginsel (artikel 3:46, artikel 3:47 lid 1 Awb) → overheid moet bij de besluitvorming zowel de feiten als de motivering correct en ondubbelzinnig weergeven.

Materiële beginselen:

- Verbod van détournement de pouvoir (artikel 3:3 Awb) → overheid moet bevoegdheden alleen gebruiken voor het doel waarvoor ze de bevoegdheden heeft verkregen (geen machtsmisbruik)
- Belangenafwegingsplicht (artikel 3:4 lid 1 Awb) → de bij het besluit betrokken belangen moeten worden afgewogen.
- Evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 lid 2 Awb) → de gevolgen van een besluit mogen niet onevenredig zwaar zijn tot de met het besluit te dienen doelen.
- Gelijkheidsbeginsel → gelijke casus dienen gelijk te worden behandeld
- Vertrouwensbeginsel → als een beslissingsbevoegd orgaan een toezegging doet, dan mag je daar op vertrouwen en dan heb je daar recht op.
- Rechtszekerheidsbeginsel → het besluit en de rechtsgevolgen die daarmee inwerking treden moeten helder en ondubbelzinnig zijn.
- Verbod van willekeur → de overheid dient de betrokken belangen af te wegen en zo tot een wel overwogen besluit te komen, indien hij niet in alle redelijkheid tot dat besluit had kunnen komen, is er sprake van willekeur.⁵⁶

⁵⁴ H.F.T. Pennarts, *Beginnelsen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn- Antwerpen: Maklu Juli 2008, pagina 12.

⁵⁵ T.H.H.A. van der Schoot, *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw, op weg naar het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Publishing 2013, pagina 20.

⁵⁶ Bezwaarschrift en beroep, *Materiële beginselen*, bezwaarschrift-en-beroep.nl, (klikken op 'bestuursrecht, algemeen en vervolgens op beginselen behoorlijk bestuur'), geraadpleegd op 28 april 2014.

Bij de vergunningsprocedure zullen de betrokken bestuursorganen dus moeten handelen naar deze beginselen. Doen ze dit niet, dan kan bezwaar worden gemaakt tegen het besluit en kan aangegeven worden welk beginsel naar verluidt wordt overtreden en waarom.

Wet bevorderingen integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur

Daarnaast is in artikel 2.20 lid 1 Wabo bepaald dat de omgevingsvergunning kan worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden die in artikel 3 Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob) zijn genoemd. Daarin wordt bepaald dat weigering is toegestaan indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede gebruikt zal worden, om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of om strafbare feiten te plegen.

4.1.1.4 Inhoud van de omgevingsvergunning

In de omgevingsvergunning moeten het project en de activiteiten waarop het project betrekking heeft duidelijk worden beschreven, zoals dat staat geschreven in artikel 2.22 lid 1 Wabo.

In de omgevingsvergunning worden ook voorschriften opgenomen waaraan de vergunninghouder zal moeten voldoen (lid 2). Deze voorschriften kunnen worden opgenomen indien ze nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven, bijvoorbeeld in het hiervoor uiteengezette artikel 2.14 Wabo. Ook kunnen er nog extra eisen worden gesteld, die bijvoorbeeld verplicht zijn op grond van Europese wetgeving. Een aantal van deze voorschriften met betrekking tot de oprichting van een biovergistingsinstallatie zullen hierna nog aan bod komen in paragraaf 2.3.

De omgevingsvergunning geldt ingeval van een biovergistingsinstallatie niet als een beschikking (persoonsgebonden), omdat zij niet wordt genoemd in het Bor als zijnde een geval waarvoor een persoonsgebonden omgevingsvergunning moet worden verleend. De omgevingsvergunning is daarom zaaksgebonden. De omgevingsvergunning geldt daarmee dus voor iedereen die het project uitvoert waarop de vergunning betrekking heeft (vergisten) en niet alleen voor degene die de vergunning heeft aangevraagd en verkregen. Dit staat in artikel 2.25 lid 1 Wabo, in samenhang gelezen met artikel 2.25 lid 3 Wabo en paragraaf 5.4 van het Bor.

4.1.2 Erkenning VWA

Ter bescherming van de volksgezondheid en de gezondheid van dieren tegen de mogelijke risico's van dierlijke bijproducten, moeten bedrijven die biogas produceren uit mest en/ of andere dierlijke bijproducten (zoals bij co-vergistingsinstallaties) conform artikel 24 van de Europese basisverordening dierlijke bijproducten, een erkenning vragen van de bevoegde autoriteit. De bevoegde autoriteit is in Nederland de nieuwe Voedsel en Waren Autoriteit.

4.1.3 Toezicht en handhaving en procesrecht en rechtsbescherming

In deze paragraaf wordt eerst kort ingegaan op het toezicht en de handhaving van de voorschriften in de omgevingsvergunning, om vervolgens uitgebreider in te gaan op het procesrecht en de rechtsbescherming.

Toezicht en handhaving

Bestuursorganen zijn ook verantwoordelijk voor het toezicht op en de handhaving van de voorschriften in de omgevingsvergunning. Bij toezicht gaat het om het controleren en beoordelen van de inrichting; voldoet ze aan de vergunningsvoorwaarden en worden er geen wetten en regels overtreden? Is er geconstateerd dat er sprake is van een overtreding, dan kan er worden gehandhaafd. Deze verantwoordelijkheid is geen wettelijke verplichting; nergens in de wet wordt expliciet genoemd dat een bestuursorgaan dient te handhaven ingeval van overtreding van een wettelijk- of

vergunningvoorschrift. Dit betekent echter niet dat een bestuursorgaan vrij is om te bepalen of het al dan niet handhavend zal optreden.⁵⁷ In de jurisprudentie is al vele jaren geleden de ‘beginselplicht tot handhaving’ in het leven geroepen. Door de ABRvS wordt de beginselplicht tot handhaven als volgt omschreven: ‘Gelet op het belang dat gediend is met handhaving zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om handhavend op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken.’⁵⁸ Er moet wel een wettelijke grondslag zijn om een sanctie te kunnen opleggen en de overtreding en de sanctie moeten bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven; dit wordt het legaliteitsbeginsel genoemd (artikel 5.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb)).

Artikel 7.1 lid 1 Wet ruimtelijke ordening (Wro) stelt dat het college van B en W zorg draagt voor de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens de Wro en lid 3 geeft aan dat de artikelen 5.3 tot en met 5.25 van de Wabo van toepassing zijn met betrekking tot de handhaving van de regels in de Wro. In de Wabo wordt in artikel 5.1 een aantal wetten genoemd, waarop hoofdstuk 5 van de Wabo over toezicht en handhaving ook van toepassing is, waaronder de Wm en de Wro.

Het bevoegd gezag dat bevoegd was tot het verlenen van de omgevingsvergunning, is ook bevoegd gezag ingeval er handhavend dient te worden opgetreden (artikel 1.1 lid 1 Wabo). In de begripsomschrijving van het woord ‘bevoegd gezag’ staat namelijk dat het bestuursorgaan dat bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een aanvraag om een omgevingsvergunning óf bevoegd is tot het nemen van een besluit ten aanzien van een al verleende omgevingsvergunning, waarmee wordt geïmpliceerd dat het besluit dat het bevoegd gezag neemt ten aanzien van een al verleende vergunning een besluit tot handhavend optreden kan zijn. Is de omgevingsvergunning dus verleend door de gemeente, dan is zij ook het bevoegd gezag in geval van handhaving. Is de vergunning verleend door de provincie, dan is zij degene die haar taak van toezicht en handhaving op zich moet nemen. Een kanttekening hierbij is wel dat in de wet aan andere organen een bevoegdheid toegediend kan worden met betrekking tot handhaving, zoals is gebeurd bij het toezicht op de omgevingsvergunning voor zover die vergunning voorschriften bevat op basis van de Meststoffenwet, het Meststoffenbesluit of de Meststoffenregeling.⁵⁹

Het bevoegd gezag kan een last onder dwangsom, last onder bestuursdwang of een bestuurlijke boete opleggen en zij kan een verleende vergunning intrekken. De last onder bestuursdwang kan conform artikel 5.14 Wabo bijvoorbeeld opgelegd worden ter handhaving van artikel 5:20 lid 1 Awb, waarin de verplichting tot medewerking aan een toezichthouder is opgelegd. Deze last, alsook de last onder dwangsom, kan dan bijvoorbeeld inhouden dat het bouwen van een bouwwerk wordt gestaakt of dat voorzieningen worden getroffen die gericht zijn op het tegengaan of beëindigen van gevaar voor de gezondheid of de veiligheid (artikel 5.17 Wabo). In artikel 5.19 lid 1 Wabo worden redenen gegeven wanneer het bevoegde bestuursorgaan dat bevoegd was de vergunning te verlenen, de vergunning geheel of gedeeltelijk kan intrekken. Dit kan bijvoorbeeld indien:

- De vergunning van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend.
- Er niet in overeenstemming met de vergunning of ontheffing is of wordt gehandeld.
- Als de aan de vergunning verbonden voorschriften of beperkingen niet zijn of worden nageleefd.
- Of als de voor de houder van de vergunning als zodanig geldende regels niet zijn of niet worden nageleefd.

Bij de vergunning die is verleend voor onder andere het beheer van afvalstoffen, kan de vergunning ook worden ingetrokken indien de voor de houder geldende voorschriften van hoofdstuk 10 Wm niet worden nageleefd. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat een bestuursorgaan niet mag overgaan

⁵⁷ Mr. O. Schuwer, Omgevingsweb, *Hoe zat het ook alweer met de beginselplicht tot handhaving*, 11 december 2013, omgevingsweb.nl/nieuwsomgevingsweb/templates/template.aspx?articleid=3909&zoneid=52., geraadpleegd op 15 april 2014.

⁵⁸ RvS 21 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2589.

⁵⁹ Paragraaf 4.1.1.1, De aanvraag, bevoegd gezag.

tot intrekking van de vergunning indien de betrokkenen nog niet de gelegenheid hebben gehad om binnen een daartoe gestelde termijn het strijdig handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning, de voorschriften of algemene regels.

Aanwijzing handhaving milieurecht

Het Openbaar Ministerie (OM) kan besluiten om milieuhandhavingsszaken vanwege de aard en/of omvang van de zaak bij de rechtbank te brengen (strafrechtelijke vervolging). Beleidsregels voor deze handhaving staan in de Aanwijzing handhaving milieurecht (aanwijzing) (Staatscourant 2010, nr.2953). Het milieurecht dat het OM met behulp van het strafrecht kan handhaven, omvat regels die gesteld zijn in het belang van mens of milieu en landschap, met betrekking tot onder andere inrichtingen (artikel 1 van de aanwijzing). Vervolgens wordt aangegeven hoe de relatie dan ligt met de strafrechtelijke handhaving en de bestuursrechtelijke handhaving. Deze twee staan naast elkaar en hebben elk een eigen functie en zijn gericht op het verzekeren van een behoorlijk nalevingsniveau en het zoveel mogelijk beperken van de gevolgen van overtredingen.

Procesrecht en rechtsbescherming

Een groot gedeelte van het bestuursrecht heeft zich ontwikkeld in het kader van omgevingsrechtelijke kwesties. Dat komt doordat bij omgevingsrechtelijke kwesties vaak veel tegenstrijdige belangen spelen en er daardoor veel verschillende partijen zijn betrokken.⁶⁰ Ook hier is de Awb leidend, aangevuld door wet- en regelgeving uit de Wabo, Wro en de Crisis en herstelwet (Chw).

Het bestuursprocesrecht geeft regels aan het bestuursorgaan over de totstandkoming van beslissingen en het geeft regels over de totstandkoming van uitspraken van de bestuursrechter. De regels garanderen een bepaalde mate van rechtszekerheid voor de burger, omdat hun betrokkenheid op bepaalde momenten en op bepaalde manieren in het beslissingstraject wordt geregeld. Daarnaast garanderen de regels van het bestuursprocesrecht ook rechtszekerheid voor de burger, omdat het bestuursorgaan op grond van deze regels rekening dient te houden met alle bij het besluit betrokken belangen.⁶¹

Zoals hiervoor al beschreven in paragraaf 4.1.1.2 is op de meeste omgevingsvergunningen voor het realiseren van een biovergistingsinstallatie en op het buitenplans afwijken van het bestemmingsplan de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing en moet er dus rekening worden gehouden met eventuele belanghebbenden, omdat deze belanghebbenden zienswijzen kunnen indienen. Na het indienen van zienswijzen kan men (bijvoorbeeld na afwijzing) beroep en hoger beroep indienen bij de ABRvS.

Een belanghebbende wordt in artikel 1:2 lid 1 Awb beschreven als iemand wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. In de jurisprudentie is verdere invulling gegeven aan de vraag wanneer er dan precies sprake is van een rechtstreeks belang. Een persoon of rechtspersoon kan worden aangemerkt als ‘belanghebbende’ als hij een objectief bepaalbaar, persoonlijk, eigen, rechtstreeks en actueel belang heeft. Het belang is allereerst objectief als het niet alleen om een persoonlijke beleving gaat, dus louter een subjectief belang is. Daarnaast is het belang persoonlijk als de persoon zich in zijn belang kan onderscheiden van andere personen (individualiseringsvereiste).⁶² Met een ‘eigen belang’ wordt bedoeld dat een persoon niet mag opkomen voor de belangen van een ander, maar alleen voor iets waar de persoon zelf door wordt geraakt. Rechtstreeks wil zeggen dat het geen afgeleid belang mag zijn en het actuele gedeelte heeft te maken met het feit dat het geen toekomstige gebeurtenis mag zijn, maar dat het een bestaand (actueel) belang is. Als aan deze vijf voorwaarden wordt voldaan is een persoon aan te merken als een belanghebbende in de zin van de Awb.

⁶⁰ T.H.H.A. van der Schoot, *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw, op weg naar het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Publishing 2013, pagina 471.

⁶¹ T.H.H.A. van der Schoot, *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw, op weg naar het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Publishing 2013, pagina 471.

⁶² F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009, pagina 107.

Omdat op de omgevingsvergunning de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, kan geen bezwaar worden ingediend tegen de besluiten, maar moet rechtstreeks beroep worden ingediend bij de bestuursrechter. Bij procedures met betrekking tot het bestemmingsplan dient alvorens nog een zienswijze te worden ingediend. Een zienswijze is een reactie van de aanvrager of een belanghebbende op het ontwerpbesluit; op grond van de artikelen 4:7 en 4:8 Awb moet een orgaan de aanvrager en andere belanghebbenden in beginsel de mogelijkheid bieden om deze in te dienen. Zienswijzen kunnen in een aantal gevallen wel door een ieder worden ingediend, terwijl men bij het in beroep gaan tegen het besluit waar een zienswijze voor is ingediend, wel belanghebbende moet zijn. Daarnaast kan alleen degene die een zienswijze of een bezwaarschrift heeft ingediend vervolgens in beroep gaan (artikel 6:13 Awb). Slechts indien hem redelijkerwijs niet kan worden verweten dat hij geen zienswijze of een bezwaarschrift heeft ingediend, kan het beroep alsnog ontvankelijk worden verklaard.

Ook indien aan een aanvrager een omgevingsvergunning wordt geweigerd, kan daar bezwaar tegen worden ingediend en eventueel vervolgens beroep worden ingediend.

Bestuursrechtelijke procedures worden begonnen met het indienen van een beroepsschrift bij de rechtbank of de RvS, afhankelijk van het onderhavige besluit. Partijen in een geding in eerste aanleg worden bij de rechtbank eiser en gedaagde en bij de RvS appellant en verweerder genoemd. In hoger beroep hetten zij appellant en geïntimideerde, waarbij de appellant zowel de eiser als de gedaagde kan zijn van de zaak in eerste aanleg.

In hoofdstuk vier worden een aantal procedures uiteengezet. Er is daarbij ook een uitspraak die betrekking heeft op een verzoek om voorlopige voorziening. Dit is een procedure waarin sprake is van ‘onverwijlde spoed’ en waarin de zitting en de uitspraak van het beroep of hoger beroep (volgens verzoeker) niet op zich kunnen laten wachten. Een zitting voor een voorlopige voorziening wordt beslecht door de rechter van de rechtbank (beroep) of door de voorzitter van de betreffende afdeling bij de RvS en wordt naast een hoger beroep gevoerd. In bestuursrecht zaken zal dat de voorzitter zijn van de ABRvS.

In sommige gevallen dient men, nadat de beslissing op het bezwaarschrift is genomen, eerst in beroep te gaan bij de rechtbank om vervolgens in hoger beroep te gaan bij de ABRvS. In andere gevallen gaat men direct in beroep bij de ABRvS (in eerste en enige aanleg). Beroepen op het gebied van milieu of ruimtelijke ordening worden door de ABRvS behandeld en bij de overige zaken moet de burger of het overheidsorgaan eerst in beroep bij de rechtbank.⁶³

In procedures is niet altijd hetzelfde overheidsorgaan betrokken (zoals u kunt zien in hoofdstuk vier). Zowel het college van B en W, als de gemeenteraad als het college van Gedeputeerde Staten van de betrokken provincie kan partij zijn in het geschil. Dit is afhankelijk van het besluit waartegen is geageerd. Het vaststellen van een bestemmingsplan is op grond van artikel 3.8 lid 1 sub e Wro een bevoegdheid van de gemeenteraad, dus indien iemand beroep in wil stellen omdat hij het niet eens is met het vastgestelde bestemmingsplan, is de gemeenteraad de wederpartij.

Toetsing ABRvS

De rechtbank en de ABRvS zijn verplicht om een besluit van een bestuursorgaan altijd terughoudend te toetsen. De ABRvS toetst op rechtmatigheid en niet op doelmatigheid, dus de Afdeling velt geen oordeel over de effectiviteit, de kwaliteit en het ruimtelijk beleid, maar beoordeelt slechts of voldaan is aan de eisen van geschreven en ongeschreven recht, waaronder begrepen de abbb's.⁶⁴ Aan het

⁶³ Raad van State, www.raadvanstate.nl (klikken op ‘over de raad van state’ en vervolgens op ‘raad van state in het kort’, 21 mei 2014).

⁶⁴ T.H.H.A. van der Schoot, *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw, op weg naar het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Publishing 2013, pagina 198.

bevoegd gezag komt immers beleidsvrijheid toe; de rechter mag daarom alleen beoordelen of het bevoegd gezag in redelijkheid tot een bepaalde beslissing heeft kunnen komen.

In sommige zaken wordt een verleende vergunning een omgevingsvergunning genoemd, terwijl in andere zaken de vergunning een bouwvergunning wordt genoemd. Dit heeft te maken met het jaar waarin de betreffende vergunning is verleend. Is de vergunning verleend (en dus het besluit genomen) voor de invoering van de Wabo in 2008, dan heet de vergunning nog een bouwvergunning en dan heeft de rechter ook te toetsen aan de wetgeving zoals die gold ten tijde van het nemen van het besluit. Is de vergunning verleend na de invoering van de Wabo, dan heet de vergunning een omgevingsvergunning. De veranderde wetgeving heeft verder geen invloed op de te gebruiken jurisprudentie, nu de betrokken wetten inhoudelijk niet zijn veranderd met de invoering van de Wabo.

Crisis en herstelwet

De Chw is een wet uit 2010 die, voor bepaalde tijd, in werking is getreden. De wet bevat regels met betrekking tot versnelde ontwikkeling en verwezenlijking van ruimtelijke en infrastructurele projecten. Deze Chw is in werking getreden om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van de economische crisis en met dat doel diverse wettelijke bepalingen te wijzigen, om zo bijvoorbeeld lasten te verminderen, meer flexibiliteit te krijgen in de besluitvorming en praktijkproblemen weg te nemen. Vanaf 25 april 2013 heeft de Chw een permanent karakter en is hij dus niet meer voor bepaalde tijd, maar voor onbepaalde tijd in werking getreden (totdat hij op kan gaan in de nieuwe Omgevingswet).⁶⁵

De Chw is van toepassing op besluiten (bijvoorbeeld vergunningen of toestemmingen) die krachtens enig wettelijk voorschrift zijn vereist voor de ontwikkeling of verwezenlijking van de ruimtelijke en infrastructurele projecten die in de categorieën in bijlage I bij de wet staan. In de bijlage worden verschillende categorieën projecten genoemd, zoals projecten omtrent duurzame energie, gebiedsontwikkeling en werken van provinciaal, nationaal, regionaal of lokaal belang, luchthavens en spoorwegen. Onder de categorie ‘duurzame energie’ in artikel 1 van bijlage I, wordt in artikel 1.1 de aanleg van productie- installaties ten behoeve van de productie van biogas genoemd. Daarmee is de Chw, conform artikel 1.1 lid 1 in samenhang gelezen met artikel 1.1 lid 1 Chw, van toepassing op de realisatie van biovergistingsinstallaties.

De inhoud van de Chw is daarmee belangrijk voor de realisatie van biovergistingsinstallaties. In de Chw worden wijzigingen genoemd ten opzichte van de regels in een aantal wetten, die voor 2010 van toepassing zouden zijn op de juridische procedure. Zo wordt in artikel 1.6 lid 1 Chw, afdeling 8.2.3 van de Awb van toepassing verklaard. Deze afdeling behandelt de ‘versnelde behandeling’ en verkort een aantal termijnen met betrekking tot het beroep bij de rechtbank. Deze afdeling is normaal alleen van toepassing op zaken waarvan de bestuursrechter heeft bepaald dat ze versneld worden behandeld, in verband met de spoedeisendheid van de zaak. Daarnaast wordt in lid 2 van artikel 1.6 Chw bepaald dat in afwijking van artikel 6.6 Awb, het bezwaar of beroep niet- ontvankelijk moet worden verklaard indien niet is voldaan aan de voorwaarde van artikel 6.5 lid 1 sub d. In dit artikel worden voorwaarden gesteld aan het indienen van een bezwaar- of beroepsschrift, waaronder dat deze de gronden van het bezwaar en/ of beroep moet bevatten. Indien dit niet het geval is, dan geeft artikel 6.6 Awb aan dat men nog in de gelegenheid moet worden gesteld om deze fout te herstellen; de Chw geeft dus aan dat deze herstelmogelijkheid niet van toepassing is en dat het bezwaar- of beroepsschrift dus meteen niet-ontvankelijk moet worden verklaard. Dit zijn twee voorbeelden van aanpassingen ten opzichte van voor de inwerkingtreding van de Chw; er wordt echter nog een aantal wetten en regels niet van toepassing verklaard, waarbij met de realisatie van een biovergistingsinstallatie (misschien) rekening mee moet worden gehouden.

⁶⁵ Infomil, www.infomil.nl (klikken op ‘onderwerpen’, dan op ‘ruimte’ en vervolgens op ‘Crisis en herstelwet’, geraadpleegd op 30 mei 2014).

4.2 Onderzoekspunten

Naar aanleiding van het theoretische onderzoek in de hoofdstukken 3 en 4, komen onderzoekspunten naar voren die de schakel vormen tussen de theorie en de praktijk. Deze punten worden onderzocht in de praktijk, om tezamen met de informatie uit de theorie de deelvragen te kunnen beantwoorden.

Op de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties is veel wet- en regelgeving van toepassing en zijn meerdere juridische procedures van belang. De omgevingsvergunning, de erkenning van het VWA en de procedures omtrent toezicht en handhaving en het procesrecht en de rechtsbescherming zijn de belangrijkste procedures.

- De vraag is nu wat door de betrokken partijen, vergunningaanvrager, vergunning verlener (gemeente of provincie) en belanghebbende als knelpunten van de juridische procedures worden ervaren.

Zowel de gemeente als de provincie heeft discretionaire bevoegdheden gekregen als het gaat om de juridische procedures omtrent de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties. Om deze ruimte in te vullen is er door de overheden beleid geformuleerd.

- Er moet worden onderzocht welk beleid de gemeente en de provincie gebruiken bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het realiseren van een industriële biovergistingsinstallatie.

5. Jurisprudentie over biovergistingsinstallaties bij rechtbanken en de Raad van State

In dit hoofdstuk en de daaropvolgende twee hoofdstukken worden de deelvragen met betrekking tot de praktijk beantwoord aan de hand van de onderzoekspunten uit de theorie.

In dit hoofdstuk zijn dertien relevante uitspraken met betrekking tot de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties kort samengevat, om zo de deelvraag te kunnen beantwoorden over de vraag over welke specifieke punten er wordt geprocedeerd bij rechtbanken en de Raad van State en of er een lijn zit in de uitspraken van de rechters.

Dit kan een indicatie zijn van de eventuele knelpunten in de juridische procedures omtrent de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties en kan weergeven welk beleid de gemeente en de provincie gebruiken bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning (de onderzoekspunten).

De dertien uitspraken zijn hieronder kort samengevat, waarbij de betrokken partijen, de gronden van partijen, de feiten van de zaak en de uitspraak van de rechter zijn weergegeven. De uitspraken zijn geordend op instantie (RvS respectievelijk de rechtbanken) en op jaartal, daterend van de oudste uitspraak naar de meest recente uitspraak.

5.1 Uitspraken

1. ECLI:NL:RBASS:2008:BG7087

Door de Vereniging voor Natuur- en milieueducatie (een vereniging die wil bijdragen aan een duurzame samenleving) is beroep ingesteld tegen het besluit tot ongegrond verklaring van hun bezwaren tegen de verlening van een bouwvergunning en verlening van vrijstelling, door het college van B en W van de gemeente Tynaarlo.

Het onderhavige besluit gaat over de verlening van een bouwvergunning, in samenhang met de verlening van vrijstelling voor het bestemmingsplan, voor de oprichting van een biogasinstallatie. Vereniging Natuur- en milieueducatie is van mening dat niet kon worden afgeweken van het bestemmingsplan omdat de installatie niet past op de te realiseren plek. Het college van B en W is van mening dat zij wel kon afwijken, gemotiveerd met een ruimtelijke onderbouwing.

De rechtbank is van oordeel dat het college van B en W de vrijstelling kon verlenen, omdat de bestemming op de grond niet ‘agrarisch’ is, maar ‘mestopslagbedrijf’ zodat er beperkte inbreuk op het planologisch regime plaatsvindt.⁶⁶ Het beroep van Vereniging voor Natuur- en milieueducatie wordt ongegrond verklaard.

Essentie: de bestemming van een stuk grond is belangrijk. Niet op iedere bestemming kan biovergisting plaatsvinden. Een afwijking van deze bestemming is mogelijk, mits de belangen goed worden afgewogen en het besluit goed wordt onderbouwd.

2. EVLI:NL:RVS:2009:BH4625

Door appellanten is beroep ingesteld bij de ABRvS tegen het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant. Deze heeft een vergunning verleend aan Suiker Unie Dinteloord voor het veranderen van een inrichting voor het vervaardigen van suiker en neven producten uit suikerbieten (vergistingsinstallatie).

Appellanten voeren (onder andere) aan dat er ten onrechte geen milieueffectrapportage is opgesteld. Het college van Gedeputeerde Staten diende te beoordelen of er een plicht gold voor het opstellen van

⁶⁶ Bij de bestemming ‘mestopslagbedrijf’ is het mogelijk om een agrarisch bedrijf te vestigen waar mest wordt opgeslagen. Dit is een zwaardere bestemming, waar meer is toegestaan dan bij op de bestemming ‘agrarisch’, wat betreft de invloed op de fysieke leefomgeving.

een milieueffectrapportage in verband met de negatieve gevolgen voor het milieu en de Afdeling is van mening dat het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de gevolgen voor flora en fauna niet zo danig zijn dat van vergunning verlening diende te worden afgezien. Vervolgens wordt aangevoerd dat er geen veranderings-, maar een oprichtingsvergunning had moeten worden verleend vanwege de ruimtelijke afstand tussen de vergistingsinstallatie en de inrichting en het feit dat de vergister niet het hele jaar door in werking is. De afdeling is echter van mening dat er weldegelijk technische, organisatorische en functionele binding bestaat tussen de inrichtingen.

Ook de overige beroepsgronden worden ongegrond verklaard. Het gehele beroep is ongegrond.

Essentie: het kan zijn dat er een milieueffectrapportage moet worden opgesteld door vergunningaanvrager in verband met de negatieve gevolgen voor het milieu. Dit moet worden beoordeeld door het bevoegd gezag.

3. ECLI:NL:RVS:2009:BJ4601

Door Vereniging voor Natuur- en milieueducatie is hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Assen, tot ongegrond verklaring van haar beroep (zie uiteenzetting 3).

Vereniging Natuur- en milieueducatie is van mening dat er geen goede ruimtelijke onderbouwing aan het besluit van het college van B en W, tot verlening van vrijstelling ten grondslag ligt. Er is onvoldoende gemotiveerd waarom de biogasinstallatie op het perceel ruimtelijk goed inpasbaar is. Daarnaast is de vereniging van mening dat de aanwezigheid van de installatie ter plaatse zal leiden tot een verkeersgevaarlijke situatie.

De ABRvS stelt dat het college van B en W wel degelijk een ruimtelijke onderbouwing ten grondslag heeft gelegd aan haar besluit, omdat hij daarbij ook de handreiking en diverse andere rapporten aan ten grondslag heeft gelegd. Daarnaast is het college van B en W van mening dat de verkeerssituatie niet zodanig onveilig wordt dat dit moet leiden tot een ongegrondverklaring van het besluit. Daarnaast heeft het college van B en W het aantal vervoersbewegingen berekend en gelet op het feit dat er al een mestopslagbedrijf aanwezig is op het betreffende perceel zal dit niet zodanig zijn dat dit moet leiden tot ongegrondverklaring van het besluit.

De ABRvS verklaart het beroep van Vereniging voor Natuur- en milieueducatie op voornoemde gronden ongegrond.

Essentie: er moet een goede ruimtelijke onderbouwing aan een besluit ten grondslag liggen. Dit kan door bijvoorbeeld een deskundigenrapport te gebruiken. De toenemende vervoersbewegingen is een punt van bezwaar.

4. ECLI:NL:RVS:2011:BQ5889

BioEnergy- Maasland heeft beroep ingesteld tegen het besluit van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant, tegen de oplegging van drie lasten onder dwangsom door het college van Gedeputeerde Staten, nadat het bezwaarschrift dat BioEnergy- Maasland had ingediend ongegrond was verklaard.

Vast staat dat BioEnergy- Maasland een geurgrenswaarde uit de aan haar verleende omgevingsvergunning van de biovergistingsinstallatie overschreed. Daarnaast werd de biofilter van de installatie en de opslagruimte voor co-substraten niet gesloten uitgevoerd. BioEnergy- Maasland is echter van mening dat zich bijzondere omstandigheden voordoen waardoor van handhaven dient te worden afgezien nu ze in een beginstadium van de bedrijfsvoering zit. Het college van Gedeputeerde Staten vindt dat zij niet had hoeven afzien van handhaving.

De rechter oordeelt dat Gedeputeerde Staten van de provincie Noord-Brabant hier terecht tot handhaving was overgegaan en dat het geen verschil maakte dat BioEnergy- Maasland nog in een experimentele fase zitten van het project.

Essentie: vergunninghouder is verplicht zijn bedrijfsvoering conform de omgevingsvergunning uit te voeren en zich te houden aan de voorwaarden in de omgevingsvergunning. Indien dit niet het geval is, kan het bevoegd gezag handhavend optreden.

5. ECLI:NL:RVS:2012:BV6503

Beroep ingesteld bij de ABRvS door negen appellanten tegen de vaststelling van een bestemmingsplan. Onder andere door een appellant die van mening is dat de begripsomschrijving in het bestemmingsplan dat geldt op een perceel verkeerd wordt geïnterpreteerd. De bestemming van desbetreffend perceel is ‘agrarisch’. Appellant is van mening dat binnen de bestemming ‘agrarisch’ ook biovergisting zou mogen plaatsvinden. De gemeenteraad is een andere mening toegedaan en geeft aan dat binnen de bestemming ‘agrarisch’ alleen bouwwerken mogen worden gerealiseerd ten behoeve van al dan niet bedrijfsmatig agrarisch grondgebruik; biovergisting staat daar niet ten dienst van.

Het beroep van appellant de desbetreffende appellant wordt ongegrond verklaard, nu de ABRvS van mening is dat de gemeenteraad de begripsomschrijving van het bestemmingsplan goed heeft uitgelegd.

Essentie: de bestemming van een stuk grond is belangrijk. Niet op iedere bestemming kan biovergisting plaatsvinden.

6. ECLI:NL:RVS:2012:BW8143

Het college van B en W van de gemeente Coevorden heeft hoger beroep ingesteld tegen de uitspraak van de rechtbank Assen over een geschil tussen het college van B en W en het bedrijf Hopieve B.V. Hopieve B.V. heeft een verzoek tot vrijstelling van het bestemmingsplan ingediend ten behoeve van het vestigen van een vegistingsinstallatie in de gemeente Coevorden. Het college van B en W heeft het verzoek tot vrijstelling afgewezen, waarna Hopieve B.V. een bezwaarschrift heeft ingediend tegen dit besluit. Het bezwaarschrift werd ongegrond verklaard, waarna Hopieve B.V. beroep heeft ingesteld bij de rechtbank Assen. Het beroep werd door de rechtbank gegrond verklaard, omdat het college van B en W het vertrouwensbeginsel had geschonden.⁶⁷

Het college van B en W verleende eerst medewerking, maar weigerde de aanvraag uiteindelijk toch na een motie van de gemeenteraad, omdat de plannen niet zouden passen binnen de handreiking co-vergisting van mest van Infomil en het beleidskader co-vergisting van de provincie Drenthe. Hopieve B.V. is van mening dat het college van B en W, door zo lang medewerking te verlenen, het gerechtvaardigd vertrouwen heeft gewekt dat de vrijstelling er zou komen.

Het hoger beroep wordt door de ABRvS ongegrond verklaard, omdat de motivering van het college van B en W niet deugdelijk was en de rechtbank Assen dat in het beroep goed had besloten. Het college van B en W diende opnieuw te beslissen op het bezwaarschrift en heeft het bezwaar wederom afgewezen; dit keer beter gemotiveerd.

De ABRvS besluit dat er inderdaad gerechtvaardigd vertrouwen was, maar dat het college van B en W op goede gronden alsnog de vrijstelling heeft geweigerd. De belangen van Hopieve B.V. worden ondergeschikt geacht aan het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Essentie: een goede motivering, met daarbij een afweging van de betrokken belangen, van een besluit door het bevoegd gezag is belangrijk. Daarnaast is het belang van een goede ruimtelijke ordening belangrijk en moeilijk te overtreffen.

7. ECLI:NL:RVS:2013:BZ0765

Beroep bij de ABRvS door appellanten tegen het besluit van het college van B en W van het Hof van Twente inhoudende de verlening van een vergunning voor het oprichten en in werking hebben van een biomassa- installatie.

⁶⁷ Paragraaf 4.1.1.3 De aanvraag, algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Allereerst worden alle, min één appellant niet-ontvankelijk verklaard omdat zij op meer dan 600 meter afstand wonen van de inrichting en zij gelet op deze afstand en de aard en omvang van de inrichting, niet aannemelijk kunnen maken dat ter plaatse van hun woningen nog milieugevolgen van de inrichting kunnen worden ondervonden.

Door de enige appellant die wel ontvankelijk is verklaard, wordt aangedragen dat het college van B en W bij het bestreden besluit rekening had moeten houden met de BREF- documenten (BAT (best available techniques) reference documents) behorende bij de IPPC- Richtlijn. Daarnaast wordt betoogd dat bepaalde procesonderdelen gesloten dienen te worden uitgevoerd, terwijl ze open worden uitgevoerd. Ook wordt betoogd dat de geurnormen die in de vergunning zijn aangegeven niet nageleefd kunnen worden. De geurnorm is gesteld naar aanleiding van een geuronderzoek. Volgens appellant is dat geuronderzoek niet juist uitgevoerd, omdat niet alle delen van de installatie die geur kunnen veroorzaken zijn meegenomen.

De ABRvS oordeelt echter dat de installatie niet voldoet aan de voorwaarden voor een gpbv (IPPC)-installatie (omdat er minder dan 50 ton per dag wordt verwerkt) en daarom hoeft ook niet aan de BREF- documenten te worden voldaan. Daarnaast hoeven de onderdelen waar het om gaat niet gesloten te worden uitgevoerd omdat daarin geen biogas aanwezig zal zijn en wat betreft de geuroverlast oordeelt de ABRvS dat appellant niet aannemelijk heeft gemaakt dat de berekeningen van het onderzoek en daarmee die van het college van B en W onjuist zijn, omdat er in het onderzoek wel degelijk rekening is gehouden met alle delen van de installatie die geur kunnen veroorzaken.

Het beroep wordt (voor zover hij ontvankelijk was) op voornoemde gronden ongegrond verklaard.

Essentie: men moet voldoen aan de criteria van een belanghebbende om ontvankelijk te worden verklaard. Geuroverlast is een punt van bezwaar.

8. ECLI:NL:RVS:2013:BZ3957

Bij de voorzitter van de ABRvS is een verzoek tot voorlopige voorziening ingediend in verband met de vaststelling van een bestemmingsplan door de gemeenteraad van de gemeente Ede. Het bestemmingsplan voorziet in de mogelijkheid om bij een agrarisch bedrijf een co-vergiftigingsinstallatie, ook wel biovergiftigingsinstallatie genoemd, te bouwen.

Verzoekers zijn bang voor een uitbraak van besmettelijke dierziekten, geur- en geluidsoverlast en zijn van mening dat explosiegevaar en het mogelijk vrijkomen van giftige gassen onvoldoende zijn onderzocht.

De voorzitter is van mening dat uit rapporten blijkt dat explosiegevaar en het mogelijk vrijkomen van giftige gassen kunnen worden voorkomen door technische maatregelen, die in de omgevingsvergunning aan bod zullen komen. Wat betreft geur- en geluidsoverlast oordeelt de voorzitter dat uit een rapport blijkt dat geur- en geluidshinder niet vaak voor zullen komen, gelet op de afstand van ongeveer 150 meter tot de dichtstbijzijnde bedrijfswoning.

De voorzitter wijst het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening op voornoemde gronden af.

Essentie: explosiegevaar, besmettelijke dierziekten en geur- en geluidsoverlast zijn bezwaren van belanghebbende. Besluit moet goed worden onderbouwd.

9. ECLI:NL:RVS:2014:937

Door appellanten is beroep ingesteld bij de ABRvS tegen het besluit van de het college van B en W van de gemeente Eemsmond tot verlening van een omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een co-vergiftigingsinstallatie voor biomassa aan Maatschap A en B, nadat de gemeenteraad van de gemeente Eemsmond het bestemmingsplan 'Aviko/Rixona' had vastgesteld.

Een groot deel van de appellanten wordt niet-ontvankelijk verklaard omdat zij op een te grote afstand van het bestreden plandeel wonen (en daarom niet voldoen aan het ‘persoonlijk belang’). Mede gelet op de aard en de omvang van de ruimtelijke ontwikkeling die op het door hen bestreden plandeel mogelijk wordt gemaakt en op de milieugevolgen die daarvan kunnen worden ondervonden, is de afstand volgens de ABRvS te groot op een rechtstreeks bij het besluit betrokken belang te kunnen aannemen. Desbetreffende appellanten hebben daarnaast ook geen feiten of omstandigheden aangevoerd waaruit blijkt dat ze desondanks toch een objectief en persoonlijk belang hebben waardoor zij rechtstreeks door de besluiten worden geraakt. Een louter subjectief gevoel van betrokkenheid bij een besluit is niet voldoende, aldus de ABRvS. Op grond van de artikelen 1:2 lid 1 Awb en 8:1 Awb, kunnen zij geen beroep instellen bij de ABRvS.

De beroepen van de overige appellanten gaan onder andere over de locatiekeuze. Op de locatie is al sprake van geluidsoverlast en dat zal door de oprichting en inwerkingtreding van de vergistingsinstallatie alleen maar erger worden. Daarnaast zijn ze van mening dat het een industriële vergister is zoals omschreven in de omgevingsverordening van de provincie Groningen en dat hij daarom niet op de vergunde locatie, maar alleen op een bedrijventerrein mag worden gevestigd. Wat betreft geluid oordeelt de ABRvS dat het voldoende is dat het bedrijf bezig is maatregelen te nemen en dat het bezwaar omtrent geluidsoverlast daarom niet relevant is in dit geding. Wat betreft de locatie oordeelt de ABRvS dat Gedeputeerde Staten van de provincie mocht afwijken van deze bepaling en dat heeft ze (in redelijkheid) gedaan.

Daarnaast beroepen appellanten zich op de voedselveiligheid i.v.m. het aardappelbedrijf dat op dezelfde locatie gevestigd is, op een ondeugdelijk bodemonderzoek uit 2000 en op het aantal verkeersbewegingen dat meer zou zijn dan de gemeente heeft berekend. De Afdeling verklaard alle beroepen op deze punten echter ongegrond, omdat de voedselveiligheid niet in het geding komt, omdat daar maatregelen toe genomen worden, het bodemonderzoek wel degelijk deugdelijk was en het aantal verkeersbewegingen wellicht verkeerd was berekend, maar dat de gemeenteraad in haar verklaring heeft aangetoond dat dit verder geen gevolgen heeft voor de bodem.

Ten slotte beroepen appellanten zich op het feit dat de omgevingsvergunning niet op deze manier had mogen worden verleend aan Maatschap A en B, zodat er nu twee inrichtingen op het terrein zijn gevestigd, maar dat het college van B en W de vergunning van Rixona hadden moeten wijzigen, zodat de inrichting wordt uitgebreid, omdat de vergistingsinstallatie economisch, functioneel en organisatorisch verbonden zou zijn met Rixona. Conform artikel 1.1 lid 4 Wm zou de inrichting dan moeten worden gezien als één inrichting. De afdeling oordeelt echter dat er geen sprake is van één inrichting die economisch, functioneel en organisatorisch verbonden is, nu de vergister ook zonder Rixona kan bestaan en Rixona op haar beurt niet afhankelijk is van de vergister.

Alle beroepen worden door de RvS op voornoemde gronden ongegrond verklaard.

Essentie: men moet voldoen aan de criteria van een belanghebbende om ontvankelijk te worden verklaard. Locatiekeus, geluidsoverlast en het aantal vervoersbewegingen zijn punten van bezwaar. Het bevoegd gezag mag echter, gemotiveerd, afwijken van het beleid dat is gemaakt wat betreft de locatiekeus.

10. ECLI:NL:RBASS:2008:BG7087

Eiseres heeft beroep ingesteld bij de rechtbank Assen nadat haar bezwaar tegen de verlening van een bouwvergunning onder vrijstelling van het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het oprichten van een biogasinstallatie ongegrond was verklaard door het college van B en W van de gemeente Tynaarlo.

Eiseres stelt dat de installatie in de categorie ‘industriële vergisters’ past, zoals in de handreiking co-vergisting van mest van Infomil staat aangegeven en daarom niet past in een agrarisch gebied. De rechtbank oordeelt echter dat verweerder voldoende deugdelijk heeft gemotiveerd waarom er reden

was om de installatie toch inpasbaar te achten op de vergunde locatie. Het perceel heeft namelijk geen agrarische bestemming, maar de bestemming ‘mestopslagbedrijf’, waardoor er een beperkte inbreuk op het planologisch regime plaatsvindt. Daarnaast is de rechtbank van mening dat er geen reden kan worden gevonden om de ruimtelijke onderbouwing onvoldoende deugdelijk te achten om de reden die eiser heeft aangegeven, namelijk omdat de gemeente geen beleid in algemene zin heeft over geschikte locaties voor biovergistingsinstallaties.

Essentie: de bestemming van de grond is belangrijk. Op de bestemming ‘agrarisch’ kan geen biovergistingsinstallatie geplaatst worden; op de bestemming ‘mestopslagbedrijf’ kan het eventueel wel. Een goede ruimtelijke onderbouwing is belangrijk; het niet hebben van beleid op bijvoorbeeld het gebied van eventuele geschikte locaties voor biovergistingsinstallaties is geen directe reden om de ruimtelijke onderbouwing niet voldoende te achten.

11. ECLI:NL:RBBRE:2010:BL7557

Bij de rechtbank Breda is beroep ingesteld door drie eisers tegen het besluit van het college van B en W van de gemeente Steenbergen tot verlening van vrijstelling en bouwvergunning voor de realisatie van een biovergistingsinstallatie.

Eiseres 1 geeft (onder andere) aan dat het besluit van het college van B en W onvoldoende is gemotiveerd en daarom niet in stand kan blijven. Er is ten onrechte niet besloten om planschade te vergoeden, bepaalde gegevens in het besluit zijn onjuist of ontbreken, de vergistingsinstallatie zal meer geluids- en stankoverlast veroorzaken dan is aangenomen en de belangenafweging is onvoldoende gemotiveerd, aldus eiseres 1. Eisers 2 en 3 voeren (onder andere) aan dat het bestreden besluit onvoldoende is gemotiveerd, omdat er niet op alle gronden van het bezwaarschrift wordt ingegaan. Ook is onduidelijk waar de bouwvergunning precies op ziet en ontbreekt er een bouwtekening. Er heeft ook onvoldoende onderzoek plaatsgevonden naar de nadelige gevolgen voor flora en fauna ten aanzien van de ecologische hoofdstructuur.

De rechtbank geeft aan dat de bestemming van het perceel ‘bedrijven’ is en dat daar alleen suikerraffinaderijen gevestigd mogen worden. Daarnaast mag er op het gedeelte waar de vergister komt niet gebouwd worden. Daarom is er sprake van een ingrijpende inbreuk op het geldende bestemmingsplan, zodat aan de te geven ruimtelijke onderbouwing van het college van B en W zware eisen moeten worden gesteld. Eiseres 1 onderbouwd haar stellingen niet dat het besluit van het college van B en W onvoldoende is gemotiveerd en dat er meer stank- en geluidsoverlast zal zijn. Het college heeft de eventuele stank- en geluidsoverlast onderzocht en uit de conclusies blijkt dat die aspecten niet in de weg kunnen staan aan de realisering van het project. Het college van B en W heeft daarom voldaan aan (de zware eisen van) de ruimtelijke onderbouwing. Daarnaast dient het planschade verzoek te worden beoordeeld in een afzonderlijk verzoek en niet in deze zitting. Het beroep van eiseres 1 wordt daarom in zijn geheel ongegrond verklaard.

Ten slotte is de rechtbank van oordeel dat alle gronden die worden aangevoerd door eisers 2 en 3 voldoende worden weerlegd in de ruimtelijke onderbouwing van verweerder (het college van B en W). Ook de beroepen van deze eisers worden ongegrond verklaard.

Essentie: de bestemming van de grond is belangrijk. Bij de bestemming ‘bedrijven’ is niet veel mogelijk en dus moet er bij afwijking van deze bestemming een ruimtelijke onderbouwing worden opgesteld waaraan zware eisen moeten worden gesteld. Planschade, geluids- en geuroverlast, een onvoldoende afgewogen belang en een slechte motivatie zijn punten van bezwaar.

12. ECLI:NL:RBMNE:2013:5595

Bij de rechtbank Midden- Nederland zijn drie verzoeken om voorlopige voorziening ingediend door verzoekster, tegen drie besluiten van het college van Gedeputeerde Staten van de provincie Utrecht, strekkende tot het in overeenstemming brengen en houden van haar inrichting met de aan haar verleende milieuvergunningen. De verzoeken worden in één keer behandeld bij de rechtbank.

- Verzoekster moet maatregelen nemen om de overschrijding van de geurnorm te stoppen en als dit niet anders mogelijk is, de biovergistende activiteiten stop te zetten; onder oplegging van een dwangsom van 500.000 euro.

Verzoekster stelt dat het rapport waaruit zou blijken dat ze de geurnorm zou overtreden niet klopt en dat overtreding van de norm dus niet is vastgesteld; dit n.a.v. een aan haar overlegde notitie van een deskundige. Het onderzoek is volgens de notitie van de deskundige niet uitgevoerd volgens de berekeningsmethode die is aangegeven in de aan verzoekster verleende vergunning, het is geen gestandaardiseerde methode en er wordt geen onderbouwing van de meetonzekerheden gegeven. De voorzieningen rechter oordeelt dat het rapport inderdaad niet conform de norm is opgesteld en dat het rapport daarnaast alleen stelt dat er sprake is van overlast, maar niet voldoende aantoont dat de geuremissienorm wordt overtreden. Nu niet is gebleken van een (dreigende) overtreding van enig wettelijk voorschrift, had verweerder niet tot handhaving over mogen gaan. Er wordt een voorlopige voorziening getroffen en het besluit van verweerder tot oplegging van een last onder dwangsom wordt geschorst met zes weken, zodat een nieuw besluit op bezwaar kan worden genomen.

- Verzoekster moet een plan van aanpak overleggen, waarin wordt aangegeven hoe de geuroverlast kan worden beperkt; onder oplegging van een dwangsom van 25.000 euro per week, met een maximum van 150.000 euro.

Het plan van aanpak vloeide voort uit de door verweerder geconstateerde overtreding van de geurnorm. Nu de voorzieningenrechter heeft bepaald dat niet vast staat of verzoekster de geurnorm overtreedt, kan haar ook niet worden verplicht om een plan van aanpak in te dienen.

- Verzoekster moet de inrichting weer in overeenstemming brengen met de aan haar verleende vergunning, door de geurbehandelingsinstallatie te realiseren zoals in de vergunningaanvraag is aangegeven en de wijziging van de geurbehandelingsinstallatie dus ongedaan te maken; onder oplegging van een dwangsom van 25.000 euro per week, tot een maximum van 150.000 euro.

Voor de wijziging van de geurbehandelingsinstallatie was een vergunning nodig. Aan de andere kant heeft verweerder niet onweersproken dat de veranderde geurbehandelingsinstallatie de geuroverlast beperkt en dus acht de voorzieningenrechter het niet redelijk dat verzoekster de wijziging weer moet terugdraaien; dat zou kapitaalvernietiging betekenen. De gemeente had bij de belangenafweging de belangen van verzoekster dus meer mee moeten wegen.

Essentie: vergunninghouder is verplicht zijn bedrijfsvoering conform de omgevingsvergunning uit te voeren en zich te houden aan de voorwaarden in de omgevingsvergunning. Indien dit niet het geval is, kan het bevoegd gezag handhavend optreden. Bij het besluit tot handhavend optreden moet een belangenafweging plaatsvinden.

13. ECLI:NL:RBGEL:2013:5275

Beroep ingesteld door 'eisers' tegen het besluit van het college van B en W te Zutphen tegen de verlening van een omgevingsvergunning voor het veranderen van een inrichting voor het plaatsen van een biovergister. Eisers hebben eerst zienswijzen ingediend tegen het ontwerpbesluit en vervolgens beroep ingesteld.

Eisers klagen (onder andere) over de motivering van de gemeente wat betreft geur (geen geurnormering en geen voorschrift wat betreft geurvrij opslaan van digestaat), geluid (rapport dat richtwaarde voor landelijk gebied wordt overschreden), vervoersbewegingen (akoestisch rapport wordt bestreden) en externe veiligheid (afstand tot nabijgelegen gronden is te kort). De gemeente reageert nauwelijks of helemaal niet op de aangedragen gronden van eisers.

De rechtbank verklaart het beroep op voornoemde gronden gegrond. Het college van B en W van de gemeente Zutphen wordt meerdere malen onzorgvuldigheid en een gebrek aan motivering verweten.

Essentie: een goede motivering en een zorgvuldige totstandkoming van een besluit zijn belangrijk. Geur- en geluidsoverlast, het aantal vervoersbewegingen en de externe veiligheid zijn punten van bezwaar.

5.3 Conclusie

Uit de samenvattingen van de uitspraken is naar voren gekomen over welke punten wordt geprocedeerd bij de rechtbanken en de Raad van State wat betreft de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties, wat de rechters belangrijk vinden in de beoordeling van de aangevoerde gronden en welk beleid er gebruikt wordt door de overheid bij de beoordeling van een aanvraag.

Knelpunten belangrijk voor het bevoegd gezag

- De bestemming van de gronden zoals aangegeven in het vigerende bestemmingsplan is belangrijk voor de plaatsing van een industriële biovergistingsinstallatie, want niet op iedere bestemming is vergisting mogelijk. Bij een eventuele afwijking van dit bestemmingsplan is de ruimtelijke onderbouwing belangrijk en aan deze onderbouwing worden, afhankelijk van de bestemming die er op de grond ligt, zwaardere of minder zware eisen gesteld.
- Het gebruik van deskundigenrapporten kan een indicatie zijn van een goede ruimtelijke onderbouwing, mits dit rapport op een deugdelijke manier tot stand is gekomen en goed is geïnterpreteerd.
- Het is belangrijk dat een besluit door een bestuursorgaan zorgvuldig tot stand is gekomen en dat de motivering deugdelijk is. Daarbij moeten de betrokken belangen worden afgewogen. Het belang van een goede ruimtelijke ordening is een belang dat moeilijk te overtreffen is door een ander betrokken belang.
- Een van de punten van bezwaar die vaker terugkomt in de uitspraken is het toenemende aantal vervoersbewegingen met de realisatie van een industriële vergistingsinstallatie.
- Daarnaast zijn er bezwaren geuit vanwege de kans op explosiegevaar, het uitbreken van besmettelijke dierziekten en de locatiekeus voor de vergister.
- Geur- en geluidsoverlast zijn bezwaren die veruit het meest worden geuit.

Knelpunten belangrijk voor overige belanghebbenden

- Om als partij ontvankelijk te worden verklaard in het beroep of hoger beroep, moet men een belanghebbende zijn in de zin van de Awb; de meeste ‘belanghebbenden’ voldeden niet aan het persoonlijkheidscriterium, omdat zij op een te grote afstand wonen van de biovergistingsinstallatie en zich daardoor niet onderscheidden van andere personen.⁶⁸

Knelpunten voor de vergunningaanvrager

- Voor de vergunningaanvrager/ vergunninghouder is het belangrijk dat hij zich bewust is van het feit dat hij verplicht is zijn bedrijfsvoering conform de omgevingsvergunning uit te voeren en zich te houden aan de voorwaarden in de omgevingsvergunning. Het bevoegd gezag kan handhavend optreden indien hiervan geen sprake is, maar ook bij het besluit om wel of niet handhavend op te treden moeten de betrokken belangen worden afgewogen.

⁶⁸ Paragraaf 4.1.3 Toezicht en handhaving en procesrecht en rechtsbescherming, procesrecht en rechtsbescherming.

6. Beleid in de praktijk, knelpunten zoals ervaren door onderzoeksobjecten en een vergelijking van de theorie met de praktijk

Ook in dit hoofdstuk wordt een deelvraag met betrekking tot de praktijk beantwoord aan de hand van de onderzoekspunten uit de theorie. In dit hoofdstuk is weergegeven welk beleid de overheid gebruikt bij de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning voor het realiseren van een industriële biovergistingsinstallatie en is weergegeven in hoeverre de Suiker Unie Ververlaten tegen knelpunten aanliep tijdens en na de vergunningsprocedure van hun biovergistingsinstallatie en in hoeverre de gemeente Groningen en de provincie Groningen knelpunten ervaren tijdens en na de vergunningsprocedures van industriële biovergistingsinstallaties. Daarnaast wordt er kort ingegaan op de vraag of de juridische procedures zoals beschreven in de theorie wel uitvoerbaar zijn in de praktijk.

Concreet beleid in de praktijk

Zoals uit de theorie is gebleken heeft zowel de gemeente als de provincie discretionaire bevoegdheden gekregen met betrekking tot de juridische procedures omtrent de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties. Deze ruimte wordt ingevuld door het beleid dat door de overheden is geformuleerd. Uit de theorie is gebleken dat de overheid bij de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning voor het realiseren van een industriële vergister, gebruikt maakt van de bestemmingsplannen die voor ieder deel van het grondgebied van de gemeente zijn gemaakt. Daarnaast moet de overheid bij de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor het oprichten van een inrichting in ieder geval rekening houden met het voor hem geldende milieubeleidsplan (gemeentelijk of provinciaal). Ook moet er een structuurvisie worden gemaakt voor het gehele grondgebied van de gemeente, provincie en het Rijk.

De heer J. Klok van de gemeente Groningen gaf aan dat er daarnaast vooral gebruik wordt gemaakt van het provinciale omgevingsplan.⁶⁹ Dat is de leidraad voor de gemeente als het aan komt op de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties. Het provinciale omgevingsplan is leidend voor alle keuzes en besluiten die er op het gebied van ruimtelijke ordening door de gemeente worden genomen. Daarnaast zijn de bestemmingsplannen en de structuurvisies erg belangrijk. Ten slotte worden ook de nota bedrijfsterrein en het collegeprogramma Duurzaamheid en Energie gebruikt bij aanvragen voor een omgevingsvergunning. Het milieubeleidsplan waar volgens de wet verplicht aan moet worden voldaan wordt door de gemeente Groningen niet gebruikt; de gemeente en de provincie hebben geen milieubeleidsplan, omdat dit achterhaald is (J. Klok, persoonlijke mededeling, 6 juni 2014). Ook mevrouw M.L.G. Modderman van de provincie Groningen gaf aan dat het bestemmingsplan erg belangrijk is bij de beoordeling van een vergunningaanvraag.⁷⁰ Daarnaast gaf zij nog aan dat de provincie een beleidsregel heeft ontwikkeld waar ze veel gebruik van maken, namelijk de Vergunningverlening, toezicht en handhavings- beleidsregel.

Knelpunten zoals ervaren door de onderzoeksobjecten

Visie Suiker Unie Ververlaten

De Suiker Unie Ververlaten liep tijdens de vergunningprocedure en na de vergunningprocedure tegen veel dingen aan; punten die tekenend zijn voor de realisatie van zulke grote installaties, aldus de heer T. van der Weg, werkzaam bij de Suiker Unie.⁷¹

De doorlooptijd van de vergunning is een van de grootste knelpunten; deze procedures duren circa drie tot vier jaar, afhankelijk van bezwaarprocedures en dergelijke. Het gevolg hiervan is dat er vier jaar later weer nieuwe inzichten zijn wat betreft technologie, waardoor de vergunning toch niet zo uitgevoerd mocht worden als was aangevraagd. Dus toen na vier jaar een nieuwe vergunning moest worden aangevraagd vanwege voortschrijdend inzicht, zijn niet alle onderdelen van de aanvraag

⁶⁹ Zie bijlage 1 Interviews, interview 1 met de heer J. Klok van de gemeente Groningen.

⁷⁰ Zie bijlage 1 Interviews, interview 3 met mevrouw M.L.G. Modderman van de provincie Groningen.

⁷¹ Zie bijlage 1 Interviews, interview 2 met de heer T. van der Weg van de Suiker Unie.

vernieuwd. In de praktijk hebben we echter wel dingen aangepast. De vergunningverlener, tevens toezichthouder, valt nu over de verschillen (T. van der Weg, persoonlijke mededeling 13 juni 2014).

Visie gemeente Groningen

De gemeente loopt tijdens vergunningsprocedures en na de vergunningsprocedures ook tegen verschillende knelpunten aan. Het grootste knelpunt waar de gemeente tegen aanloopt is volgens de heer J. Klok dat voor de onderdelen van de omgevingsvergunning gespecialiseerde kennis nodig is. voor ieder facet van de vergunning moeten experts worden ingeschakeld, omdat de gemeente de kennis zelf niet in huis heeft. Dit kost tijd en geld, omdat ieder advies behandeld, afgestemd en gewijzigd moet worden. Daarnaast is de locatiekeus voor de gemeente een knelpunt. In het grondgebied van de gemeente Groningen is niet veel plek voor een industriële vergister, omdat de provinciale omgevingsverordening streng is en er op dit moment vooral gevoelige, kleinschalige industrie op de industrieterreinen zit.

Ten slotte wordt de macht van de Suiker Unie ook als knelpunt gezien tijdens en na de vergunningsprocedures voor de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties. De Suiker Unie is een groot bedrijf met veel (politieke) invloed; zij zorgen voor werkgelegenheid in de omgeving. daardoor verwachten zij echter ook vaker dat wij hun plannen goedkeuren, terwijl dat soms echt niet mogelijk is.

Volgens de gemeente lopen initiatiefnemers ook tegen knelpunten aan. Een van de knelpunten is eenzelfde knelpunt als waar de gemeente zelf tegen aanloopt, namelijk het gebrek aan ruimte binnen de gemeente, mede door de strenge provinciale omgevingsverordening. Daarnaast ziet men bij de gemeente dat initiatiefnemers aanlopen tegen de tijd die het verkrijgen van een vergunning kost. De welstandscommissie is ook een knelpunt voor initiatiefnemers volgens de gemeente Groningen. Zij zien vaak dat initiatiefnemers moeite hebben met de eisen die worden gesteld aan de bouwwerken. Ten slotte kunnen initiatiefnemers zich vaak niet vinden in de regels met betrekking tot de omvang van de installatie zoals die zijn gesteld in het bestemmingsplan (J. Klok, persoonlijke mededeling, 6 juni 2014).

Visie provincie Groningen

Ook de provincie heeft aangegeven tegen knelpunten aan te lopen tijdens en na de vergunningprocedures. Het bestemmingsplan is leidend, dus een aanvraag moet wel passen binnen het bestemmingsplan, aldus mevrouw M.L.G. Modderman. Daarnaast kan een industriële vergister geur veroorzaken en bij de inwerkingtreding van de vergister is er sprake van veel aan- en afvoer van materiaal. Deze twee punten kunnen zorgen voor veel klachten van omwonenden.

Het overkoepelende knelpunt is volgens de provincie dan ook dat een industriële biovergistingsinstallatie niet goed inpasbaar is.

Knelpunten in communicatie

Suiker Unie versus overheden

Volgens de Suiker Unie verloopt de communicatie met zowel de gemeente als de provincie over het algemeen goed. De overheden werken goed mee, maar ze zijn wel heel beducht op het maken van procedure en vormfouten, aldus de heer T. van der Weg.

Gemeente versus Suiker Unie

De communicatie met de Suiker Unie gaat over het algemeen prima, maar de communicatie loopt ook wel eens moeizaam. De Suiker Unie wil heel veel, maar de gemeente kan niet alles toestaan, want niet alles past nu eenmaal binnen de geldende wetten en regels. Als gemeente moet er dan toch worden gekeken naar oplossingen, aldus de heer J. Klok.

Gemeente versus provincie

De communicatie tussen de gemeente en de provincie loop niet altijd goed. De provincie is erg streng in haar beleid en besluiten, aldus de heer J. Klok.

De juridische procedures in de theorie en de uitvoering in de praktijk

Ook in dit hoofdstuk wordt een deelvraag met betrekking tot de praktijk beantwoord aan de hand van de onderzoekspunten uit de theorie. In dit hoofdstuk is weergegeven in hoeverre de juridische procedure voor het realiseren van industriële biovergistingsinstallaties zoals ze omschreven zijn in de wet- en regelgeving, overeenkomen met de juridische procedures zoals ze gevolgd worden in de praktijk.

De juridische procedures zijn technische en ingewikkeld, maar ze zijn wel praktisch uitvoerbaar. Volgens de heer J. Klok van de gemeente Groningen komt juridische procedure zoals hij omschreven is in de theorie zeker overeen met de praktijk. Het enige punt waar de theorie eventueel niet overeenkomt is op het punt van het milieubeleidsplan; die staat aangegeven in de wet als beleidsstuk waaraan een aanvraag voor een omgevingsvergunning aan moet worden getoetst, maar de gemeente en de provincie hebben geen milieubeleidsplan.

7. Analyse

In dit hoofdstuk worden de deelvragen met betrekking tot de analyse beantwoord aan de hand van een vergelijking van de resultaten van het praktijkonderzoek met de onderzoekspunten en deze vervolgens onderling te vergelijken.

Juridische procedures

Uit het praktijkonderzoek en de onderzoekspunten is gebleken dat er drie juridische procedures van belang zijn, namelijk de procedure van de omgevingsvergunning, de procedure omtrent het verkrijgen van een erkenning van het VWA en de procedure omtrent handhaving en procesrecht en rechtsbescherming.

Beleid

Uit de resultaten van het praktijkonderzoek en de onderzoekspunten met betrekking tot het beleid van de gemeente en de provincie komt de vraag naar voren in hoeverre dit beleid op elkaar aansluit en wat de verschillen zijn in het beleid.

Uit het theoretisch onderzoek bleek dat het milieubeleidsplan één van de beleidsstukken is waaraan getoetst moet worden. Uit de praktijk is gebleken dat de gemeente Groningen en de provincie Groningen geen milieubeleidsplan hebben. Daarnaast is gebleken dat beide partijen het bestemmingsplan belangrijk vinden bij de beoordeling van een aanvraag, wat ook blijkt uit de theorie, waar veel aandacht wordt besteedt aan het bestemmingsplan. Uit het interview met de heer J. Klok van de gemeente volgde dat er veel aandacht was voor het Provinciaal Omgevingsplan, terwijl dit niet is gebleken uit het interview met mevrouw M.L.G. Modderman. Zij gaf aan dat er veel gebruik werd gemaakt van het eigen Vergunningverlening, toezicht en handhavings- beleid dat ze hebben.

Knelpunten

Uit een vergelijking van de theorie, de gang van zaken in de praktijk en ervaringen van de onderzoeksobjecten blijken de volgende punten als knelpunten te worden ervaren.

- Uit de theorie en praktijk blijkt dat het belangrijk is dat de overheid een goede ruimtelijke onderbouwing aan haar besluiten ten grondslag legt en dat de overheid dit in de meeste gevallen ook doet.
- Tijdens gerechtelijke procedures hebben de overige belanghebbenden er moeite mee om gemotiveerd te betwisten waarom de ruimtelijke onderbouwing van het bestuursorgaan niet deugdelijk is. Meermalen geeft de rechter aan dat de burger wel betwist dat een besluit op een bepaald punt ondeugdelijk is, maar dat de burger niet motiveert waarom.
- Uit zowel de theorie als de praktijk en de ervaringen van de onderzoeksobjecten blijkt dat het bestemmingsplan voor problemen zorgt bij de betrokken partijen. In het bestemmingsplan worden bepaalde keuzes gemaakt, bijvoorbeeld wat betreft locatie en afmetingen, waar zowel vergunningaanvrager als overige belanghebbenden het niet mee eens zijn. In vijf van de behandelde zaken gaat het over een verleende of niet verleende vrijstelling van het bestemmingsplan, waar belanghebbenden het niet mee eens zijn.
- Uit de theorie en de praktijk is gebleken dat de omgevingsvergunning een belangrijk onderdeel, zo niet het belangrijkste onderdeel is van de juridische procedures. Tien van de uitspraken gaan bijvoorbeeld (onder andere) over de omgevings- of bouwvergunning. Slechts in één geval werd het beroep gegrond verklaard. In de overige gevallen had het bestuursorgaan de vergunning in redelijkheid kunnen geven. Uit zowel de theorie als de bevindingen van de onderzoeksobjecten blijkt dat onderdelen van de omgevingsvergunning erg specialistisch zijn. Uit de uitspraken blijkt vervolgens dat dit ook de punten zijn waar overige belanghebbenden bezwaren tegen hebben. De berekening van geluidsoverlast, geuroverlast en vervoersbewegingen moet worden gedaan door deskundigen. De uitkomsten

van deze deskundigenrapporten zijn echter niet te volgen voor belanghebbenden, waardoor enkel gesteld wordt dat overlast wordt ervaren, maar dat dit niet wordt aangetoond.

- Uit de theorie en de praktijk is gebleken dat de juridische procedures vooral langdurige procedures zijn, onder andere doordat de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is op de besluiten en doordat er veel externe adviezen ingewonnen worden.
- Uit de theorie, de praktijk en de bevindingen van de onderzoeksobjecten is gebleken dat er weinig tot geen specifiek beleid is geformuleerd met betrekking tot de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties. Er is bijvoorbeeld geen specifiek beleid in de gemeente Groningen met betrekking tot de locatiekeus, waardoor er vervolgens ook geprocedeerd wordt over de locatiekeus.
- De communicatie tussen de verschillende partijen verloopt niet altijd zoals ze dat graag zouden willen zien.

8. Conclusies en aanbevelingen

Uit de analyse vloeien de volgende conclusies voort.

Conclusies

Juridische procedures

- De belangrijkste juridische procedure die van toepassing is op de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties is de procedure voor de omgevingsvergunning.
- Daarnaast dient er een erkenning te worden verkregen van de nieuwe Voedsel en waren autoriteit.
- Een derde belangrijke juridische procedure is de handhavingsprocedure en procesrecht en rechtsbeschermingsprocedure.

Beleid

- Er is door de gemeente wel algemeen beleid geformuleerd wat betreft ‘duurzaamheid’, maar niet specifiek voor biovergistingsinstallaties. De gemeente heeft een nota bedrijfsterreinen, waarin indirect staat aangegeven waar een biovergistingsinstallatie mogelijk zou zijn, maar waarin geen rekening is gehouden met de omliggende bedrijven.
- De provincie heeft geen beleid opgesteld wat betreft ‘duurzaamheid’, maar heeft een provinciaal omgevingsplan en een vergunningverlening, toezicht en handhavings- beleid. Dit provinciaal omgevingsplan plan bevat echter strengere regels dan de gemeente graag zou zien.

Knelpunten

- De belangrijkste taak van de overheid met betrekking tot het nemen van besluiten is het geven van een goede ruimtelijke onderbouwing, waarin alle betrokken belangen zijn afgewogen. De overheid moet dus duidelijk maken waarom het plan of de vergunning slechts een beperkte inbreuk maakt op de ruimtelijke omgeving; het bestuursorgaan moet de rechter laten zien dat het een redelijke beslissing heeft gemaakt.⁷² In één van de behandelde zaken is de overheid volledig in het ongelijk gesteld door de rechtelijke macht, namelijk in de zaak tussen het college van B en W van de gemeente Zutphen en appellant, omdat de het college van B en W onzorgvuldige en slecht gemotiveerde besluiten had genomen. Het blijkt dat dit slechts een klein knelpunt is voor de vergunningverlener, maar het blijft belangrijk dat de vergunningverlener zich hiervan bewust is.
- Het is belangrijk dat de overige belanghebbenden in een gerechtelijke procedure kunnen betwisten waarom de ruimtelijke onderbouwing van het besluit van het bestuursorgaan niet deugdelijk is. Er moet gemotiveerd worden betwist waarom een besluit ondeugdelijk is, want de rechter moet immers terughoudend zijn in de toetsing van een besluit. Uit de analyse blijkt dat dit een knelpunt is voor de overige belanghebbenden.
- Het bestemmingsplan is een belangrijk onderdeel van de juridische procedures, maar zorgt voor problemen en onduidelijkheden. De aanvraag voor de omgevingsvergunning moet passen binnen het bestemmingsplan, maar als de aanvraag niet past binnen de kaders in het bestemmingsplan, kan het bevoegd gezag in bepaalde gevallen gebruik maken van een afwijkingsbevoegdheid. Het blijkt dat dit een knelpunt is voor vergunningaanvrager en overige belanghebbenden, omdat er veel onduidelijkheden zijn over dit punt.
- De omgevingsvergunning is het grootste en misschien wel het belangrijkste onderdeel van de juridische procedures. De knelpunten liggen zowel bij de vergunningverlener als bij de overige belanghebbende en dan met name op het punt van de specialistische aard van de omgevingsvergunning. Er moeten veel (externe) deskundigen worden ingeschakeld om de toetsing van de omgevingsvergunning te kunnen doen, waardoor de vergunningverlener veel tijd kwijt is met het verlenen van de vergunning. De overige belanghebbenden hebben vervolgens moeite met het begrijpen van de omgevingsvergunning en kunnen tijdens een

⁷² Paragraaf 4.1.3 Toezicht en handhaving en procesrecht en rechtsbescherming, rechtsbescherming, *toetsing ABRvS*.

gerechtelijke procedure daarom niet uitleggen waarom ze het bijvoorbeeld niet eens zijn met de verleende vergunning.

- De juridische procedures zijn erg lang door de toepassing van de uitgebreide procedure en dit vormt een knelpunt voor de vergunningverlener en de vergunningaanvrager. Daarnaast heeft de vergunningverlener niet genoeg kennis om alle facetten van de omgevingsvergunning zelf te behandelen, waardoor extern adviezen ingewonnen moeten worden; ook dat kost tijd.
- Er is door de vergunningverlener geen specifiek beleid geformuleerd met betrekking tot de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties. Er wordt daarom geprocedeerd op punten, die ondervangen hadden kunnen worden als er specifiek beleid was met betrekking tot dat punt, bijvoorbeeld met betrekking tot de locatiekeus binnen de gemeente of provincie. Voor vergunning aanvrager en overige belanghebbenden was dan duidelijk welke locaties wel of niet geschikt waren voor de realisatie en waarom.
- De communicatie tussen de verschillende partijen kan worden verbeterd. Partijen hebben dan wel tegenstrijdige belangen, door middel van meer overleg kan de communicatie verbeterd worden.

Aanbevelingen

De onderstaande aanbevelingen moeten een bijdrage leveren aan het Kenniscentrum Energie, zodat zij in gesprekken met partners uit de praktijk, genoeg kennis hebben van de juridische procedures die van toepassing zijn op de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties en weten tegen welke knelpunten wordt aangelopen door vergunningverlener, vergunninghouder en overige belanghebbenden.

Algemene aanbeveling

- Om de doelstelling te behalen moet het Kenniscentrum Energie de in kaart gebrachte juridische procedures bestuderen en hetgeen daarvan geleerd is meenemen in de gesprekken met de gesprekspartners van de praktijk. Op die manier kan het Kenniscentrum Energie initiatiefnemers inlichten, overige belanghebbenden bijstaan en kan het daarnaast een gedegen gesprekspartner zijn voor de vergunningverlener.

Aanbeveling wat betreft vergunningverlener

- Het Kenniscentrum Energie moet in contact met het bevoegd gezag de voordelen benoemen van het formuleren van specifiek beleid met betrekking tot de realisatie van industriële biovergistingsinstallaties, omdat daarmee het doel van de betreffende gemeente of provincie (een 'duurzame' gemeente of provincie) tot uiting kan worden gebracht en initiatiefnemers en overige belanghebbenden kennis kunnen nemen van het beleid van de overheid. Daarnaast is het makkelijker voor de overheid, om met specifiek beleid in de hand, besluiten te nemen met een goede ruimtelijke onderbouwing.
- Het Kenniscentrum Energie moet het bevoegd gezag duidelijk maken dat het erg belangrijk is, vooral in geval van een eventuele gerechtelijke procedure, dat er te allen tijde een goede ruimtelijke onderbouwing aan haar besluiten ten grondslag ligt, waarin alles deugdelijk is gemotiveerd en bij voorkeur gebruik is gemaakt van deskundigenrapporten die op een juiste wijze tot stand zijn gekomen en die op een juiste wijze zijn geïnterpreteerd.
- Het Kenniscentrum moet tegenover de gemeente en de provincie benadrukken dat het belangrijk is kennis te nemen van het geformuleerde beleid van de andere overheidslaag en de mening van de ander met betrekking tot het eigen beleid te betrekken, omdat het beleid van de ander kan bijdragen aan een goede ruimtelijke onderbouwing en dit eventuele onenigheid of wrijving (bijvoorbeeld wat betreft locatiekeus of het provinciaal omgevingsplan) kan voorkomen.

Aanbeveling wat betreft initiatiefnemer

- Het Kenniscentrum Energie moet bij contacten met een initiatiefnemer benadrukken dat de juridische procedures veel tijd in beslag nemen, omdat de procedures technisch en

ingewikkeld zijn. Vanwege de vele adviezen die ingewonnen moeten worden bij experts, kan de vergunningsprocedure jaren in beslag nemen.

- Het Kenniscentrum Energie moet bij contact met een initiatiefnemer duidelijk maken dat overige belanghebbenden hun zienswijzen met betrekking tot de realisatie kenbaar kunnen maken. Gezien de technische en ingewikkelde procedures begrijpen overige belanghebbenden vaak niet waar ze precies om welke reden bezwaar tegen hebben en dit kan leiden tot frustratie en onenigheid tussen initiatiefnemer en overige belanghebbenden.

Aanbeveling wat betreft overige belanghebbenden

- Het Kenniscentrum Energie moet in contacten met overige belanghebbenden benadrukken dat ingeval van de uitgebreide voorbereidingsprocedure een ieder zienswijzen kan indienen tegen het ontwerp- besluit.
- Het Kenniscentrum Energie moet bij een gesprek met overige belanghebbenden wel benadrukken dat ingeval van een gerechtelijke procedure, alleen degenen die een zienswijze hebben ingediend ontvankelijk zullen worden verklaard. Daarnaast moet voldaan worden aan de vijf criteria zoals genoemd in paragraaf 4.1.3, om als ‘belanghebbende’ te worden aangewezen.
- Het Kenniscentrum Energie moet de overige belanghebbenden in geval van een gerechtelijke procedure duidelijk maken dat ieder bezwaar gemotiveerd moet worden.

Afkortingen

De volgende afkortingen worden, na één maal volledig uitgeschreven te zijn, gebruikt in het onderzoeksrapport.

Abbb	Algemene beginselen van behoorlijk bestuur
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
Activiteitenbesluit	Besluit algemene regels voor inrichtingen milieu beheer
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bor	Besluit omgevingsrecht
BREF- documenten	BAT (best available techniques) reference documents
Chw	Crisis en herstelwet
College van B en W	College van burgemeester en wethouders
Gpbv- installatie	geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging
Handreiking	Handreiking (co-) vergisting van mest van Infomil
IPPC richtlijn	Integrated Pollution Prevention and Control richtlijn
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
OM	Openbaar Ministerie
Uitvoeringsbesluit	Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet
Uitvoeringsregeling	Uitvoeringsregeling Meststoffenwet
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wet Bibob	Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het Openbaar Bestuur
Wm	Wet milieubeheer
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Ww	Woningwet

Bronnenlijst

Boeken

Van Schaaijk 1990

G.A.F.M. van Schaaijk, *Praktijkgericht juridisch onderzoek*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2011, pagina 88.

Agentschap NL 2011

Agentschap NL, *Handboek vergunningverlening co-vergisting van mest, wegwijzer voor de initiatiefnemer*, Utrecht: november 2011.

Van der Schoot 2013

T.H.H.A. van der Schoot, *Handboek Ruimtelijke Ordening & Bouw, op weg naar het omgevingsrecht*, Amsterdam: Berghauser Publishing 2013.

Pennarts 2008

H.F.T. Pennarts, *Beginselen van behoorlijk bestuur*, Apeldoorn- Antwerpen: Maklu Juli 2008.

Michiels 2009

Prof. Mr. Drs. F.C.M.A. Michiels, *Hoofdzaken van het bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009.

Saunders 2011

Mark Saunders, Philip Lewis, Adrian Thornhill, Marije Booi en Jan Pieter Verckens, *Methoden en technieken van onderzoek*, Amsterdam: Pearson Education BeNeLux 2011.

Parlementaire stukken

EK 2005-2006, 28 916 C (memorie van antwoord Wro).

TK 2007-2008, 30 218, nr. 24 (lijst van vragen en antwoorden ontwerp- Bro).

Wetgeving

RvS 22 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2167

RvS 30 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:BG7087

RvS 4 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH4625

RvS 5 augustus 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BJ4601

RvS 21 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM2589

RvS 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5889

RvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2010:BV6503

RvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8143

RvS 6 februari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ0765

RvS 6 maart 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ3957

RvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:170

RvS 19 maart 2014, ECLI:NL:RVS:2014:937

Rechtbank Assen 30 oktober 2008, ECL:NL:RBASS:2008:BG7087

Rechtbank Breda 15 maart 2010, ECLI:NL:RBBRE:2010:BL7557

Rechtbank Midden Nederland 13 november 2013, ECLI:NL:RBMNE:2013:5595

Rechtbank Gelderland, 5 december 2013 ECLI:NL:RBGEL:2013:5275

Elektronische bronnen

Mr. O. Schuwer, Omgevingsweb, *Hoe zat het ook alweer met de beginselplicht tot handhaving*, 11 december 2013,
omgevingsweb.nl/nieuwsomgevingsweb/templates/template.aspx?articleid=3909&zoneid=52.

Kenniscentrum Energie, *Welkom bij het Kenniscentrum Energie*,
www.hanze.nl (klikken op ‘onderzoek’, vervolgens op ‘kennisportal’ en ten slotte op ‘Kenniscentrum Energie’).

Kenniscentrum Energie, *Over het Kenniscentrum Energie*,
www.hanze.nl (klikken op ‘onderzoek’, vervolgens op ‘kennisportal’, dan op ‘Kenniscentrum Energie’ en ten slotte op ‘Over het Kenniscentrum’).

Infomil, *Kenniscentrum Infomil*,
www.rwsleefomgeving.nl/organisatie/infomil.

Bio-energie cluster Oost Nederland, *Welke co-substraten mag ik allemaal vergisten?, 2008- 2013*,
bioenergieclusteroostnederland.nl/faq/148-welke-co-substraten-mag-ik-allemaal-vergisten.html.

Vereniging Nederlandse Gemeenten, *Factsheet omgevingsvergunning/ Wabo*, oktober 2011,
www.vng.nl (zoeken op ‘factsheet omgevingsvergunning/ wabo’, klikken op ‘VNG- factsheet over omgevingsvergunning en Wabo’ en vervolgens op desbetreffende link).

Wageningen Universiteit, *Anaerobe vergisting*, www.wageningenur.nl (zoeken op ‘anaerobe vergisting en vervolgens klikken op ‘anaerobe vergisting’).

Bezwaarschrift en beroep, *Materiële beginselen*, bezwaarschrift-en-beroep.nl, (klikken op ‘bestuursrecht, algemeen en vervolgens op beginselen behoorlijk bestuur’).

VNG, *Bedrijven en milieuzonering*, 1 mei 2014, vng.nl/onderwerpenindex/milieu-en-mobiliteit/externe-veiligheid/bedrijven-en-milieuzonering.

Rijksdienst voor ondernemend Nederland, *Regelgeving bij co-vergisting*, 23 januari 2014,
hetlnvloket.nl (zoeken op regelgeving bij co-vergisting en klikken op eerste zoekresultaat).

Infomil, *Geluid, Akoestisch rapport*, www.infomil.nl (klikken op ‘onderwerpen’, dan op ‘geluid, gezondheid, veiligheid’, vervolgens op ‘geluid’ en ten slotte op ‘akoestisch rapport’).

Infomil, www.infomil.nl (klikken op ‘onderwerpen’, dan op ‘ruimte’ en vervolgens op ‘Crisis en herstelwet’).

Raad van State, www.raadvanstate.nl (klikken op ‘over de raad van state’ en vervolgens op ‘raad van state in het kort’, 21 mei 2014).

Overige geraadpleegde stukken

Stichting Groen Gas Nederland, *benodigde vergunningen voor biogasproductie- installaties*, pagina 2.

FunkyFish (pseudoniem), *Onderzoeksmethoden- het interview*, geraadpleegd op 23 juni 2014, gepubliceerd stuk op www.wetenschap.infonu.nl/ onderzoek (zoeken op ‘interview’ en klikken op ‘onderzoeksmethoden- het interview’).

Rijkswaterstaat, *Infomil, Mest Handreiking (co-)vergisting van mest*, april 2014.

Agentschap NL, *Als het gaat om duurzaamheid, innovatie en internationaal*, april 2014.

Anton Kool (CLM), *Kennisbundeling covergisting*, Culemborg 2005.

Wikimobi, *Vergisten*, (eigenaar afbeelding niet gevonden), <http://wikimobi.nl/wiki/index.php?title=Vergisten>, geraadpleegd op 26 mei 2014.

Agentschap NL, *Naar een beter toepassing van digestaat, voor agrarische en industriële ondernemers met basis kennis over (co-)vergisting*, juni 2010.

Rijkswaterstaat, *Mest, Ruimtelijke inpasbaarheid co-vergisting*, 30 april 2014.

Auke de Jong, *Toezicht bij Co-vergisting, Hoe kan het administratief toezicht bij co-vergisting worden verbeterd?* (hbo- scriptie Hogeschool Utrecht), mei 2012.

Bijlagen

In bijlage 1 zijn de interviews opgenomen die met de verschillende instanties zijn gehouden. In bijlage 2 is het onderzoeksmodel opgenomen.

Bijlage 1: Interviews

In deze bijlage zijn de vragen en antwoorden van de interviews weergegeven van de verschillende respondenten. De naam van de geïnterviewde, de instantie waarvoor hij of zij werkt, de functie van de persoon en de datum waarop het interview heeft plaatsgevonden zijn weergegeven.

1. Interview met de heer J. Klok, bestemmingsplanjurist bij de gemeente Groningen. 6 juni 2014.

1. Welke functie vervult u bij de gemeente Groningen?
 - Ik ben bestemmingsplanjurist op de afdeling Juridische Zaken, Parkeren en vastgoed.
2. Waar bestaan uw dagelijkse werkzaamheden uit?
 - Mijn dagelijkse werkzaamheden bestaan voornamelijk uit het opstellen en begeleiden van bestemmingsplanprocedures.
3. Welk beleid gebruikt de overheid bij de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning voor het realiseren van een biovergistingsinstallatie?
 - Wij maken vooral gebruik van het provinciale Omgevingsplan; dat is onze leidraad. Daarnaast zijn onze bestemmingsplannen natuurlijk erg belangrijk, maar ook structuurvisies, de nota bedrijfsterrein en het collegeprogramma Duurzaamheid en Energie gebruiken we. Het milieubeleidsplan waar volgens de wet verplicht aan moet worden getoetst gebruiken we niet; die hebben we namelijk helemaal niet.
4. Bij het maken van een bestemmingsplan worden keuzes gemaakt om voor bepaalde locaties wel de mogelijkheid op te nemen om een (industriële) vergister te kunnen realiseren en voor bepaalde locaties niet; op basis waarvan worden die keuzes gemaakt?
 - Wij moeten deze keuzes vooral op de omgeving afstemmen. Een industriële vergister moet op een bepaalde minimale afstand van gevoelige objecten staan. De afstand tot woningen is dus bijvoorbeeld cruciaal. Daarnaast moet ook gekeken worden naar de hinder die de installatie zal veroorzaken. Dit mag niet te erg zijn voor de omgeving. De Suiker Unie wil op het terrein Vierterlaten bijvoorbeeld uitbreiden. Dit is echter niet mogelijk omdat ze nu al op minder dan de minimale afstand van 300 meter van de naastgelegen woonwijk bouwwerken hebben.
5. Als er een aanvraag binnenkomt die niet past binnen het bestemmingsplan en jullie kijken naar de mogelijkheid om een ontheffing te verlenen; op basis van welk beleid beoordelen jullie dan of dit mogelijk is?
 - We toetsen allereerst aan de provinciale omgevingsverordening. Dat is onze houvast. Daarnaast toetsen we aan het eigen beleid.
6. De wetgeving omtrent de realisatie is erg technisch en ingewikkeld. Welke delen van de procedure worden door jullie als gemeen als knelpunten ervaren?
 - Vooral het feit dat je voor ieder facet van de vergunning mensen moet inschakelen is een knelpunt. Voor geluid, geur, bouw, flora en fauna en ga zo maar door, heb je adviezen nodig van experts. Deze adviezen moeten vervolgens allemaal besproken worden en naast elkaar worden gelegd. Dan moet daar weer over worden overlegd en moeten de adviezen eventueel worden aangepast. Dit alles neemt veel tijd in beslag en kost ook nog eens veel geld. Het is te ingewikkeld om voor ieder facet een expert te hebben; die moeten extern worden ingeschakeld.

- De macht van de Suiker Unie is ook een knelpunt voor ons. Wij willen de Suiker Unie graag van dienst zijn, omdat zij onder andere zorgt voor veel werkgelegenheid en de Suiker Unie is een enorm bedrijf.
- Ten slotte is de keuze voor een locatie een knelpunt in de procedure. In de omgeving is weinig zware industrie; vooral gevoelige kleinschalige industrie. Dat past niet samen met zware industrie als industriële biovergisters. Er is gewoon de te weinig ruimte in Groningen en door de strenge Provinciale omgevingsverordening wordt er ook geen ruimte gecreëerd.

7. Hoe gaat de communicatie met de provincie en de Suiker Unie op dit punt?

- De communicatie met de provincie gaat niet geweldig. Wij moeten alles toetsen aan de provinciale omgevingsverordening. De verordening van de provincie Groningen is erg streng, vooral ten opzichte van de omliggende provincies. Industriële vergisters kunnen, vanwege hun omvang en impact op de omgeving, alleen op industrieterreinen worden gevestigd (in onze gemeente). Op onze industrieterreinen zitten tegenwoordig veel 'gevoelige' bedrijven, zoals computerbedrijven, die niet in de buurt van een biovergistingsinstallatie gevestigd kunnen zijn, in verband met stof en dergelijke. Voor de vergisters is dan geen ruimte meer. In de provinciale Omgevingsverordening is echter opgenomen dat het uitbreiden van industrieterreinen niet mogelijk is.
- De communicatie met de Suiker Unie gaat prima, maar het is soms wel lastig. De Suiker Unie wil heel veel, maar er kan niet zoveel. Je moet dan als gemeente toch proberen om te kijken naar oplossingen; dat wordt van de Suiker Unie van je verwacht.

8. Waar zien jullie dat initiatiefnemers tegenaanlopen tijdens de procedure?

- We zien initiatiefnemers (en onszelf) dus aanlopen tegen het gebrek aan ruimte, mede door de strenge Omgevingsverordening. Daarnaast is het tijdspad vaak een heikel punt voor initiatiefnemers. Er gaan jaren overheen voordat een plan gestalte krijgt. Ook lopen ze aan tegen de redelijke eisen van de welstandscommissie. Deze commissie wil vaak niet wat de initiatiefnemers voor ogen hebben en dit blijkt toch een lastig punt te zijn in de procedure. Ten slotte is het verkrijgen van het gedeelte van de omgevingsvergunning dat ziet op het bouwen van de installatie vaak een probleem; de plannen vallen vaak niet binnen de marges die gesteld worden in het bestemmingsplan.

9. Komt de juridische procedure voor het realiseren van een industriële biovergistingsinstallatie zoals omschreven in de theorie overeen met de juridische procedure zoals hij gevolg wordt in de praktijk? Met andere woorden, hoe zit het met de praktische uitvoerbaarheid van de theorie?

- Ja, de praktijk komt over het algemeen wel overeen met de theorie. De procedures zijn dan wel ingewikkeld, maar we kunnen niet anders dan deze wel zo uitvoeren als is omschreven in de theorie.

En het milieubeleidsplan dan?

- Dat is inderdaad wel een punt waarop de theorie niet overeenkomt met de praktijk.

**2. Interview met de heer T. van der Weg, manager Suiker Unie Green Energy.
13 juni 2014.**

1. Welke functie vervult u bij de Suiker Unie?

- Ik ben manager van Suiker Unie Green Energy.

2. Wat bestaan uw dagelijkse werkzaamheden uit?

- Ik ben verantwoordelijk voor de bouw en exploitatie van de biomassa vergistingsinstallaties bij de Suiker Unie.

3. In hoeverre hebben jullie knelpunten ervaren tijdens én na de vergunningprocedure voor de realisatie van de biovergistingsinstallaties Viervelaten en Dinteloord?

- We zijn tegen heel veel dingen aangelopen tijdens en na de vergunningprocedures, maar er zijn een aantal voorbeelden, die wel tekenend zijn voor de vergunningprocedures van zulke grote installaties.
- Voordat je een project kunt aandragen voor het verkrijgen van subsidie, moet je een vergunningstraject volledig doorlopen inclusief dus het verkrijgen van de bouwvergunning. De doorlooptijd is circa 3 tot 4 jaar, afhankelijk van bezwaarprocedures en dergelijke. Op de locatie in Dinteloord hebben we in 2006 de aanvraag opgesteld en pas in 2008 is de vergunning verleend. Vervolgens is de economische situatie veranderd zodat van bouw op dat moment (in 2008) geen sprake kon zijn. Toen de economische situatie het na twee jaar, in 2010, wel toeliet, liepen we tegen het probleem aan dat de installatie door voortschrijdend inzicht niet op de manier gebouwd mocht worden, zoals wij dat in de aanvraag in 2006 hadden voorgesteld. De vergunning mocht daarom in 2010 niet zomaar uitgevoerd worden en dus moest de nieuwe vergunningssituatie weer getoetst worden. Ditmaal ook aan het ondertussen in werking gestelde Provinciale Inpassingsplan.
- Ten gevolge van een schrijffout in dat Provinciale Inpassingsplan waaraan de nieuwe vergunningssituatie getoetst moest worden, werd de bouwvergunning niet verleend. Het gevolg daarvan was dat er wéér een nieuwe bouwvergunning moest worden aangevraagd, inclusief nieuwe sonderings en fundatieberekeningen, om de installatie 100 m op te schuiven, om zo alsnog te voldoen aan het verkeerde Provinciale Inpassingsplan.
- Toen we de nieuwe vergunningaanvraag hebben gemaakt, hebben we niet alle onderdelen ten opzichte van de aanvraag in 2006 vernieuwd, omdat we nog steeds ons plan maakten op basis van hoe we dachten dat het zou gaan werken (theorie). We hebben echter in de praktijk wel dingen veranderd tijdens de uitvoering van het plan.
 - We hebben bijvoorbeeld in plaats van een gasmotor en generator nu een gasopwerking die gas in het gasnet injecteert. Dit is energetisch veel effectiever en dit is ook vergund. Vanuit de aanvraag in 2006 was echter bedacht dat de gasmotor via zijn verbrandingslucht diverse emissiepunten zou gaan verbranden. Door de gasopwerking in plaats van de gasmotor en generator, is dit niet meer mogelijk. Daar zit dus een afwijking in de vergunning ten opzichte van de werkelijkheid.

Daardoor is de praktijk ten opzichte van onze ideeën in 2006 op onderdelen anders dan dat we in de vergunningaanvraag hebben aangevraagd. De vergunningverlener, die ook toezichthouder is, valt nu over deze verschillen.

Zo zijn er legio voorbeelden die vooral erg vertragend werken en daarmee een slagvaardig handelen in de weg staan. Dit neemt natuurlijk niet weg dat wij er als bedrijf natuurlijk bij gebaat zijn om conform de regels te werken en daarmee ook op lange termijn verantwoord kunnen ondernemen.

Je merkt alleen dat overheden (wel of niet gedwongen door politieke of publieke opinie) graag middelvoorschriften willen voorschrijven in plaats van doelvoorschriften. Deze middelvoorschriften

kunnen op een zeker moment volstrekt achterhaald zijn en ook wel eens minder effectief zijn dan de oplossing die de ondernemer bedenkt om aan het doel te voldoen.

4. Hebben jullie tijdens en na de vergunningprocedures nog problemen gehad in de communicatie met de provincie en/ of gemeente en zo ja, welke problemen hebben jullie ondervonden?

- Op beide locaties werken de overheden goed mee. Ze zijn echter erg beducht voor het maken van vormfouten of procedure fouten.

5. Hebben jullie nog knelpunten ervaren met juridische procedures die zijn gevolgd door bezwaarmakers?

- Ja, vooral als er bezwaarprocedures zijn en mensen werkelijk alles aangrijpen om maar tegen onze plannen te zijn.

3. Interview met mevrouw M.L.G. Modderman, juridisch adviseur bij de provincie Groningen, 19 juni 2014.

1. Welke functie vervult u bij de provincie Groningen?

- Ik ben juridisch adviseur op de afdeling Omgeving en Milieu.

2. Welk beleid gebruikt de overheid bij de beoordeling van een aanvraag omgevingsvergunning voor het realiseren van een biovergistingsinstallatie?

- Wij maken gebruik van het bestemmingsplan en voor onder meer geur heeft de provincie ook een eigen beleidskader ontwikkeld (Vergunningverlening, toezicht en handhavings-beleidsregel), die wordt gebruikt bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning.

3. Welke delen van de procedure worden door de provincie als knelpunten ervaren?

- De ruimtelijke ordening is bepalend voor de mogelijkheden om een vergister te realiseren. Een eerste voorwaarde is daarom dat het bestemmingsplan een industriële vergister wel moet toestaan, dit is niet altijd het geval.
- Een industriële vergister kan geur veroorzaken; dit kan zorgen voor klachten.
- Bij de inwerkingtreding is er sprake van veel aan- en afvoer van materiaal, dus er vinden veel vervoersbewegingen plaats; dit kan zorgen voor klachten.
- Alle knelpunten bij elkaar kunnen ervoor zorgen dat het één en ander ruimtelijk niet makkelijk inpasbaar is.

4. Komt de juridische procedure voor het realiseren van een industriële biovergistingsinstallatie zoals omschreven in de theorie overeen met de juridische procedure zoals hij gevolgd wordt in de praktijk? Met andere woorden, hoe zit het met de praktische uitvoerbaarheid van de theorie?

- Vraag niet beantwoord.

Bijlage 2: Onderzoeksmodel

