

# MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN IN DE OMGEVINGSWET; ENKELE ASPECTEN WAAR MEN ALERT OP MOET ZIJN

V.M.Y. van 't Lam\*

## 1 INLEIDING

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet (Ow) nemen we afscheid van het begrip inrichting als aangrijpingspunt van de regulering van de vergunning en algemene regels. Daarover is al veel geschreven, ook door mijzelf. Voor een uitvoerige bespreking daarvan verwijs ik daarom naar die literatuur.<sup>1</sup> In deze bijdrage licht ik toe waar exploitanten van (nu nog) inrichtingen alert op moeten zijn vanwege deze (par. 4) en een aantal andere veranderingen voor milieubelastende activiteiten (MBA's) (par. 5). Daarbij ontkom ik er niet aan om soms toch (wederom) onderdelen van het systeem van het aangrijpingspunt van de regulering van MBA's in de Ow toe te lichten.

Hierna ga ik eerst in op het overgangsrecht (par. 2) waarna ik beschrijf hoe is vast te stellen of een activiteit vergunningplichtig is, onder de algemene regels valt en/of onder lokale regulering (par 3).

Uit mijn bijdrage zal blijken dat het belangrijk is om te weten wat straks precies de in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) aangewezen MBA is, welk deel vergunningplichtig is en/of onder de algemene rijksregels valt en/of welk deel door het omgevingsplan wordt gereguleerd, onder meer om vast te kunnen stellen wat het overgangsrecht van vergunningen, algemene regels en het omgevingsplan precies betekent voor bedrijven. Voor een goed begrip van de bruidsschat is dat ook relevant, want daarin

---

\* Dr. mr. V.M.Y. (Valérie) van 't Lam is advocaat bij Stibbe te Amsterdam en tevens geassocieerd medewerker aan de Universiteit van Utrecht.

1 Zie hierover V.M.Y. van 't Lam en J.R. van Angeren, 'Milieubelastende activiteiten in de Ow. Gevolgen van de overstap van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteiten', *TBR* 2016/132; B.A.J. Haagen en A.R. Klijn, 'Van inrichting naar milieubelastende activiteit: een eerste verkenning van de Ow', *TBR* 2014/198; R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Ow. Voorlopig beoordeeld', *Men R* 2014/123, V.M.Y. van 't Lam en M. Jansen Schoonhoven, 'Van inrichting naar MBA. Enkele praktische consequenties nader belicht', *Men R* 2018/108, M. de Vries, 'Afbakening van de Seveso-inrichting in het Bal in strijd met Europese regelgeving', *TO* 2020, 2-3.

staat op een aantal plaatsen dat een bepaald onderdeel niet van toepassing is als het gaat om een in hoofdstuk 3 van het Bal aangewezen MBA.<sup>2</sup> Een groot deel van dat wat nu via de omgevingsvergunning voor milieu of algemene regels wordt gereguleerd wordt in het kader van de Ow via het omgevingsplan gereguleerd, zoals horeca, sportfaciliteiten, geur, lucht, externe veiligheid en (nu nog) onderdelen van inrichtingen die straks niet meer tot de in hoofdstuk 3 van het Bal aangewezen MBA horen.

## 2 INTRODUCTIE IN HET SYSTEEM VAN DE OW

De wetgever heeft de keus gemaakt om in de Ow niet meer het begrip inrichting als aangrijpingspunt te hanteren voor de regulering maar 'de milieubelastende activiteit' (MBA).<sup>3</sup> Praktisch bezien is het voor zowel bestaande als nieuw te starten activiteiten relevant na te gaan wat precies het object van regulering is en welk regime daarvoor geldt: de vergunning, rijksregels of lokale regulering zoals het omgevingsplan. De wijziging van inrichting naar MBA kan bijvoorbeeld:

- tot gevolg hebben dat activiteiten die nu als één geheel kwalificeren (één inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (Wm)) en waarvoor één vergunning is verleend, onder de Ow niet meer als één geheel kwalificeren. Bijvoorbeeld een chemisch bedrijf en een stookinstallatie die thans één inrichting vormen, kunnen onder de Ow uit twee of meer MBA's bestaan (bijv. art. 3.72 Bal en art. 3.4 Bal). Die inrichting wordt vóór inwerkingtreding van de Ow als één geheel gereguleerd via de vergunning voor de inrichting, aangenomen dat sprake is van een vergunningplicht (bijv. vanwege cat. 4.4 Besluit omgevingsrecht (Bor)). De vergunningvoorschriften kwalificeren na inwerkingtreding van de Ow vermoedelijk deels als vergunningvoorschrift als bedoeld in de Ow en deels als maatwerkvoorschrift als een deel in hoofdstuk 3 van het Bal niet meer is aangewezen als vergunningplichtig (bijv. als op aardgas wordt gestookt). Mocht er vóór inwerkingtreding van de Ow nog geen vergunning gelden voor deze bedrijvigheden en daarvoor geen aanvraag zijn ingediend, dan kunnen na inwerkingtreding van de Ow deze twee MBA's wel via één aanvraag worden aangevraagd ingevolge artikel 5.7 Ow maar het kan zijn dat een deel buiten de vergunningplicht valt, bijvoorbeeld als de stookinstallatie aardgas verstoekt;
- ook een omgekeerde situatie kan zich voordoen: activiteiten die nu *niet* als één inrichting kwalificeren, bijvoorbeeld het maken van bepaalde voedingsmiddelen (par. 3.4.8 Bal) en een waterzuivering (par. 3.2.17 Bal), die nu twee inrichtingen vormen, bijvoorbeeld vanwege het ontbreken van zeggenschap, kunnen onder de Ow juist wel als één

---

2 Zie bijv. art. 22.1 en 22.50 van de bruidsschat, te vinden in het Invoeringsbesluit Ow.

3 Zie hierover de in voetnoot 2 aangehaalde literatuur.

geheel (één MBA) worden aangemerkt. Volgens het systeem van de Ow zou er dan één vergunning gelden;

- ook kan het zijn dat dat wat nu een inrichting is in het geheel niet meer door het rijk wordt gereguleerd (via een vergunning of algemene regels), maar uitsluitend decentraal door het omgevingsplan zoals horeca, sportfaciliteiten, snackbars, cateringbedrijven, detailhandel en supermarkten.

Kortom: voor wijzigingen of het beginnen van de activiteit(en) na inwerkingtreding van de Ow is het relevant te weten onder welk regime de desbetreffende MBA valt: de vergunning voor een MBA, algemene rijksregels en/of het omgevingsplan.

### 3 OVERGANGSRECHT: BLIJVEN DE (WABO-)VERGUNNINGVOORSCHRIFTEN NOG VAN KRACHT EN ZO JA HOE KWALIFICEREN ZIJ: ALS VERGUNNINGVOORSCHRIFT, MAATWERK OP GROND VAN HET BAL OF MAATWERK OP GROND VAN HET OMGEVINGSPLAN?

Een omgevingsvergunning voor milieu (ex art. 2.1 lid 1 onder e Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo)) die op 31 december 2023 onherroepelijk is, geldt als omgevingsvergunning onder de Ow (art. 4.13 lid 1 Invoeringswet Ow). Niet alle vergunningvoorschriften gelden echter per se als vergunningvoorschrift onder de Ow. Als voor een activiteit niet langer een verbodsbepaling van toepassing is onder de Ow (als bedoeld in par. 5.1.1 Ow) dan gelden de vergunningsvoorschriften als maatwerkvoorschriften op grond van rijksregels, zoals het Bal of lokale regels zoals een omgevingsplan of waterschapsverordening, mits het bevoegd gezag de bevoegdheid heeft om maatwerkvoorschriften te stellen (art. 4.13 lid 2 Invoeringswet Ow). Als er dus geen bevoegdheid is om maatwerk te stellen, dan gelden die vergunningvoorschriften niet als maatwerkvoorschriften. Omdat maatwerk ruim is opengesteld in het Bal (art. 2.12 Bal en art. 2.13 Bal),<sup>4</sup> is de kans mijns inziens klein dat geen maatwerk kan worden gesteld en vergunningvoorschriften zodoende niet zullen gelden als maatwerkvoorschriften.

---

4 Maatwerk is in beginsel opengesteld, tenzij afdeling 2.7 Bal en/of de hoofdstukken 3 tot en met 5 Bal anders bepalen. Dat gebeurt op aan aantal plekken. Zo staat er bij bepaalde artikelen dat maatwerk niet tot versoepeling mag leiden (bijv. ten aanzien van ongewone voorvallen (art. 2.27 Bal). In een aantal gevallen is bepaald dat als een maatwerkvoorschrift is gesteld of een voorschrift aan een omgevingsvergunning is verbonden waarin een andere lozingsroute is toegestaan, het te lozen afvalwater moet worden geloosd in een vuilwaterriool of via die andere route (bijv. art. 4.791b Bal). Dat maatwerk in het geheel is uitgesloten, heb ik niet gezien.

Volledigheidshalve: meldingen die onder het oude recht zijn gedaan, blijven gelden als meldingen op grond van de Ow (art. 8.1.1 Invoeringsbesluit Ow). Bestaande maatwerkvoorschriften gelden als maatwerkvoorschriften als bedoeld in artikel 4.5 Ow, voor zover het een onderwerp betreft waarvoor het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen (art. 8.1.5 Invoeringsbesluit Ow).

#### 4 IS SPRAKE VAN EEN VERGUNNINGPLICHT EN/OF VALT DE ACTIVITEIT ONDER RIJKSREGELS EN/OF HET OMGEVINGSPLAN?

##### 4.1 *Inleiding: verbod behoudens vergunning – het Bal*

Ingevolge artikel 5.1 lid 2 onder b Ow is het verboden om zonder omgevingsvergunning 'een milieubelastende activiteit' te verrichten 'voor zover het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval'. Het begrip MBA is in de bijlage bij artikel 1.1 Ow als volgt gedefinieerd: 'activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit'. Deze omschrijving is ruim. Een activiteit zal hier al gauw onder vallen.<sup>5</sup> Het hobbymatig wassen van auto's voor mijn collega's en het luid spreken tijdens een presentatie valt daar naar mijn mening al onder. Ik verwacht dat er over die definitie niet zoveel discussie zal ontstaan in de praktijk en literatuur als dat bij het begrip inrichting als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 en 4 Wm het geval was.<sup>6</sup> Een MBA is namelijk alleen vergunningplichtig en valt alleen onder de rijksregels als de MBA als zodanig is aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal.<sup>7</sup> De omschrijving van de MBA's in hoofdstuk 3 Bal is daarom belangrijk om te bepalen wat het object van regulering is volgens het Bal. Ik verwacht dat er over die aanwijzing daarom in de praktijk discussie zal ontstaan over wat nu precies onder de omschrijving van de aanwijzing valt en wat niet (zie hierna).

Voor bestaande situaties waar al een vergunning geldt, is relevant dat voor zover ik zie in Wabo-vergunningen niet altijd duidelijk is toegelicht vanwege welke activiteiten precies

---

5 Ook hobbymatige activiteiten, activiteiten die kortdurend worden verricht en 'mobiele activiteiten' kunnen worden aangewezen als MBA, terwijl deze activiteiten thans buiten de regulering van de omgevingsvergunning voor milieu en het Activiteitenbesluit vallen. Zie ook *Stb.* 2018, 293, p. 500-501.

6 Zie bijvoorbeeld over die rechtspraak: V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005.

7 Art. 5.1 lid 2 onder b Ow en art. 4.3 lid 1 onder b Ow. Zie hierover V.M.Y. van 't Lam en M. Jansen Schoonhoven, 'Van inrichting naar MBA. Enkele praktische consequenties nader belicht', *M en R* 2018/108. Deze uiteenzetting heb ik deels ontleend aan die eerdere publicatie.

sprake is van een vergunningplicht. Soms staat in een vergunning alleen waarom het desbetreffende gezag bevoegd is voor deze vergunning en/of is verder niet precies genoemd welke activiteiten allemaal worden verricht die leiden tot de vergunningplicht. Dat hoeft ook niet altijd gepreciseerd te worden, want als er nu sprake is van een inrichting die valt onder een vergunningplicht, bijvoorbeeld de eerder genoemde chemische fabriek, dan is het niet (altijd) noodzakelijk dat de vergunning ook beschrijft vanwege welke andere activiteiten sprake is van een vergunningplicht.<sup>8</sup> Daarnaast kan het zo zijn dat door overgangsrecht van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) een deel van de vergunningvoorschriften is vervallen, bijvoorbeeld voorschriften over emissies naar de lucht (zie afdeling 2.3 Activiteitenbesluit). Dat betekent kortom dat het voor de praktijk een puzzel kan zijn om vast te stellen wat precies als MBA in hoofdstuk 3 van het Bal is aangewezen en waarom de MBA vergunningplichtig is.

Samengevat doet hoofdstuk 3 Bal drie dingen:

- het wijst de MBA's aan;
- het bepaalt wanneer deze vergunningplichtig zijn; en
- het wijst aan welke regels uit H4 en H5 Bal van toepassing zijn.

De inhoudelijke regels zijn in de hoofdstukken 4 en 5 Bal opgenomen. Hoofdstuk 4 Bal bevat inhoudelijke regels voor *bepaalde typen MBA's*, bijvoorbeeld voor Seveso-inrichtingen (par. 4.2), het stralen van metalen (par. 4.13) en het proefdraaien van verbrandingsmotoren (par. 4.23). Hoofdstuk 5 Bal bevat regels over *bepaalde onderwerpen* voor MBA's. Zoals energiebesparing (par. 5.4.1), zeer zorgwekkende stoffen (par. 5.4.3) en emissies in de lucht (par. 5.4.4).

#### 4.2 De aanwijzing van MBA's in hoofdstuk 3 Bal: Complexe bedrijven

Met name in afdeling 3.3 Bal ('complexe bedrijven') zijn de MBA's ruim omschreven, omdat in die afdeling activiteiten zijn opgenomen met relatief hoge milieu-invloed. Die MBA's zijn ruim omschreven omdat in afdeling 3.3 Bal veelal is bepaald dat activiteiten op dezelfde locatie die de MBA functioneel ondersteunen, tot de MBA behoren.<sup>9</sup> Ik ga hierna in op dezelfde locatie en functioneel ondersteunen (par. 3.3). Wat complexe bedrijven zijn, is niet gedefinieerd in het Bal, maar omschreven in de nota van toelichting. Complexe bedrijven zijn bijvoorbeeld Seveso-inrichtingen (zie hierna) en IPPC-installaties.<sup>10</sup> Let

<sup>8</sup> Behalve dat uiteraard duidelijk moet zijn welke BBT-documenten relevant zijn.

<sup>9</sup> Zie bijvoorbeeld art. 3.60 lid 2, art. 3.63 lid 2, art. 3.66 lid 2, art. 3.69 lid 2, art. 3.72 lid 2 en art. 3.75 lid 2 Bal.

<sup>10</sup> *Stb.* 2018, 293, p. 513-515 en 565.

wel, IPPC-installaties zijn ook in andere afdelingen opgenomen dan in afdeling 3.3 Bal. Voorbeelden van activiteiten die in afdeling 3.3 als MBA zijn aangewezen zijn: het exploiteren van een Seveso-inrichting (par 3.3.1 Bal), het exploiteren van een raffinaderij (par 3.3.3 Bal), basischemie (par. 3.3.8 Bal), het verbranden van afvalstoffen in een IPPC-installatie (par. 3.3.13 Bal) en grootschalige mestverwerking (par. 3.3.14 Bal).

Voor complexe bedrijven gelden niet de regels over de aanwijzing van algemene regels en het verstrekken van gegevens en bescheiden uit afdeling 3.4 tot en met 3.11 Bal (art. 3.49 Bal). De reden is dat bij deze bedrijven – mede op verzoek van de bedrijven zelf – bewust minder algemene regels worden ingezet en om de vergunning uitgangspunt te laten zijn om te voorkomen dat er bij overlap onduidelijkheden zouden kunnen ontstaan over welke regel voor welk deel van het bedrijf geldt.<sup>11</sup> Bij het nagaan in hoofdstuk 3 Bal of een activiteit is aangewezen als MBA en zo ja of deze vergunningplichtig is en welke regels van het Bal gelden, verdient het daarom vanuit praktisch oogpunt aanbeveling om met die paragraaf te beginnen en niet met de paragrafen daarna. Als het gaat om een complex bedrijf, dan is de verwachting dat dit als één geheel als MBA is omschreven. In zoverre verwacht ik dat het voor complexe bedrijven eenvoudiger is om vast te stellen wat de MBA is en of deze onder de vergunningplicht, algemene regels en/of omgevingsplan valt dan voor niet-complexe bedrijven (andere afdelingen dan afdeling 3.3 Bal).

Als er sprake is van een IPPC-inrichting, dan moet deze MBA als geheel worden aangevraagd. De onlosmakelijke samenhang ex artikel 2.7 Wabo is weliswaar losgelaten en dus kan een aanvraag naar keuze van de aanvrager op een of meer activiteiten betrekking hebben (art. 5.7 lid 1 Ow), maar als activiteiten zien op dezelfde IPPC-installatie of als de Seveso-richtlijn van toepassing is, dan is die keuze er niet (art. 5.7 lid 4 Ow). Voor complexe bedrijven is in principe één gezag bevoegd; Gedeputeerde Staten (art. 4.6 Omgevingsbesluit (Ob)).

#### 4.3 *De aanwijzing van MBA's in hoofdstuk 3 van het Bal nader toege- licht*

Als eenmaal is vastgesteld dat sprake is van een MBA als bedoeld in de bijlage bij artikel 1.1 Ow (waarvan als gezegd gauw sprake is), dan gebeurt de *aanwijzing* van de MBA en zodoende de vaststelling van wat het object van regulering is in drie stappen.

---

11 *Stb.* 2018, 293, p. 803 en 573-574.

Bij de eerste stap moet worden bepaald wat de kernactiviteit (hoofdactiviteit) is. In de toelichting wordt als voorbeeld van een kernactiviteit genoemd het maken van producten van metaal. Vaak wordt bij het benoemen van de kernactiviteit in de artikelen in hoofdstuk 3 van het Bal gebruik gemaakt van ‘exploiteren van’.<sup>12</sup> Om bij het voorbeeld van de eerder genoemde chemische fabriek te blijven; in artikel 3.72 lid 1 onder a Bal wordt bijvoorbeeld als MBA aangewezen ‘het exploiteren van een ippc installatie voor het maken van organisch chemische producten, bedoeld in categorie 4.1 van bijlage I bij de Richtlijn industriële emissies’.

Bij de tweede stap moet worden nagegaan of er uitzonderingen zijn. Dit zijn uitzonderingen op de aanwijzing van de kernactiviteit, die in hoofdstuk 3 van het Bal te herkennen zijn aan de formulering: ‘Onder de aanwijzing valt niet (...)’. Daarbij staat dat de uitzondering geldt ‘(...) als de activiteit in het eerste lid alleen wordt verricht (...)’. De term ‘alleen’ geeft aan dat de uitzondering geldt als de kernactiviteit alleen in de uitgezonderde vorm voorkomt. Er zijn niet altijd uitzonderingen, bijvoorbeeld niet bij de eerder genoemde IPPC-installatie voor het maken van organisch-chemische producten.

Bij een derde stap van de aanwijzing als MBA óf bij de aanwijzing van de vergunningplicht moet worden nagegaan of er *functioneel ondersteunende andere MBA's* zijn. In veel paragrafen in het Bal worden ‘functioneel ondersteunende andere MBA's’ die op ‘dezelfde locatie worden verricht’ aangewezen als onderdeel van een MBA of als eveneens vergunningplichtig. In afdeling 3.3 ‘complexe bedrijven’ is dit in bijna alle artikelen van de aanwijzing als MBA opgenomen. Zo ook bij de eerder genoemde IPPC-installatie voor het maken van organisch-chemische producten (art. 3.72 lid 2 Bal). Wat ‘functioneel ondersteunen’<sup>13</sup> en ‘dezelfde locatie’ is, wordt niet gedefinieerd. In eerdere bijdragen ben ik daar al op ingegaan.<sup>14</sup> Volgens de toelichting staan de functioneel ondersteunende MBA's – wat overigens wel MBA's moeten zijn als bedoeld in de bijlage van de Ow, maar niet hoeven te zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal – ten dienste aan de kernactiviteit en zouden zij er zonder de kernactiviteit niet zijn. In de toelichting wordt als voorbeeld genoemd een kantine bij een schietbaan. Zonder de schietbaan zou de kantine er niet zijn.<sup>15</sup> Een functioneel ondersteunende MBA kan zowel een in het Bal aangewezen MBA zijn als een MBA die niet in het Bal is aangewezen. De niet in het Bal aangewezen MBA's worden niet door het Bal gereguleerd, maar mogelijk door lokale regels zoals het omgevingsplan. Voor ‘dezelfde

12 NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 566 en 615.

13 Zie hierover ook: E. Alders, ‘Het besluit activiteiten leefomgeving: de activiteit als aangrijpingspunt van de vergunning en algemene regels. Of toch eigenlijk niet?’, *BR* 2018/9.

14 O.a. V.M.Y. van 't Lam en M. Jansen Schoonhoven, ‘Van inrichting naar MBA. Enkele praktische consequenties nader belicht’, *M en R* 2018/108.

15 NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 616.

locatie' moet volgens de toelichting worden aangesloten bij het Europese installatiebegrip uit de Richtlijn industriële emissies en gaat het om 'in de nabijheid'. Volgens de toelichting kan een fysieke barrière een aanwijzing zijn dat een andere locatie begint, maar dat hoeft niet. Daarbij geldt dat hoe groter de mate van fysieke scheiding is, hoe sterker de rechtstreekse samenhang en het technisch verband moeten zijn, aldus de nota van toelichting.<sup>16</sup> Er is nog weinig nationale en Europese jurisprudentie over het Europese installatiebegrip.<sup>17</sup> Mogelijk wordt in de praktijk aangesloten bij 'onmiddellijke nabijheid' uit artikel 1.1 lid 4 Wm, omdat dat een bekende term is. Ik betwijfel evenwel of dat de bedoeling is aangezien de wetgever een andere term gebruikt. De toelichting gaat daar niet expliciet op in, zodat (Europese) rechtspraak mogelijk handvatten zal moeten gaan bieden. Volgens de toelichting heeft degene die de kernactiviteit verricht 'altijd zeggenschap over de functioneel ondersteunende activiteiten' en 'kan degene die de kernactiviteit verricht de functioneel ondersteunende activiteit stilleggen'.<sup>18</sup> Zeggenschap is in het kader van de Wabo en Wm een invulling van de organisatorische binding ex artikel 1.1 lid 4 Wm.<sup>19</sup> Het hebben van zeggenschap is in elk geval niet in de aanwijzingen van de MBA's in hoofdstuk 3 van het Bal als criterium verwoord. Om bij het voorbeeld van de wetgever te blijven: is het een vereiste dat degene die de schietbaan exploiteert altijd zeggenschap heeft over de kantine, of verwacht de wetgever dat die zeggenschap in de praktijk doorgaans zal bestaan? Ik vermoed het laatste; ook omdat het vereiste van organisatorische binding niet terugkomt in het kader van de Ow.<sup>20</sup> De kantine kan blijkens de omschrijving in het Bal worden geëxploiteerd door een ander dan degene die de kernactiviteit verricht. In zo'n geval kan degene die de kernactiviteit verricht toch niet altijd de kantine stilleggen? In de toelichting staat dat functioneel ondersteunend één kant op werkt. Daarbij wordt een voorbeeld genoemd van een stookinstallatie die een functioneel ondersteunende MBA vormt bij een ziekenhuis. Het ziekenhuis vormt geen functioneel ondersteunend onderdeel van de stookinstallatie, aldus de nota van toelichting.<sup>21</sup> Mijns inziens kan het in de praktijk voorkomen dat de functionele ondersteuning twee kanten op werkt. Bedrijven kunnen leverancier (grondstof) en afnemer (bijvoorbeeld stoom) van elkaar zijn, dus elkaar functioneel ondersteunen. Hoe daarmee moet worden omgegaan wordt niet toegelicht. In het kader van de Wm/Wabo is bepalend of een exploitant van de hoofdactiviteit zeggenschap

---

16 NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 617 en 612-613.

17 Zie wel een guideline van de Europese Commissie dat als hulpmiddel kan worden gebruikt: *Guidance on Interpretation of 'Installation' and 'Operator' for the Purposes of the IPPC Directive* te raadplegen via: [http://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ippc/pdf/installation\\_guidance.pdf](http://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ippc/pdf/installation_guidance.pdf).

18 NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 616.

19 V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2005, i.h.b. hoofdstuk 7.

20 NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 627-628.

21 NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 616-617.



heeft over de stookinstallatie. Als dat het geval is dan hoort de stookinstallatie bij het ziekenhuis.

Als een MBA niet (volledig) is aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal, dan valt dat deel mogelijk onder de lokale regulering, zoals het omgevingsplan of de waterschapsverordening (art. 4.3 Ow). Van bepaalde activiteiten heeft de regering benoemd dat ze niet zijn aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal, zoals hotels, pensions, conferentieoorden, restaurants, cafés, discotheken, concertpodia, muziektheaters, evenementenhallen, verblijfsrecreatie, dagrecreatie en sportfaciliteiten, detailhandel en ambachten en supermarkten, gebouwen voor permanente of tijdelijke bewoning, onderwijs- en kantoorgebouwen, welzijnszorg, dierenpensions, dierenasiel, dierenklinieken, hondenfokkers of -trainers, hobbymatig houden van dieren en maneges.<sup>22</sup> Deze activiteiten zijn niet genoemd in hoofdstuk 3 van het Bal en worden zodoende niet gereguleerd door het Bal, tenzij zij een functioneel ondersteunende MBA zijn bij een in hoofdstuk 3 van het Bal aangewezen MBA. In de bruidsschat, het tijdelijk deel van het omgevingsplan, zijn hiervoor bepalingen opgenomen.<sup>23</sup> De regels in afdeling 22.3 van het omgevingsplan zijn echter niet van toepassing op een MBA die als vergunningplichtig is aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal, voor zover voorschriften zijn verbonden aan een voor de inwerkingtreding van de Ow onherroepelijke omgevingsvergunning voor een MBA óf een omgevingsvergunning voor een MBA die is aangevraagd voor de inwerkingtreding van de Ow en na de inwerkingtreding van die wet onherroepelijk wordt.<sup>24</sup>

Bepaalde compartimenten worden via het omgevingsplan geregeld, zoals geluid, geur, lucht, externe veiligheid (zie art. 5.1.4 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl)). Als een vergunningvoorschrift daarmee in strijd is, dan moet een omgevingsvergunning worden aangevraagd die afwijkt van het omgevingsplan (OPA).

#### 4.4 *Tussenconclusie*

Samengevat komt vorenstaande toegepast op het in paragraaf 2 besproken overgangsrecht op het volgende neer. Voor wat betreft het overgangsrecht van een bestaande inrichting waarvoor een onherroepelijke Wabo-vergunning (art. 2.1 lid 1 onder e Wabo) geldt, wordt een vergunningvoorschrift een maatwerkvoorschrift op grond van de rijksregels als het deel van de MBA niet meer in hoofdstuk 3 Bal aangewezen is als vergunningplichtig maar

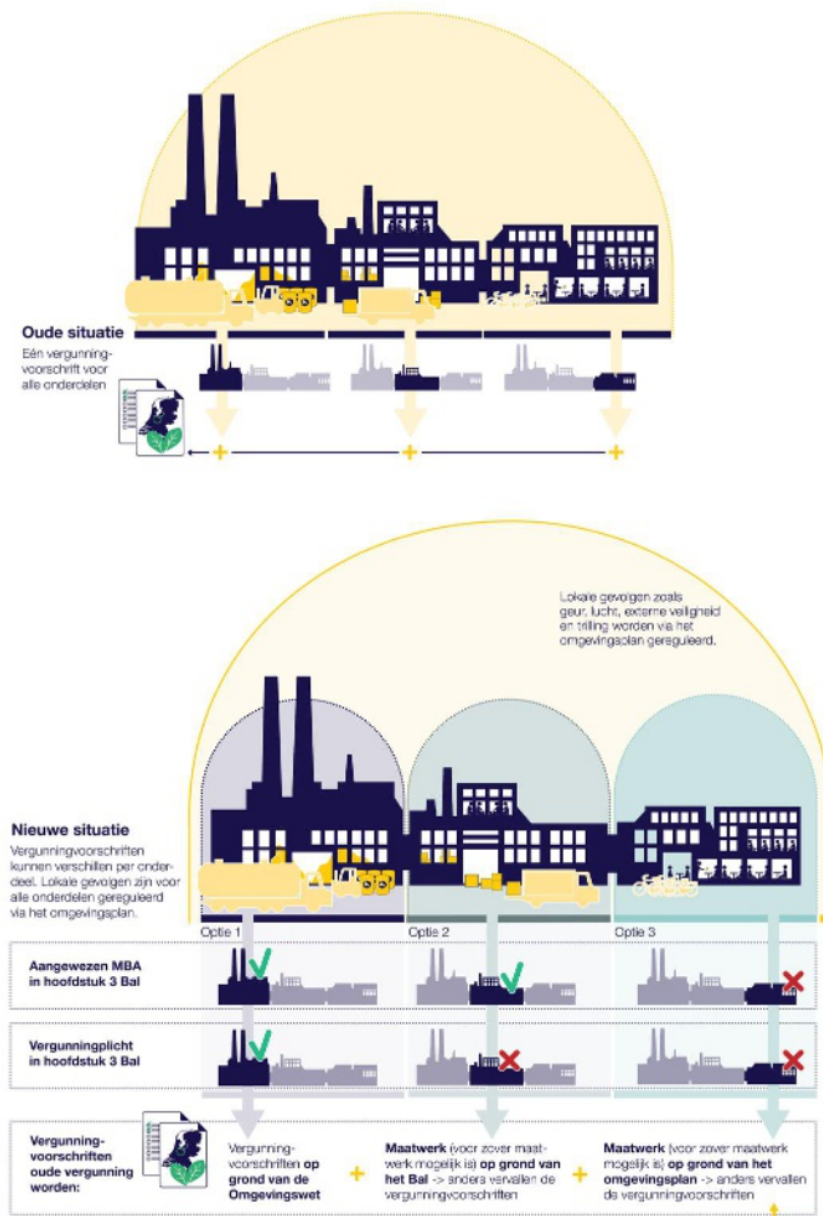
---

22 *Stb.* 2018, 293, tabel 2 (par. 4.2.3).

23 Hoofdstuk 22 van elk omgevingsplan. Dat is op het moment van schrijven van deze bijdrage hoofdstuk 22 van het Invoeringsbesluit van de Ow.

24 Art. 22.1 omgevingsplan.

wel onder de regels van het Bal valt. Een vergunningvoorschrift wordt een maatwerkvoorschrift op grond van het omgevingsplan als een deel van de MBA niet in hoofdstuk 3 van het Bal is aangewezen (art. 4.13 Invoeringswet Ow). Een vergunningvoorschrift blijft een vergunningvoorschrift als de MBA vergunningplichtig blijft. Een en ander komt visueel op het volgende neer:



## 5 EEN AANTAL ANDERE WIJZIGINGEN VOOR MBA'S KORT AANGESTIPT

5.1 *Het beoordelingskader wijzigt op onderdelen*

In afdeling 8.5 Bkl is het beoordelingskader opgenomen voor MBA's die als vergunningplichtig zijn aangewezen in hoofdstuk 3 Bal.<sup>25</sup> De regels vormen voor een belangrijk deel de omzetting van de Richtlijn industriële emissies en andere richtlijnen zoals de Seveso-richtlijn en de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De beoordelingsregels voor de MBA's vallen uiteen in een algemeen deel<sup>26</sup> en een bijzonder deel.<sup>27</sup> Het voert te ver om in het kader van deze bijdrage uitvoerig op dit beoordelingskader in te gaan. Daarom licht ik er een aantal onderdelen uit: te weten twee onderdelen die min of meer nieuw zijn (toetsing aan onder meer het omgevingsplan en het criterium dat er geen significante milieuverontreiniging mag worden veroorzaakt wat onder de Wabo niet expliciet in art. 2.14 was opgenomen) en een voor de omgevingsvergunning voor milieu belangrijk en bekend criterium van het toetsingskader, namelijk het criterium dat de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast.

i) Significante verontreiniging. De omgevingsvergunning voor de MBA 'wordt alleen verleend' als geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt.<sup>28</sup> De Wabo/Bor kent dit criterium niet expliciet als onderdeel van artikel 2.14 Wabo van het beoordelingskader. Ik verwacht dat het in de praktijk tot vragen zal leiden aangezien er weinig houvast is in regelgeving, toelichting en rechtspraak. Het criterium van *geen significante verontreiniging* is weliswaar als beginsel opgenomen in artikel 11 Richtlijn industriële emissies, maar daarover bestaat voor zover mij bekend geen rechtspraak. Dit lijkt overigens op 'activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben' uit artikel 6 lid 1 onder b Verdrag van Aarhus. De vraag is of deze Europese begrippen op dezelfde wijze moeten worden geïnterpreteerd. De Ow bepaalt ook expliciet dat verontreiniging door een MBA niet significant mag zijn.<sup>29</sup> De Richtlijn industriële emissies bevat een definitie van het begrip verontreiniging.<sup>30</sup> In het Bkl wordt het begrip *milieuverontreiniging* op vrijwel

25 Art. 8.7 Bkl. De grondslag voor de door het Rijk in het Bkl vastgestelde beoordelingsregels voor aanvragen om omgevingsvergunningen is art. 5.18 jo. art. 5.26 Ow. Op grond hiervan zijn de beoordelingsregels in het Bkl gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu.

26 Par. 8.5.1.1 Bkl.

27 Par. 8.5.1.2 Bkl.

28 Art. 8.9 lid 1 Bkl.

29 Art. 4.22 lid 2 Ow.

30 'verontreiniging': de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander recht-

gelijke wijze gedefinieerd: 'directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van het milieu kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, of de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan.'<sup>31</sup> Wannéer sprake is van een *significante* verontreiniging, is in de richtlijn en evenmin de Ow en/of het Bkl nader omschreven. In de toelichting bij de Ow staat dat het bevoegd gezag per geval moet beoordelen of sprake is van significante milieuverontreiniging, waarbij met alle relevante feiten en omstandigheden rekening wordt gehouden. Evenals onder de Wabo zal het bevoegd gezag dus bij deze beoordeling aandacht moeten besteden aan de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen die de activiteit kan veroorzaken voor het milieu, de gezondheid en de veiligheid. Ook zullen de specifieke plaatselijke kenmerken van de locatie waar de MBA plaatsvindt, moeten worden meegenomen bij de beoordeling. Dit betreft niet alleen de bestaande omgeving van de MBA, maar ook de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen in de omgeving van de MBA. Ook kan gedacht worden aan ontwikkelingen van de activiteit zelf (zoals voorzienbare uitbreidingen). De ontwikkelingen zullen wel voldoende concreet moeten zijn. Dit zal per geval moeten worden beoordeeld, aldus de toelichting.<sup>32</sup> Naast de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (zie hierna), zijn andere hulpmiddelen bij de beoordeling van de vraag of de activiteit significante milieuverontreiniging veroorzaakt de informatie-documenten genoemd in Bijlage XVIII onder B Bkl. Daarbij gaat het onder meer om de 'Algemene Beoordelingsmethodiek 2016', die zich op de bronaanpak (voorkomen van emissies) richt en daarmee ook van belang is voor de beoordeling van de significante milieuverontreiniging van de activiteit. Met de in de bijlage genoemde documenten moet 'rekening worden gehouden' bij de beoordeling van de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging.<sup>33</sup>

ii) Het omgevingsplan kan een belangrijke rol spelen bij de beoordeling of sprake is van 'significante milieuverontreiniging' door een MBA. Daarbij moet namelijk worden getoetst aan het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening (art. 8.9 lid 3 Bkl). Dit onderdeel is nieuw ten opzichte van het beoordelingskader van de Wabo/Bor. Het omgevingsplan zal namelijk regels bevatten over de milieugevolgen van MBA's, zoals geluid, trillingen, geur en externe veiligheid. Het bevoegd gezag moet daarom motiveren op welke wijze de regels in het omgevingsplan de inhoud van de vergunning voor de MBA

---

matig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan, art. 3 lid 2 RIE. In het voorstel tot wijziging van de RIE is dienaangaande geen wijziging voorzien.

31 Bijlage I bij art. 1.1 onderdeel A Bkl.

32 *Stb.* 2018, 292, p. 432-433.

33 Art. 8.9 lid 4 Bkl en *Stb.* 2018, 292, p. 432-433.

hebben beïnvloed. Blijkens de toelichting kunnen de regels aanleiding geven om voorschriften te verbinden aan de omgevingsvergunning of zelfs om de omgevingsvergunning te weigeren. Dit hoeft echter niet omdat een omgevingsvergunning bijvoorbeeld ook kan worden verleend als ondanks afwijking van de regels van het omgevingsplan is gewaarborgd dat de activiteit geen significante verontreiniging veroorzaakt. In dat geval moet wel een vergunning voor een (buitenplanse) omgevingsplanactiviteit worden aangevraagd, aldus de toelichting. Ook met al verleende omgevingsvergunningen voor omgevingsplanactiviteit, de omgevingsverordening of de waterschapsverordening moet rekening gehouden worden bij de beoordeling van de vraag of sprake is van significante milieuverontreiniging door de vergunningplichtige MBA.<sup>34</sup>

Het bevoegd gezag moet uitgaan van de juridische status van locaties en gebouwen in de nabijheid van de MBA zoals vastgesteld in het omgevingsplan, de omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit of de omgevingsverordening.<sup>35</sup>

iii) Beste beschikbare technieken (BBT). Ook in het kader van de Wm en de Wabo waren de BBT's een belangrijk onderdeel van het toetsingskader. Dat is in het kader van de Ow ook zo, zij het dat niet meer is opgenomen dat 'ten minste' de beste beschikbare technieken moeten worden toegepast en voor de definitie van BBT dichter is aangesloten bij de Richtlijn industriële emissies.<sup>36</sup> Onder omstandigheden kunnen strengere en minder strenge vergunningsvoorwaarden worden opgelegd (art. 8.28 Bkl en art. 8.30 Bkl). Daar ga ik hier nu verder niet op in. In de bijlage bij artikel 1.1 onderdeel A Bkl wordt 'beste beschikbare technieken' – (meer) in lijn met de Richtlijn industriële emissies<sup>37</sup> – als volgt definieert:

'het meest doeltreffende en geavanceerde ontwikkelingsstadium van de activiteiten en exploitatiemethoden waarbij de praktische bruikbaarheid van speciale technieken om het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden te vormen is aangetoond, met als doel emissies en gevolgen voor het milieu in zijn geheel te voorkomen of, wanneer dit niet mogelijk is, te beperken.'

Onder 'technieken' vallen zowel de toegepaste technieken als de wijze waarop de installatie wordt ontworpen, gebouwd, onderhouden, geëxploiteerd en ontmanteld. Onder

34 *Stb.* 2018, 292, p. 432-433.

35 Art. 8.11 lid 1 Bkl.

36 *Stb.* 2018, 292, p. 436.

37 Uitgezonderd een aantal redactionele wijzigingen, *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 338.

‘beschikbare’ valt op zodanige schaal ontwikkelde technieken, dat deze, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast, onafhankelijk van de vraag of die technieken wel of niet binnen Nederland worden toegepast of geproduceerd, mits zij voor de exploitant op redelijke voorwaarden toegankelijk zijn. Onder ‘beste’ valt het doeltreffendst voor het bereiken van een hoog algemeen niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel.<sup>38</sup> In 2023 is een voorstel van de Europese Commissie gepubliceerd tot aanpassing van de Richtlijn industriële emissies (Voorstel).<sup>39</sup> Zodra de wijziging van de Richtlijn industriële emissies in werking treedt, moet de Omgevingswetregelgeving worden aangepast ter implementatie van deze wijziging. Materieel gezien heeft dat vermoedelijk impact. Om strikter te vergunnen bepaalt het Voorstel bijvoorbeeld dat de bevoegde autoriteit de strengst mogelijke emissiegrenswaarden vaststelt, die overeenstemmen met de laagste emissies die door toepassing van de BBT's in de installatie kunnen worden bereikt. Deze aanscherping is ook relevant voor bestaande vergunningen. Er kunnen (of moeten?) echter minder strenge emissiegrenswaarden worden gesteld indien de exploitant aantoont dat het strengste niveau van de bandbreedte niet haalbaar is. Daarnaast is de betekenis van milieukwaliteitsnormen voor de vergunningverlening in het Voorstel verduidelijkt. Voor de transitie naar een groenere industrie bevat het Voorstel flink wat nieuwe verplichtingen ten opzichte van de huidige regels. Het Voorstel bevat onder andere een nieuw hoofdstuk ‘bevordering van innovatie’ (hoofdstuk II bis). Daarin is onder meer geregeld dat voortrekkers de vrijheid hebben om nieuwe technieken te testen, er een innovatiecentrum voor industriële transformatie en emissies (INCITE) wordt opgericht en exploitanten vóór 2030 zogenoemde ‘transformatieplannen’ moeten opstellen. Het format voor die plannen moet nog door de Europese Commissie worden opgesteld. Daarnaast is het de bedoeling dat bij bedrijven die onder het Europese emissiehandelssysteem vallen voortaan voorschriften over energie-efficiency aan de vergunning kunnen worden verbonden. Alle bedrijven die onder de Richtlijn industriële emissies vallen, moeten een milieubeheersysteem hebben waarin onder andere milieubeleidsdoelstellingen staan om afval te voorkomen en gebruik van hulpbronnen te optimaliseren (Environment Management System). Overtredingen van milieuregels moeten direct worden gemeld. De exploitatie van de installatie moet bij onder andere direct gevaar voor de menselijke gezondheid of onmiddellijke dreiging van significant nadelige gevolgen voor het milieu zo nodig (deels) worden opgeschort en in bepaalde gevallen kan deze door de bevoegde autoriteit worden

---

38 Bijlage I bij art. 1.1 onderdeel A Ow.

39 2022/0105(COD).

opgeschort tot weer aan de milieuregels wordt voldaan. Het voert te ver om in deze bijdrage hier verder op in te gaan.<sup>40</sup>

Bij het bepalen van de BBT moet rekening worden gehouden met de BBT-conclusies en informatiedocumenten, bedoeld in bijlage XVIII onder A (art. 8.10 Bkl). BBT-conclusies zijn op Europees niveau vastgestelde informatiedocumenten. Nationale informatiedocumenten over beste beschikbare technieken worden aangewezen in bijlage XVIII onderdeel A Bkl. Daarin zijn min of meer dezelfde documenten genoemd als destijds bij de bijlage van de Regeling omgevingsrecht (Mor).<sup>41</sup> Opvallend vind ik dat ten aanzien van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) niet is benoemd om welke versie van de desbetreffende PGS'en het gaat. Is bedoeld dat altijd de meest recente versie wordt toegepast? Onduidelijkheid dienaangaande levert rechtsonzekerheid op. Als op een (deel van een) activiteit of type productieproces geen BBT-conclusies van toepassing zijn of als die conclusies niet alle mogelijke milieueffecten van de activiteit of het proces behandelen, dan moet het bevoegd gezag zelf de beste beschikbare technieken vaststellen met behulp van de criteria die in bijlage III van de Richtlijn industriële emissies genoemd worden.<sup>42</sup>

## 5.2 *Verskillende soorten vergunningen(procedures): revisievergunning en de opvolger van de milieuneutrale verandering*

Voor een aantal activiteiten wordt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (uov) van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb) voorgeschreven.<sup>43</sup> Het betreft hoofdzakelijk activiteiten waarvoor het op grond van internationaalrechtelijke verplichtingen noodzakelijk is dat in de voorbereidingsprocedure een geformaliseerde mogelijkheid is opgenomen tot het indienen van zienswijzen door eenieder. Dit geldt bijvoorbeeld voor de omgevingsvergunning voor activiteiten met gevolgen voor het milieu. Voorbeelden zijn het exploiteren van een MBA die een IPPC-installatie of Seveso-inrichting betreft, bepaalde lozingsactiviteiten en Natura-2000 activiteiten.<sup>44</sup> Indien de uov van afdeling 3.4 Awb is voorgeschreven op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag van een omgevingsvergunning, is de uov ook van toepassing op de voorbereiding van de beslissing op de aanvraag om wijziging van de voorschriften of om intrekking van de omgevingsver-

---

40 Zie daarover M.N. Boeve en V.M.Y van 't Lam, 'Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie. Het Voorstel tot wijziging van de Richtlijn industriële emissies', *M en R* 2023/14.

41 Zo is bijvoorbeeld de PGS 23: LPG: Vulstations voor flessen en ballonvaarttanks niet meer opgenomen en anders dan onder de Wabo wel de PGS 26.

42 Art. 8.10 lid 2 Bkl.

43 Art. 16.65 Ow jo. art. 10.24 Ob.

44 Art. 10.24 Ob.

gunning.<sup>45</sup> Of met artikel 10.24 Ob, artikel 9 lid 2 en artikel 6 lid 1 onder b Verdrag van Aarhus voldoende zijn geïmplementeerd is de vraag. De genoemde Aarhus-artikelen verlangen inspraak en toegang tot de rechter voor (samengevat) activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Het is te betwijfelen of artikel 10.24 Ob die allemaal bevat. Vermoedelijk zullen bevoegde gezagen zodoende in een aanzienlijk aantal gevallen de uov van toepassing moeten verklaren.

Artikel 5.43 Ow regelt de revisievergunning en is daarmee de opvolger van artikel 2.6 Wabo. Er zijn echter een paar verschillen. De revisievergunning in de Ow kan worden toegepast voor alle soorten – in beginsel doorlopende<sup>46</sup> – vergunningen en niet alleen vergunningen voor een MBA. Een revisievergunning kan in het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving ambtshalve worden verleend (art. 5.43 Ow). In de toelichting staat dat het bij een onoverzichtelijk vergunningenbestand wenselijk kan zijn om tot het verlenen van een revisievergunning over te gaan.<sup>47</sup> In de praktijk verwacht ik dat die vergunning weinig ambtshalve zal worden verleend. Althans, ik vraag me af in hoeverre dat werkbaar is, aangezien voor een revisievergunning veelal kennis van de activiteiten van het bedrijf nodig is met gedetailleerde informatie en actuele onderzoeken over de processen en emissies. Zonder die kennis is het lastig, zo niet onmogelijk om de vergunning te reviseren. Het blijft overigens mogelijk dat een revisievergunning op aanvraag van de vergunninghouder wordt verleend. Artikel 5.43 Ow verzet zich daar mijns inziens niet tegen. Als een vergunning ambtshalve wordt verleend, dan kan dat ook als daartoe een aanvraag is ingediend. Formeel bezien is het dan geen besluit op aanvraag maar een ambtshalve verleende vergunning. Overigens is het een gemis dat de toelichting niet ingaat op de geschrapte bepaling dat bestaande rechten slechts onder bepaalde voorwaarden kunnen worden aangetast.

De milieuneutrale vergunning ex artikel 2.14 lid 5 Wabo jo. artikel 3.10 lid 3 Wabo wordt anders vormgegeven. Het begrip ‘milieuneutrale wijziging’ wordt niet gebruikt, maar het begrip ‘geen significante nadelige gevolgen voor de gezondheid en het milieu’. Als bij een verandering van een MBA daarvan sprake is, is de voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb niet verplicht voorgeschreven (art. 10.24 lid 4 Ob).<sup>48</sup> Dit is opgenomen vanwege verplichtingen in het Verdrag van Aarhus en de mer-richtlijn.<sup>49</sup> De term ‘niet-belangrijke

---

45 Art. 16.65 lid 2 Ow.

46 *Kamerstukken II* 2013/14, 33962, nr. 3, p. 509.

47 *Kamerstukken II* 2013/2014, 33962, nr. 3, p. 174 en 509.

48 Art. 16.65 lid 3 Ow (voor Aarhus), art. 16.50 Ow (voor de mer-richtlijn).

49 Artikel 6 lid 1 onder b Verdrag van Aarhus, vereist ook inspraak bij activiteiten die een ‘aanzienlijk effect’ op het milieu kunnen hebben. Deze plicht is niet als zodanig in art. 10.24 van dit besluit opgenomen, omdat voor de omzetting van deze plicht wordt aangesloten bij de aanwijzing van activiteiten waarvoor een mer-beoordelingsplicht geldt (zie daarvoor hoofdstuk 11 en bijlage V Ob). Het bevoegd gezag maakt in die



wijziging' uit de Europese richtlijnen is blijkens de toelichting iets ruimer dan de eerdere regeling uit de Wabo. Deze omvat volgens de toelichting zeker alle wijzigingen die op grond van de Wabo als milieuneutraal werden gezien, maar ziet daarnaast ook op wijzigingen die wel een beperkte impact hebben op de bandbreedte van de omgevingsvergunning. De term 'niet-belangrijke wijziging' sluit een kleine verruiming van de bandbreedte van de omgevingsvergunning of een beperkte wijziging van de toegestane milieugevolgen (bijvoorbeeld: minder emissies naar de lucht maar meer lawaai als gevolg van aanpassing van de filterinstallatie van een bedrijf) niet op voorhand uit. Hiermee wordt blijkens de toelichting de ruimte die de Europese regelgeving (Verdrag van Aarhus 'aanzienlijke wijziging' en Richtlijn industriële emissies 'belangrijke wijziging'<sup>50</sup>) bieden ten volle benut, en kunnen naar verwachting meer wijzigingen van omgevingsvergunning met de reguliere procedure worden afgehandeld. De term 'niet-belangrijke wijzigingen' is naar aanleiding van de consultatie, een toezegging in de Eerste Kamer en het advies van de Afdeling Advies van de Raad van State in artikel 10.24 lid 4 Ob verduidelijkt, aldus de toelichting.<sup>51</sup> Overigens wordt nog opgemerkt dat bij elke wijziging van een omgevingsvergunning voor een project dat is aangewezen in bijlage V van dit besluit een mer-beoordelingsplicht geldt. Als die wijziging aanzienlijke milieueffecten kan hebben, dan geldt op grond van de artikelen 16.43 en 16.50 Ow dat afdeling 3.4 van de Awb altijd van toepassing is.

### 5.3 Financiële zekerheid – leges – nadeelcompensatie

Anders dan onder de Wabo/Wm zijn er meer mogelijkheden en ook verplichtingen onder de Ow om financiële zekerheid te stellen. Voor bepaalde MBA's geldt een *bevoegdheid* tot stellen van financiële zekerheid via een vergunningvoorschrift. Het gaat vooral om MBA's ten aanzien van afvalstoffen, zoals het op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.40b Bal, het verbranden van bedrijfsafvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen, bedoeld in artikel 3.40d Bal, het exploiteren van een IPPC-installatie voor het behandelen van afvalwater, bedoeld in artikel 3.41 onder a Bal, het exploiteren van een zuiveringsvoorziening voor het zuiveren van ingezameld of afgegeven afvalwater, bedoeld in artikel 3.41 onder b Bal, het voorbehandelen van ingezameld

---

gevallen gebruik van de uitkomsten van de mer-beoordeling voor de vraag of bij de voorbereiding van een beslissing op een aanvraag, afdeling 3.4 van de Awb wordt toegepast. Als uit de mer-beoordeling blijkt dat er een aanzienlijk milieueffect kan zijn, ontstaat er een mer-plicht.

50 'belangrijke wijziging': een wijziging van de aard of de werking, dan wel een uitbreiding van een installatie, een stookinstallatie, een afvalverbrandingsinstallatie of een afvalmeeverbrandingsinstallatie die significante negatieve effecten kan hebben op de gezondheid van de mens of op het milieu' art. 3 onder 9 RIE. Als de drempelwaarden uit bijlage I worden bereikt, dan wordt een wijziging geacht belangrijk te zijn (art. 20 lid 3 Richtlijn industriële emissies).

51 *Stb.* 2018, 290, p. 236 en 344-345.

of afgegeven rubberafval of kunststofafval voor verdere recycling, bedoeld in artikel 3.159 Bal en het voorbehandelen van ingezameld of afgegeven metaalafval voor verdere recycling, bedoeld in artikel 3.163 Bal.<sup>52</sup> Ook zijn er gevallen waarin financiële zekerheid *moet* worden gesteld, zoals het exploiteren van een Seveso-inrichting, bedoeld in artikel 3.50 Bal en het exploiteren van een IPPC-installatie, bedoeld in artikel 3.72 Bal.<sup>53</sup> Als bepaalde MBA's zowel zijn aangewezen voor de *mogelijkheid* om financiële zekerheid te stellen én voor de *plicht*, dan geldt de plicht om financiële zekerheid te stellen.<sup>54</sup> In het Ob zijn de afwegingscriteria opgenomen waarmee rekening moet worden gehouden bij het stellen en wijzigen van financiële zekerheid (art. 8.8 Ob). Eveneens is bepaald wat de vorm en hoogte mag zijn (art. 8.9 en 8.10 en 8.10a Ob).

### 5.3.1 Leges

Anders dan onder de Wabo/Wm worden voor vergunningprocedures en maatwerkvoorschriften voor MBA's leges geheven behalve voor zover het gaat om (samengevat) een rijksmonumentenactiviteit met betrekking tot een archeologisch monument of een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot een militaire luchthaven (afdeling 14.1 Or).<sup>55</sup>

### 5.3.2 Nadeelcompensatie

Voor MBA's waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, geldt ingevolge artikel 15.1 lid 2 Ow dat eventuele schade die wordt veroorzaakt door een omgevingsplanregel niet eerder kan worden geclaimd dan op het moment waarop voor de desbetreffende MBA een omgevingsvergunning wordt verleend. Dit geldt ingevolge het tweede lid van artikel 15.3 Ow echter alleen voor indirecte schade. Schade die wordt geleden door derden dus. Directe schade kan worden geclaimd zodra een omgevingsplanregel als bedoeld in artikel 15.1 lid 1 onder d Ow door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

De regeling voor nadeelcompensatie in hoofdstuk 15 van de Ow leidt tot nieuwe mogelijkheden voor een verzoek om nadeelcompensatie in relatie tot milieuactiviteiten, zij het dat de schade het gevolg moet zijn van omgevingsplanregels buiten het tijdelijke deel van het omgevingsplan (art. 4.6 Invoeringswet Ow jo. art. 15 lid 1 onder d Ow jo. art. 22.13 lid 1 Ow).<sup>56</sup> De verruiming zit in de volgende twee omstandigheden. Naar huidig recht kan geen nadeelcompensatie worden verzocht voor schade die ontstaat door de werking van

---

52 Art. 13.5 lid 1 Ow jo. art. 8.5 Ob.

53 Art. 13.5 lid 1 Ow jo. art. 8.6 Ob.

54 Art. 8.6a Ob.

55 Art. 14.2 Omgevingsregeling. De VNG heeft een Modelverordening 'Model Verordening leges – Omgevingswet', te vinden via: <https://vng.nl/nieuws/model-verordening-leges-omgevingswet>.

56 De bruidsschat is immers niet vastgesteld door de gemeenteraad op grond van art. 4.1 Ow, art. 15.1 lid 1 onder d Ow.

de regels van het Activiteitenbesluit.<sup>57</sup> Als het gaat om het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieuactiviteiten, is bovendien een verzoek om nadeelcompensatie bij indirecte schade naar huidig recht uitgesloten.<sup>58</sup> Onder vigeur van hoofdstuk 15 van de Ow, is in die gevallen een verzoek om nadeelcompensatie wél mogelijk.<sup>59</sup>

#### 5.4 *De normadressaat blijft hetzelfde maar er kan meer*

Op grond van artikel 5.37 lid 1 Ow geldt een omgevingsvergunning voor degene die de activiteit verricht waarop zij betrekking heeft. Diegene is vergunninghouder en draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften. In zoverre wijzigt er weinig, want deze bepaling lijkt sterk op het huidige artikel 2.25 Wabo. Nieuw is dat in afwijking van artikel 5.37 Ow het bevoegd gezag in een vergunning kan bepalen dat een vergunninghouder alleen zorg draagt voor de naleving van de vergunningvoorschriften voor de activiteit die of het deel van de activiteit dat hij verricht, voor zover de activiteit of het deel van die activiteit te onderscheiden is. Dat volgt met zoveel woorden uit artikel 5.37a Ow. Hoewel dat niet expliciet in artikel 5.37a Ow staat, blijkt uit de toelichting dat dit artikel is bedoeld voor de situatie dat er meerdere exploitanten zijn.<sup>60</sup> Voor vergunningvoorschriften waarin dat niet expliciet is bepaald, wordt teruggevallen op artikel 5.37 Ow dat de voorschriften gelden voor degene die de activiteit verricht. In een eerder artikel heb ik reeds toegelicht dat uit artikel 2.25 Wabo (en dus 5.37 Ow) al volgt dat de exploitant alleen verantwoordelijk is voor dat deel van de vergunning dat ziet op de activiteit die de exploitant verricht.<sup>61</sup>

57 De in het Activiteitenbesluit opgenomen regels zijn géén beschikkingen en vallen daarom buiten de reikwijdte van art. 15.20 Wm. Maatwerkvoorschriften worden weliswaar bij beschikking vastgesteld, maar die vallen buiten de reikwijdte van art. 15.20 Wm omdat beschikkingen die zijn genomen op grond van het Activiteitenbesluit, niet zijn gebaseerd op de in het eerste lid van art. 15.20 Wm genoemde regels.

58 In art. 4.2 Wabo is een regeling opgenomen voor schade die mogelijk ontstaat bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een inrichting. Schade kan ingevolge art. 4.2 lid 1 onder c en onder f alleen worden vergoed aan degene tot wie de beschikking is gericht. Dat betekent dat vergoeding van indirecte schade niet aan de orde is.

59 Ingevolge art. 15 lid 1 onder d Ow, art. 15.4 Ow en art. 15.1 lid 2 Ow. Zie: A.G.A. Nijmeijer en V.M.Y. van 't Lam, 'Milieubelastende activiteiten, omgevingsplan en nadeelcompensatie. Een nieuwe dimensie', *Men R* 2019/118.

60 *Kamerstukken II* 2017/18, 34986, nr. 3, p. 199-200.

61 Zie hierover V.M.Y. van 't Lam en M. Jansen Schoonhoven, 'Van inrichting naar MBA. Enkele praktische consequenties nader belicht', *Men R* 2018/108 waarin wordt toegelicht dat de toelichting op art. 5.37a Ow de huidige rechtspraak en regelgeving niet helemaal juist samenvat/verwoordt.

### 5.5 *Toezicht en handhaving: bestuurlijke boete en zorgplichten*

Qua toezicht en handhaving wijzigt het instrumentarium niet of nauwelijks. Wat voor MBA's wel wijzigt, is dat er vaker dan onder de Wabo/Wm een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, namelijk bij overtredingen van milieuregels door Seveso-inrichtingen.<sup>62</sup> Daarnaast is een wijziging dat er meer zorgplichten zijn dan in het kader van de Wabo en Wm. Daardoor zijn er meer vage bewoordingen/termen ten aanzien waarvan handhavend kan worden opgetreden ook als de vergunning en de algemene regels worden nageleefd. Hoewel de soep wellicht niet zo heet wordt gegeten,<sup>63</sup> betekent deze wijziging voor de praktijk toch een onzekerheid die haar boven het hoofd hangt. Een discussie hierover zal vaak moeten worden beslecht in het kader van handhaving, wat doorgaans minder prettig is dan in het kader van vergunningverlening of het stellen van maatwerk. Mochten exploitanten een discussie verwachten ten aanzien van hun MBA, dan is het advies om proactief contact op te nemen met het bevoegd gezag om de situatie te bespreken en eventueel maatwerk aan te vragen.

## 6 AFRONDING

Uit mijn bijdrage blijkt dat het belangrijk is om te weten wat precies van een bedrijf of activiteit in hoofdstuk 3 van het Bal is aangewezen als MBA, welk deel vergunningplichtig is en/of onder de algemene rijksregels valt en/of welke delen (zodoende) door het omgevingsplan worden gereguleerd. Aan de hand daarvan wordt duidelijk wat het overgangsrecht van vergunningen, algemene regels en het omgevingsplan precies betekent voor bedrijven of bedrijvigheden. Pas dan kan bijvoorbeeld worden vastgesteld of een vergunningvoorschrift onder de Wabo in het kader van de Ow kwalificeert als een vergunningvoorschrift onder de Ow of een maatwerkvoorschrift op grond van het Bal of omgevingsplan. Voor bedrijven waar verschillende activiteiten worden verricht kan dit nog best een puzzel opleveren. Ook verdient het aanbeveling na te gaan of de algemene regels van het Bal die zullen gelden naleefbaar zijn, of dat maatwerk zal moeten worden aangevraagd.

Voor veel bedrijven of bedrijvigheden zal vermoedelijk blijken dat een groot deel van dat wat nu via de omgevingsvergunning voor milieu of algemene regels wordt gereguleerd onder de Ow via het omgevingsplan zal worden gereguleerd, zoals horeca, sportfaciliteiten, geur, lucht, externe veiligheid en (nu nog) onderdelen van inrichtingen die straks niet meer tot de MBA horen.

---

62 Hoofdstuk 18 Ow.

63 A. Collignon, *Zorgen over zorgplichten in het omgevingsrecht*, Preadvies VAR 2023.

Tot slot stipte ik een aantal andere wijzigingen voor MBA's aan waarop exploitanten alert zouden moeten zijn, zoals de verruiming van de mogelijkheden tot het opleggen van een bestuurlijke boete en het verlangen van financiële zekerheid; de heffing van leges voor vergunningen en maatwerkvoorschriften voor MBA's, de mogelijkheden om in de vergunning te bepalen welk deel van de vergunning voor welke (rechts)persoon geldt en de rechtsonzekerheid en tegelijkertijd verruiming ten aanzien van de opvolger van de figuur van de milieuneutrale veranderingen; de nieuwe onderdelen van het beoordelingskader voor vergunningverlening, zoals een toets aan het omgevingsplan en buitenplanse omgevingsplan activiteit en de toename aan zorgplichten waar exploitanten in het kader van handhaving mee te maken kunnen krijgen en ter voorkoming waarvan zij voor bepaalde gevallen proactief met het bestuursorgaan contact zouden moeten opnemen.