

Van inrichting naar MBA. Enkele praktische consequenties nader belicht

M en R 2018/108



1. Inleiding en achtergrond

De wetgever heeft de keus gemaakt om in de Omgevingswet (Ow) niet meer het begrip inrichting als aangrijpingspunt te hanteren voor de regulering maar “de milieubelastende activiteit” (MBA).² Dat kan tot gevolg hebben dat activiteiten die thans door verschillende rechtspersonen in elkaars nabijheid worden verricht en in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en Wet milieubeheer (Wm) als één geheel kwalificeren (één inrichting) onder de Ow niet meer als één geheel kwalificeren. Bijvoorbeeld twee chemische bedrijven die thans één inrichting vormen, kunnen onder de Ow uit twee of meer MBA's bestaan. Of omgekeerd activiteiten die in elkaars nabijheid worden verricht die thans niet als één geheel kwalificeren (twee of meer inrichtingen) kunnen onder Ow juist wel als één geheel (één MBA) worden aangemerkt. Wat is onder de Ow dan het object van regulering en wie is verantwoordelijk voor het naleven van de regels die daarvoor gelden (normadressaat). Dat zijn voor de praktijk belangrijke vragen die relevant zijn voor vergunningverlening en handhaving. In dit artikel gaan wij daar op in aan de hand van drie deelvragen. Uiteraard zijn deze vragen in een concreet geval pas relevant als de vigerende omgevingsvergunning voor milieu wordt gewijzigd. Vanwege het overgangsrecht zullen de vigerende vergunningen veelal gelden als Ow-vergunningen.³

1 Valérie van 't Lam is advocaat bij Stibbe en geassocieerd medewerker bij de Universiteit Utrecht en Martijn Jansen Schoonhoven is senior jurist bij de Provincie Limburg. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

2 Zie hierover V.M.Y. van 't Lam & J.R. van Angeren, 'Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet. Gevolgen van de overstap van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteiten', *TBR* 2016/132; B.A.J. Haagen & mr. A.R. Klijn, 'Van inrichting naar milieubelastende activiteit: een eerste verkenning van de Omgevingswet', *TBR* 2014/198; R. Uylenburg, 'De omgevingsvergunning in het wetsvoorstel Omgevingswet. Voorlopig beoordeeld', *M en R* 2014/123. Overigens stelt Alders dat er bedrijven zijn die uitkijken naar het vervallen van het begrip inrichting. Wij zijn benieuwd waarom zij dat doen. E. Alders, 'Het besluit activiteiten leefomgeving: de activiteit als aangrijpingspunt van de vergunning en algemene regels. Of toch eigenlijk niet?', *BR* 2018/9, paragraaf 4.

3 Artikel 4.13 Invoeringswet Ow. Zie kritisch over het overgangsrecht E. Alders, 'Overgangsrecht in de Invoeringswet Omgevingswet', *BR* 2018/87.

In dit artikel beantwoorden wij de volgende vragen:

- van inrichting naar MBA; wat betekent dit precies voor de regulering onder de Ow in het geval er verschillende activiteiten in elkaars nabijheid worden verricht al dan niet door verschillende rechtspersonen (paragraaf 2)?
- wie is de normadressaat als er meerdere rechtspersonen zijn die de activiteiten die object van regulering zijn in elkaars nabijheid verrichten (paragraaf 3)?
- hoe verloopt de regulering van milieuaspecten die voortaan via het omgevingsplan worden gereguleerd in het bijzonder gelet op het object van regulering (paragraaf 4)?

Deze vragen zijn – gedeeltelijk – aan de orde gekomen in het kader van de 'Pilot Chemelot'.⁴ De site Chemelot, waarop circa 60 bedrijven zijn gevestigd, wordt sinds 2005 door één omgevingsvergunning voor milieu gereguleerd omdat die bedrijven één inrichting vormen in de zin van de tweede volzin van artikel 1.1. lid 4 Wm.⁵ Een dergelijke omgevingsvergunning voor milieu voor activiteiten die door verschillende rechtspersonen worden verricht, wordt in de praktijk ook wel een koepelvergunning genoemd.⁶ Het is geen term die de wet kent.⁷ Voor de goede orde zij opgemerkt dat daarbij een wijziging van de activiteiten of het toetreden van een bedrijf tot de site wordt getoetst aan wet- en regelgeving en er zodoende geen mogelijkheid bestaat voor vrije vestiging of wijzigingen zonder vergunningverleningsprocedure.⁸ In de 'Pilot Chemelot' is onder meer getoetst in hoeverre het onder de Ow mogelijk is om MBA's die door verschillende rechtspersonen in elkaars nabijheid worden verricht te reguleren via één omgevingsvergunning voor milieu en in hoeverre de voordelen die daarmee thans worden bereikt

4 Deze pilot is uitgevoerd in het kader van "Aan de slag met de Omgevingswet".

5 Opgemerkt zij dat op grond van de huidige Wabo activiteiten door één omgevingsvergunning voor milieu kunnen worden gereguleerd als zij één project vormen (zie artikel 2.1 lid 1 aanhef en onder e Wabo).

6 Zie ook: V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer (diss. Utrecht)*, Den Haag: Bju 2005, i.h.b. hoofdstukken 13 en 14. H.J.M. Besselink, H.A.E. Uniken Venema & M. Verbree, 'Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven', *M en R* 1996, p. 39-44; R. Uylenburg, 'De stolpvergunning', *M en R* 1999, p. 264-267. Onder koepelvergunning verstaan wij op basis van de huidige regelgeving: één omgevingsvergunning voor milieu voor verschillende activiteiten en/of rechtspersonen die in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

7 Door de regering wordt wel de term koepelconcept gebruikt, ten aanzien van artikel 16.8 Omgevingswet, maar dat is evident wat anders omdat dat ziet op het coördinatiebesluit als bedoeld in artikel 3.20 onder b van de Awb.

8 R. Uylenburg, 'De richtlijn industriële emissies en flexibiliteit in de milieuvergunning', in: A.A.J. de Gier e.a. (redactie), *Goed verdedigbaar. Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht* (Van Buuren-bundel), Deventer: Kluwer 2011, p. 527 stelt bijvoorbeeld dat een koepelvergunning de mogelijkheid inhoudt dat bedrijven vrij kunnen toe- of uittreden zonder voorafgaande vergunning.

(handhaafbaarheid en milieuvoordelen) ook onder de Ow (juridisch gezien) kunnen worden bereikt.⁹

Omdat de drie hiervoor opgenomen deelvragen zeker niet specifiek aan een koepelvergunning zijn verbonden, maar juist ook relevant zijn voor situaties waarbij verschillende activiteiten in elkaars nabijheid worden verricht en voor situaties waarbij verschillende rechtspersonen activiteiten verrichten die in elkaars nabijheid worden verricht, hebben wij dit artikel geschreven.

Er is gewerkt met de (concept) regelgeving zoals deze thans voorligt, te weten: de Ow zoals gepubliceerd in het Staatsblad,¹⁰ de Invoeringswet Ow zoals die bij de Tweede Kamer voorligt en de AMvB's zoals in 2018 in het Staatsblad gepubliceerd.¹¹ Ten tijde van het drukken van deze bijdrage is het Invoeringsbesluit¹² – dat tot en met 21 december 2018 ter consultatie ligt¹³ – beschikbaar gekomen. Het Invoeringsbesluit stelt ook wijzigingen voor op onderdelen van de AMvB's. In deze bijdrage wordt uitsluitend ingegaan op de voorgestelde wijziging van de definitie van het begrip Seveso-inrichting in het Besluit activiteiten leefomgeving en de wijziging van de toelichting op de normadressaat.¹⁴ Voor het overige blijft het Invoeringsbesluit buiten beschouwing. Wij gaan in deze bijdrage niet nader in op het overgangsrecht, de bruidsschat en de kansen die de Ow biedt.

2. Van inrichting naar MBA; Wat betekent dit precies voor de regulering onder de OW in het geval er verschillende activiteiten in elkaars nabijheid worden verricht al dan niet door verschillende rechtspersonen?

2.1 Inleiding

Als verschillende activiteiten in elkaars nabijheid worden verricht al dan niet door verschillende rechtspersonen, dan worden zij onder huidig recht door middel van één vergunning gereguleerd als zij één inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (Wm) vormen. Onder de Ow *moeten* (zie hierna paragraaf 2.2.1 dan wel *kunnen* (zie hierna paragraaf 2.2.2) verschillende activiteiten door middel van één vergunning worden gereguleerd. Door het verdwijnen van het begrip inrichting als aangrijpingspunt, is het mogelijk dat een huidige inrichting (op grond van de Wm) onder de Ow

niet meer als één geheel wordt aangemerkt. In paragraaf 2.3 wordt uiteengezet wat de gevolgen dan zijn voor de regulering onder de Ow.

Als gezegd, is hetgeen in deze paragraaf wordt besproken in een concreet geval pas relevant als de vergunning zal worden gewijzigd, omdat vanwege het overgangsrecht de vigerende vergunningen veelal zullen gelden als Ow-vergunningen.

2.2 Verschillende activiteiten door middel van één vergunning?

2.2.1 Er moet één vergunning worden verleend: de aanwijzing in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) omvat (al) meer activiteiten

Ingevolge artikel 5.1 lid 2 onder b van de 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 van de 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.¹⁵ De aanwijzing van de MBA's vindt plaats in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).¹⁶

Verschiedende activiteiten *moeten* door middel van één vergunning worden gereguleerd als deze activiteiten vallen binnen de omschrijving van een aangewezen MBA in hoofdstuk 3 van het Bal. Bepaalde omschrijvingen van een MBA in hoofdstuk 3 van het Bal zijn zodanig omschreven dat daarvoor verschillende activiteiten kunnen vallen.

Met name in afdeling 3.3 ‘complexe bedrijven’ zijn de MBA's ruim omschreven, omdat in die afdeling activiteiten zijn opgenomen met relatief hoge milieu-impact. 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.¹⁷ Voorbeelden van activiteiten die in deze

9 In het kader van de ‘Pilot Chemelot’ hebben praktijktesten en bijeenkomsten plaatsgevonden met vertegenwoordigers van onder meer Chemelot, bedrijven die zijn gevestigd op de site Chemelot, provincie Limburg, gemeente Stein, gemeente Beek, gemeente Sittard-Geleen, Regionale Invoeringsdienst Zuid-Limburg, Waterschap Limburg, Rijkswaterstaat en het ministerie van BZK.

10 *Stb.* 2016, 156.

11 *Stb.* 2018, 290, *Stb.* 2018, 291, *Stb.* 2018, 292, *Stb.* 2018, 293.

12 Als in deze bijdrage wordt gerefereerd aan het Invoeringsbesluit dan wordt daarmee bedoeld de Consultatieversie van het Invoeringsbesluit, zoals ter consultatie gelegd op 28 oktober 2018. Te raadplegen via: www.internetconsultatie.nl/invoeringsbesluitomgevingswet.

13 Te raadplegen via: www.internetconsultatie.nl/invoeringsbesluitomgevingswet.

14 Te weten de definitie van het begrip Seveso-inrichting (bijlage Bal) en de toelichting op artikel 5.37a Invoeringswet ten aanzien van Seveso-inrichtingen.

15 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 milieubeheer vallen. Zie ook *Stb.* 2018, 293, p. 500-501.

16 Deze systematiek van het aanwijzen is niet gewijzigd ten opzichte van de consultatie versie 2016 en 2017. Zie over de versie van 2017: E. Alders, ‘Het besluit activiteiten leefomgeving: de activiteit als aangrijpingspunt van de vergunning en algemene regels. Of toch eigenlijk niet?’, *BR* 2018/9. Zie over de versie van 2016: J.R. van Angeren & V.M.Y. van 't Lam, ‘Milieubelastende activiteiten in de Omgevingswet. Gevolgen van de overstap van het begrip inrichting naar milieubelastende activiteiten voor de praktijk en de verhouding met het omgevingsplan. Een eerste verkenning op basis van de consultatieversies van de vier AMvB's’, *TBR* 2016/132.

17 *Stb.* 2018, 293, p. 513-515 en p. 565.

afdeling als MBA zijn aangewezen zijn: Seveso-inrichting (paragraaf 3.3.1 Bal), raffinaderij (paragraaf 3.3.3 Bal), basischemie (paragraaf 3.3.8 Bal), verbranden van afvalstoffen in een IPPC-installatie (paragraaf 3.3.13 Bal) en grootschalige mestverwerking (paragraaf 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 de afdeling 3.4 tot en met 3.11 Bal (artikel 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.¹⁸ Voorts is er bij deze activiteiten sprake van één bevoegd gezag, ongeacht welke vergunningplichtige activiteiten het betreft en of deze gelijktijdig worden aangevraagd. Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag voor elke enkel- of meervoudige aanvraag die betrekking heeft op een of meer activiteiten als bedoeld in artikel 5.1 of 5.4. Om als die activiteiten worden verricht op dezelfde locatie als bepaalde met name genoemde MBA's die zijn aangewezen in afdeling 3.3 van het Bal. Wat 'dezelfde locatie' is, is niet gedefinieerd of omschreven, maar blijkens de toelichting wordt aangesloten bij de begrenzing van de locatie zoals deze is bepaald door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning.¹⁹ Mochten het bevoegd gezag en de aanvrager bij de (eerste) vergunningverlening verschillen van mening over wat dezelfde locatie omvat, dan biedt de toelichting van het Omgevingsbesluit geen duidelijkheid omdat daar niets over wordt gezegd. Hierna bespreken wij onderdelen van het Bal waar ook "dezelfde locatie" wordt gebruikt en waar zodoende handvatten aan kunnen worden ontleend. Overigens is ons niet duidelijk wat de gevolgen zijn als binnen de locatie van een 'grote' MBA zich kleinere MBA's bevinden. Staan de richtingaanwijzers (de bepalingen die steeds aangeven welke algemene regels op de desbetreffende MBA van toepassing zijn) dan voor alle MBA's aan en wordt voor de begrenzing dan aangesloten bij de grote MBA? Ten aanzien van complexe bedrijven zullen de bepalingen over het aanwijzen van algemene regels en het verstrekken van gegevens en bescheiden bij MBA's in de afdelingen 3.4 tot en met 3.11 niet van toepassing zijn op een activiteit die is aangewezen in afdeling 3.3 (artikel 3.49 Bal). Voor andere gevallen staan alle richtingaanwijzers vermoedelijk aan, omdat in het Bal niet staat dat ze niet aanstaan ingeval er meerdere activiteiten binnen een MBA zijn.²⁰ Dat betekent niet per se dat alle voorschriften in de hoofdstukken 4 en 5 die door de richtingaanwijzer worden 'aangezet' ook voor de hele MBA gelden, want er is per paragraaf in de hoofdstukken 4 en 5 een toepassingsbereik aangewezen, voor onderdelen van de activiteit, met soms ook een drempel.

18 Stb. 2018, 293, p. 803 en 573-574.

19 Artikel 5.13 Ow en artikel 4.16 Omgevingsbesluit en Stb. 2018, 290, p. 86.

20 En zie ook de nota van toelichting, Nota van toelichting Bal, Stb. 2018, 293, p. 803.

Uiteindelijk verwachten wij dat het – zoals nu – uiteindelijk aan de rechter is om te beoordelen wat de MBA in een specifiek geval omvat.²¹

Voorbeeld 1. De MBA's vormen onderdeel van een MBA omdat zij worden verricht op 'dezelfde locatie' en 'functioneel ondersteunend' zijn.

De aanwijzing en zodoende de vaststelling wat het object van regulering is, gebeurt in drie stappen. Bij de eerste stap (doorgaans het eerste lid) moet worden bepaald wat de kernactiviteit 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 gebruikgemaakt van "exploiteren van".²² Alders wijst er opzins terecht op dat het in de praktijk niet altijd eenvoudig is om vast te stellen wat de kernactiviteit is, omdat veel bedrijven meerdere kernactiviteiten hebben.²³ Voor bedrijven en overheden is het daarom belangrijk om nu na te gaan hoe de aan de orde zijnde MBA is (of zijn) omschreven. Dat geldt eveneens voor de derde stap.

Bij de tweede stap moet worden nagegaan of er uitzonderingen zijn. Dit zijn uitzonderingen op de aanwijzing van de kernactiviteit, en zijn te herkennen 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.

Bij de derde stap (doorgaans het tweede lid) 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". Wat 'functioneel ondersteunen'²⁴ en 'dezelfde locatie' is, wordt niet gedefinieerd. Wij constateren dat de wetgever hier kiest voor het gebruik van 'dezelfde locatie' anders dan bij de definitie van Seveso-inrichting. Volgens de toelichting staan de functioneel ondersteunende MBA's 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

21 Daarbij merken wij volledigheidshalve op dat in jurisprudentie de laatste jaren in dit verband steeds meer belang wordt gehecht aan de aanvraag, zie o.a. ABRvS 29 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2390 en ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1817, M en R 2015/136 met annotatie van B. Arentz. Zie eveneens V.M.Y. van 't Lam, 'Wabo en omgevingsvergunning voor milieu 2015/2016', M en R 2016/88.

22 Nota van toelichting Bal, Stb. 2018, 293, p. 566 en 615.

23 E. Alders, 'Het besluit activiteiten leefomgeving: de activiteit als aangrijpingspunt van de vergunning en algemene regels. Of toch eigenlijk niet?', BR 2018/9, paragraaf 3.9.

24 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.

zijn.²⁵ 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 (zie par. 4). Voor *'dezelfde locatie'* moet volgens de toelichting worden aangesloten bij het Europese installatie-begrip 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.²⁶ Wij merken op dat er nog weinig nationale en Europese jurisprudentie bestaat over het Europese installatiebegrip.²⁷ We kunnen ons voorstellen dat in de praktijk wordt aangesloten bij 'onmiddellijke nabijheid' uit artikel 1.1 lid 4 Wm, omdat dat een bekende term is. Wij betwijfelen evenwel of dat de bedoeling is. De toelichting gaat daar niet expliciet op in. Volgens de toelichting heeft de gene die de kernactiviteit verricht "altijd zeggenschap over de functioneel ondersteunende activiteiten" en "kan degene die de kernactiviteit verricht de functioneel ondersteunende activiteit stilleggen".²⁸ Dit roept bij ons wel wat vragen op. Thans is zeggenschap namelijk een invulling van de organisatorische binding ex artikel 1.1 lid 4 Wm.²⁹ 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? Wij vermoeden het laatste; ook omdat het vereiste van organisatorische binding niet terugkomt in het kader van de Ow.³⁰ Maar als het de bedoeling is dat dit wel een criterium is, dan verdient het aanbeveling om dat ook zo in de aanwijzingen van MBA's te verwoorden. 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.³¹ Onzes 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. Volgens Alders is het niet zinvol om functioneel ondersteunende activiteiten onderdeel te laten zijn van de vergunningplicht, omdat voor die functioneel ondersteunende activiteiten zelden regels zullen worden gesteld.³² Wij zien niet wat daar op zichzelf tegen zou zijn. Ons is bekend dat er ook bedrijven zijn die juist de voorkeur geven aan één document (vergunning) waar alle voorschriften in zijn opgenomen. De activiteit met de functioneel ondersteunende onderdelen wordt in het geheel beoordeeld, hetgeen onzes inziens voor omwonenden en het milieu positief kan zijn juist voor de gevallen waar er wel regels zullen worden gesteld aan de functioneel ondersteunende activiteiten.

Voorbeeld 2: de activiteiten vallen binnen de omschrijving van 'Seveso-inrichting' (artikel 3.50 jo. bijlage Bal). Het Invoeringsbesluit stelt voor de definitie van het begrip Seveso-inrichting, zoals opgenomen in de bijlage van het Bal, te wijzigen. Na wijzigingen wordt het begrip Seveso-inrichting als volgt gedefinieerd:

Seveso-inrichting:

"een of meer Seveso-installaties op een locatie die volledig wordt beheerd door degene die de Seveso-inrichting exploiteert, met inbegrip van de gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten"

Seveso-installatie:

"technische eenheid waar een gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 3, tiende lid, van de Seveso-richtlijn wordt gemaakt, gebruikt, verwerkt of opgeslagen, met inbegrip van de uitrusting, leidingen, machines, gereedschappen, private spoorwegemplacementen, laadkades, loskades, aanlegsteigers, pieren, depots of andere constructies die nodig zijn voor de werking daarvan"

In een eerdere versie van het Bal stonden in de definitie van het begrip Seveso-inrichting nog de woorden 'dezelfde locatie'. De wetgever heeft klaarblijkelijk geoordeeld dat dit gewijzigd moest worden in 'een locatie'. Wat de reden daarvan is, is ons niet duidelijk. Evenmin dus wat daaronder nu precies moet worden verstaan. In de memorie van toelichting op de Invoeringswet Ow gaat de regering wel in op het begrip 'locatie' in relatie tot de wijziging van artikel 31 van de Wet Veiligheidsregio's. Aan het eerste lid van artikel 31 wordt toegevoegd dat *'een locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht'* kan worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig. Deze locatie komt in de plaats van het begrip 'inrichting', voor zover dat gaat over de inrichting, bedoeld in de Wet milieubeheer, omdat het begrip 'inrichting' onder de Ow wordt losgelaten. Daar-

25 Nota van toelichting Bal, Stb. 2018, 293, p. 616.

26 Nota van toelichting Bal, Stb. 2018, 293, p. 617 en 612-613.

27 Zie wel een guideline van de Europese Commissie at als hulpmiddel kan worden gebruikt: "Guidance on Interpretation of "Installation" and "Operator" for the Purposes of the IPPC Directive" te raadplegen via: https://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ippc/pdf/installation_guidance.pdf.

28 Nota van toelichting Bal, Stb. 2018, 293, p. 616.

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

30 Nota van toelichting Bal, Stb. 2018, 293, p. 627-628.

31 Nota van toelichting Bal, Stb. 2018, 293, p. 616-617.

32 E. Alders, 'Het besluit activiteiten leefomgeving: de activiteit als aangrijpingspunt van de vergunning en algemene regels. Of toch eigenlijk niet?', BR 2018/9, paragraaf 3.3.

mee wordt geen inhoudelijke wijziging beoogd. De wetgever is namelijk van mening dat de 'locatie waarop een of meer milieubelastende activiteiten worden verricht' over het algemeen samen zal vallen met het huidige begrip 'inrichting'. Uit deze toelichting lijkt de conclusie getrokken te mogen worden dat meerdere Seveso-installaties die thans elk afzonderlijk vergunningplichtig zijn en dus niet gezamenlijk een inrichting vormen, onder de Ow ook niet ineens als één Seveso-inrichting worden beschouwd.³³ Maar helemaal duidelijk is dat niet.

Onzes inziens is het positief dat het Invoeringsbesluit voorstelt om 'het door de exploitant beheerde gebied' aan de definitie toe te voegen. De regering merkt in de toelichting op dat daarmee wordt bedoeld dat degene die de inrichting exploiteert zeggenschap heeft over de activiteiten die op de locatie worden verricht en de installaties die zich daarop bevinden. Dat wordt verder niet toegelicht.³⁴ De omschrijving vertoont onzes inziens inderdaad, mede door de term 'exploitant' – die in het Bal niet wordt gebruikt – sterke gelijkenissen met het criterium 'organisatorische binding', zoals nu vereist voor het hebben van een inrichting (artikel 1.1 lid 4 Wm). In de Seveso-richtlijn³⁵ is exploitant namelijk gedefinieerd als "iedere natuurlijke of rechtspersoon die een inrichting of installatie exploiteert of die de controle daarover heeft, of aan wie, indien daarin door de nationale wetgeving is voorzien, de economische zeggenschap of beslissingsmacht over het technisch functioneren van de inrichting of installatie is overgedragen". Hoewel daarover voor zover ons bekend geen jurisprudentie bestaat, zal het hebben van 'controle' sterk lijken op het hebben van zeggenschap. Het is daarom terecht dat 'het door de exploitant beheerde gebied' nu een 'vereiste' wordt in het Bal bij de MBA Seveso-inrichting. Een inrichting waar thans organisatorische bindingen aanwezig zijn, zal daar ook onder de Omgevingswet nog belang bij hebben voor het antwoord op de vraag of de activiteiten als één MBA Seveso-inrichting kwalificeren. Daarnaast kunnen Seveso-installaties die wel degelijk een functionele binding hebben er naar huidig recht juist voor gekozen hebben om geen organisatorische binding te creëren en daardoor separaat van elkaar te opereren en niet als één inrichting.³⁶ Met de voorgestelde wijziging zullen deze installaties niet ineens als één Seveso-inrichting worden aangemerkt en tot elkaar worden 'veroordeeld'.³⁷

33 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 431.

34 Consultatieversie Invoeringsbesluit, Besluit activiteiten leefomgeving, nota van toelichting p. 660.

35 Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken, houdende wijziging en vervolgens intrekking van Richtlijn 96/82/EG van de Raad.

36 Dat is uiteraard alleen mogelijk indien en voor zover zij niet een installatie vormen, zie artikel 2.7 lid 2 Wabo.

37 In een ander verband constateert Alders dat het ontbreken van organisatorische bindingen ertoe kan leiden dat bedrijven/activiteiten die nu in twee inrichtingen zijn gesplitst onder de Ow (i.h.b. het Bkl) wellicht als één geheel kwalificeren. E. Alders, 'Het besluit activiteiten leefomgeving: de activiteit als aangrijpingspunt van de vergunning en algemene regels. Of toch eigenlijk niet?', BR 2018/9 paragraaf 3.10. Als wij het goed zien, is de achterliggende gedachte van de wetgever om hier het Bkl in lijn met het Bal te brengen.

2.2.2 *Er kan één omgevingsvergunning worden aangevraagd: artikel 5.7 Ow*

In de tweede plaats is het mogelijk om op grond van artikel 5.7 Ow verschillende MBA's te reguleren. In artikel 5.7 Ow staat dat de aanvrager kiest of de vergunning voor één of meer activiteiten wordt aangevraagd. Ook voor één of meer MBA's kan zodoende één vergunning worden aangevraagd.³⁸ Uit de tekst en toelichting kunnen wij echter niet afleiden hoe, bij toepassing van artikel 5.7 Ow, de MBA's precies worden beoordeeld. Het beoordelingskader in hoofdstuk 8 van het Bkl ziet in bepaalde gevallen op 'de MBA'. Worden de MBA's dan cumulatief gezien? Het voert te ver om daar in het kader van dit artikel op in te gaan. Uit paragraaf 4 zal blijken dat de toepassing van artikel 5.7 Ow geen invloed heeft op de beoordeling van een MBA in het Bkl.

2.3 *Gevolgen als er onderdelen die nu tot de inrichting behoren in het kader van de Ow niet tot de MBA behoren*

Ingeval er onderdelen zijn die nu tot de inrichting behoren en straks niet tot de MBA behoren omdat het Bal dat bepaalt, dan zien wij onder de thans voorliggende Ow-regelgeving de volgende mogelijkheden:

- de activiteiten die niet tot de MBA behoren, vormen zelfstandig een andere aangewezen MBA die vergunningplichtig is en/of onder het Bal valt.³⁹ Dat is het geval indien de activiteit is aangewezen in afdeling 3.2 'bedrijfstakingverstijgend', afdeling 3.3 'complexe bedrijven' en/of afdeling 3.4-3.11. Op grond van artikel 5.7 Ow kan voor deze twee (of meer) MBA's overigens wel één omgevingsvergunning worden aangevraagd.
- de activiteiten die niet tot de MBA behoren vormen zelfstandig geen in hoofdstuk 3 aangewezen MBA. In dat geval zullen die niet-aangewezen MBA's door lokale regels worden gereguleerd, zoals het omgevingsplan. In de Nota van Toelichting van het Bal worden enkele voorbeelden genoemd van MBA's waarvoor geen rijksregels gelden, zoals hotels, restaurants en dierenpensions.⁴⁰ De vergunningvoorschriften zullen dan als maatwerkvoorschriften gelden op grond van artikel 4.13 Invoeringswet Ow die vervolgens van rechtswege gelden als voorschriften krachtens een omgevingsplan.⁴¹

Volledigheidshalve zij opgemerkt dat het Bal locatie onafhankelijke regels bevat. Locatie-afhankelijke aspecten worden voortaan via het omgevingsplan gereguleerd. Dat geldt ook voor de in het Bal aangewezen MBA's.⁴²

38 Volledigheidshalve merken wij op dat de MvT primair ingaat op het feit dat de onlosmakelijke samenhang wordt losgelaten. Kamerstukken II 2013/14, 33962, 3, p. 160-161.

39 Ingevolge artikel 4.13 Invoeringswet Ow, gelden de vergunningvoorschriften dan als maatwerkvoorschriften.

40 Nota van toelichting Bal, Stb. 2018, 293, p. 567-568.

41 Zie hierover ook memorie van toelichting Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 468-469.

42 O.a. Stb. 2018, 292, p. 201.

3. **Wie is de normadressaat als er meerdere rechtspersonen zijn die de activiteiten die object van regulering zijn in elkaars nabijheid verrichten?**

3.1 *Inleiding*

Op grond van artikel 5.37 lid 1 Ow geldt de omgevingsvergunning voor een MBA voor degene die de MBA verricht waarop zij betrekking heeft. Diegene is vergunninghouder en draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften. De (eind)verantwoordelijke voor het verrichten van de MBA is 'degene die de activiteit verricht'.

De aanvrager van de vergunning en de vergunninghouder hoeven dus niet altijd dezelfde (rechts)persoon te zijn.⁴³ Om die reden bevat artikel 5.37 lid 2 Ow een informatieverplichting. De aanvrager informeert het bevoegd gezag ten minste vier weken van tevoren voor wie de omgevingsvergunning gaat gelden. De informatieverplichting betreft een wijziging vanwege de Invoeringswet Ow die thans voorligt bij de Tweede Kamer. Artikel 5.37 Ow, zoals gepubliceerd in het Staatsblad,⁴⁴ bevatte namelijk een meldplicht. De Invoeringswet brengt hier dus verandering in, omdat een meldplicht niet past in de systematiek van de Ow. Een melding moet namelijk gekoppeld zijn aan een verbod om een (milieubelastende) activiteit te verrichten zonder voorafgaande melding. Daarvan is in dit geval geen sprake en dus wijzigt de Invoeringswet de meldplicht in een informatieverplichting.⁴⁵ Een inhoudelijke wijziging is onzes inziens niet beoogd.

Dat artikel 5.37 lid 1 Ow overigens niet spreekt over activiteiten maar over activiteit, houdt niet in dat de omgevingsvergunning maar op één MBA betrekking kan hebben. Wetstechnisch gezien moeten onder activiteit ook activiteiten worden verstaan.⁴⁶

3.2 *Normadressaat*

3.2.1 *Hoofdregeel*

Ingeval de omgevingsvergunning wordt verleend voor meerdere MBA's en sprake is van meerdere vergunninghouders, dan zijn deze (rechts)personen blijkens de toelichting van artikel 5.37 lid 1 Ow, gezamenlijk verantwoordelijk voor naleving van de vergunningvoorschriften. Hoewel deze bepaling vrijwel gelijk is aan het huidige artikel 2.25 Wabo en de voorloper artikel 8.20 Wm (oud), is het voor het eerst dat in de toelichting staat dat sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid.⁴⁷ De regering maakt zodoende – in

de toelichting⁴⁸ – expliciet de keus om te spreken van een gezamenlijke verantwoordelijkheid. Vermoedelijk heeft dat te maken met het feit dat er een uitzondering mogelijk is via artikel 5.37a Ow. Zonder dat artikel 5.37a Ow zou deze in de toelichting opgenomen 'hoofdregeel' van een gezamenlijke verantwoordelijkheid, onzes inziens onwenselijk zijn. Niet alleen in het kader van de (bestuursrechtelijke en strafrechtelijke) handhaafbaarheid, maar ook wetstechnisch (zie hierna onder 3.2.2.). Voor zover ons bekend is die hoofdregeel namelijk nog niet eerder door de wetgever of in bestendige jurisprudentie als zodanig benoemd of aangenomen.⁴⁹

De omgevingsvergunning is gekoppeld aan de activiteit(en) en heeft daarmee een zaaksgebonden karakter. Dat is de hoofdregeel. Artikel 5.37 lid 3 Ow bevat overigens de mogelijkheid om een omgevingsvergunning een persoonsgebonden karakter te geven. In dit artikel wordt dit aspect buiten beschouwing gelaten.⁵⁰

In geval van één omgevingsvergunning voor meerdere MBA's, zoals hierboven beschreven, is de kans zeer reëel dat sprake is van meerdere exploitanten (en zodoende wellicht meerdere vergunninghouders). Er kan echter ook voor gekozen worden om een rechtspersoon op te richten die als vergunninghouder van de koepelvergunning voor alle deelnemende (rechts)personen optreedt

3.2.2 *Uitzondering op de hoofdregeel*

Een inrichting naar huidig recht kan geëxploiteerd worden door verschillende (rechts)personen die ieder slechts over een deel van de inrichting feitelijk zeggenschap hebben. Indien daarvan sprake is kunnen zij ook slechts gedeeltelijk verantwoordelijk zijn voor de naleving van de vergunningvoorschriften. Als gevolg daarvan zal voor het bevoegd gezag, in verband met de handhaafbaarheid, duidelijk moeten zijn hoe de zeggenschapsverhoudingen zijn binnen de inrichting.⁵¹ Daarbij dient, naar huidig recht, één (rechts)persoon de volledige zeggenschap over de inrichting te hebben (vanwege de organisatorische bindingen).⁵² Voor zover ons bekend wordt in die gevallen in de praktijk er wel voor gekozen om in de (koepel)vergunning voor de

43 *Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 197.*

44 *Stb. 2016, 156.*

45 *Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 198.*

46 *Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 197-198.*

47 Zie hieromtrent ook C.N.J. Kortmann, 'Wie is de vergunninghouder?', *NTB* 2015/29.

48 Overigens zou onzes inziens ook taalkundig kunnen worden betoogd dat dat niet het geval is. Artikel 5.37 Ow luidt: "Een omgevingsvergunning geldt voor degene die de activiteit verricht waarop zij betrekking heeft. Diegene is vergunninghouder en draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften."

49 Voor zover ons bekend is slechts in een enkele inmiddels oudere uitspraak een gezamenlijke verantwoordelijkheid aangenomen, maar voor zover wij overzien is dat nadien niet bevestigd, ABRvS (vz.) 30 juli 1996, *BR* 1997/49 en in hoofdzaak ABRvS 29 oktober 1998, *M en R* 1999/55 en ABRvS (vz.) 31 juli 1998, *AB* 1999/45, m.nt. C.L. Knijff.

50 Een persoonsgebonden karakter kan bijvoorbeeld aan de orde zijn in het geval er sprake is van een 'uitsteregime'.

51 Zie hierover R. Uylenburg, 'De richtlijn industriële emissies en flexibiliteit in de milieuvergunning', in: A.A.J. de Gier e.a. (redactie), *Goed verdedigbaar. Vernieuwing van bestuursrecht en omgevingsrecht* (Van Buuren-bundel), Deventer: Kluwer 2011, p. 536.

52 Voor de in werkingtreding van de Wabo ook wel hoofddrijver genoemd, C.L. Knijff e.a., *De normadressaat van milieuregels voor inrichtingen*, *VROM* september 1998, i.h.b. p. 54.

inrichting⁵³ te bepalen dat de betreffende (rechts)personen alleen aansprakelijk zijn voor de deelactiviteit waarover zij zeggenschap hebben.⁵⁴ Daarmee wordt bewerkstelligd dat alleen die (rechts)persoon verantwoordelijk is voor de naleving van de vergunningvoorschriften die verband houden met de door deze (rechts)persoon verrichtte activiteit. Dit bevordert het gewenste overzicht voor het bevoegd gezag. Voor zover wij overzien bestaat er nog niet veel jurisprudentie over deze situatie.

Onder de Ow is het, voor initiatiefnemers van MBA's met technische, milieuhygiënische en functionele bindingen, niet mogelijk om een afzonderlijke omgevingsvergunning aan te vragen voor deelactiviteiten.⁵⁵ Daar waar bijvoorbeeld de MBA A de exploitatie van de MBA B op dezelfde locatie functioneel ondersteunt, kan voor de deelactiviteiten A en B onder de Ow niet gewerkt worden met een afzonderlijke omgevingsvergunning, terwijl er wel sprake kan zijn van verschillende exploitanten.⁵⁶ Zonder uitzondering op artikel 5.37 lid 1 Ow is de exploitant van de MBA B – blijkens de toelichting op artikel 5.37 bij de Invoeringswet – ook verantwoordelijk voor het niet naleven van de voorschriften door de exploitant van de MBA A die uitsluitend betrekking hebben op activiteit A. Daarom heeft de regering er, naar onze mening terecht, voor gekozen om via de Invoeringswet Ow artikel 5.37a Ow toe te voegen aan de Ow.⁵⁷

Met de opname van artikel 5.37a Ow implementeert de regering ook artikel 4, derde lid van de richtlijn industriële emissies (RIE). Dat artikel luidt:

“De lidstaten kunnen voorzien in de mogelijkheid dat een vergunning betrekking heeft op meerdere delen van een door verschillende exploitanten geëxploiteerde installatie. In dergelijke gevallen vermeldt de vergunning de verantwoordelijkheden van elke exploitant.”⁵⁸

Omdat op grond van de RIE meerdere, niet organisatorisch verbonden, initiatiefnemers die gezamenlijk een IPPC-installatie exploiteren ook gezamenlijk één vergunning moe-

ten aanvragen,⁵⁹ biedt dit artikel uit de RIE de mogelijkheid om binnen een vergunning voor een IPPC-installatie een verdeling van verantwoordelijkheden te maken. Blijkens de toelichting zijn de vergunninghouder (lees: vergunninghouders) immers gezamenlijk verantwoordelijk voor de naleving van de vergunningvoorschriften. Artikel 5.37a Ow bevat daarmee de, naar onze mening dus gewenste mogelijkheid, om af te wijken van de hoofdregel. Daarnaast is de toegevoegde waarde dat dat in de vergunning kan worden geëxpliciteerd.

Naast het feit dat implementatie van de RIE en de systematiek van het Bal, waarbij een MBA ook omvat een andere MBA op dezelfde locatie die dat exploiteren functioneel ondersteunt, de opname van artikel 5.37a Ow onzes inziens al rechtvaardigen, kan ook sprake zijn van een situatie waarin meerdere exploitanten voor meerdere MBA's één omgevingsvergunning aanvragen,⁶⁰ terwijl er geen sprake is van functionele ondersteuning. De MBA's A en B hebben bijvoorbeeld geen enkele binding met elkaar maar lozen wel afvalwater op een gezamenlijke waterzuiveringsinstallatie. In het geval dat voor beide MBA's één omgevingsvergunning wordt aangevraagd en verleend, is er ook sprake van meerdere vergunninghouders (exploitanten) die gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor naleving van de vergunningvoorschriften. Ook in dit geval kan artikel 5.37a Ow worden toegepast. Uit de memorie van toelichting volgt dat artikel 5.37a Ow om meer redenen is opgenomen en als zodanig algemeen is geformuleerd dan alleen in verband met de implementatie van artikel 4, lid 3 RIE. Dat is naar onze mening logisch nu de regering zelf ook aangeeft dat het bedrijfsleven behoefte heeft aan de verdeling van publiekrechtelijke verantwoordelijkheden omdat de vergunningplicht niet langer samen hangt met het inrichtingenbegrip maar met de MBA.⁶¹ Ook exploitanten die op grond van artikel 5.7 lid 1 Ow willen samenwerken onder één omgevingsvergunning voor meerdere MBA's hebben de behoefte om in de vergunning de verantwoordelijkheid voor het naleven van de vergunningvoorschriften te verdelen. Wij kunnen ons voorstellen dat dat in de toekomst steeds meer zal gebeuren om bepaalde milieu-/klimaatvoordelen te bereiken. Door toepassing van artikel 5.37a Ow wordt in de omgevingsvergunning bepaald welke 'deelvergunninghouder' verantwoordelijkheid draagt voor welk onderdeel.⁶² De vergunning kan zo bestaan uit delen waarvoor de verantwoordelijkheid ligt bij een specifieke vergunninghouder en delen waarvoor de vergunninghouders gezamenlijk verantwoordelijk zijn. Dat bevordert eveneens de handhaafbaarheid van de vergunning door het bevoegd gezag. Weliswaar bestaat ook de mogelijkheid dat de exploitanten (zonder toepassing van artikel 5.37a Ow) onderling privaatrechtelijk bepalen wie voor welk deel van de vergunning verantwoordelijk is, dat is onzes inziens echter geen gewenste situatie. Zoals gezegd, kan het bevoegd gezag dan niet gericht overgaan tot hand-

53 Dit betreft dus de koepelvergunning naar huidig recht. Zie nader voetnoot 4.

54 De toedeling van verantwoordelijkheden vindt dan bijvoorbeeld plaats in verschillende hoofdstukken van de vergunningen of per activiteit wordt aan de betreffende (rechts)persoon die daarover zeggenschap heeft een 'deelvergunning' verleend. Overigens kan het uiteraard ook zo zijn dat er vooraf niet is gesproken over wie voor welk deel van de vergunning verantwoordelijk is. Voor de in werkingtreding van de Wabo ook wel deeldrijver genoemd. C.L. Knijff e.a., *De normadressaat van milieuregels voor inrichtingen*, VROM september 1998, i.h.b. p. 54.

55 *Kamerstukken II 2017/18*, 34986, 3, p. 199.

56 De systematiek in het Bal bepaalt dat de aanwijzing van een milieubelastende activiteit ook omvat een andere milieubelastende activiteit op dezelfde locatie die dat exploiteren functioneel ondersteunt.

57 Mede gezien de uitleg door de wetgever zoals opgenomen in de memorie van toelichting, *Kamerstukken II 2017/18*, 34986, 3, p. 75-77 en 199-200.

58 Zie hierover ook: T.R. Bleeker, Bestuurdersaansprakelijkheid in het milieurecht. De leidinggevende functionaris als overtreder van milieunormen (2018), preadvies Jonge VAR, online versie, p. 29. Te raadplegen via: <https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2018/11/Conceptpadvies-Jonge-VAR-Bleeker-20181101.pdf>.

59 *Kamerstukken II 2017/18*, 34986, 3, p. 75.

60 Op grond van artikel 5.7, eerste lid Ow.

61 *Kamerstukken II 2017/18*, 34986, 3, p. 75.

62 *Kamerstukken II 2017/18*, 34986, 3, p. 200.

having, omdat voor hem niet duidelijk is welke (rechts)persoon voor welk onderdeel verantwoordelijk is. Daarnaast leidt dat ook tot een slechter vestigingsklimaat. Voor zover ons bekend blijkt uit de praktijk dat ondernemingen die zich willen vestigen ook aan de voorkant willen weten hoe het zit met verantwoordelijkheidsverdeling. Ondanks eventuele private afspraken kunnen zij, zoals blijkt uit de toelichting op artikel 5.37 Ow⁶³, wel worden aangeschreven voor een overtreding van een andere (rechts)persoon. Er bestaat dan weliswaar een privaatrechtelijke verhaalsmogelijkheid, dit is voor bedrijven echter geen wenselijke situatie.

“Werkbaar onderscheid”

Om tot verdeling van publiekrechtelijke verantwoordelijkheden te kunnen komen moet er wel sprake zijn van een ‘helder en werkbaar onderscheid’. De memorie van toelichting bij de Invoeringswet Ow beschrijft dit als volgt:

“Verder geldt dat er alleen toepassing aan [de verdeling van publiekrechtelijke verantwoordelijkheden, toevoeging dzz] kan worden gegeven voor zover een voor de naleving en handhaving helder en werkbaar onderscheid gemaakt kan worden tussen de verschillende onderdelen van de installatie die bij de verschillende deelvergunninghouders voor de installatie belegd zijn. De vraag of die verschillende onderdelen te onderscheiden zijn, moet worden beantwoord in het licht van de materiële, inhoudelijke beoordelingsregels voor de activiteit. Het gaat er dus om of in het licht van die beoordelingsregels en de in verband daarmee noodzakelijke vergunningvoorschriften, met de verdeling van verantwoordelijkheden tot een goed naleefbare en handhaafbare vergunning kan worden gekomen.”⁶⁴

Bij een omgevingsvergunning voor meerdere MBA's, die elkaar niet noodzakelijkerwijs ondersteunen en onder toepassing van artikel 5.7 Ow, zal dat relatief makkelijk zijn, omdat per activiteit kan worden gekeken. Art. 4 lid 3 RIE is juist voor dit soort installaties geschreven. In geval van een IPPC-installatie met MBA's op dezelfde locatie die de exploitatie functioneel ondersteunen kan dat lastiger worden, omdat het vaak moeilijk is een duidelijke grens aan te geven waar de ene installatie stopt en de andere begint.

Je zou je overigens kunnen afvragen waarom artikel 5.37a Ow als uitzondering op de hoofdregel moet worden gezien. Vooral nu artikel 5.37a Ow een algemeen toepassingsbereik heeft (zie onder Toepassingsbereik), had de regering er ook voor kunnen kiezen om artikel 5.37a Ow als hoofdregel te gebruiken. Wie kan er immers tegen de verdeling van verantwoordelijkheden zijn. Gezamenlijke verantwoordelijkheid had dan de uitzondering op de hoofdregel kunnen zijn in het geval over verantwoordelijkheidsverdeling in de vergunning niets is geregeld. Het lijkt logisch dat de verdeling van verantwoordelijkheden, daar waar meerdere MBA's met

meerdere exploitanten in één omgevingsvergunning worden gereguleerd, standaard gebruik zal zijn. We geven de regering mee hier nog eens kritisch naar te kijken. Vooral als er van de toepassing van artikel 5.37a Ow geen gevallen worden uitgezonderd.

Toepassingsbereik

Als gezegd, is artikel 5.37a Ow algemeen geformuleerd. Niettemin bevat het eerste lid de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur uitzonderingen aan te wijzen. Die uitzonderingen zullen worden opgenomen in het Omgevingsbesluit. In het Omgevingsbesluit zoals gepubliceerd in het Staatsblad is daarvan nog geen sprake.⁶⁵ Mocht een uitzondering opgenomen worden dan zou dat gebeuren via het Invoeringsbesluit. De regering had daarbij alleen de MBA ‘het exploiteren van een Seveso-inrichting’⁶⁶ als mogelijke uitzondering voor ogen.⁶⁷

Uit het Invoeringsbesluit blijkt dat de regering niet meer voornemens is een uitzondering voor wat betreft de Seveso-inrichting op te nemen. In de nota van toelichting⁶⁸ op het Invoeringsbesluit wordt daarover het volgende vermeld:

“Tijdens de voorbereiding van dit besluit is bezien of het exploiteren van een Seveso-inrichting in het Omgevingsbesluit zou moeten worden aangewezen als geval waarvoor de verdelingsmogelijkheid van artikel 5.37a niet is toegelaten. Besloten is om dat niet te doen. Belangrijke overweging daarbij is dat de verdeling van verantwoordelijkheden op grond van artikel 5.37a uitsluitend betrekking heeft op vergunningvoorschriften en daarmee niet gaat over de algemene regels die ter uitvoering van de Seveso-richtlijn zijn opgenomen in paragraaf 4.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving. [...] Het is dan ook niet toegestaan om een verdeling van verantwoordelijkheden door te voeren voor bijvoorbeeld de naleving van de regels die in paragraaf 4.2 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn gesteld over het preventiebeleid, veiligheidsbeheersysteem, veiligheidsrapport en intern noodplan.”

Het voornemen van de regering om de Seveso-inrichting niet uit te zonderen van de mogelijkheid om via de omgevingsvergunning verantwoordelijkheid te verdelen kunnen we enkel onderschrijven. Zoals hiervoor reeds vermeld bemoeilijkt een dergelijke praktijk de handhaafbaarheid van de omgevingsvergunning en zal het het vestigingsklimaat niet ten goede komen. Daarbij hebben wij het vermoeden dat nu juist de bedrijven die hebben verzocht om opname van artikel 5.37a Ow veelal Seveso-inrichtingen zullen zijn. Artikel 4 lid 3 RIE is juist voor dit soort installaties geschreven.

63 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 198.

64 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 76.

65 Stb. 2018, 290.

66 Artikel 3.50 e.v. Bal.

67 Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3, p. 77.

68 Nota van Toelichting Consultatieversie Invoeringsbesluit (deel 6), p. 95.

3.2.3 Normadressaat in het Bal

Naast de Ow bevat ook het Bal een artikel over de normadressaat. Artikel 2.10 Bal bepaalt:

“Aan de afdelingen 2.6 en 2.7 en de hoofdstukken 3 tot en met 5 wordt voldaan door degene die de activiteit verricht. Diegene draagt zorg voor de naleving van de regels over de activiteit.”

Dit artikel bevat een soortgelijke bepaling voor de MBA's die worden geregeld met algemene regels, als artikel 5.37 Ow voor de MBA's die worden geregeld via een omgevingsvergunning. Degene die de activiteiten verricht, moet voldoen aan de regels van het Bal, en ervoor zorgen dat de mensen of bedrijven die voor haar of hem werkzaamheden verrichten zich aan de regels over de activiteit houden.⁶⁹

Artikel 5.37 Ow betreft dus de normadressaat voor de vergunningvoorschriften en artikel 2.10 Bal betreft de normadressaat voor de algemene regels. Blijkens de toelichting zal degene die de activiteit verricht (economische) zeggenschap over die activiteit hebben.⁷⁰ Ten aanzien van de algemene regels bestaat er geen mogelijkheid van toedeling van verantwoordelijkheden, zoals artikel 5.37a Ow die kent. Daarop zijn we hierboven onder Toepassingsbereik al ingegaan.

4. Hoe verloopt de regulering van milieuaspecten die voortaan via het omgevingsplan worden gereguleerd in het bijzonder gelet op het object van regulering?

4.1 Inleiding

Onder de Ow zal een deel van de regulering van het milieu, zoals geluid, trilling, lucht, externe veiligheid via het Omgevingsplan plaatsvinden. In deze paragraaf wordt op basis van de instructieregels nagegaan hoe die zal verlopen ingeval er verschillende activiteiten in elkaars nabijheid worden verricht. Geldt de norm in dat geval voor die activiteiten gezamenlijk, of voor de activiteiten afzonderlijk? Is het daarbij bijvoorbeeld mogelijk om de trillinghinder van het ene bedrijf omlaag te brengen, zodat er ruimte bestaat voor een ander bedrijf om meer trilling te produceren?

4.2 MBA en omgevingsplan

Belangrijk in de Ow is het uitgangspunt 'decentraal, tenzij' dat is neergelegd in artikel 2.3 Ow. De wetgever gaat ervan uit dat de bestuursorganen van de gemeente de taken en bevoegdheden binnen de context van de Ow uitvoeren, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. In het Bal worden ten aanzien van 'MBA's' algemene regels gesteld en wordt bepaald voor welke MBA's een vergunningplicht geldt (artikel 4.3 Ow en artikel 5.1 Ow). Als een MBA niet als zodanig in het Bal is aangewezen, dan kunnen daarvoor door het Rijk geen algemene rijksregels en vergunningplichten worden

gesteld (niet-aangewezen MBA of ook wel 'andere activiteiten').⁷¹ De activiteiten kunnen dan wel via het omgevingsplan worden gereguleerd. Hetzelfde geldt voor aspecten en onderwerpen van een MBA die niet door het Bal worden gereguleerd en onderwerpen die wel in Bal zijn gereguleerd maar waarvan bij omgevingsplan mag worden afgeweken (soepeler of strenger), hetgeen voor de meeste bepalingen in het Bal geldt.⁷²

4.3 Instructieregels Bkl; in het bijzonder ingeval er verschillende activiteiten in elkaars nabijheid worden verricht

Het Bkl is gericht tot de bevoegde instanties en geldt zodoende niet rechtstreeks voor de burgers en bedrijven. Het Bkl bevat onder meer instructieregels voor het bevoegd gezag voor de inhoud van het omgevingsplan, zoals instructieregels over de bescherming van de gezondheid en van het milieu in paragraaf 5.1.4. Die paragraaf bevat instructieregels over: kwaliteit van de buitenlucht (5.1.4.1), geluid en trillingen (5.1.4.2) en geur (5.1.4.5). Die instructieregels strekken ertoe dat de toedeling van functies vanuit het oogpunt van gezondheid en het milieu zo wordt ingevuld dat een aanvaardbaar niveau van bescherming van woningen en andere gevoelige gebouwen of locaties wordt bewerkstelligd. De instructieregels bepalen dat gemeenten rekening houden met geluid, trilling en geur van activiteiten.⁷³ Blijkens de toelichting is de verplichting vooral relevant voor de toedeling van functies.⁷⁴ Voorts moeten de gemeenten hun omgevingsplan zo inrichten dat de woon- en leefkwaliteit aanvaardbaar is wat betreft geluid, trillingen en geur.⁷⁵ Het Bkl bevat daartoe enkele instructies. Blijkens de toelichting kan de omgevingsplanwetgever soepeler of strengere normen stellen dan de standaardwaarden voor immisiesnormen die het Bkl bevat.⁷⁶ Hierna wordt uiteengezet in hoeverre er bij de instructieregels is voorzien in het feit dat activiteiten in elkaars nabijheid worden verricht en of de norm geldt voor de activiteiten gezamenlijk of voor de activiteiten afzonderlijk.

4.3.1 Externe veiligheid

In een omgevingsplan kan een risicogebied externe veiligheid worden aangewezen. Binnen dat risicogebied gelden de instructieregels rondom plaatsgebonden risico (PR)⁷⁷ en groepsrisico (GR)⁷⁸ niet.⁷⁹ In zoverre hoeven de activiteiten binnen dat risico gebied niet "tegen elkaar" te worden beschermd, behalve als het gaat om beperkt kwetsbare objecten (zie hierna). Aandachtsgebieden gelden wel. Een

69 Nota van toelichting Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 766.

70 Nota van toelichting Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 503-505.

71 *Stb.* 2018, 293, p. 500.

72 Dat leiden wij overigens niet letterlijk af uit de Ow, het Bal of het Bkl zelf, maar uit het beginsel 'decentraal, tenzij' en uit de Nota van toelichting *Stb.* 2018, 293, p. 500 en *Kamerstukken II 2013/14*, 33962, 3, p. 466.

73 Artikel 5.59 lid 1 Bkl (geluid), artikel 5.83 lid 1 Bkl (trilling) en artikel 5.92 lid 1 Bkl (geur). *Stb.* 2018, 292, p. 712-714.

74 *Stb.* 2018, 292, p. 713.

75 Artikel 5.59 lid 2 Bkl (geluid), artikel 5.83 lid 2 Bkl (trilling) en artikel 5.92 lid 2 Bkl (geur).

76 *Stb.* 2018, 292, p. 318.

77 Artikel 5.7 Bkl en artikel 5.11 Bkl.

78 Artikel 5.15 Bkl.

79 Artikel 5.16 lid 5 Bkl.

risicogebied externe veiligheid is de locatie die in een omgevingsplan kan worden aangewezen, als binnen het gebied activiteiten als bedoeld in bijlage VII, onder E, onder 3 tot en met 5.2, 6 tot en met 9 en 11 tot en met 13, worden toegelaten.⁸⁰ In die bijlage zijn onder meer Seveso-inrichtingen genoemd. In een omgevingsplan wordt de geometrische begrenzing vastgelegd van een risicogebied externe veiligheid. Daaraan worden verder geen voorwaarden gesteld. Mocht het zo zijn dat er op de locatie ook activiteiten zijn toegelaten die niet zijn genoemd in bijlage VII, onder E, onder 3 tot en met 5.2, 6 tot en met 9 en 11 tot en met 13, dan zouden ook die activiteiten binnen de geometrische begrenzing mogen vallen. Wij zien althans geen reden waarom dat niet zou zijn toegestaan anders dan dat beperkt kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare locaties uitsluitend kunnen worden toegelaten als die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit al toegestaan zijn op het tijdstip van het aanwijzen van het gebied of worden toegelaten omdat zij naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk zijn voor het gebied of voor een binnen het gebied toegelaten activiteit (artikel 5.17). Zeer kwetsbare gebouwen worden niet toegelaten (artikel 5.17 Bkl). Voor de volledigheid zij opgemerkt dat ook zonder een risicogebied de regels voor het PR niet voor gebouwen gelden die een functionele binding met een Seveso-inrichting hebben.

4.3.2 Trilling, geluid en geur

De instructieregels voor trilling, geluid en geur gelden voor 'activiteiten, anders dan het wonen'. Op verzoek van het IPO is de term 'bedrijfsmatige activiteiten' die in een eerdere versie van het Bkl werd gebruikt, geschrapt.⁸¹ De begrenzing van de aangewezen MBA werkt ten aanzien van trilling, geluid en geur ook door naar het omgevingsplan voor zover het een aanvaardbaar niveau betreft. De norm geldt ten aanzien van de activiteit, anders dan wonen. Voor geluid, trilling en geur is bepaald dat als één activiteit wordt beschouwd "een activiteit waarop de hoofdstukken 2 tot en met 5 van het Besluit activiteiten leefomgeving van toepassing zijn". Ons is niet duidelijk dat als er een grote MBA is, zoals een Seveso-MBA of de begrenzingen van de kleinere MBA's dan nog relevant zijn. Wij verwachten dat dat niet het geval is, aangezien zij zich allen binnen de locatie van de grote MBA bevinden. Als het niet om een aangewezen MBA gaat ('andere activiteiten'), dan kunnen meerdere activiteiten die worden verricht "op dezelfde locatie" (onmiddellijke nabijheid)⁸² worden aangemerkt als één activiteit als "zij rechtstreeks met elkaar samenhangen en met elkaar in technisch verband staan, of elkaar functioneel ondersteunen".⁸³ Bij de normering van trilling, geluid en geur geldt de norm voor activiteiten die als een MBA zijn aangewezen. Meerdere aangewezen MBA's kunnen dus niet als één activiteit worden aangemerkt. Dat betekent dat als activiteiten niet één MBA vormen en daarvoor één omgevingsvergunning wordt

aangevraagd op grond van artikel 5.7 Ow, zij in het kader van het omgevingsplan niet als één activiteit kwalificeren.

Als een omgevingsplan waarden bevat over het geluid, trilling of geur door een activiteit, bepaalt het omgevingsplan dat die waarden niet van toepassing zijn op het geluid, trilling of geur door die activiteit op een geluidgevoelig gebouw dat een functionele binding heeft met die activiteit.⁸⁴

Voor de volledigheid zij opgemerkt dat de teksten van de aanvullingswet en met name het aanvullingsbesluit geluid moeten worden afgewacht om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop geluid wordt gereguleerd in het kader van de Ow.⁸⁵

4.3.3 Lucht

Ten aanzien van de luchtkwaliteit geldt de normering in wegtunnels, auto(snel)wegen voor zover het betreft stikstofdioxide en PM₁₀ en activiteiten en werken die bijdragen aan de stikstofdioxide en PM₁₀ in aandachtsgebieden.⁸⁶ Deze activiteiten worden zodoende individueel genormeerd.

In dit verband is relevant te wijzen op het feit dat de mogelijkheid die thans bestaat om gebruik te maken van een bubbel,⁸⁷ ook mogelijk blijft in het kader van de Ow. Ingevolge de RIE wordt per installatie een vergunning verleend (artikel 4 lid 3). Het kan daarbij mogelijk zijn dat er meerdere exploitanten gezamenlijk één installatie exploiteren. Artikel 8.31 Bkl bevat de implementatie van artikel 14 lid 2, en deels artikel 15 lid 2 RIE. Dit artikel gaat over het toepassen van gelijkwaardige parameters of gelijkwaardige technische maatregelen ter vervanging of aanvulling van emissiegrenswaarden.⁸⁸ Als de parameters of technische maatregelen in de plaats komen van emissiegrenswaarden, geldt als de voorwaarde dat zij een gelijkwaardig niveau van milieubescherming garanderen. Dit wordt in de praktijk wel aangeduid als de bubbel. Deze regeling is relevant voor zowel IPPC-installaties als andere vergunningplichtige MBA's. Bedrijven hebben zodoende vrijheid om de middelen te bepalen om te zorgen dat de emissiegrenswaarden niet worden overschreden.⁸⁹

Op basis van vorenstaande is de conclusie dat voor geluid, trilling, geur, en lucht bedrijven er gezamenlijk voor kunnen zorgen dat een norm niet wordt overschreden als zij één MBA vormen. Onzes inziens is het bijvoorbeeld mogelijk om de trillinghinder van het ene bedrijf dat binnen de MBA valt omlaag te brengen, zodat er ruimte bestaat voor een ander bedrijf binnen dezelfde MBA om meer trilling te produceren. Dat kan niet als er één omgevingsvergunning wordt verleend ex artikel 5.7 Ow. Ten aanzien van externe veilig-

80 Artikel 5.16 lid 2 Bkl.

81 Stb. 2018, 292, p. 531.

82 Stb. 2018, 292, p. 712.

83 Artikel 5.58 Bkl (geluid), artikel 5.82 Bkl (trilling).

84 Artikel 5.61 Bkl en artikel 5.84 Bkl. Stb. 2018, 292, p. 317-318.

85 Zo is momenteel nog niks bekend over de regulering bij gezoneerde industrieterreinen.

86 Die zijn genoemd in de bijlagen XIII, onder A en XIII onder B van het Bkl.

87 Artikel 5.6 Bor en de toelichting daarop Stb. 2012, 552, p. 49 en 66.

88 Dit artikel vormt daarmee een afwijking van artikel 8.26 Bkl en artikel 8.27 Bkl.

89 Stb. 2018, 292, p. 834.

heid kan een risicoveiligheidsgebied worden aangewezen, bijvoorbeeld rondom een of meer MBA's, zodat het PR en GR daarbinnen niet van toepassing zijn en de MBA's niet tegen elkaar hoeven te worden beschermd.

5. Conclusies en aanbevelingen

Onder de Ow is de inrichting niet meer het aangrijpingspunt voor de regulering, maar de MBA. Activiteiten die in elkaars nabijheid worden verricht moeten daarbij via één omgevingsvergunning voor milieu worden gereguleerd als zij één MBA vormen en kunnen via één vergunning worden verricht als voor die activiteiten één vergunning wordt aangevraagd en verleend op grond van artikel 5.7 Ow. Ondanks het feit dat het doel van de wetgever is dat de regelgeving eenvoudiger wordt, verwachten wij dat er met name bij de wat meer omvangrijke bedrijven/activiteiten vragen rijzen bij de uitleg van de (reikwijdte van de) MBA. In dat verband ondersteunen wij de in het (concept) Invoeringsbesluit voorgestelde wijziging van het begrip Seveso-inrichting waarbij meer wordt aangesloten bij het Europese begrip uit de Seveso-richtlijn, door op te nemen dat het moet gaan om een door de exploitant beheerd gebied. Bedrijven krijgen daardoor iets meer invloed op de reikwijdte van de Seveso-inrichting. Voorts behoeft de term 'locatie' die mede de omvang van de MBA en de vergunning bepaalt nadere toelichting.

Wat betreft de normadressaat stelt de wetgever in de toelichting dat als een activiteit door meerdere rechtspersonen worden verricht zij gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor het naleven van de vergunning (artikel 5.37 Ow). Een uitzondering op deze hoofdregel is dat in de vergunning de verantwoordelijkheden kunnen worden toebedeeld aan de 'deelvergunninghouders' (artikel 5.37a Ow). Ons advies is om de toelichting op artikel 5.37 Ow aan te passen door niet meer te stellen dat sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid ingeval de uitzondering (artikel 5.37a Ow) onverhoopt niet in de Ow wordt opgenomen, of als de betekenis daarvan voor de praktijk wordt uitgehold doordat bij AMvB deze uitzondering voor bepaalde bedrijven wordt uitgesloten. Voor de algemene regels is er geen mogelijkheid om verantwoordelijkheden toe te delen.

In een omgevingsplan kan een risicogebied externe veiligheid worden aangewezen. Binnen dat risicogebied gelden de instructieregels rondom plaatsgebonden risico (PR) en groepsrisico (GR) niet. In zoverre hoeven de activiteiten binnen dat risico gebied niet "tegen elkaar" te worden beschermd, behalve als het gaat om beperkt kwetsbare objecten.

Voor geluid, trilling, geur en lucht kunnen bedrijven in bepaalde gevallen er gezamenlijk voor zorgen dat een norm niet wordt overschreden. Voor de aspecten geluid, trilling en geur geldt de norm in het omgevingsplan voor activiteiten die één MBA vormen. Ten aanzien van lucht is relevant dat de bubbel benadering zoals deze thans is neergelegd in

artikel 5.6 Bor mogelijk blijft onder Ow (artikel 8.31 Bkl). Activiteiten die niet één MBA vormen maar waarvoor wel één omgevingsvergunning wordt aangevraagd op grond van artikel 5.7 Ow, kwalificeren niet als één activiteit in de zin van het omgevingsplan.