

VMR Praktijkgeluiden: van inrichting naar MBA

Verslag van een VMR-bijeenkomst

M en R 2022/59

Op 11 mei 2022 vond de bijeenkomst 'VMR Praktijkgeluiden: van inrichting naar milieubelastende activiteit (MBA)' plaats. Vier deskundigen op dit gebied gaven vanuit verschillende invalshoeken een presentatie over dit onderwerp. Zo werd er ingegaan op de verandering in wettelijke systematiek, het algemene overgangsrecht en de uitdagingen in de praktijk op dit gebied bij de implementatie van de nieuwe Omgevingswet.

Sandra Anzion² introduceerde de systematiek van de Omgevingswet met MBA's als aanknopingspunt voor regulering. Deze systematiek werd vergeleken met de huidige wettelijke systematiek. Waar de Omgevingswet met name zal focussen op algemene regels voor activiteiten, zijn de milieuregels onder het huidige recht (bijvoorbeeld in het Activiteitenbesluit, de Wet milieubeheer en de Wabo) met name gericht op inrichtingen. Kort gezegd kent de wettelijke definitie van een inrichting drie criteria: de inrichting moet bedrijfsmatig zijn en op één locatie, voor een langere periode worden verricht. Meerdere activiteiten kunnen worden gekwalificeerd als één inrichting, indien zij voldoende technische, functionele en/of organisatorische bindingen hebben en in elkaars nabijheid worden verricht.

In de begrippenlijst van de Omgevingswet wordt de MBA omschreven als een activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Hiermee geeft de Omgevingswet dus een definitie van het begrip MBA, die veel breder is dan het inrichtingenbegrip. Voor de MBA's wordt onderscheid gemaakt in MBA's die in het Bal zijn aangewezen en andere MBA's. De algemene rijksregels in het Bal zijn alleen van toepassing op MBA's die in hoofdstuk 3 van het Bal zijn aangewezen. Voor MBA's die wel zijn aangewezen in het Bal is het voor een decentrale overheid mogelijk maatwerkregels vast te stellen indien het Bal niet specifiek bepaalt dat dit niet mogelijk is. Gemeenten dienen in ieder geval eisen met betrekking tot lokale milieuthema's (bijvoorbeeld geluid of geur) op te nemen in het omgevingsplan. Hiervoor zijn in het Bal enkel eisen met betrekking tot de best beschikbare technieken opgenomen.

Functioneel ondersteunende activiteiten die op dezelfde locatie als een kernactiviteit plaatsvinden kunnen onderdeel uitmaken van in het Bal aangewezen MBA's. In dit functioneel ondersteunen komt nog altijd een zekere mate van technische binding terug. Wel stelt de wetgever dat het naast technische ondersteuning van de kernactiviteit, ook

facilitaire voorzieningen kan betreffen.³ De organisatorische binding zoals die in het begrip inrichting wordt gehanteerd, is hierbij niet meer relevant en is door de wetgever niet meer opgenomen.

Door de verandering in aanknopingspunt voor regulering kan wat voorheen als één inrichting bestempeld kon worden, onder de Omgevingswet uit meerdere MBA's bestaan. Dit betekent dat er meerdere regelingen van toepassing kunnen zijn, waar dit er voorheen maar één was. Ook kan de vergunningplicht beperkt zijn tot een deel van een voorafmalige inrichting.

Valérie van 't Lam⁴ ging tijdens haar presentatie in op de verhouding tussen algemene rijksregels voor MBA's op grond van het Bal en de lokale regels voor MBA's in het omgevingsplan. Ook gaf haar presentatie een goed overzicht van het overgangsrecht met betrekking tot MBA's.

De aanwijzing van MBA's, bepaling of deze MBA's vergunningplichtig zijn en de verwijzing naar de direct werkende regels voor MBA's⁵ vinden plaats in hoofdstuk 3 van het Bal. Valérie van 't Lam bestempelde deze systematiek in haar presentatie als een verbetering ten opzichte van het huidige vaak ingewikkelde Activiteitenbesluit. Paragraaf 3.2 van het Bal wijst MBA's aan die bedrijfstakken overstijgen, afdeling 3.3 wijst complexe bedrijven (zoals bepaalde IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen) aan als MBA en in afdeling 3.4 tot en met 3.11 worden MBA's aangewezen die een bedrijfstak karakteriseren. Dit alles werd tijdens de presentatie toegelicht aan de hand van casuïstische voorbeelden. Hierbij werden alle stappen die moeten worden doorlopen bij de aanwijzing en regulering van de MBA doorlopen.

Verder werd ingegaan op het overgangsrecht. Onder de Omgevingswet zullen bepaalde regels die nu nog gelden op rijksniveau verschuiven naar het omgevingsplan. Omdat er bij het in werking treden van de Omgevingswet nog geen omgevingsplannen zijn, heeft de wetgever hierin voorzien en blijft een aantal regels onder andere uit het Activiteitenbesluit van toepassing als onderdeel van het 'omgevingsplan van rechtswege'. Dit 'cadeau' aan het omgevingsplan is de "bruidsschat" die is neergelegd in hoofdstuk 7 van het Invoeringsbesluit Omgevingswet.

Voor vergunningen en maatwerkvoorschriften die onder huidig recht zijn ontstaan, geldt na inwerkingtreding van de Omgevingswet het volgende:

¹ Pelle van den Heuvel is masterstudent aan de Universiteit Utrecht.

² Sandra Anzion is senior juridisch adviseur bij Anzion juridisch advies.

³ Zie Nota van Toelichting Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 616.

⁴ Valérie van 't Lam is advocaat bij Stibbe.

⁵ Die gegeven zijn in hoofdstuk 4 en 5 van het Bal.

- Maatwerkvoorschriften zullen blijven gelden als maatwerkvoorschriften onder de Omgevingswet op grond van het Bal of het omgevingsplan, mits voor het onderwerp in kwestie maatwerk op grond van het Bal of op grond van het omgevingsplan nog steeds mogelijk is.
- Indien een vergunningvoorschrift ziet op een onderwerp/aspect onder de Omgevingswet dat enkel gereguleerd wordt door algemene regels of het omgevingsplan, zal het vergunningvoorschrift na inwerkingtreding van de Omgevingswet gelden als maatwerkvoorschrift op grond van het Bal of het omgevingsplan. Ook hiervoor is wel vereist dat het stellen van maatwerkvoorschriften voor het desbetreffende onderwerp/aspect op grond van het Bal of het omgevingsplan mogelijk is.
- Indien er een vergunning is verleend en onder de Omgevingswet ook een vergunningplicht geldt, blijven deze voorschriften als vergunningvoorschrift in stand.

Dit maakt dat het belangrijk is om de systematiek van het Bal en het omgevingsplan goed te begrijpen om te kunnen weten hoe het overgangsrecht werkt.

Corine Eringfeld⁶ bood een overzicht van de gevolgen van de verandering in aanknopingspunt voor regulering waartegen de omgevingsdienst is aangelopen. Hierbij werd met name ingegaan op de gevolgen voor de vergunningverlening.

Voor de omgevingsdiensten is het van belang om scherp te krijgen welke MBA's zich bevinden op een bepaalde locatie. Hierbij is uiteraard van belang wat tot 'deze locatie' beschouwd kan worden. Daarnaast dient er te worden gekeken naar het bevoegde gezag en de vergunning-, meld- en informatieplicht per activiteit. Hierbij is uiteraard van belang of deze plichten gereguleerd zijn in het Bal en/of in het omgevingsplan.

Zoals benoemd geldt onder huidig recht in de Wabo de inrichting als aanknopingspunt voor regulering. Dit betekent dat er onder huidig recht in de regel voor één bedrijf één vergunning moet worden gegeven en regels uit het activiteitenbesluit en maatwerkvoorschriften ook voor het hele bedrijf, de inrichting gelden. Onder de Omgevingswet gelden vergunningen en eisen voor de MBA. Voor veel bedrijven die nu één inrichting zijn geldt dat ze onder de Omgevingswet uit meerdere MBA's bestaan.

Onder de Omgevingswet zal gekeken moeten worden welke te reguleren MBA's er op de locatie (die voorheen als één inrichting werd aangemerkt) worden verricht. Dit is van belang voor de vraag of deze MBA's door middel van vergunningen, algemene of lokale regels gereguleerd moeten worden. Hiervoor zijn hoofdstuk 3 van het Bal en het omgevingsplan van belang.

Indien sprake is van een vergunningplicht op grond van het Bal en er is geen sprake van een complex bedrijf, zal vaak sprake zijn van een mix van vergunningvoorschriften en maatwerkvoorschriften. Daarnaast kan er sprake zijn van algemene regels uit het Bal of het omgevingsplan. Dit werd toegelicht aan de hand van een aantal voorbeelden.

De vraag werd opgeworpen hoe je onder de Omgevingswet voor de niet-complexe bedrijven de verschillende voorschriften (de vergunning- of maatwerkvoorschriften op grond van het Bal, de vergunning- of maatwerkvoorschriften op grond van het omgevingsplan) gaat groeperen voor de verschillende milieubelastende activiteiten. Het omgevingsplan van rechtswege schrijft in elk geval voor dat bij de geluidtoets meerdere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die rechtstreeks met elkaar samenhangen en met elkaar in technisch verband staan, of elkaar functioneel ondersteunen, als één activiteit worden beschouwd.⁷

Waldo Kaiser⁸ gaf een overzicht van de verhouding tussen rijksregels en het omgevingsplan. Ook werd er ingegaan op het installatie-begrip en de term 'locatie'.

Over het algemeen zijn met betrekking tot MBA's in het Bal met name het treffen van passende preventieve maatregelen en het gebruiken van de beste beschikbare technieken gewaarborgd. In het omgevingsplan wordt met betrekking tot MBA's in principe enkel het tegengaan van significante verontreiniging gerealiseerd.

In het omgevingsplan kunnen daarnaast vrij regels gesteld worden die betrekking hebben op een activiteit waarvoor de regulering niet noodzakelijk is voor het bereiken van nationale doelstellingen. Al met al kunnen er verschillende categorieën van groepen activiteiten worden onderscheiden.

Zo zijn er bedrijfstakken die niet als MBA worden aangegeven in het Bal. Dit betreft een brede groep van onder andere kantoren, winkels en scholen. Deze bedrijfstakken worden of kunnen volledig worden gereguleerd in het omgevingsplan. Verder zijn er de eerdergenoemde bedrijfstak overstijgende MBA's, complexe bedrijven en MBA's die een bedrijfstak karakteriseren. Deze categorieën van activiteiten zullen doorgaans deels in de rijksregels (Bal) en deels in het omgevingsplan worden gereguleerd. Het is dus van groot belang om per categorie MBA's te beoordelen wat de verhouding is tussen de rijksregels en de regels in het omgevingsplan die betrekking hebben op de MBA in kwestie.

Tot slot was er de mogelijkheid voor het publiek om praktijkvragen te stellen aan een uit deskundigen bestaand panel. Er kwamen onder andere vragen aan bod over de

⁶ Corine Eringfeld is jurist bij omgevingsdienst Flevoland, Gooi en Vechtstreek.

⁷ Dit kan ook gaan om meerdere kernactiviteiten op dezelfde locatie die rechtstreeks met elkaar samenhangen en met elkaar in technisch verband staan.

⁸ Waldo Kaiser is werkzaam bij Rijkswaterstaat en Informatiepunt Leefomgeving.

afbakening van kernactiviteiten en het toevoegen van functioneel ondersteunende activiteiten. Ook werd er opnieuw ingegaan op de verhouding tussen rijksregels en de regels in het omgevingsplan. Hier werd opnieuw opgemerkt dat de regels voor MBA's in het omgevingsplan in beginsel locatiegebonden zullen zijn en de rijksregels voor MBA's in het Bal niet.

De presentaties en meer informatie over de bijeenkomst kunt u vinden op:
www.milieurecht.nl/vmr-praktijkgeluiden-van-inrichting-naar-MBA.