

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

– Mr. dr. V.M.Y. van 't Lam en mr. J.R. van Angeren¹

1. Inleiding

In dit artikel bespreken wij de gevolgen voor de praktijk van de overstap van het begrip inrichting naar de 'milieubelastende activiteit' als aangrijpingspunt voor de regulering betreffende milieufactiviteiten. Voorts gaan wij na wat de verhouding is tussen de milieubelastende activiteit en het omgevingsplan, mede gelet op het feit dat ook het omgevingsplan regels stelt voor milieubelastende activiteiten. De volgende deelvragen komen zodoende aan de orde:

- Wat wordt onder een milieubelastende activiteit verstaan? Kunnen ook meerdere activiteiten daaronder vallen (paragraaf 3)?
- Wat is de verhouding tussen de milieubelastende activiteit en het omgevingsplan (paragraaf 4)?

2. Huidig systeem

2.1 Inleiding

Om vast te kunnen stellen wat er voor de praktijk zal wijzigen, is het goed te weten hoe het huidige aangrijpingspunt van milieubelastende activiteiten werkt in de praktijk. Daarom wordt dat eerst kort beschreven.

2.2 Normering door middel van algemene regels en/of omgevingsvergunning voor milieu: drie stappen

Bij discussies over het nieuwe aangrijpingspunt van milieubelastende activiteiten hebben wij gemerkt dat het van belang is om de volgende drie stappen helder op het netvlies te hebben.

1. De desbetreffende activiteit kwalificeert als een inrichting in de zin van artikel 1.1, lid 1 van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Kort samengevat, is dit het geval als de activiteit:
 - a. gedurende een zekere periode, ongeveer zes maanden, of met enige regelmaat
 - b. op steeds dezelfde locatie

¹ Valerie van 't Lam en Jan Reinier van Angeren zijn advocaat bij Stibbe in Amsterdam.

- c. bedrijfsmatig, of in een omvang als ware deze bedrijfsmatig, wordt verricht.

Dit betekent dat kortdurende activiteiten die niet met enige regelmaat plaatsvinden, mobiele activiteiten en activiteiten die niet in een bedrijfsmatige omvang worden verricht geen inrichting zijn. Die activiteiten worden zodoende niet via een omgevingsvergunning voor milieu of via het Activiteitenbesluit gereguleerd. Wel kunnen die activiteiten op een andere wijze, bijvoorbeeld via een APV worden gereguleerd.²

2. De desbetreffende activiteit valt onder een categorieomschrijving van onderdeel B of onderdeel C van bijlage I bij het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor). In onderdeel C van bijlage I van het Bor zijn 29 categorieën opgenomen (artikel 1.1 lid 3 Wabo jo artikel 1.1 lid 3 Wm jo artikel 1.1 lid 4 Wm artikel 1.1 lid 1 Wm jo artikel 2.1 lid 1 Bor).

Als aan deze twee eisen is voldaan, dan valt de activiteit onder de reikwijdte van het Activiteitenbesluit. Regulering via het Activiteitenbesluit is het uitgangspunt van de regulering van milieubelastende activiteiten. Om vast te stellen dat daarnaast - ook of uitsluitend - een omgevingsvergunning voor milieu nodig is, moet aan een derde vereiste zijn voldaan.

3. De inrichting moet als vergunningplichtig zijn aangewezen.³ Daarvan is sprake als:
- het een inrichting betreft waartoe een IPPC-installatie behoort (zie voor een definitie van IPPC-installatie artikel 1.1 lid 1 Wabo), of
 - de inrichting als zodanig is aangewezen in onderdeel B van bijlage I bij het Bor. Dit is onder andere het geval indien voor de inrichting een m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht geldt, het Besluit externe veiligheid inrichtingen of het Besluit risico's zware ongevallen 2015 op de inrichting van toepassing is, of
 - de inrichting als vergunningplichtig is aangewezen in onderdeel C van bijlage I bij het Bor.

2.3 Alle nadelige gevolgen van de gehele inrichting worden beoordeeld

Al hetgeen tot de inrichting behoort, wordt gereguleerd. Doorgaans wordt de inrichting gevormd door een samenstel van activiteiten. Alle nadelige gevolgen van de inrichting worden beoordeeld, ook nadelige gevolgen van activiteiten binnen de inrichting die op zichzelf bezien niet als inrichting kwalificeren.

² Zie daarover onder andere V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2005, i.h.b. p. 275-284.

³ Art. 2.1 lid 2 Bor.

2.4 Meerdere bedrijven en of activiteiten die één inrichting vormen worden door één vergunning gereguleerd

Meerdere activiteiten of bedrijven worden door middel van één omgevingsvergunning voor milieu gereguleerd als zij in elkaars onmiddellijkheid nabijheid zijn gelegen en als er tussen die activiteiten en/of bedrijven technische, organisatorische of functionele bindingen bestaan (artikel 1.1 lid 4 Wm). Het voordeel daarvan is onder meer dat alle milieugevolgen van die inrichting in zijn totaliteit worden gezien, dat er één bevoegd gezag is voor die vergunning en daarmee dat de overheid doorgaans met één (rechts)persoon per activiteit te maken heeft.⁴

2.5 Onlosmakelijke samenhang

Als één activiteit onder meerdere vergunningencategorieën valt als genoemd in artikel 2.1 lid 1 en artikel 2.2, Wabo dan is ingevolge artikel 1.1 Wabo sprake van een onlosmakelijke activiteit en is de aanvrager verplicht om de aanvraag betrekking te laten hebben op alle van toepassing zijnde categorieën (artikel 2.7 Wabo). Zo is er bijvoorbeeld voor het bouwen van een elektriciteitscentrale sprake van onlosmakelijkheid ten aanzien van de omgevingsvergunning voor milieu en de omgevingsvergunning voor het bouwen. Zodoende moet een aanvraag voor een omgevingsvergunning zien op beide vergunningen. Door de figuur van de onlosmakelijke samenhang wordt in wezen voorkomen dat slechts één van de twee vergunningen wordt verleend als er voor één activiteit twee vergunningen nodig zijn; bijvoorbeeld voor een activiteit waarvoor zowel een omgevingsvergunning voor bouwen als een omgevingsvergunning voor milieu nodig is. De wetgever heeft de onlosmakelijke samenhang bewust losgelaten in de Omgevingswet, omdat er in de praktijk bezwaren waren tegen het vereiste van de onlosmakelijkheid.⁵ Initiatiefnemers kunnen voortaan zelf kiezen voor welk van de benodigde vergunningen zij een vergunning aanvragen (artikel 5.7 Omgevingswet). Wij gaan daarop hierna nader in.

⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 19 maart 1998, *M&R* 1998/83 m.nt Van Gestel (een vergunning voor een bedrijfsverzamelgebouw) en ABRvS 17 oktober 2007, *M&R* 2008/8 m.nt. V.M.Y. van 't Lam. Zie hierover ook: zie o.a. H.J.M. Besselink, H.A.E. Uniken Venema en M. Verbree, 'Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven', *M&R* 1996, p. 39-43; R. Uylenburg, 'De stolpvergunning', *M&R* 1999, p. 264-269; V.M.Y. van 't Lam, V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2005, i.h.b. hoofdstuk 13 en 14.

⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 160-161. Zie hierover: S. Hillegers en T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningenniveau', *M&R* 2014/127, i.h.b. paragraaf 2.1.

3. Omgevingswet: van inrichting naar milieubelastende activiteit

3.1 Twee stappen in plaats van drie stappen voor bepalen omgevingsvergunningplicht

Ingevolge artikel 5.1 van de Omgevingswet is het verboden om daar genoemde 'activiteiten' te verrichten zonder omgevingsvergunning. Voor milieu is dat de 'milieubelastende activiteit' voor zover aangewezen in een amvb (artikel 5.1 lid 2 onder b Omgevingswet). Het begrip 'inrichting' is dus niet meer het aangrijpingspunt van de regulering van milieubelastende activiteiten.⁶ De 'milieubelastende activiteit' is in de Omgevingswet als volgt gedefinieerd in bijlage 1.1 'activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit.'

Deze definitie beantwoordt evenwel niet de vraag of sprake is van een vergunningplicht voor een milieubelastende activiteit (artikel 5.1 lid 2 onder b Omgevingswet) en ook niet de vraag of voor de milieubelastende activiteit algemene regels op Rijksniveau gelden (in plaats van of naast de vereiste omgevingsvergunning). Daarvoor is de aanwijzing in hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) bepalend. De Nota van Toelichting noemt het voorbeeld van het ontwikkelen van foto's dat wel een milieubelastende activiteit is, maar hiervoor zijn geen regels in het Bal opgenomen. Die activiteit is niet terug te vinden in hoofdstuk 3 Bal. De hoofdstukken 2 tot en met 5 zijn daarom niet van toepassing.⁷ De lozingsactiviteiten zijn aangewezen in artikel 3.1.⁸ Op lozingen wordt in deze bijdrage niet specifiek ingegaan. In hoofdstuk 3 van het Bal zijn zowel i) de milieubelastende activiteiten aangewezen die onder de reikwijdte van de algemene regels van het Bal vallen, als ii) activiteiten die vergunningplichtig zijn. Dat hoofdstuk bevat voorts zogenaamde 'richtingaanwijzers' die bepalen, iii) of en zo ja welke delen van het Bal verder van toepassing zijn op een activiteit. In hoofdstuk 2 staan regels die gelden voor alle milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten die onder het Bal vallen.⁹ In het bijzonder is de specifieke zorgplicht (artikel 2.10 Bal) van belang. In de Nota

van Toelichting wordt dit ook wel de 'lagenbenadering' genoemd.¹⁰

In afdeling 3.2 zijn milieubelastende activiteiten aangewezen die bedrijfstakken overstijgen, zoals: grote stookinstallaties, natte koeltorens, afvangen van kooldioxide voor ondergrondse opslag, windturbines, koel- of vriesinstallaties of warmtepompen, bodemenergiesystemen, opslagtanks voor gassen, opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking, zendmasten en zelfstandige afvalwaterzuivering. Afdeling 3.3 tot en met Afdeling 3.11 wijzen milieubelastende activiteiten aan voor specifieke bedrijfstakken, zoals het maken van brandstof en nutssector (3.3), industrie (3.4), afvalbeheer (3.5), agrarische sector (3.6), dienstverlening en zorg (3.7), transport, logistiek en ondersteuning daarvan (3.8), sport en recreatie (3.9), mijnbouw (3.10) en defensie (3.11). Vervolgens bevat hoofdstuk 4 de inhoudelijke regels voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten. Hoofdstuk 5 bevat 'modules', regels over bodem en energie en lucht.

Als wij het goed zien, dan bevat het Bal geen regeling voor de situatie dat een bedrijf meerdere hoofdactiviteiten¹¹ bevat en zodoende onder meerdere paragrafen valt. Naar wij aannemen gelden de paragrafen dan naast elkaar. Wij vragen ons af of het niet verstandiger zou zijn geweest om toch een regeling op te nemen voor die situatie, omdat er in zo'n situatie diverse onduidelijkheden kunnen ontstaan. Wat nu als er twee hoofdactiviteiten zijn (en waarbij er geen sprake is van rechtstreeks samenhang zoals hierna wordt besproken in 3.3.2. en 3.3.3), bijvoorbeeld het raffineren van aardolie en een gasdrukregel en meetstation. Volgens de ene categorie is er sprake is van een vergunningplicht (het raffineren van aardolie, artikel 3.54 en 3.55 Bal) en volgens de andere categorie niet (een gasdrukregel en meetstation artikel 3.67 en artikel 3.68); waar ziet die omgevingsvergunning voor milieu dan op? Uitsluitend op het raffineren van aardolie of ook op het gasdrukregel en meetstation? Wat als nu de algemene regels die volgens de 'richtingaanwijzers' van toepassing zijn, met elkaar in strijd zijn (aannemend dat die situatie zich kan voordoen). En hoe zit het nu als er twee hoofdactiviteiten zijn die meldingsplichtig zijn, maar allebei bij een ander orgaan? Ook die situatie lijkt niet gereguleerd. Gelet op het vorenstaande heeft het onze voorkeur dat er een regeling komt die ziet op de situatie dat er twee of meer hoofdactiviteiten zijn.

⁶ Zie daarover o.a. B.A.J. Haagen en 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&R 2014/123; V.M.Y. (Valérie) van 't Lam, 'Exit inrichtingenbegrip, welkom activiteit!', TO 2016 nr. 4, p. 115 e.v.

⁷ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgewijs deel, p. 11.

⁸ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgewijs deel, p. 11.

⁹ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel, p. 64 en verder.

¹⁰ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel, p. 64 en verder.

¹¹ Volgens de Nota van Toelichting sluiten hoofdactiviteiten vaak aan bij een proces, zie de Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgewijs deel, p. 23 en verder.

3.2 Hobbymatige activiteiten en kortdurende activiteiten worden voortaan niet meer uitgesloten. Locatiegebondenheid blijft

Hobbymatige en kortdurende activiteiten worden niet uitgesloten

Voor het antwoord op de vraag of een activiteit wordt gereguleerd door het Bal en/of een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, moet als gezegd hoofdstuk 3 van het Bal worden geraadpleegd. Omdat het begrip inrichting is losgelaten, kunnen voortaan onder de regulering van het Bal en/of de vergunning ook hobbymatige activiteiten vallen en activiteiten die korter dan zes maanden plaatsvinden. De regering vond het niet wenselijk om naast de in het Bal per activiteit opgenomen drempels te toetsen of sprake is van activiteiten die bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang plaatsvinden. De regering merkt terecht op dat er bij dat criterium niet werd gekeken naar de milieurelevantie van een activiteit, maar naar de absolute omvang en de economische gevolgen.¹² Wij merken op dat de achtergrond van het toetsen daaraan, ons inziens is gelegen in het feit dat als een activiteit qua omvang vergelijkbaar is met bedrijfsmatige activiteiten zulks een reden vormt om ook die activiteiten te reguleren. Aan milieurelevantie wordt als zodanig dus niet direct getoetst, maar indirect speelt het wel een rol. Wat daarvan zij, de regering acht een afzonderlijk criterium niet nodig. De drempels in het Bal zijn volgens de regering voldoende. Wij kunnen niet overzien of alle omschrijvingen in het Bal inderdaad voorkomen dat hobbymatige activiteiten niet onder de omschrijving van 'milieubelastende' activiteiten vallen. Wel zien wij dat niet alle categorieën drempels bevatten. Zo zijn bijvoorbeeld het sleutelen aan auto's, het telen van gewassen, het wassen van auto's voor derden en het hebben van een permanente voorziening voor het sporten of recreëren met voertuigen aangewezen milieubelastende activiteiten waarvoor geen drempel geldt, zodat ook het hobbymatig uitvoeren daarvan onder het Bal valt (artikel 3.121, 3.170, 3.231 en 3.257 Bal). Het lijkt ons echter niet wenselijk dat hobbymatige activiteiten worden gereguleerd via het Bal en of een omgevingsvergunning voor milieu. Ons inziens verdient het daarom de voorkeur om toch een algemene uitzondering op te nemen.

De wetgever acht het niet wenselijk dat nog moet worden getoetst of een activiteit zes maanden of langer plaatsvindt. Volgens de wetgever leidde die toets vaak tot lastige discussies. Voor zover wij overzien, vonden die discussies de laatste jaren

overigens niet (meer) plaats bij rechtbanken of bij de Afdeling. Onder de Omgevingswet gelden de rijksregels als een activiteit milieubelastend is, ongeacht de duur, aldus de Nota van Toelichting.¹³ Dat betekent dat ook activiteiten die gedurende een paar dagen plaatsvinden als milieubelastende activiteit kunnen kwalificeren en aldus onder de regulering van de vergunning en/of algemene regels kunnen vallen. Wij betwijfelen of dat een wenselijke en werkbare situatie is en wij vragen ons af of (en hoe) dat handhaafbaar is. In de eerste plaats vragen wij ons af of het inderdaad de bedoeling is dat activiteiten die gedurende een paar dagen worden verricht onder het Bal vallen. Het Bal en/of een omgevingsvergunning voor milieu lijkt ons een (te) zwaar regime voor activiteiten die een paar dagen duren. In de toelichting staat weliswaar dat 'het wel zo kan zijn dat voor activiteiten die kort duren andere voorschriften gelden'¹⁴, maar wij hebben die regels (nog) niet kunnen ontdekken. In aanvulling daarop: bij activiteiten die gedurende een paar dagen worden verricht zal handhaving lastig zijn; de activiteiten kunnen voorbij zijn zodra het bevoegd gezag kennis neemt van het feit dat die activiteiten zijn verricht. Wij vinden het lastig om hierin een keus te maken, maar wij kunnen ons voorstellen dat de wetgever er op een gegeven moment toch voor kiest om een algemene uitzondering op te nemen.

Criterium van locatiegebondenheid blijft

Het criterium dat activiteiten moeten zijn begrensd, wordt niet losgelaten volgens de Nota van Toelichting. Volgens de Nota van Toelichting zal het aanwijzen van activiteiten onder de Omgevingswet overeen komen met bedrijfstakken die uitgaan van een locatie. Naast de 'hoofdactiviteit' die de bedrijfstak kenmerkt, worden dan ook andere daarmee verbonden activiteiten aangewezen op dezelfde locatie, aldus de toelichting.¹⁵ Wat dezelfde locatie inhoudt wordt daarbij niet nader omschreven. Daarop gaan wij hierna nader in.

Geen vangnetcategorie meer

In het Bal is geen vangnetcategorie opgenomen, zoals dat nu wel bestaat in de bijlage I van het Bor. Dat betekent dat activiteiten waarvan de regering niet op voorhand kon voorzien dat het wellicht toch nuttig kon zijn dat zij via het Bal en/of een omgevingsvergunning voor milieu worden gereguleerd, zoals bijvoorbeeld een hondentrimsalon vanwege de aanwezigheid van onder andere wasmachines,¹⁶ niet alsnog via deze 'vangnetcategorie' worden ge-

¹² Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel, p. 96. Zie over het toetsen aan 'bedrijfsmatig of bedrijfsmatige omvang' H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, 'Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer', BR 1995, nr. 5, p. 375-389 en V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2005, i.h.b. p. 74-84.

¹³ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel, p. 96.

¹⁴ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel, p. 96.

¹⁵ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel, p. 97.

¹⁶ Vgl. ABRvS 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3907.

reguleerd. Dat lijkt ons niet problematisch, zeker niet nu er altijd nog de mogelijkheid is om activiteiten via het omgevingsplan te reguleren; ook vanwege een milieumotief. Op die mogelijkheid gaan wij in paragraaf 4.1 nader in.

Minder vergunningplichtige activiteiten

Één van de doelstellingen is dat er minder vergunningplichtige gevallen zijn en dat er meer gevallen onder de algemene regels zullen vallen.¹⁷ Volgens de toelichting zijn daarom alleen als vergunningplichtig aangewezen i) de activiteiten waarvoor die verplichting uit internationaal recht voortvloeit, of ii) *'waarvan is komen vast te staan dat deze niet doelmatig via algemene regels gereguleerd kunnen worden'*. Het argument van het internationale recht begrijpen wij. Wij begrijpen echter niet wat wordt bedoeld met het criterium dat is komen vast te staan dat activiteiten niet doelmatig via algemene regels kunnen worden gereguleerd. Dat criterium behoeft ons inziens nadere toelichting. Voorbeelden van gevallen die blijkens de toelichting onder de Omgevingswet niet meer vergunningplichtig zijn, zijn de opslag van dierlijke meststoffen en transformatorstations.¹⁸ Op zich begrijpelijk, maar als de opslag van dierlijke meststoffen een enorm grote omvang heeft, dan lijkt een toets door het bevoegd gezag ons toch wenselijk.

3.3 De milieubelastende activiteit en meerdere activiteiten

3.3.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt bezien in hoeverre er met het nieuwe aangrijppingspunt sprake is en kan zijn van een beoordeling van nadelige gevolgen voor het milieu in zijn totaliteit op een bepaalde locatie. Een van de gevolgen van het huidige aangrijppingspunt 'de inrichting' is immers dat alle gevolgen voor het milieu voor die inrichting in z'n totaliteit, en dus bijvoorbeeld ook cumulatief, worden bezien. Nu dat begrip wordt losgelaten is het de vraag of dat nog wel mogelijk is. Uit het navolgende zal blijken dat er binnen de Omgevingswet en het Bal verschillende mogelijkheden zijn waardoor ook er meerdere/ verschillende activiteiten vallen onder 'een milieubelastende activiteit'. Aldus blijkt dat hoewel in de Omgevingswet wordt uitgegaan van de 'milieubelastende activiteit', dat dat begrip niet zo eng is als wij aanvankelijk hadden gedacht, omdat onder het begrip activiteit ook meerdere activiteiten kunnen worden verstaan.

3.3.2 IPPC-installaties en Seveso-inrichtingen

In hoofdstuk 3 van het Bal zijn onder meer als milieubelastende activiteiten aangewezen de activiteiten die vallen onder de Richtlijn industriële emissies (hierna: RIE) en/of de Seveso-inrichting. Bij de aanwijzing van dergelijke activiteiten als vergunningplichtig wordt wel gesproken over 'complexe bedrijven'.¹⁹ Blijkens de toelichting is in die gevallen bepalend de uitleg van het begrip installatie respectievelijk inrichting van de desbetreffende richtlijnen.²⁰ Die begrippen zijn ruim gedefinieerd.

Het begrip inrichting is in artikel 3 van de Seveso-richtlijn gedefinieerd als:

'1. 'inrichting': het volledige door een exploitant beheerde gebied waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer installaties, met inbegrip van gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; inrichtingen zijn ofwel lagedrempelinrichtingen ofwel hogedrempelinrichtingen;'

Het begrip installatie is in artikel 3 van de Seveso-richtlijn gedefinieerd als:

'8. 'installatie': een technische eenheid binnen een inrichting en boven- of ondergronds, waar gevaarlijke stoffen worden geproduceerd, gebruikt, gebezigd of opgeslagen, met inbegrip van alle uitrusting, constructies, leidingen, machines, gereedschappen, private spoorwegemplacements, laad- en loskades, aanlegsteigers voor de installatie, pieren, depots of soortgelijke, al dan niet drijvende constructies die nodig zijn voor de werking van die installatie;'

In artikel 3 lid 3 van de RIE is als installatie gedefinieerd:

'een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of in deel 1 van bijlage VII vermelde activiteiten en processen alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging'

Uit deze definities blijkt dat daar niet uitsluitend één activiteit onder wordt verstaan, maar veelal ook de activiteiten die (samengevat) met de 'technische eenheid' samenhangen. Maar hoe deze definities exact moeten worden uitgelegd, is niet duidelijk. Volgens de toelichting op het Bal komt de invulling van het begrip Seveso-inrichting en het begrip IPPC-installaties in de meeste gevallen overeen met het begrip inrichting dat in de Wm en

¹⁷ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 24.

¹⁸ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 24.

¹⁹ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel p. 70-72 en artikelsgevijs deel, p. 26.

²⁰ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 24.



de Wabo wordt gehanteerd. Als bij een IPPC-installatie een activiteit wordt verricht die met de hoofdactiviteit geen milieuhygiënische, technische of functionele samenhang heeft, dan zou die activiteit buiten de vergunningplicht van het complexe bedrijf vallen. Volgens de toelichting kan een dergelijke activiteit ook door een ander bedrijf worden uitgevoerd.²¹ Wij vragen ons af waarop een en ander is gebaseerd. Voor zover ons bekend, bestaat er over de uitleg van de beide begrippen nauwelijks Europeesrechtelijke jurisprudentie. Er is één prejudiciële zaak die was aangespannen door de Nederlandse Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over de uitleg van het installatiebegrip in de Richtlijn emissiehandel.²² In die zaak is de uitleg van het Europese Hof specifiek toegesneden op de omstandigheden van dat geval, te weten of kolenopslag locatie onderdeel uitmaakt van een kolencentrale.²³ Wel zijn er richtsnoeren van de Europese Commissie over de uitleg van die begrippen.²⁴ Naar wij verwachten zal het in de praktijk zoeken zijn naar de exacte uitleg van die begrippen.

²¹ Zie o.a. de Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel, p. 70.

²² Het begrip installatie in de Richtlijn emissiehandel is vrijwel gelijk aan het begrip installatie in de RIE.

²³ HvJEU 9 juni 2016, ECLI:EU:C:2016:422, AB 2016/241 m.nt. T.J. Thurlings. Wij merken voor de volledigheid op dat wij betrokken waren bij deze zaak.

²⁴ O.a. 'Guidance on Interpretation of 'Installation' and 'Operator' for the Purposes of the IPPC Directive', geraadpleegd op 26 augustus 2016, te vinden via de volgende link: <http://ec.europa.eu/environment/archives/air/stationary/ippc/general_guidance.htm>.

Dat is nu eenmaal niet anders als wordt aangesloten bij Europeesrechtelijke begrippen, vrezen wij. Kwalificeert een bedrijfs onderdeel nu wel of niet als 'samenhangende activiteiten' in de zin van artikel 3 lid 3 RIE? Wij verwachten dat veel geschillen daarover zullen gaan. Voor bedrijven die nu onder de RIE of de Seveso-richtlijn vallen vinden wij het in elk geval van belang om na te gaan - en zo nodig af te stemmen met het bevoegd gezag - of hetgeen nu onder de vigerende omgevingsvergunning voor milieu valt ook volledig valt onder de reikwijdte van deze begrippen, zodat onder andere kan worden nagegaan of hetgeen nu door een vergunning en/of een amvb wordt gereguleerd in de toekomst al dan niet onder een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wordt gereguleerd en / of het Bal.

3.3.3 Een milieubelastende activiteit kan ook 'samenhangende activiteiten' omvatten

Bij de aanwijzing van milieubelastende activiteiten worden naast de 'hoofdactiviteit' die de bedrijfstak kenmerkt, ook andere daarmee verbonden activiteiten aangewezen op dezelfde locatie.²⁵ Bij veel van de in hoofdstuk 3 (afdeling 3.3) aangewezen milieubelastende activiteiten staat nu dat een milieubelastende activiteit ook omvat:

²⁵ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel, p. 97 en artikelsgewijs deel, p. 23.

- ‘andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie en die:
- hiermee rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan, en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging, of
- deze functioneel ondersteunen.’²⁶

Blijkens de toelichting wordt onder ‘andere activiteiten’: *‘milieubelastende activiteiten op allerlei niveau verstaan: een activiteit waarop daarnaast geen regels uit dit besluit van toepassing zijn, zoals bijvoorbeeld een winkel of een parkeerplaats; een activiteit waarvoor rijksregels in het BAL staan, zoals het verwijderen van graffiti; of een activiteit die in dit besluit in hoofdstuk 3 wordt benoemd, zoals een windturbine. Deze andere activiteiten worden verricht door degene die de hoofdvactiviteit verricht.’*²⁷

Volgens de toelichting worden die ‘samenhangende activiteiten’ verricht door degene die de hoofdvactiviteit verricht.²⁸ Dat vereiste van eenzelfde exploitant staat echter niet in de artikelen van het Bal zelf. Ons inziens moeten de artikelen in het Bal worden gewijzigd, door dat vereiste toe te voegen, ofwel de toelichting moet worden gewijzigd. Nu is het verwarrend dat de toelichting wat anders zegt dan de artikelen van het Bal zelf. Mocht het Bal zelf worden gewijzigd, wat onze voorkeur heeft, dan zou ons inziens ook moeten worden toegelicht wat het vereiste van eenzelfde exploitant precies inhoudt. Wij sluiten niet uit dat dat vereiste dan op dezelfde wijze wordt uitgelegd als thans ‘de organisatorische binding’ in artikel 1.1. lid 4 Wm en het begrip drijver (van de inrichting) in het oude artikel 8.20 Wm,²⁹ waardoor uiteindelijk (weer) van belang wordt wie de zeggenschap heeft over de desbetreffende activiteiten. Het loslaten van het zeggenschaps criterium (dezelfde drijver/exploitant) heeft als nadeel dat er in het kader van de handhaving niet één (rechts)persoon is die kan worden aangesproken. In de praktijk kan zodoende onduidelijkheid ontstaan over de vraag wie bestuursrechtelijk verantwoordelijk is voor het naleven van de vergunning. Als er bijvoorbeeld een bedrijfsverzamelcomplex is waarbinnen meerdere bedrijven zijn gevestigd, dan zal het bij een overtreding van een omgevingsvergunning lastig zijn om te achterhalen wie verantwoordelijk is als er niet één (rechts)

persoon is die daarvoor kan worden aangesproken. Terzijde merken wij op dat uit de RIE volgt dat bij één vergunning die ziet op meerdere installaties er één (rechts)persoon moet zijn met economisch beschikingsmacht.³⁰ Naar wij aannemen wordt dat criterium op dezelfde wijze uitgelegd als het hiervoor besproken criterium van zeggenschap, te weten er moet één (rechts)persoon zijn met zeggenschap over het geheel. Wij zien althans geen reden waarom dat criterium anders zou moeten worden uitgelegd. Ook om die reden heeft het onze voorkeur dat het zeggenschaps criterium niet wordt losgelaten.³¹ Kortom: ons inziens zou er geen vergunning mogen worden verleend als er niet één (rechts)persoon is die zeggenschap heeft over het geheel van de milieubelastende activiteit. Zodoende behoeft het Bal een wijziging van de omschrijving van de milieubelastende activiteit door toevoeging van het zeggenschaps criterium.

Nergens is gedefinieerd wat wordt verstaan onder ‘dezelfde locatie’. Als activiteiten in hetzelfde gebouw worden verricht, of direct naast elkaar dan zal naar wij aannemen sprake zijn van dezelfde locatie. Maar wat nu als de activiteiten op eenzelfde (bedrijven)terrein worden verricht, maar de afstand tussen de activiteiten bedraagt wel een paar honderd meter? Wij sluiten niet uit dat ook hier wordt aangesloten bij de jurisprudentie over het vereiste van ‘onmiddellijke nabijheid’ bij de omschrijving van één inrichting in artikel 1.1 lid 4 Wm. Uit jurisprudentie blijkt dat de maximumafstand tussen twee bedrijven waarbij nog kan worden gesproken van ‘onmiddellijke nabijheid’ ongeveer tussen de 450 tot 900 meter ligt.³²

Evenmin is gedefinieerd wat onder ‘functioneel ondersteunen’, ‘rechtstreeks samenhangen’, ‘in technisch verband staan’ of ‘gevolgen voor de emissies of verontreiniging’ moet worden verstaan. Blijkens de toelichting moeten de gebruikte termen (in de toelichting samengevat als *‘technische en milieuhygiënisch met de hoofdvactiviteit zijn verbonden’*) worden uitgelegd conform Europees recht, te weten: het begrip installatie uit de RIE, nu deze termen daaraan zijn ontleend.³³ Als gezegd, bestaat er voor zover ons bekend over de uitleg van die begrippen nauwelijks Europeesrechtelijke jurisprudentie. We kunnen ons voorstellen dat in de praktijk voor een deel van deze termen zal worden aangesloten bij bestaande jurisprudentie over technische

²⁶ Bijvoorbeeld art. 3.8 lid 2 Bal.

²⁷ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 23.

²⁸ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 23. Terzijde merken wij op dat de toelichting op deze pagina twee keer spreekt over ‘andere activiteiten’ die de milieubelastende activiteit omvat. Wij nemen aan dat daarmee hetzelfde wordt bedoeld.

²⁹ Zie onder andere ABRvS 14 december 2011, M&R 2012/67 m.nt. V.M.Y. van ‘t Lam. Zie daarover o.a. H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1995, nr. 5, p. 375-389; V.M.Y. van ‘t Lam, ‘Het begrip inrichting en zeggenschap’, StAB 2005, p. 10-14; V.M.Y. van ‘t Lam, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’ (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2005, i.h.b. p. 127-130 en p. 51-69.

³⁰ Art. 3 lid 3 Richtlijn industriële emissies (2010/75/EU).

³¹ V.M.Y. van ‘t Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2005, i.h.b. hoofdstuk 10 en hoofdstuk 14.

³² Zie o.a. V.M.Y. van ‘t Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2005, p. 134-135; H.E. Woldendorp & P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1999, p. 381. Zie voor een redelijk recent voorbeeld ABRvS 9 maart 2011, M&R 2011/161 m.nt. V.M.Y. van ‘t Lam.

³³ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 23.

en functionele binding nu een deel van die termen lijkt (maar niet exact overeenkomt) op 'technische binding' en 'functioneel ondersteunen'. Inmiddels is op basis van jurisprudentie immers bekend wat onder technische en functionele binding wordt verstaan.³⁴ Het risico dat wij zien bij het aansluiten bij die termen, is dat de Europeesrechtelijke termen net wat anders en zodoende, naar wij aannemen, niet exact hetzelfde zullen worden uitgelegd als de Nederlandse termen. Daarom zullen zowel Europeesrechtelijke richtsnoeren en de beperkt aanwezige Europeesrechtelijke jurisprudentie moeten worden gebruikt voor de uitleg van de Europeesrechtelijke termen.

Het gaat blijkens de toelichting om activiteiten die de hoofdactiviteit ondersteunen of daarmee samenhangen. Wij vermoeden dat daarmee wordt bedoeld activiteiten zoals koeltorens, generatoren, een opslaglocatie of pijpleidingen. Volgens de toelichting gaat het niet om activiteiten die door de hoofdactiviteit worden ondersteund.³⁵ Een activiteit die wordt ondersteund door een gasdrukregel- en meetstation (paragraaf 3.3.5) valt er dus niet onder. Wij vermoeden dat de achterliggende gedachte is dat de 'richtingaanwijzers' uitgaan van die hoofdactiviteit en als die hoofdactiviteit te veel wordt uitgebreid dat dan de regels die op die hoofdactiviteit van toepassing zijn verklaard niet meer passend zijn.

In de tweede plaats staat bij de aanwijzing van de vergunningplichtige gevallen veelal dat de milieubelastende activiteit (die in het lid daarvoor als zodanig is aangewezen) ook omvat: *'de milieubelastende activiteiten, die worden verricht op dezelfde locatie en die deze activiteit functioneel ondersteunen.'*³⁶

Of wordt gebruikt gemaakt van de volgende omschrijving: *'De activiteit, bedoeld in het eerste lid, omvat ook de milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie, die met deze activiteit rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan, en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging.'*³⁷

Nergens is gedefinieerd wat wordt verstaan onder 'dezelfde locatie', 'functioneel ondersteunen', 'rechtstreeks samenhangen', 'in technisch verband staan' of 'gevolgen voor de emissies of verontreiniging'. Daarvoor geldt hetzelfde als we hiervoor reeds daarover opmerkten over die termen.

3.3.4 De andere milieubelastende installatie

In bijlage I van het Bal is in onderdeel A 'andere milieubelastende installatie' gedefinieerd:

'vaste technische eenheid waarin een of meer activiteiten en processen en ook andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met die activiteiten en processen en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging, maar geen ippc-installatie'

Deze omschrijving wordt blijkens de toelichting voor een beperkt aantal gevallen gehanteerd (als wij het goed zien 3.74 en 3.83 Bal), te weten alleen voor die gevallen waar er in de praktijk sprake is van een heterogene groep activiteiten maar waarbij geen sprake is van een IPPC-installatie of Seveso-inrichting. Om die reden wordt een begrip gehanteerd dat vergelijkbaar is met IPPC-installatie of Seveso-inrichting.³⁸ Ook bij deze aanwijzing wordt de aanduiding 'complexe bedrijven' gehanteerd.³⁹ De opmerkingen die wij hiervoor maakten over de termen 'vaste technische eenheid', 'dezelfde locatie', 'rechtstreekse samenhang', 'technisch in verband staan' gelden hier ook.

3.3.5 Een aanvraag kan ook op meerdere 'activiteiten' zien

Een aanvrager kan een omgevingsvergunning aanvragen voor één of meer 'activiteiten' (artikel 5.7 lid 1 Omgevingswet). Het is niet meer een vereiste dat activiteiten die 'onlosmakelijk samenhangen' gezamenlijk worden aangevraagd. Een milieuactiviteit kan dus bijvoorbeeld los van een bouwactiviteit worden aangevraagd, ook al valt één feitelijke handeling tegelijkertijd onder meerdere verboden van artikel 5.1 van de Omgevingswet. Als gezegd, heeft de wetgever de onlosmakelijke samenhang bewust losgelaten in de Omgevingswet, omdat er in de praktijk bezwaren waren tegen het vereiste van de onlosmakelijkheid.⁴⁰ Zodoende kunnen initiatiefnemers er voortaan zelf voor kiezen voor welk van de benodigde vergunningen zij een vergunning aanvragen (artikel 5.7 Omgevingswet). Een nadeel daarvan is dat er in de praktijk onbruikbare vergunningen kunnen ontstaan. Als bijvoorbeeld de vergunning voor de milieubelastende activiteit is verleend en de activiteit voor bouwen niet, dan mag nog niet worden gebouwd. De vergunning

³⁸ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 24.

³⁹ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel p. 70-72 en artikelsgevijs deel, p. 26.

⁴⁰ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 160-161. Zie hierover: S. Hillegers en T.E.P.A. Lam, '(G)een integrale afweging op vergunningniveau', *M&R* 2014/127, i.h.b. paragraaf 2.1 en S. Hillegers, T.E.P.A. Lam & A.G.A. Nijmeijer, 'De omgevingsvergunning in de Omgevingswet. Kennismaking met een vertrouwd instrument in een nieuwe context', *TBR* 2013/93.

³⁴ V.M.Y. van 't Lam, *Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer* (diss. Utrecht), Den Haag: BJu 2005, i.h.b. p. 125-132.

³⁵ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 23.

³⁶ Bijvoorbeeld art. 3.9 lid 2 Bal.

³⁷ Bijvoorbeeld art. 3.86 Bal.

voor de milieubelastende activiteit is dan voorlopig nog niet bruikbaar. In de praktijk zal dat, naar wij aannemen, leiden tot meer handavingsperikelen. Er is geen aanhoudingsregeling, zoals dat onder de Wet milieubeheer destijds het geval was. Het omgevingsplan is wel onderdeel van het toetsingskader van een vergunning voor een milieubelastende activiteit, maar daarmee hoeft slechts rekening te worden gehouden, of het hoeft slechts te worden 'betrokken bij' de beoordeling van de aanvraag, hetgeen een minder sterke binding is. Zodoende kan in de praktijk de situatie ontstaan dat er bijvoorbeeld nimmer mag worden gebouwd terwijl wel een vergunning voor de milieubelastende activiteit is verleend, waardoor deze laatste onbruikbaar is. Wij kunnen ons niet voorstellen dat dit voor de initiatiefnemer wenselijk is.

3.4 Tussenconclusie

Meerdere activiteiten op dezelfde locatie kunnen 'een milieubelastende activiteit' vormen waardoor één geheel onder de algemene regels en/of vergunning valt. Dat komt door het gebruik van begrip IPPC-installatie, het begrip Seveso-inrichting, 'rechtstreeks samenhangende activiteiten' (bij de aanwijzing van milieubelastende activiteiten) en 'functioneel ondersteunende activiteiten' (bij de aanwijzing van vergunningplichtige activiteiten). Hoe deze definities en omschrijvingen exact moeten worden uitgelegd, is nog niet duidelijk. Omdat een deel van deze omschrijvingen lijkt op de technische en functionele bindingen die we kennen van de huidige wetgeving (artikel 1.1 lid 4 Wm 'één inrichting'), kunnen wij ons voorstellen dat in de praktijk wordt aangesloten bij de jurisprudentie over het begrip inrichting. Let wel, voor de termen die een grondslag hebben in het Europese recht is het Europese recht bepalend. Omdat er nog onduidelijkheden bestaan over de reikwijdte van de 'milieubelastende activiteit', verwachten wij in de praktijk niet alleen geschillen in het kader van vergunningverlening (hoort dat deel van het bedrijf nu wel of niet bij de milieubelastende activiteit), maar ook in het kader van handhaving (is de overtreding begaan binnen een deel van de milieubelastende activiteit).

Ons inziens behoeft het Bal wijziging voor zover het betreft 'samenhangende activiteiten' die een onderdeel vormen van de milieubelastende activiteit, vanwege Europees recht en om handavingsproblemen te voorkomen. Het Bal vereist niet dat één (rechts)persoon zeggenschap heeft over het geheel, terwijl dat vereiste in de toelichting ons inziens wel terecht als eis wordt genoemd. Blijkens de toelichting is om van samenhangende activiteiten te kunnen spreken vereist dat de betreffende activiteiten worden verricht door degene die ook de hoofdactiviteit verricht. Ons inziens komt dat neer op het vereiste van zeggenschap, zodat dat vereiste

moet worden toegevoegd aan het Bal, in elk geval bij de omschrijving van de samenhangende activiteiten die onderdeel vormen van de milieubelastende activiteit. Het heeft onze voorkeur dat er geen vergunning wordt verleend waar niet één (rechts)persoon is die zeggenschap heeft over het geheel van de milieubelastende activiteit.

De aanbeveling voor de praktijk is dat bedrijven die nu een omgevingsvergunning voor milieu hebben goed moeten nagaan of datgene wat nu via die vergunning(en) wordt gereguleerd, onder de Omgevingswet ook via de omgevingsvergunning wordt gereguleerd, of dat een deel wellicht niet onder de vergunning valt en via het Bal, dan wel via het omgevingsplan zal worden gereguleerd. Bedrijven kunnen dat nagaan aan de hand van de zogenaamde 'richtingaanwijzers' in afdeling 3.2 van het Bal.

4. Omgevingsplan en milieubelastende activiteiten

4.1 Een deel van de regels voor milieubelastende activiteiten kunnen op decentraal niveau worden vastgesteld: het omgevingsplan

De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente één omgevingsplan vast waarin o.a. regels worden opgenomen over 'activiteiten' die 'gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving' (artikel 2.4 jo artikel 4.1 Omgevingswet). De fysieke leefomgeving is weliswaar niet gedefinieerd maar omvat in elk geval - voor zover hier relevant - watersystemen, water, lucht en bodem (artikel 1.2 lid 2 Omgevingswet). In de Memorie van Toelichting bij de Omgevingswet staat dat de verbreding tot het milieumotief het bijvoorbeeld mogelijk maakt om een emissieplafond voor een locatie vast te leggen, wanneer rijksregelgeving met betrekking tot milieu hiertoe ruimte laat.⁴¹ Aldus blijkt dat de wetgever het nu expliciet mogelijk maakt om milieuregels op te nemen in een omgevingsplan. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl) bevat instructieregels voor het bevoegd gezag voor de inhoud van het omgevingsplan. Zo zijn er instructieregels over de bescherming van de gezondheid en van het milieu, bijvoorbeeld 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). De paragraaf die ziet op geur valt uiteen in onder andere de volgende subparagrafen: algemeen, geurbelasting door bedrijfsmatige activiteiten, geurbelasting door zuiveringstechnische werken, geurbelasting door dierenverblijven voor landbouwhuisdieren van een diercategorie waarvoor (g)een geuremissiefactor is vastgesteld, geurbelasting door andere agrarische activiteiten en

41 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 465.

flexibiliteit. Voor bodem en licht zijn nu nog geen instructieregels vastgelegd.⁴² Dit is een duidelijk verschil met bestemmingsplannen. Geurnormen, emissienormen, inmissienormen en andere regels die zien op de inhoud van omgevingsvergunningen voor het oprichten of in werking hebben van inrichtingen, zoals geluidsnormen, horen in een bestemmingsplan niet thuis.⁴³ Weliswaar moet daarmee bij het opstellen van een bestemmingplan rekening worden gehouden in het kader van de uitvoerbaarheid van bestemmingsplannen maar in het plan zelf staan die normen niet.⁴⁴ Onder de omgevingswet wordt dat uitdrukkelijk anders. Op grond van het Bkl moet het omgevingsplan in elk geval normen bevatten voor, bijvoorbeeld, geur en geluid, die de milieubelasting van individuele bedrijven reguleert. Daarbij is er voor het gemeentebestuur een zekere mate van vrijheid om af te wijken van de standaardnormen. Bij geur is dat bijvoorbeeld duidelijk geregeld in Bijlage XVI, welke een 'standaardwaarde' aan geurbelasting voorschrijft en een grenswaarde die het gemeentebestuur bij het vaststellen van het omgevingsplan niet mag overschrijden.

In het omgevingsplan kunnen zonder meer regels worden gesteld over milieubelastende activiteiten die niet als milieubelastende activiteit in het Bal zijn aangewezen.⁴⁵ In het omgevingsplan kunnen geen regels worden gesteld die afwijken van het Bal, tenzij het Bal dit toestaat. Als gezegd, zit de systematiek van het Bal zo in elkaar dat het aanwijst (i) wat de milieubelastende activiteit is en vervolgens (ii) bepaalt in welk geval een vergunningplicht geldt. Zo bepaalt artikel 3.4 lid 1 Bal dat het exploiteren van een Seveso-inrichting een milieubelastende activiteit is als ten minste een drempelhoeveelheid aan gevaarlijke stoffen aanwezig is. Artikel 3.5 lid 1 Bal bepaalt vervolgens wanneer voor de milieubelastende activiteit een omgevingsvergunning nodig is. Is een milieubelastende activiteit niet aangewezen in de omgevingswet, dan is het Bal daarop niet van toepassing. Dat betekent dat het Rijk omtrent deze activiteit verder geen regels stelt.⁴⁶ Decentraal kunnen daarvoor wel regels kunnen worden gesteld.⁴⁷

⁴² Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bkl, algemeen deel, p. 110.

⁴³ P.J.J. van Buuren e.a., *Hoofddijnen ruimtelijk bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2014, p. 44-45. Weliswaar kunnen in een bestemmingsplan geluidsnormen worden opgenomen waarvan overschrijding als strijdig gebruik wordt aangemerkt (ABRvS 11 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW1601 (bestemmingsplan Oostelijke Handelskade 4) maar dit zijn geen geluidsnormen waaraan een omgevingsvergunning voor milieu wordt getoetst. Dat wordt bij een omgevingsplan anders omdat het Bal geen geluidsnormen zal bevatten.

⁴⁴ Het is overigens wel mogelijk dat een bestemmingsplan een regeling bevat voor de verdeling van de geluidruimte (ABRvS 26 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4218).

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 150-151.

⁴⁶ Wel geldt in de omgevingswet art. 2.10 lid 1 en lid 2 Bal een zorgplicht voor dergelijke, milieubelastende activiteiten.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgewijs deel, p. 11.

Voor zover de milieubelastende activiteit ook betrekking heeft op de fysieke leefomgeving, hetgeen in de overgrote meerderheid van de gevallen het geval zal zijn, moeten op gemeentelijk niveau regels over die milieubelastende activiteit worden neergelegd in het omgevingsplan, als het gemeentebestuur hierover regels wil stellen. Dit volgt uit artikel 2.4 juncto 4.1 lid 1 Omgevingswet.⁴⁸

De vraag rijst of het gemeentebestuur in een omgevingsplan dan ook een vergunningplicht kan introduceren voor een milieubelastende activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Dat lijkt ons niet de bedoeling omdat het aantal vergunningen ingevolge artikel 5.1 lid 1 en lid 2 Omgevingswet beperkt is.⁴⁹ Toch is het mogelijk dat via de vergunning voor een afwijkactiviteit zoals bedoeld in artikel 5.1 lid 1 onder b Omgevingswet de facto een vergunningplicht wordt geïntroduceerd. De benaming afwijkactiviteit zal overigens bij de invoeringswet worden vervangen door 'omgevingsplanactiviteit' als uitvoering van de Pinksterafspraken met de VNG.⁵⁰ Het gemeentebestuur kan in het omgevingsplan dusdanig gedetailleerde regels over een milieubelastende activiteit neerleggen dat voor het uitoefenen van activiteiten met een geringe milieubelasting ook een omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit nodig is. Artikel 5.19 lid 1 Omgevingswet bepaalt dat in het omgevingsplan regels kunnen worden gesteld die ertoe strekken dat de omgevingsvergunning voor een afwijkactiviteit in ieder geval wordt verleend voor zover aan die regels is voldaan. Dit artikel biedt dus de mogelijkheid voor gemeentebesturen om vergunningstelsels in het leven te roepen voor activiteiten die in het Bal niet als milieubelastende activiteit worden aangemerkt.

Om bij de Nota van Toelichting bij het Bal te blijven, een voorbeeld over het ontwikkelen van foto's.⁵¹ Het ontwikkelen van foto's is wel een milieubelastende activiteit, maar daarover zijn geen regels gesteld in het Bal. Dat betekent dat daarover decentraal regels kunnen worden gesteld. Het ontwikkelen van foto's is een activiteit die gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving. In een omgevingsplan kunnen dus regels worden opgenomen over het ontwikkelen van foto's. Gesteld dat een omgevingsplan strikte regels bevat over deze activiteit, dan wordt via de afwijkvergunning toch een vergunningplicht in het leven geroepen. Het ontwikkelen van foto's is een beetje een absurd voorbeeld, maar het toont wel aan dat als het Rijk in het Bal door middel van drempelwaarden bepaalde

⁴⁸ Vgl. J.R. van Angeren, 'Het omgevingsplan in de Omgevingswet', *TO* 2016, afl. 1/2, p. 7.

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 486.

⁵⁰ *Kamerstukken II* 2015/16, 33 962, nr. 185, p. 8.

⁵¹ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgewijs deel, p. 12-13.

activiteiten niet aanwijst als milieubelastende activiteit, het Rijk in de hand werkt dat op decentraal niveau een groot aantal regels hierover ontstaat. Overigens wordt in het Bal zoals dat nu luidt niet veel gebruik gemaakt van drempelwaarden.

4.2 Omgevingsplan en maatwerkvoorschriften en maatwerkregels voor milieubelastende activiteiten

Artikel 4.5 lid 1 Omgevingswet bepaalt dat in het Bal onderwerpen kunnen worden aangewezen waarbij in het omgevingsplan kan worden bepaald dat het bevoegd gezag maatwerkvoorschriften kan stellen. Artikel 4.5 lid 2 Omgevingswet bepaalt dat de maatwerkvoorschriften alleen kunnen afwijken van het Bal als dat in het Bal is bepaald. Artikel 2.12 Bal bevat deze bepalingen. In de eerste plaats zijn er drie soorten algemene bepalingen waarvoor in ieder geval in een omgevingsplan geen maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld, te weten (i) de benoeming van milieubelastende activiteiten, (ii) meldingen en (iii) meet- of rekenmethoden.⁵² In de tweede plaats geldt dat met een maatwerkvoorschrift altijd kan worden afgeweken van het Bal, tenzij het Bal uitdrukkelijk bepaalt dat dit niet mogelijk is. Uit de toelichting volgt dat maatwerk altijd mogelijk moet zijn en dat alleen in de gevallen waarbij afwijken in strijd zou zijn met internationaalrechtelijke bepalingen het stellen van maatwerkvoorschriften is uitgesloten.⁵³ Dit betekent dus dat het gemeentebestuur bij nagenoeg alle milieubelastende activiteiten kan bezien of het in het omgevingsplan maatwerkvoorschriften zal opnemen. Wel bepaalt artikel 2.12 lid 4 Bal dat op het stellen van maatwerkvoorschriften een aantal artikelen van het ontwerp Bkl van toepassing zijn. Dit betreffen de relevante beoordelingsregels van het Bkl die gelden bij het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning.⁵⁴

Artikel 4.6 lid 1 Omgevingswet bepaalt dat in het omgevingsplan maatwerkregels kunnen worden gesteld. Maatwerkregels gelden, in tegenstelling tot maatwerkvoorschriften, voor bepaalde locaties. Artikel 4.6 lid 2 Omgevingswet biedt de mogelijkheid om deze bevoegdheid bij algemene maatregel van bestuur te begrenzen. Artikel 2.11 Bal bevat twee beperkingen. Ten eerste bepalingen ten aanzien van de milieubelastende beperkingen, ten tweede bepalingen over meet- of rekenmethoden. Net als bij de maatwerkvoorschriften geldt dat van het Bal kan worden afgeweken, tenzij het Bal bepaalt dat dit niet kan. Ook hier geldt dat dit alleen aan de orde

is bij internationaalrechtelijke verplichtingen.⁵⁵ In tegenstelling tot hetgeen is bepaald ten aanzien van maatwerkvoorschriften is het wel mogelijk om in specifieke gevallen door middel van een maatwerkregel in het omgevingsplan een meldingsplicht in het leven te roepen.⁵⁶ In de Nota van Toelichting wordt benadrukt dat afwijken van de algemene zorgplicht van 2.10 Bal niet mogelijk is. Dat hangt samen met het bepaalde in artikel 2.11 lid 3 waarin is bepaald dat een maatwerkregel kan worden gesteld met het oog op de belangen bedoeld in artikel 2.2. Overigens bevat artikel 2.12 Bal een dergelijke bepaling niet met betrekking tot maatwerkvoorschriften, maar wij nemen aan dat niet de bedoeling is dat bij maatwerkvoorschriften wel van de zorgplicht mag worden afgeweken dan wel deze mag worden beperkt. Deze afwijkingen kunnen zowel een aanscherping als een versoepeling inhouden.⁵⁷ Dit geldt overigens niet voor de regels ten aanzien van de melding van ongewone voorvallen als bedoeld in afdeling 2.7 Bal. Deze kunnen niet worden versoepeld.⁵⁸ Ook bevat het Bal artikelen die bepalen dat met een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift regels niet mogen worden versoepeld.⁵⁹ Bovendien bevat het Bal artikelen die bepalen in hoeverre met een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift versoepeling mogelijk is.⁶⁰ Daarnaast zijn er artikelen die bepalen in welke gevallen door middel van een maatwerkvoorschrift regels mogen worden versoepeld.⁶¹ Ten slotte⁶² zijn er artikelen die bepalen dat een maatwerkvoorschrift of maatwerkregel alleen de gefaseerde uitvoering van de regels uit het Bal kan inhouden.⁶³ Dat betekent dat een maatwerkvoorschrift kan inhouden dat een bepaalde verplichting door het bedrijf gefaseerd wordt uitgevoerd. Afhankelijk van de bedrijfseconomische omstandigheden kan aan een verplichting in fases worden voldaan. Het faseren kan volgens de toelichting evenwel niet worden gebruikt om het nemen van maatregelen telkens vooruit te schuiven.⁶⁴

⁵⁵ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 17.

⁵⁶ Art. 2.12a Bal.

⁵⁷ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 17.

⁵⁸ Art. 2.18 Bal.

⁵⁹ Bijvoorbeeld art. 4.24 Bal, dat bepaalt dat ten aanzien van grote stookinstallaties de regels niet door middel van maatwerkregels of maatwerkvoorschriften mogen worden versoepeld.

⁶⁰ Bijvoorbeeld artikel 4.69a Bal, dat bepaalt dat een maatwerkregel waarmee een emissiegrenswaarde voor koolmonoxide voor afvalverbrandings- en afvalmeeverbrandingsinstallaties wordt versoepeld een emissiegrenswaarde bevat van niet meer dan in het artikel bepaald.

⁶¹ Bijvoorbeeld art. 4.606 Bal, dat bepaalt dat alleen in dat artikel vermelde gevallen een emissiegrenswaarde kan worden versoepeld.

⁶² Volledigheidshalve zij erop gewezen dat buiten de milieubelastende activiteiten het Bal ook voorziet in maatwerkregels die uitsluitend kunnen worden gesteld met het oog op een bepaald belang (art. 11.6 Bal in het kader van een rijksmonumentenactiviteit).

⁶³ Bijvoorbeeld art. 5.14a Bal ten aanzien van energiebesparende maatregelen.

⁶⁴ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 356.

⁵² Art. 2.12 lid 1 onder a tot en met c Bal.

⁵³ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 19. Art. 4.6 Bal bevat bijvoorbeeld een bepaling dat met een maatwerkregel of maatwerkvoorschrift niet mag worden afgeweken van paragraaf 4.2 Bal, dat betrekking heeft op Seveso-inrichtingen.

⁵⁴ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 19.

4.3 Omgevingsplan als toetsingskader voor de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

Artikel 5.26 Omgevingswet bevat de beoordelingsregels voor de aanvragen voor een milieubelastende activiteit. In tegenstelling tot bijvoorbeeld de beoordelingsregels voor een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit (artikel 5.20 Omgevingswet) bepaalt de Omgevingswet - net zo min als dat ingevolge de Wabo gebeurt - niet in welke gevallen een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wordt verleend of geweigerd. Artikel 5.26 lid 1 Omgevingswet bepaalt alleen dat de regels, die de algemene maatregel van bestuur bevat voor het verlenen of weigeren van een vergunning voor een milieubelastende activiteit, worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. De algemene maatregel van bestuur waarnaar in artikel 5.26 lid 1 Omgevingswet wordt verwezen is het Bkl. Afdeling 8.5 Bkl heeft betrekking op de beoordelingsregels voor de aanvraag voor een milieubelastende activiteit en artikel 8.5 Bkl bepaalt dan ook dat afdeling 8.5 van toepassing is op de milieubelastende activiteiten als bedoeld in hoofdstuk 3 Bal. Zoals hiervoor (4.2) al opgemerkt, betekent dit dus dat afdeling 8.5 Bkl niet van toepassing is op milieubelastende activiteiten waarover het Bal geen regels stelt in hoofdstuk 3. Dat heeft tot gevolg dat het omgevingsplan dus zelf beoordelingsregels mag bevatten wanneer een afwijkingvergunning voor die activiteit mag worden verleend.

Artikel 8.7 Bkl bevat algemene - nogal open - normen voor vergunningverlening, die geen verband houden met het omgevingsplan. Artikel 8.8 lid 1 Bkl bepaalt evenwel dat de regels voor de belasting van de fysieke leefomgeving die zijn opgenomen in het omgevingsplan, omgevingsverordening of de omgevingsvergunning voor de afwijkactiviteit, 'worden betrokken' bij de aanvraag die betrekking heeft op een milieubelastende activiteit. De bedoeling hiervan is om de samenhang te bevorderen tussen de regels in het omgevingsplan en de eisen die aan milieubelastende activiteiten worden gesteld.⁶⁵

Artikel 8.8 lid 3 Bkl bepaalt dat de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als deze in overeenstemming is met de in de (provinciale) omgevingsverordening gestelde regels als bedoeld in artikel 5.19 lid 2 Omgevingswet.⁶⁶ Wij vragen ons af waarom artikel 8.8 lid 1 Bkl bepaalt dat bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende

activiteit 'rekening moet worden gehouden' met de omgevingsverordening, terwijl artikel 8.8 lid 3 Bkl bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen kan worden verleend als deze in overeenstemming is met de regels die zijn gesteld in de omgevingsverordening. De Nota van Toelichting bevat geen toelichting voor het feit dat zowel in 8.8 lid 1 Bkl als in 8.8 lid 3 Bkl de omgevingsverordening wordt genoemd.⁶⁷ Mogelijk is er sprake van een verschrijving in 8.8 lid 1 Bkl omdat in de Nota van Toelichting staat dat de vergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als wordt voldaan aan de beoordelingsregels zoals opgenomen in het omgevingsplan.⁶⁸

Het bepaalde in artikel 8.8 lid 1 en 8.8 lid 3 Bkl in onderlinge samenhang bezien leidt tot de conclusie dat de omgevingsverordening een andere status heeft dan het omgevingsplan als het gaat om de beoordeling van een aanvraag voor een milieubelastende activiteit. Daar waar een vergunning alleen kan worden verleend als deze in overeenstemming is met de omgevingsverordening, behoeft het omgevingsplan ingevolge artikel 8.8 lid 1 Bkl te worden 'betrokken' bij de aanvraag. Samengevat, betekent dat dat het bevoegd zich bij de voorbereiding van het besluit rekenschap zal moeten geven van de desbetreffende regels in het omgevingsplan en in de motivering van de beslissing op de aanvraag duidelijk zal moeten maken op welke wijze deze regels de inhoud van het besluit hebben beïnvloed. Het bevoegd gezag mag daarbij afwijken van het omgevingsplan.⁶⁹ Als dit gebeurt betekent dat, dat wanneer de aanvraag om de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit voldoet aan hetgeen het omgevingsplan omtrent deze activiteit bepaalt, de vergunning toch niet zonder het stellen van strengere voorschriften kan worden verleend. Op het eerste gezicht is dat wel merkwaardig. Op grond van artikel 2.3 lid 1 Omgevingswet is het college van B&W in de regel het bevoegd gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit. B&W zouden zich dat toch op het standpunt kunnen stellen dat er toch strengere voorschriften aan de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit kunnen gesteld, terwijl de regels in het omgevingsplan daartoe niet verplichten.

In dat verband is het van belang te bezien om welke regels het gaat. Artikel 8.8 lid 1 Bkl bepaalt dat het gaat om 'de regels voor de belasting van de fysieke leefomgeving' die in het omgevingsplan zijn

⁶⁵ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bkl, artikelsgevijs deel, p. 142.

⁶⁶ De omgevingsverordening moet ook inhoudelijke eisen bevatten (ex art. 7.11 Bkl).

⁶⁷ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bkl, algemeen deel, p. 195 en artikelsgevijs deel, p. 142.

⁶⁸ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bkl, algemeen deel, p. 195.

⁶⁹ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bkl, algemeen deel, p. 194.

opgenomen. Met deze zinsnede wordt enigszins afgeweken van de formulering in artikel 4.1 lid 1 Omgevingswet, welk artikel bepaalt dat in een omgevingsplan regels worden gesteld over activiteiten 'die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving'. Dit ter onderscheid van de bepalingen in het omgevingsplan die betrekking hebben op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en andere regels die met het oog daarop nodig zijn, als bedoeld in 4.2 lid 1 Omgevingswet. Uit het algemeen deel van de Nota van Toelichting zou kunnen worden afgeleid dat met de formulering 'de regels voor de belasting van de fysieke leefomgeving' in artikel 8.8 lid 1 Bkl wel is bedoeld te verwijzen naar de regels als bedoeld in artikel 4.1 lid 1 Omgevingswet. De Nota van Toelichting bepaalt *'Alleen de regels uit het omgevingsplan die zien op de belasting van de fysieke leefomgeving ten gevolge van milieubelastende activiteiten worden betrokken bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. (...) Met deze afbakening wordt duidelijk dat alleen de regels die zijn toegesneden op milieubelastende activiteiten bij de beoordeling worden betrokken. De andere typen regels die zijn gesteld vanwege de evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan hoeven niet te worden betrokken bij de beoordeling van de vergunningaanvraag'*.⁷⁰ Als met artikel 8.8 lid 1 Bkl bedoeld is dat niet alle regels uit het omgevingsplan die betrekking hebben op de fysieke leefomgeving als bedoeld in 4.1 lid 1 Omgevingswet behoeven te worden betrokken, maar uitsluitend die regels in het omgevingsplan die de fysieke leefomgeving belasten, dan zou het wel goed zijn om dat in artikel 8.8 lid 1 Bkl uitdrukkelijk te vermelden.

Uit de Nota van Toelichting volgt verder dat het bij de regels die worden betrokken bij de beoordeling in ieder geval gaat om regels in het omgevingsplan over de onderwerpen geluid, trillingen, geur en externe veiligheid.⁷¹ Dit zijn overigens de onderwerpen waarvan afdeling 5.1 Bkl instructieregels stelt 'met het oog op de evenwichtige toedeling van functies aan locaties'. In tegenstelling tot hetgeen uit de Nota van Toelichting kan worden afgeleid betreft het hier dus juist regels die ingevolge artikel 4.2 lid 1 Omgevingswet in het omgevingsplan worden opgenomen. Maar, zo vervolgt de Nota van Toelichting, daarnaast kan het ook gaan om regels over milieu, gezondheid en veiligheid die op basis van eigen afwegingen door de gemeenteraad in het omgevingsplan zijn opgenomen, bijvoorbeeld regels over lichteinder of lokale luchtkwaliteit.⁷²

Het betrekken van de regels in het omgevingsplan bij de beoordeling van de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten geldt overigens niet als het gaat om de milieubelastende activiteiten waarvoor instructieregels krachtens afdeling 5.1 Bkl gelden. Op grond van artikel 8.10, 8.11, 8.12 t/m 8.12b, 8.12c, 8.13 t/m 8.15 Bal geldt dat bij de beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten van externe veiligheid, luchtkwaliteit, geluid, trillinghinder, en geurhinder met het bepaalde omtrent die onderwerpen in het omgevingsplan 'rekening wordt gehouden'. De toelichting motiveert het verschil tussen 'betrekken bij' en 'rekening houden met'. 'Betrekken bij' is aandacht schenken aan feiten of verwachtingen over feiten. 'Rekening houden met' stuurt inhoudelijk de belangenafweging; als het bestuursorgaan daar goede redenen voor heeft, mag het gemotiveerd afwijken.⁷³ In de toelichting wordt wat betreft geluid toegelicht dat het bevoegd gezag bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit de geluidsregels die in het omgevingsplan zijn opgenomen 'te betrekken' en verwijst naar 8.8 lid 1 Bal.⁷⁴ Dat betekent dat er dus - zoals destijds het geval was bij het beoordelingskader van een milieuvergunning onder de Wm (oud) en thans bij een omgevingsvergunning voor milieu ingevolge de Wabo - een verschil zit tussen 'betrekken bij' en 'rekening houden met'.

Gelet op het voorgaande menen wij dat indien Geen aanvraag om een milieubelastende activiteit in overeenstemming is met de normen die in het omgevingsplan zijn neergelegd niet te gemakkelijk daarvan kan worden afgeweken door het stellen van strengere voorschriften aan vergunning voor een milieubelastende activiteit, dan de normen die in het omgevingsplan staan. De rechtszekerheid zou daaraan ook in de weg staan. Dit geldt natuurlijk niet als andere artikelen van de beoordelingsregels daar aanleiding toe geven. Bijvoorbeeld het bepaalde in artikel 8.9 Bkl omtrent de beste beschikbare technieken (BBT). Het is niet uitgesloten dat, gelet op het feit dat het omgevingsplan niet meer elke tien jaar hoeft te worden herzien, de normen in het omgevingsplan in de loop der tijd minder streng zijn (geworden) dan de BBT, omdat de technieken in de loop der tijd zijn verbeterd en het omgevingsplan daaraan niet is aangepast. Wel moet het volgens ons mogelijk zijn dat het bevoegd gezag, in het kader van een gebiedsgerichte benadering een strengere norm hanteert bij de milieubelastende activiteit 'in ruil' voor een soepelere norm voor een andere milieubelastende activiteit, uiteraard (wederom) binnen de geldende beoordelingsregels, zoals BBT. Bijvoorbeeld een soepelere norm voor

⁷⁰ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bkl, algemeen deel, p. 193-194.

⁷¹ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bkl, algemeen deel, p. 194.

⁷² Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bkl, algemeen deel, p. 194.

⁷³ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, algemeen deel, p. 33-34.

⁷⁴ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bal, artikelsgevijs deel, p. 145-146.

geluid, maar een strengere norm voor geur. Dit zou ook passen bij het idee van het mengpaneel.⁷⁵

Anders is het als de aanvraag om een milieubelastende activiteit in strijd is met het bepaalde in het omgevingsplan, bijvoorbeeld omdat in het omgevingsplan strenge normen zijn opgenomen. De omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit kan dan alleen worden verricht, indien er tevens een vergunning voor een afwijkactiviteit wordt verleend. Op zichzelf zou de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit kunnen worden verleend, omdat het feit dat 'rekening moet worden gehouden' met nu eenmaal niet betekent dat de vergunning niet kan worden verleend, maar de aanvrager heeft daar niets aan omdat hij de activiteit niet kan verrichten zonder in strijd met het omgevingsplan te handelen.

Verder zal de flexibiliteit die het Bkl en het Bal geven goed in het omgevingsplan moeten worden geregeld. Het Bkl geeft in de instructienormen ruimte om af te wijken van het Bkl. Artikel 5.44 lid 3 Bkl bepaalt bijvoorbeeld dat in een omgevingsplan voor geluid andere grenswaarden dan de standaard grenswaarden worden opgenomen. Ook kunnen in een omgevingsplan maximale geluidsniveaus worden vastgesteld voor de periode van 7.00 tot 19.00 uur. Gesteld dat in een omgevingsplan de maximale geluidsbelasting voor die periode op 150 dB(A) wordt vastgesteld. Een bedrijf dat onder meer verbrandingsmotoren proefdraait vestigt zich daar. Op grond van artikel 4.375b Bal moet evenwel het proefdraaien van verbrandingsmotoren binnen plaatsvinden met het oog op het voorkomen of beperken van geluidsoverlast. Kan de activiteit nu wel of niet plaatsvinden, of zal het in het omgevingsplan ook nog een maatwerkregel voor die locatie moeten worden opgenomen dat wordt afgeweken van het bepaalde in artikel 4.375b Bal? Wij denken het laatste. Dat betekent dat als het Bal geen mogelijkheid geeft tot afwijken met maatwerkvoorschriften of maatwerkregels, van de flexibiliteit ingevolge het Bkl niet snel gebruik kan worden gemaakt.

5. Conclusie

Voortaan kan aan de hand van hoofdstuk 3 van het Bal worden nagegaan (i) wat de milieubelastende activiteit is, (ii) of een vergunningplicht geldt en (iii) welke bepalingen van het Bal van toepassing zijn. Een milieubelastende activiteit kan uit meerdere activiteiten bestaan. Dat komt onder andere door het gebruik van begrippen als IPPC-in-

stallatie, Seveso-inrichting in de omschrijvingen in hoofdstuk 3 van het Bal waar de vergunningplichtige milieubelastende activiteit zijn aangewezen. Voor de reikwijdte van deze begrippen is het Europese recht bepalend. Vooral nog bestaat er nauwelijks relevante jurisprudentie, zodat er naar wij verwachten in de praktijk onduidelijkheden kunnen ontstaan. Daarnaast is in veel van de omschrijvingen in hoofdstuk 3 Bal bepaald dat onder een vergunningplichtige milieubelastende activiteit ook de daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten vallen die op dezelfde locatie worden verricht. Het Bal behoeft ter zake een verduidelijking en een aanvulling wat betreft het zeggenschaps criterium. Wat daar van zij, het aangrijpingspunt van de regulering, de 'milieubelastende activiteit', staat als zodanig niet in de weg aan een beoordeling van alle nadelige gevolgen van een milieubelastende activiteiten op een locatie.

In het omgevingsplan kunnen regels worden gesteld over alle milieubelastende activiteiten waarover het Bal geen regels stelt, waaronder ook activiteiten die onder de drempelwaarde vallen. Het omgevingsplan biedt verder veel mogelijkheden om af te wijken van het bepaalde in het Bal over milieubelastende activiteiten. Deze afwijkingen kunnen zowel een versoepeling als een aanscherping van de norm inhouden.

Daarnaast is een omgevingsplan een toetsingskader voor een omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten. Sommige regels van het omgevingsplan moeten worden betrokken bij de beslissing op de aanvraag voor een omgevingsvergunning voor milieu. Voor andere regels geldt dat daarmee rekening mee moet worden gehouden. Dat laatste geldt voor de regels in het omgevingsplan waarbij het Bkl door middel van een instructienorm bepaalt dat deze in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, te weten luchtkwaliteit, geluid, trillingen en geur. Het verschil is van belang omdat 'rekening houden met' weliswaar betekent dat het bevoegd gezag kan afwijken, maar dat moet dan wel goed worden gemotiveerd.

Gelet op het feit dat het omgevingsplan nu mede toetsingskader wordt voor omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en gelet op de ruimte die het Bal en het Bkl laat om bij maatwerkregels, maatwerkvoorschriften en regels in het omgevingsplan af te wijken van de regels over milieubelastende activiteiten, verwachten wij dat in de praktijk meer gebruik zal kunnen worden gemaakt van een gebiedsgerichte benadering om een optimale omgevingskwaliteit te krijgen. ●

⁷⁵ Nota van Toelichting bij de consultatieversie van het Bkl, artikelsgevijs deel, p.112.