



Aan de slag met de
Omgevingswet

Handreiking

Omgevingsvergunning 2.0



Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| 1 | Waarom deze handreiking? | 4 |
| 2 | Specifieke zorgplicht en omgevingsvergunning | 6 |
| 3 | Melding en omgevingsvergunning | 9 |
| 4 | Informatieplichten in de vergunning | 11 |
| 5 | Gelijkwaardigheid in de vergunning | 13 |
| 6 | Omgevingsplan en vergunning | 15 |
| 7 | Het van toepassing verklaren van paragrafen uit hoofdstuk 4 Bal | 17 |
| 8 | Het omgaan met schurende/strijdige voorschriften in omgevingsplan en verordeningen | 19 |
| | Colofon | 22 |



Complexe minerale industrie Maastricht, **Fotografie** Rob Poelenjee

Waarom deze handreiking?

1.1 De nieuwe mogelijkheden van de Omgevingswet

De Omgevingswet (Ow) biedt kansen om op een andere manier met omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten om te gaan, met name bij complexe bedrijven. Dat zijn bedrijven die onder afdeling 3.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) vallen en waarvoor de provincie het bevoegd gezag is.

Voor complexe bedrijven is de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit het centrale document. Ten opzichte van het huidige recht zijn er in het nieuwe stelsel op complexe bedrijven veel minder algemene rijksregels van toepassing. De algemene regels die nog wel van toepassing zijn, volgen vooral uit Europese richtlijnen, zoals de Seveso-richtlijn en de richtlijn industriële emissies. Maatwerk op algemene regels wordt niet in een apart maatwerkvoorschrift opgenomen, maar wordt geïntegreerd in de omgevingsvergunning. De specifieke zorgplicht van het Bal is altijd van toepassing naast de omgevingsvergunning. Er hoeven daarom alleen vergunningvoorschriften te worden gesteld die niet afdoende door de specifieke zorgplicht worden afgedekt. Dit kan leiden tot minder voorschriften, net zoals de specifieke zorgplicht in het Bal heeft gezorgd voor minder algemene regels.

De vergunning zelf is bepalend voor de vraag wanneer voor een wijziging van de activiteit ook een wijziging van de vergunning nodig is. Het bevoegd gezag heeft dus grote invloed op de bestendigheid van de vergunning: een minder gedetailleerde omgevingsvergunning, die meer uitgaat van vertrouwen, hoeft minder vaak te worden aangepast bij wijziging in de bedrijfsvoering. Het bevoegd gezag kan de vinger aan de pols houden door informatieplichten over die wijzigingen op te nemen in de voorschriften bij de omgevingsvergunning. Als de vergunning wel gewijzigd moet worden, is de reguliere procedure van toepassing (in plaats van de uitgebreide) als er geen aanzienlijke nadelige effecten zijn op de gezondheid van de mens of het milieu. Dit komt in de plaats van de huidige milieuneutrale wijziging. Deze handreiking biedt handvatten om de nieuwe mogelijkheden te benutten. De handreiking is bedoeld ter inspiratie, niet als blauwdruk voor omgevingsvergunningen in het nieuwe stelsel.

1.2 Doelgroep

De handreiking is bedoeld voor overheden en bedrijven die te maken hebben met omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten op grond van de Omgevingswet. De focus ligt daarbij op de complexe bedrijven: omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten als bedoeld in afdeling 3.3 van het Bal, waarvoor de provincie bevoegd gezag is, en de omgevingsvergunningen voor de daarmee samenhangende lozingsactiviteiten¹. De handreiking is echter ook goed toepasbaar bij andere bedrijfstakken (zie ook paragraaf 1.4).

¹ Met lozingsactiviteit wordt in deze handreiking bedoeld op de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam en de lozingsactiviteit op een zuiveringstechnisch werk.

Er zijn in Nederland circa 1500 complexe bedrijven. Daarvan zijn er 400 die onder de Seveso-richtlijn vallen (en die in het huidige recht zijn geregeld in het Besluit risico's zware ongevallen 2015, BRZO). Daarnaast zijn er veel complexe bedrijven (ook Seveso-inrichtingen) die onder het bereik van de richtlijn industriële emissies vallen. Maar er is ook een beperkte groep complexe bedrijven die niet onder deze richtlijnen vallen, maar vanwege hun milieugevolgen wel als complex bedrijf zijn aangemerkt.

De provincies zijn bevoegd gezag voor complexe bedrijven. De taak voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten en het toezicht op de naleving van de omgevingsvergunningen en algemene regels voor milieubelastende activiteiten ligt bij de omgevingsdiensten (ofwel regionale uitvoeringsdiensten, RUD). Er zijn 29 omgevingsdiensten. De vergunningverlening en handhaving voor Seveso-inrichtingen is belegd bij zes gespecialiseerde BRZO-RUD's: Omgevingsdienst Groningen, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Regio Nijmegen, DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant en Omgevingsdienst Limburg Zuid.

1.3 Inhoudelijke onderwerpen

De onderwerpen die in deze handreiking – in relatie tot de omgevingsvergunning - worden besproken zijn:

1. specifieke zorgplicht;
2. melding en vergunning;
3. informatieplichten;
4. gelijkwaardigheid;
5. omgevingsplan;
6. het van toepassing verklaren van paragrafen uit hoofdstuk 4 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal);
7. het omgaan met schurende/strijdige voorschriften in omgevingsplan en verordeningen.

Iedere paragraaf begint met een schets van wat er al geregeld is in de Omgevingswet (Ow) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Daarna komen de overwegingen aan de orde die een rol spelen bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor een nieuw bedrijf, bij bestaande vergunningen die doorlopen via het overgangsrecht en bij wijziging van een bestaande vergunning. Daarbij wordt ingegaan op de keuzemogelijkheden die het bevoegd gezag heeft en de samenhang met andere instrumenten die op grond van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht kunnen worden toegepast.

1.4 Complexe bedrijven en andere bedrijfstakken

De focus van deze handreiking ligt bij omgevingsvergunningen voor complexe bedrijven. Veel van de informatie in deze handreiking is echter ook prima bruikbaar voor omgevingsvergunningen voor andere bedrijfstakken. Ook die bedrijfstakken hebben immers te maken met een specifieke zorgplicht die geldt naast de omgevingsvergunning, meldingen naast de vergunning, eventuele informatieplichten in de vergunning, etc. De twee belangrijkste verschillen tussen complexe bedrijven en andere bedrijfstakken zijn:

1. de reikwijdte van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit: bij complexe bedrijven omvat de omgevingsvergunning de hele aangewezen milieubelastende activiteit, inclusief functioneel ondersteunende activiteiten, terwijl de omgevingsvergunning bij andere bedrijfstakken beperkt is tot een installatie of een nog kleinere eenheid (bijvoorbeeld alleen het tanken van LPG);
2. de aanwijzing van paragrafen met algemene regels in de hoofdstukken 4 en 5 van het Bal: bij complexe bedrijven zijn die paragrafen beperkt van toepassing verklaard (waarbij met name algemene regels ter implementatie van Europese richtlijnen zijn aangewezen), terwijl bij andere bedrijfstakken alle paragrafen met algemene regels zijn aangewezen voor de activiteiten die vaak bij die bedrijfstakken voorkomen.

Met deze twee verschillen in het achterhoofd, kan de handreiking ook goed gebruikt worden bij vergunningverlening voor andere bedrijven dan complexe bedrijven.



Afvalbeheer Heerenveen

Specifieke zorgplicht en omgevingsvergunning

2.1 Wat is al geregeld?

- De specifieke zorgplicht (artikel 2.11 Bal) is een algemene rijksregel die geldt voor de gehele milieubelastende activiteit zoals aangewezen in hoofdstuk 3 van het Bal en de bijbehorende lozingsactiviteiten.
- De specifieke zorgplicht geldt voor de gehele milieubelastende activiteit ongeacht de vraag of er sprake is van vergunningplicht of niet (geldt dus naast de vergunning).
- Uit afdeling 3.2 Bal (activiteiten die bedrijfstakken overstijgen) volgt automatisch waar de zorgplicht geldt; er is geen nadere begrenzing van de activiteit (en dus de locatie waar de zorgplicht geldt) nodig. Meestal gaat het in afdeling 3.2 om een installatie, en is de reikwijdte van de vergunningplicht gelijk aan die installatie.
- In afdeling 3.3 Bal (complexe bedrijven) valt de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht (en dus ook de locatie waar de zorgplicht geldt) samen met de begrenzing van de vergunningplicht. Als de begrenzing van de activiteit verandert, zal ook de vergunning moeten worden aangepast.
- Uit afdeling 3.4 – 3.10 volgt de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht (en dus ook de locatie waar de zorgplicht geldt) uit het verstrekken van gegevens en bescheiden op grond van de relevante paragraaf in die afdelingen.
- Van de specifieke zorgplicht kan niet worden afgeweken; niet bij maatwerkvoorschrift, niet bij vergunningvoorschrift en niet bij maatwerkregel.
- Omdat de specifieke zorgplicht² ook naar alle oogmerken en de strekking verwijst, is elk voorschrift voor de milieubelastende activiteit feitelijk een nadere invulling van de specifieke zorgplicht. Eigenlijk zou elk voorschrift kunnen beginnen met “de specifieke zorgplicht houdt in ieder geval in dat”, maar dat is overbodig. In het tweede en derde lid van de specifieke zorgplicht is dat wel gedaan, om verbinding te leggen met eerste lid. Met “in ieder geval” wordt aangeduid dat het geen uitputtend bedoelde invulling van de specifieke zorgplicht is.

² Nota van Toelichting bij het Bal, noot bij paragraaf 3.4.2: “In de memorie van toelichting (Kamerstukken II 2013/14, 33962, nr. 3, p. 470) wordt gesproken over invullen en aanvullen. Dit zijn echter praktisch synoniemen. Een maatwerkvoorschrift kan bepalingen in dit besluit aanvullen, maar is ook steeds invulling van de specifieke zorgplicht. In deze toelichting wordt daarom alleen gesproken over het invullen van de algemene rijksregels (waarbij niet wordt afgeweken) en het afwijken van de algemene rijksregels”. Voorgaande geldt ook voor een vergunningvoorschrift.

2.2 Welke afwegingen maak je bij een nieuwe vergunning (start van een activiteit)?

- De specifieke zorgplicht geldt al, en hoeft dus niet in de vergunning te worden opgenomen.
- In de overwegingen en toelichting bij de vergunning kan worden genoemd dat de specifieke zorgplicht van toepassing is, en welke rol de specifieke zorgplicht bij het opstellen van de vergunningvoorschriften heeft gespeeld.

2.3 Welke afwegingen maak je bij een bestaande vergunning, die doorloopt via overgangsrecht?

- Bevat de vergunning een specifieke zorgplicht? Zo ja, dan is die mogelijk (deels, afhankelijk van redactie) dubbelop. Dan overwegen of de specifieke zorgplicht uit de vergunning kan worden geschrapt.
- Bevat de vergunning gedetailleerde voorschriften die vanzelfsprekend zijn en tot de specifieke zorgplicht behoren? Dan overwegen om die uit de vergunning te schrappen. Argument: geen uitputtendheid suggereren door vanzelfsprekende voorschriften op te nemen.
- Het initiatief voor aanpassing kan bij het bedrijf liggen (wijzigingsvergunning vragen) of bij het bevoegd gezag (als er meerdere vergunningen gelden revisievergunning, als er maar één vergunning geldt ambtshalve wijziging).
- In overwegingen en toelichting opnemen dat de vervallen voorschriften niet zijn geschrapt omdat ze niet meer gelden, maar omdat de specifieke zorgplicht de functie van deze voorschriften heeft overgenomen.

2.4 Welke afwegingen maak je bij de aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning?

- Uitgangspunt: alleen voorschriften opnemen die niet vanzelfsprekend zijn. Daar zit de nodige beoordelingsruimte in. Voorbeeld: een voorschrift dat verpakkingen van verpakt afval in goede staat moet zijn, is niet nodig. Maar een voorschrift dat de staat van verpakkingen dagelijks moet worden gecontroleerd heeft wel waarde; het spreekt immers niet voor zich dat dit dagelijks gebeurt.
- Bezien of wijziging benut kan worden voor revisie en aanpassing van de bestaande vergunning (zie paragraaf 2.3).

Artikel 2.11 Bal (specifieke zorgplicht)

1. Degene die een milieubelastende activiteit of een lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de belangen, bedoeld in artikel 2.2, is verplicht:
 - a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
 - b. voor zover deze niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;
 - c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van diegene kan worden gevraagd.

2. Voor milieubelastende activiteiten houdt deze plicht in ieder geval in dat:
 - a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
 - b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen;
 - c. de beste beschikbare technieken worden toegepast;
 - d. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
 - e. alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet;
 - f. afvalwater dat wordt geloosd en gekanaliseerde emissies van stoffen in de lucht doelmatig kunnen worden bemonsterd;
 - g. metingen representatief zijn en monsters niet worden verdund;
 - h. meetresultaten op geschikte wijze worden geregistreerd, verwerkt en gepresenteerd;
 - i. voor zover verontreiniging van de bodem ontstaat: herstel van de bodem redelijkerwijs mogelijk blijft;
 - j. afvalstoffen worden afgevoerd binnen acht weken na beëindiging van een activiteit als bedoeld in hoofdstuk 3.

3. Voor lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk houdt deze plicht in ieder geval in dat:
 - a. alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen;
 - b. de beste beschikbare technieken worden toegepast;
 - c. geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt;
 - d. alle passende maatregelen worden getroffen voor het voorkomen van ongewone voorvallen en de nadelige gevolgen daarvan, bedoeld in artikel 19.1, eerste lid, van de wet;
 - e. lozingsactiviteiten op een oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk doelmatig kunnen worden bemonsterd;
 - f. metingen representatief zijn en monsters niet worden verdund; en
 - g. meetresultaten op geschikte wijze worden geregistreerd, verwerkt en gepresenteerd.

Nadere informatie over specifieke zorgplicht

Paragraaf 3.1 in algemeen deel Nota van Toelichting (NvT) bij Bal, p. 518 - 527.

Artikelsgewijze toelichting artikel 2.11 (specifieke zorgplicht), p. 766 - 770.



Raffinaderij Rotterdam, **Fotografie** Rob Poelenjee

Melding en omgevingsvergunning

3.1 Wat is al geregeld?

- Artikel 4.4 Ow bepaalt dat in algemene regels van het Rijk of de decentrale overheden kan worden bepaald dat het verboden is zonder voorafgaande melding een activiteit te verrichten.
- Meldplichten voor milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten zijn opgenomen in de paragrafen met algemene regels van hoofdstuk 4 van het Bal. In principe is in alle paragrafen een meldplicht opgenomen. De uitzondering op deze regel zijn paragrafen die uitsluitend voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten gelden.
- Bij iedere meldplicht in hoofdstuk 4 Bal is bepaald dat er geen melding is vereist voor zover de activiteit vergunningplichtig is op grond van hoofdstuk 3 Bal. Dit geldt ook als de vergunningplicht volgt uit een andere paragraaf dan waaruit de algemene regels van hoofdstuk 4 zijn aangezet (dus bijvoorbeeld ook als de algemene regels waarin meldingsplicht staat zijn aangezet vanuit afdeling 3.2, maar de vergunningplicht volgt uit afdeling 3.3 of verder, en de activiteit uit afdeling 3.2 als ondersteunende activiteit mede valt onder die vergunningplicht). Aangezien bij complexe bedrijven ook de ondersteunende milieubelastende activiteiten binnen de aanwijzing van de vergunningplicht vallen, geldt de meldplicht in de praktijk niet voor complexe bedrijven.
- Het omgevingsplan, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening kunnen aanvullende meldplichten bevatten. Een voorbeeld hiervan is een meldplicht voor lozingen van afvloeiend regenwater op regionale wateren, ter bescherming tegen wateroverlast. Deze decentraal ingestelde meldplichten gelden ook voor vergunningplichtige situaties (tenzij in de decentrale regelgeving anders is bepaald).

3.2 Welke afwegingen maak je bij een nieuwe vergunning (start van een activiteit)?

- De keuze dat meldingsplicht uit het Bal niet geldt als de activiteit vergunningplichtig is op grond van hoofdstuk 3 van het Bal, vereist aandacht als de vergunning ruimte laat voor activiteiten die later starten (bijvoorbeeld activiteiten die vallen onder afdeling 3.2, maar eventueel ook andere afdelingen). Omdat de meldingsplicht niet geldt, krijgt het bevoegd gezag niet vanzelf een signaal als die activiteit later daadwerkelijk wordt opgestart. Dat hoeft op zich niet bezwaarlijk te zijn, maar mocht het bevoegd gezag wel informatie willen over de start van de activiteit, dan moet het een informatieverplichting in de vergunning opnemen. Hierbij moet het gebruik van het woord "melding" worden vermeden, omdat dan verwarring ontstaat over de verhouding met de meldingsplicht bij algemene regels. Gebruik "informatieplicht" of "gegevens verstrekken".

3.3 Welke afwegingen maak je bij een bestaande vergunning, die doorloopt via overgangsrecht?

- In het kader van het Invoeringsbesluit wordt nog bezien hoe in het overgangsrecht moet worden omgegaan met het feit dat meldingsplicht bij vergunningplichtige situaties niet geldt, terwijl onder het oude recht wel soms een meldingsplicht van het Activiteitenbesluit gold (in de terminologie van Omgevingswet: informatieverplichting). Het is in ieder geval niet de bedoeling om - als een regeling voor de overgangsperiode wenselijk wordt geacht - dit via het moeten aanpassen van bestaande vergunningen na inwerkingtreding te regelen.

3.4 Welke afwegingen maak je bij de aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning?

- Nadat de keuze is gemaakt hoe met het overgangsrecht om te gaan (zie 3.3) zal duidelijk zijn hoe de problematiek door het Rijk is geregeld. Bij een aanpassing van een door het overgangsrecht gecreëerde situatie na inwerkingtreding kan een check plaatsvinden of in het specifieke de gemaakte keuze voldoet, of dat de aanpassing kan of zelfs moet worden benut om informatieverplichtingen binnen de vergunning beter te regelen, zo nodig ook voor het deel waarop de aanvraag om wijziging van bestaande vergunning geen betrekking heeft.

Voorbeeld meldplicht

§ 4.111 Gesloten bodemenergiesysteem

Artikel 4.1135 (toepassingsbereik)

Deze paragraaf is van toepassing op het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem.

Artikel 4.1136 (melding)

1. Het is verboden een activiteit als bedoeld in artikel 4.1135 te verrichten zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden.
2. Dit artikel is niet van toepassing als de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen in hoofdstuk 3

Nadere informatie over meldplichten

Paragraaf 3.5 in algemeen deel NvT Bal, (p. 544 - 550).



Elektriciteitscentrale Geertruidenberg, **Fotografie** Rob Poelenjee

Informatieplichten in de vergunning

4.1 Wat is al geregeld?

- Aan een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (MBA) kunnen (en moeten) bepaalde voorschriften worden verbonden. Die voorschriften kunnen ook een verplichting inhouden om informatie of gegevens te verstrekken aan het bevoegd gezag.
- Artikel 5.5 Ow bepaalt dat het verboden is te handelen in strijd met een voorschrift van een omgevingsvergunning voor een MBA, een lozingsactiviteit en een omgevingsplanactiviteit. Het is dus verboden om te handelen in strijd met een vergunningvoorschrift dat vereist dat er informatie of gegevens worden verstrekt.
- Informatieverplichtingen gelden soms ook op grond van algemene rijksregels, die naast de vergunning gelden voor een activiteit. Anders dan bij de meldingsplicht is niet de keuze gemaakt dat dergelijke informatieverplichtingen niet zouden gelden als er sprake is van vergunningplicht.

4.2 Welke afwegingen maak je bij een nieuwe vergunning (start van een activiteit)?

- Bij een nieuwe omgevingsvergunning MBA kan het bevoegd gezag er voor kiezen om een “robuuste” omgevingsvergunning te maken. Het gaat dan om een vergunning die de ruimte biedt om wijzigingen in de bedrijfsvoering aan te brengen zonder dat er wijziging van de omgevingsvergunning nodig is. Informatieplichten in de vergunning kunnen gebruikt worden om te zorgen dat het bevoegd gezag wel op de hoogte is van (bepaalde) wijzigingen in de bedrijfsvoering (zie ook A4 over meldingsplicht). Er zijn dus drie mogelijkheden:
 1. een wijziging van de bedrijfsvoering heeft nadelige gevolgen voor het milieu: dan wijziging van de vergunning nodig;
 2. een wijziging van de bedrijfsvoering heeft geen nadelige gevolgen voor het milieu, maar er is wel een check nodig van het bevoegd gezag of dat klopt: gebruik een informatieplicht;
 3. een wijziging van de bedrijfsvoering heeft evident geen nadelige gevolgen voor het milieu: geen informatieplicht opnemen.
- Als een vergunningvoorschrift wordt opgenomen dat een informatieverplichting inhoudt, is het aan te raden om duidelijk te omschrijven om welke informatie het gaat en binnen welke termijn die informatie moet worden aangeleverd.

- Terminologisch moet “gegevens verstrekken” worden gebruikt in plaats van “melden”, omdat bij melden verwarring kan ontstaan met meldingsplichten van het Bal.
- Wees voorzichtig met voorschriften die regelen dat het bevoegd gezag moet instemmen met de aangeleverde informatie, of gegevens of onderzoeken moet goedkeuren. Een instemming of goedkeuring levert meestal een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) op. Die instemming of goedkeuring is echter niet aan te merken als een wijziging van de omgevingsvergunning MBA. Het is daarom niet zonder meer duidelijk welke procedurele regels gelden voor die goedkeuring of instemming. Een reden om wel een goedkeuring of instemming te hanteren, is dat het dan mogelijk is om omwonenden of andere belanghebbenden inspraak of rechtsbescherming te bieden.
- Voorbeeldvoorschriften over informatieplichten:
 4. Het bevoegd gezag wordt ten minste vijf werkdagen van tevoren geïnformeerd over het onderhouden of buiten gebruik stellen van de bluswatervoorziening.
 5. In plaats van de stoffen, bedoeld in voorschrift x, kunnen andere stoffen worden gebruikt die naar verwachting minder nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken. Het bevoegd gezag wordt ten minste vier weken van tevoren geïnformeerd over het gebruik van die andere stoffen, waarbij informatie wordt overlegd over de soort stoffen. Het gebruik van die andere stoffen behoeft instemming van het bevoegd gezag. Tegen het besluit tot instemming staat bezwaar en beroep open.

4.3 Welke afwegingen maak je bij een bestaande vergunning, die doorloopt via overgangsrecht?

Bestaande vergunningen kunnen ook informatieplichten bevatten. Bekijk of die nog steeds nodig zijn.

4.4 Welke afwegingen maak je bij de aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning?

- Een aanvraag tot wijziging van een bestaande vergunning kan worden aangegrepen om de vergunning robuuster te maken. Zie paragraaf 4.1.

Voorbeeld informatieplicht in het Bal

§ 4.111 Gesloten bodemenergiesysteem

Artikel 4.6 (gegevens en bescheiden: voor wijziging)

1. Ruim voor een wijziging als bedoeld onder a tot en met f, worden aan het bevoegd gezag, bedoeld in afdeling 2.2, gegevens en bescheiden verstrekt over:
 - a. een significante wijziging van de hoeveelheid, aard of fysische vorm van een gevaarlijke stof die in de Seveso-inrichting aanwezig is of kan zijn;
 - b. een significante wijziging van een proces waarbij een gevaarlijke stof als bedoeld onder a wordt gebruikt;
 - c. de sluiting of de ontmanteling van de Seveso-inrichting;
 - d. een wijziging die significante gevolgen kan hebben voor de gevaren van zware ongevallen;
 - e. een wijziging van de naam, handelsnaam of adres van degene die de Seveso-inrichting exploiteert;
 - f. een wijziging van de naam of functie van de bestuurder van de Seveso-inrichting, als dat een ander is dan degene die de Seveso-inrichting exploiteert.
2. Het eerste lid is niet van toepassing als de gegevens en bescheiden al zijn verstrekt bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en niet zijn gewijzigd.

Nadere informatie over informatieplichten

Paragraaf 3.2 in algemeen deel NvT Bal, p. 528 – 531).



Elektriciteitscentrales en windmolenpark Eemshaven, **Fotografie** Ivo Francken

Gelijkwaardigheid in de vergunning

5.1 Wat is al geregeld?

- Artikel 4.7 Ow bevat een regeling van gelijkwaardigheid voor algemene regels van zowel Rijk als decentrale overheden. De gedachte is, dat als een maatregel daarin is voorgeschreven, ook maatregelen die ten minste gelijkwaardig zijn toegepast moeten kunnen worden.
- In beginsel is binnen artikel 4.7 Ow voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag vereist (op aanvraag). Die kan in de algemene regels eventueel door een melding worden vervangen, of er kan zelfs gelijkwaardigheid zonder verdere procedurele vereisten worden toegestaan.
- Artikel 4.7 Ow is niet van toepassing op maatregelen die in een vergunning zijn voorgeschreven. Als een alternatieve maatregel niet past binnen een verleende vergunning moet de vergunning dus worden aangepast. Als de alternatieve maatregel wel past, mag die zonder wijziging van de vergunning worden toegepast. (Dus: als de vergunning bijvoorbeeld expliciet een bepaald middel verplicht, kan niet een alternatief middel zonder aanpassing van de vergunning worden toegepast, omdat aan de expliciete verplichting niet meer voldaan zou worden). Op zich komt dit overeen met de hoofdlijn van de regeling van gelijkwaardigheid in de wet: gelijkwaardige maatregelen pas na toestemming op aanvraag, in dit geval heeft de toestemming de vorm van aanpassing van de vergunning.

5.2 Welke afwegingen maak je bij een nieuwe vergunning (start van een activiteit)?

- Bij voorkeur worden in de vergunning doelvoorschriften opgenomen, dan kom je niet toe aan gelijkwaardigheid. Het toepassen van gelijkwaardige maatregelen speelt alleen bij maatregelen of technieken (middelvoorschriften).
- Mocht het bevoegd gezag bij het expliciet opnemen van maatregelen ruimte willen bieden voor gelijkwaardige maatregelen zonder aanpassing van de vergunning, neem dan een vergunningvoorschrift op dat gelijkwaardigheid mogelijk maakt. Het bevoegd gezag kan daarbij een informatieverplichting opnemen.

5.3 Welke afwegingen maak je bij een bestaande vergunning, die doorloopt via overgangsrecht?

- Geen

5.4 Welke afwegingen maak je bij de aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning?

- Een aanvraag tot wijziging van een bestaande vergunning kan worden aangegrepen om gelijkwaardigheid zonder aanpassing van de vergunning mogelijk te maken. Zie paragraaf 5.1.

Gelijkwaardigheid in de Ow

Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)

1. Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.
2. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kan het treffen van een gelijkwaardige maatregel worden toegestaan zonder voorafgaande toestemming, al dan niet gekoppeld aan een verbod om de maatregel te treffen zonder voorafgaande melding aan het bevoegd gezag.
3. Bij regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste en tweede lid, of kan het treffen van een gelijkwaardige maatregel worden uitgesloten.

Nadere informatie over gelijkwaardigheid

- Artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.7 Ow (MvT p. 472-473).
- Paragraaf 3.3 in algemeen deel NvT Bal, (p. 291-293).



Chemische industrie, **Fotografie** Rob Poelenjee

Omgevingsplan en vergunning

6.1 Wat is al geregeld?

- Het omgevingsplan bevat, anders dan de huidige bestemmingsplannen, milieuregels. Deze gelden ook voor complexe bedrijven. Dergelijke regels zijn maatwerkregels als bedoeld in artikel 2.12 Bal.
- Een aantal milieu-onderwerpen moet op grond van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) verplicht in het omgevingsplan worden geregeld: geluid, externe veiligheid en trillingen.
- Bij inwerkingtreding van de Ov beschikt iedere gemeente over een omgevingsplan, dat vooral bestaat uit de vigerende bestemmingsplannen. De oude algemene rijksregels voor onder andere geluid worden in de vorm van de 'bruidsschat'³ toegevoegd aan ieder omgevingsplan. Niet al die bruidsschatregels gelden voor complexe bedrijven; alleen voor zover de vervallen algemene rijksregels ook voor complexe bedrijven golden.
- Gemeenten kunnen direct na inwerkingtreding het omgevingsplan wijzigen. Daarbij moeten ze voldoen aan de instructieregels van het Bkl. Gemeenten kunnen dan de bruidsschatregels schrappen of verbeteren.
- Van iedere regel in het omgevingsplan kan met een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit (OPA-vergunning) worden afgeweken. De provincie is op grond van de artikelen 4.6 en 4.16 Omgevingsbesluit (Ob) bevoegd gezag voor de OPA-vergunning voor een complex bedrijf.
- Omdat gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn voor de OPA-vergunning, kunnen ze ook toezien op de naleving van de regels in het omgevingsplan en bij het overtreden daarvan handhavend optreden. Een overtreding van een regel in het omgevingsplan is immers ook een overtreding van het verbod om zonder OPA-vergunning een activiteit te verrichten.

6.2 Welke afwegingen maak je bij een nieuwe vergunning (start van een activiteit)?

- Bij de aanvraag van een nieuwe omgevingsvergunning MBA moet het bevoegd gezag het vigerende omgevingsplan betrekken. Artikel 8.9 derde lid Bkl bepaalt dat bij het beoordelen of sprake is van significante milieuverontreiniging in ieder geval rekening wordt gehouden met het omgevingsplan. En artikel 8.11 eerste lid Bkl bepaalt dat bij de toets op bijvoorbeeld externe veiligheid en geluid locaties en gebouwen in de nabijheid van de milieubelastende activiteit in aanmerking worden genomen die in overeenstemming zijn met het omgevingsplan.

³ De bruidsschat is een set regels over onderwerpen die onder de Omgevingswet overgaan van het Rijk naar de decentrale overheden. Deze regels worden toegevoegd aan het omgevingsplan van de gemeente of de waterschapsverordening.

- Als een nieuw complex bedrijf niet past binnen de regels van het omgevingsplan, kan die activiteit pas starten als ook een OPA-vergunning is verleend. De provincie is hiervoor bevoegd gezag mits de OPA-activiteit samen met de omgevingsvergunning MBA wordt aangevraagd (artikel 4.6 Ob), of nadat de omgevingsvergunning MBA is verleend (artikel 4.16 Ob).
- De beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning MBA overlappen met de reikwijdte die regels in het omgevingsplan kunnen hebben (want die worden gesteld met het oog op alle doelen van de wet). Aan een omgevingsvergunning MBA kunnen voorschriften worden verbonden die strenger zijn dan regels in het omgevingsplan. Maar via een omgevingsvergunning MBA kunnen regels in het omgevingsplan niet versoepeld worden. Daar is een OPA-vergunning voor nodig.

6.3 Welke afwegingen maak je bij een bestaande vergunning, die doorloopt via overgangsrecht?

- Op het moment van inwerkingtreding van de Ow beschikken gemeenten over een omgevingsplan, maar dat is nog geen volwaardig omgevingsplan dat voldoet aan de eisen van de Ow en het Bkl. Het is niet nodig om direct na inwerkingtreding van de Ow de omgevingsvergunning MBA ambtshalve aan te passen ter verbetering van de aansluiting op het omgevingsplan. Dat kan wel aan de orde zijn als de gemeente het omgevingsplan voor de betreffende locatie heeft gewijzigd.

6.4 Welke afwegingen maak je bij de aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning?

- Een aanvraag tot wijziging van de MBA-vergunning is een mooi moment om te bekijken of de vergunning ook aanpassing behoeft in verband met de aansluiting op het omgevingsplan (mits dat omgevingsplan inmiddels is gewijzigd voor de betreffende locatie).
- Zie verder paragraaf 3.2.

Nadere informatie over verhouding omgevingsplan en vergunning

- Artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.9 en 8.11 Bkl, (Staatsblad 2018, 292, p. 817 – 821).
- Paragraaf 3.2 in algemeen deel NvT Bal, (p. 528 – 531).
- Artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.12 Bal, (p. 770 – 772).
- Paragraaf 3.3 in algemeen deel NvT Bkl (Sturen op verdeling van gebruikruimte onder de Omgevingswet, p. 252 – 264).



Chemische industrie Heerenveen

Het van toepassing verklaren van paragrafen uit hoofdstuk 4 Bal

7.1 Wat is al geregeld?

- De paragrafen van hoofdstuk 3 van het Bal bevatten zogenaamde richtingaanwijzers. Dat zijn artikelen die bepalen welke paragrafen van de hoofdstukken 4 en 5 voor een in hoofdstuk 3 aangewezen activiteit van toepassing zijn (zie bijvoorbeeld artikel 3.68 Bal). De “richtingaanwijzers” voor complexe bedrijven in afdeling 3.3 zijn zeer “zuinig” ingevuld. Dat betekent dat weinig paragrafen van de hoofdstukken 4 en 5 zijn aangewezen, ook in situaties waarin waarschijnlijk is dat de activiteiten uit hoofdstuk 4 wel worden uitgevoerd. (Vergelijk bijvoorbeeld de richtingaanwijzer bij basismetaleen in artikel 3.66 met de richtingaanwijzer voor metaalproductenindustrie in artikel 3.109). De reden was de wens van het bedrijfsleven en bevoegde instanties om voor complexe bedrijven zo min mogelijk algemene regels te laten gelden zodat de vergunning echt het belangrijkste instrument is.
- Bovenstaande beleidskeuze zal soms betekenen dat algemene regels die op grond van het Activiteitenbesluit wel golden voor complexe bedrijven na inwerkingtreding van het Bal niet meer zouden gelden. Het overgangsrecht zal er in voorzien dat die algemene regels voor bestaande bedrijven nog wel blijven gelden. Immers, de vergunning die onder de oude situatie is verleend gaat ervan uit dat die algemene regels wel gelden, en als ze opeens zouden vervallen, zou dat ogen alsof er een gat valt (wat overigens strik genomen niet het geval is, omdat de specifieke zorgplicht geldt).
- Overigens gelden voor complexe bedrijven wel algemene regels waarnaar richtingaanwijzers uit afdeling 3.2 (Activiteiten die bedrijfstakken overstijgen) verwijzen.

7.2 Welke afwegingen maak je bij een nieuwe vergunning (start van een activiteit)?

- Er is een aantal mogelijkheden om in de vergunning voor een complex bedrijf om te gaan met regels voor activiteiten van het bedrijf en waarvoor regels in hoofdstuk 4 of 5 van het Bal staan, maar niet via de richtingaanwijzer zijn aangezet.
 - a) Regels voor die activiteit uitschrijven in de vergunning.**

Daarbij kunnen de regels uit de desbetreffende paragraaf van hoofdstuk 4 worden overgeschreven zonder inhoudelijke aanpassing. Natuurlijk kunnen ook andere regels worden geformuleerd, zowel wat redactie als inhoud betreft. Uiteraard moet wel worden voldaan aan de beoordelingsregels uit het Bkl en mag de regel niet in strijd zijn met de specifieke zorgplicht van het Bal (artikel 2.11).
 - b) Verwijzen naar bepaalde artikelen van het Bal.**

Dit moet dan wel een “doordachte verwijzing” zijn, bijvoorbeeld omdat sommige regels dan niet gelden, zoals de meldingsplicht, en die artikelen zouden dus eigenlijk buiten de verwijzing gehouden moeten worden. Simpele verwijzing naar uitsluitend hele paragrafen ligt daarom minder voor de hand. Ook is belangrijk om na te denken over de statische of dynamische verwijzing.

7.3 Welke afwegingen maak je bij een bestaande vergunning, die doorloopt via overgangsrecht?

- De bestaande vergunning komt uit een periode waarbij een andere verhouding gold tussen de algemene regels van het Activiteitenbesluit en de vergunning. In beginsel moet het overgangsrecht erin voorzien dat er geen acuut gat valt wat de bescherming van het milieu betreft.
- Het kan zijn dat of het bedrijf of het bevoegd gezag de vergunning snel willen aanpassen aan de nieuwe systematiek. De reden zou dan gegeven het overgangsrecht niet zitten in de milieuhygiënische noodzaak. Voor het bedrijf zou wel kunnen spelen dat het bijvoorbeeld van een bepaalde onnodig knellende regel die via overgangsrecht doorloopt af wil. Zowel het bedrijf als het bevoegd gezag kunnen de mening zijn toegedaan dat de combi vergunning + overgangsrecht onduidelijk is, en om die reden aanpassing van de vergunning overwegen.
- Het kan overigens ook zo zijn dat er in de vergunning nog voorschriften staan die formeel zijn vervallen toen het Activiteitenbesluit van toepassing werd op IPPC- en BRZO-bedrijven. Die vergunningvoorschriften bleven drie jaar van kracht als maatwerkvoorschrift, maar zijn inmiddels ofwel vervallen ofwel opnieuw of anders vastgesteld. Maatwerkvoorschriften naast de vergunning worden via het overgangsrecht gelijkgesteld met vergunningvoorschriften (maar staan nog niet fysiek in de vergunning).

7.4 Welke afwegingen maak je bij de aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning?

- Als afwegingen onder 7.3 onvoldoende reden waren om de bestaande vergunning aan te passen kan het zijn dat het feit dat een wijziging van de vergunning aan de orde is het een extra zetje is om ook het bestaande deel via revisie aan te passen.

Nadere informatie over de richtingaanwijzer

- Paragraaf 5.2.4 in algemeen deel NvT Bal, (p. 622).



Metaalindustrie Wijk aan Zee

Het omgaan met schurende/ strijdige voorschriften in omgevingsplan en verordeningen

8.1 Wat is al geregeld?

- “Milieuregels” - regels die bescherming van het milieu, inclusief oppervlaktewater, (mede) tot doel hebben – staan niet alleen in de omgevingsvergunningen voor de milieubelastende activiteit en de lozingsactiviteit op een oppervlaktewaterlichaam, maar ook in het omgevingsplan, omgevingsverordening en waterschapsverordening. Dat is overigens nu ook al zo bij regels in bestemmingsplan, eventuele gemeentelijke verordeningen, keur en provinciale milieuverordening. Maar dit wordt belangrijker, vooral gelet op het instrument maatwerkregels en keuzes over invulling van “decentraal, tenzij” in het Bal.
- De rijksregels en decentrale regels gelden in beginsel naast elkaar, en kennen hun eigen maatwerk- en afwijkmogelijkheden. Het is dus bijvoorbeeld niet mogelijk om via de MBA-vergunning een omgevingsplanregel “opzij te zetten”. Dat moet via een omgevingsplanvergunning gebeuren. Bij het starten van de activiteit is het dus van belang de regels in samenhang te bekijken. Daarbij kan het zijn dat de rijksregels en de decentrale regels “schuren” of dat er zelfs strijd tussen de regels zou kunnen ontstaan. Bij een vergunningaanvraag MBA is het handig om ook te bezien of:
 - een omgevingsplanvergunning (om af te wijken van het omgevingsplan) of een vergunning die volgt uit de omgevingsverordening of waterschapsverordening moet worden aangevraagd;
 - zo nodig om aanpassing van het omgevingsplan of de verordeningen moet worden verzocht. Dit zou vooral aan de orde zijn als in de verordeningen een regel is opgenomen waarvan niet kan worden afgeweken. Er bestaat immers geen “afwijkvergunning” die vanuit de wet het recht geeft om afwijken van regels van die verordeningen aan te vragen;
 - voor zover decentrale regels een maatwerkvoorschrift-mogelijkheid inhouden een dergelijk maatwerkvoorschrift moet worden aangevraagd.
- Desgewenst kunnen vergunningen in één aanvraag worden opgenomen (alleen geen combi watervergunning + overige vergunningen). De Ow voorziet niet in het in één aanvraag opnemen van ook aanvragen om een maatwerkvoorschrift. Uiteraard kunnen de aanvragen gelijktijdig plaatsvinden, in vertrouwen dat de bevoegde instanties zaken goed op elkaar afstemmen.

8.2 Welke afwegingen maak je bij een nieuwe vergunning (start van een activiteit)?

Zoals in 8.1 is toegelicht.

8.3 Welke afwegingen maak je bij een bestaande vergunning, die doorloopt via overgangsrecht?

- Het is mogelijk dat op het moment van inwerkingtreding al sprake is van schurende of strijdige regels. Dat kan komen doordat die eerder aan de aandacht zijn ontsnapt of doordat er juridisch geen mogelijkheden waren om die regels goed op elkaar af te stemmen, en er bijvoorbeeld deels gekozen is voor gedogen. Het is waarschijnlijk dat onder de Ow de mogelijkheden van op elkaar afstemmen van regels groter zijn. Overwogen kan worden om daartoe een wijzigingstraject te starten.

8.4 Welke afwegingen maak je bij de aanvraag van een wijziging van een bestaande vergunning?

- Combinatie van de paragrafen 8.2 (nieuw deel) en 8.3 (bestaand deel) van deze handreiking.

Colofon

Projectnaam

Handreiking Omgevingsvergunning 2.0

Auteurs

Krystof Krijt, Simon Handgraaf en Jelle Troelstra

In samenwerking met

Programmadirectie Eenvoudig Beter

Fotoverantwoording

Mediatheek Rijksoverheid

Omslagfoto

Ivo Francken: Grootschalige energieopwekking, Eemshaven

Vormgeving

Kris Kras context, content and design

November 2019

Aan dit rapport kunnen geen rechten worden ontleend.

