

University of Groningen

## EEN MILIEUVERGUNNING JURIDISCH BEKEKEN

Muus, Annerose; Oosterhuis, Matthijs

**IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.**

*Document Version*

Publisher's PDF, also known as Version of record

*Publication date:*

2010

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

*Citation for published version (APA):*

Muus, A., & Oosterhuis, M. (2010). *EEN MILIEUVERGUNNING JURIDISCH BEKEKEN*. s.n.

**Copyright**

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

**Take-down policy**

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

*Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.*



university of  
 groningen

faculty of mathematics  
 and natural sciences

# Een milieuvergunning juridisch bekeken

Maart 2010

Annerose Muus & Matthijs Oosterhuis



*Beta* Wetenschapswinkel



# Een milieuvergunning juridisch bekeken

Auteurs: Annerose Muus & Matthijs Oosterhuis  
Begeleider: mr. K.J. de Graaf  
Datum: maart 2010

Rapport Bèta 2010-4  
ISBN (druk) 978-90-367-4291-7  
ISBN (digitaal) 978-90-367-4292-4

Bèta Wetenschapswinkel  
Rijksuniversiteit Groningen  
Nijenborgh 4  
9747 AG Groningen  
T: 050-363 41 32  
E: [c.m.ree@rug.nl](mailto:c.m.ree@rug.nl)  
W: [www.rug.nl/wewi](http://www.rug.nl/wewi)



# Inhoudsopgave

<b>Hoofdstuk 1 Duurzame ontwikkeling als uitgangspunt</b>	<b>7</b>
<b>Hoofdstuk 2 Hoe wil de overheid duurzame ontwikkeling realiseren?</b>	<b>9</b>
<b>Hoofdstuk 3 Wanneer heb je een milieuvergunning nodig?</b>	<b>11</b>
3.1 Inrichting in de zin van de Wet milieubeheer	11
3.2 Vergunningplichtige bedrijven	12
3.2.1 Activiteitenbesluit	12
3.2.2 Gpbv-installatie	13
3.3 Algemene regels voor (niet-)vergunningplichtige inrichtingen	13
<b>Hoofdstuk 4 Wie verleent en wie krijg een milieuvergunning?</b>	<b>15</b>
4.1 Wie is bevoegd om een milieuvergunning te verlenen?	15
4.2 Wie krijgt een milieuvergunning?	15
<b>Hoofdstuk 5 Op welke wijze wordt beoordeeld of een vergunning wordt verleend?</b>	<b>17</b>
5.1 Toetsingskader	17
5.2 Actualiseringsplicht	18
<b>Hoofdstuk 6 Wat mag de inhoud zijn van een milieuvergunning?</b>	<b>19</b>
6.1 Soorten vergunningen	19
6.2 Exploitant en de duur van de vergunning	19
6.3 Voorschriften ter bescherming milieu	19
6.4 Type voorschriften	19
6.5 Financiële zekerheid	20
6.6 Wijzigen en intrekken van de vergunning	20
<b>Hoofdstuk 7 Materiële aspecten van een milieuvergunning</b>	<b>25</b>
7.1 Ter inleiding	25
7.2 Reikwijdte	26
7.3 Toetsingskader	26
7.4 Beste beschikbare technieken	27
7.5 Meer over Best Available Techniques Reference Documents	28
<b>Hoofdstuk 8 Hoe komt een besluit tot vergunningverlening tot stand?</b>	<b>31</b>
8.1 Algemene kenmerken van de vergunningprocedure	31
8.2 De procedure in fasen	33
8.2.1 Vooroverleg	33
8.2.2 Inventariseren van toetsingskaders	34
8.2.3 De vergunningprocedure van de Awb	34
8.2.4 Bekendmaken aanvraag en ontwerpvergunning	34
8.2.5 Zienswijze	35
8.2.6 Eventuele gedachtewisseling	35
8.2.7 De vergunning	35
8.2.8 Beroep en voorlopige voorziening	35
<b>Hoofdstuk 9 Hoe wordt de milieuvergunning gecoördineerd met andere wet en regelgeving?</b>	<b>37</b>
9.1 Afstemming met de Wvo-vergunning	37
9.2 Afstemming met de bouwvergunning	37
<b>Hoofdstuk 10 Een blik op de toekomst: de omgevingsvergunning</b>	<b>39</b>



# Voorwoord

Milieuvergunningen stellen regels en voorwaarden vast, waaraan bedrijven moeten voldoen om de effecten van hun activiteiten op het milieu te minimaliseren. In de procedure naar het verlenen van een vergunning is voorzien in recht op inspraak. Burgers en milieuorganisaties maken van dit recht gebruik om hun bezwaren te uiten tegen (vermeende) overlast of milieuvervuiling door het bedrijf en om verdergaande voorwaarden voor te stellen. Daarmee is de procedure naar een milieuvergunning een belangrijk moment van onderhandeling tussen bedrijf, overheid en omgeving.

Inzicht in de procedure van verlening van milieuvergunningen en de kaders waarin regels en voorwaarden worden gesteld is voor elk van deze drie partijen van belang. In 2002 heeft de Chemiewinkel van de RU Groningen een checklist uitgebracht voor het toetsen van vergunningen aan wettelijke eisen (Abma, 2001). Deze checklist was vooral bedoeld om burgers en milieuorganisaties de helpende hand te bieden bij de inspraak.

Inmiddels zijn we acht jaar verder. Wetten, voorwaarden en procedures hebben de nodige verandering ondergaan. Milieuorganisaties, waaronder het Actiecomité Last in Zuid (Hengelo) verzochten ons om het genoemde rapport aan de actualiteit aan te passen.

Annerose Muus en Matthijs Oosterhuis, twee studenten in de faculteit Rechtsgeleerdheid, hebben veel meer gedaan dan de checklist nalopen. Zij hebben een uitvoerige en leesbare beschrijving gemaakt van het wie, wat, waarom en hoe van milieuvergunningen in een juridisch kader. Ze bespreken recente veranderingen (zoals het Activiteitenbesluit 2008) en toekomstige ontwikkelingen (zoals de Omgevingsvergunning 2010).

Ik hoop dat dit rapport de vraagstellers kan helpen bij de inspraak en de onderhandelingen. In bredere zin denk ik dat dit rapport voor alle bij de vergunningverlening betrokken partijen een zinvolle juridische zienswijze geeft.

Ik dank Annerose, Matthijs en hun begeleider Mr. Kars de Graaf voor hun inspanningen.

Karin Ree  
Bèta wetenschapswinkel RU Groningen





# Hoofdstuk 1

## Duurzame ontwikkeling als uitgangspunt

Uitgangspunt van het nationale en het internationale milieubeleid is duurzame ontwikkeling. Deze doelstelling is als volgt door de World Commission on Environment and Development (beter bekend als de Commissie Brundtland) gedefinieerd:

*‘Een duurzame ontwikkeling is een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheid in gevaar te brengen om ook in behoeften te voorzien.’<sup>1</sup>*

Om deze doelstelling te realiseren heeft de regering haar milieubeleid in het milieurecht vastgelegd. In het algemeen is milieurecht de verzameling van regels over de omgeving van de mens om milieuproblemen te voorkomen en op te lossen. Meer specifiek is het milieurecht dat gedeelte van het recht dat aantasting, vervuiling en uitputting van het fysieke milieu (lucht, water, bodem) en vormen van hinder en bedreiging van de gezondheid en het leven van mensen (veiligheid, geluid, straling) probeert te voorkomen of zoveel mogelijk tracht te beperken. Milieurecht heeft dus een instrumenteel karakter, het is bedoeld om een doel te bereiken. Voorbeelden van wetten waarin milieurecht is vastgelegd zijn de Wet milieubeheer<sup>2</sup>, Wet inzake de luchtverontreiniging<sup>3</sup>, Wet bodembescherming<sup>4</sup>, Wet ammoniak en veehouderij<sup>5</sup> en de Wet geluidhinder<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Het volledige rapport, getiteld “Our common future”, kunt u inzien via: <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>.

<sup>2</sup> Zie voor de volledige wettekst: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/>.

<sup>3</sup> Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0002731/>.

<sup>4</sup> Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003994/>.

<sup>5</sup> Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013402/>.

<sup>6</sup> Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003227/>.



## Hoofdstuk 2

### Hoe wil de overheid duurzame ontwikkeling realiseren?

Op grond van artikel 21 van de Grondwet zijn milieu en gezondheid publieke belangen. Het zijn dus belangen waar de overheid zich voor moet inspannen. Vanwege dit artikel is de zorg van de overheid gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming van het leefmilieu. Daarnaast heeft ook de burger zelf op grond van art. 6:162 van het Burgerlijk Wetboek de zorgplicht te handelen in overeenstemming met de wettelijke plicht en naar wat in het maatschappelijk verkeer gepast is.

De zorgplicht van de overheid komt tot uiting in een aanpak langs twee sporen. Het ene spoor is het brongericht beleid, het andere is het effectgericht beleid. Bij effectgericht beleid vormt de vereiste milieukwaliteit het uitgangspunt; de milieukwaliteit moet zo zijn dat zich geen onaanvaardbare effecten voordoen voor de gezondheid en het welbevinden van de mens, van andere levende organismen en evenmin onaanvaardbare schade optreedt aan het abiotische (dat wil zeggen: levenloze) milieu. Het brongericht beleid richt zich direct op het tegengaan van emissies. Uitgangspunt van dit beleidsspoor is dat iedere emissie die redelijkerwijs kan worden voorkomen ook moet worden voorkomen, omdat elke emissie hoe dan ook een zekere milieubelasting met zich meebrengt. Beide vormen van beleid spelen een rol bij het toetsingskader van een milieuvergunning.

In de loop van de tijd is geprobeerd om effectgericht en brongericht beleid te integreren. Hiervoor zijn beleidsvormen ontwikkeld zoals themagericht beleid, ketenbeheer, gebiedsgericht beleid en doelgroepenbeleid. Deze verschillende vormen van beleid hebben geleid tot toetsingskaders die een rol kunnen spelen in de milieuvergunning (zie tabel 1).

Type beleid	Mogelijke toetsingskaders
Brongericht beleid	Emissierichtlijnen voor inrichtingen
Effectgericht beleid	Algemene milieukwaliteitseisen
Themagericht beleid	Milieu-effectrapportage
Ketenbeheer	Verruimde reikwijdte
Gebiedsgericht beleid	Gebiedsgerichte milieukwaliteitseisen
Doelgroepenbeleid	Afspraken/ convenanten

Tabel 1 Verschillende toetsingskaders in het milieubeleid.

Met deze toetsingskaders in het achterhoofd heeft de overheid de milieugevolgen van bedrijvigheid gereguleerd in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer<sup>7</sup>, om in concrete gevallen te kunnen ingrijpen. Daartoe zijn twee instrumenten beschikbaar: de algemene regels en de vergunningen. Met algemene regels wordt bedoeld op voorschriften die uit een algemene maatregel van bestuur (amvb) voortvloeien en waarin de normen zijn neergelegd die gelden voor inrichtingen die voldoen aan bepaalde crite-

<sup>7</sup> Hoofdstuk 8 Wm is te vinden via <http://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/Hoofdstuk8/>.

ria. Algemene regels kunnen dus alleen worden gesteld voor inrichtingen die, in ieder geval wat de milieubelasting betreft, op elkaar lijken.

Voor 2008 waren er diverse amvb's die eisen stelden voor vele categorieën van inrichtingen. Sinds 1 januari 2008 zijn de algemene regels van deze zeer diverse groep amvb's ondergebracht in één "Besluit algemene regels inrichtingen en milieubeheer", ook wel het Activiteitenbesluit<sup>8</sup> genoemd. Overigens zijn amvb's voor landbouwbedrijven daar niet in opgenomen.

Naast de algemeen geldende regels uit het Activiteitenbesluit is voor de overheid de milieuvergunning het instrument voor het reguleren van milieugevolgen van bedrijven. Een milieuvergunning is de schriftelijke toestemming voor het verrichten van activiteiten die een aantasting van het milieu kunnen veroorzaken. Zowel de vergunningen als de algemene regels worden uitgebreider in het volgende hoofdstuk besproken.

---

<sup>8</sup> Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0022762/>.

## Hoofdstuk 3

### Wanneer heb je een milieuvergunning nodig?

Door middel van een instrument als de milieuvergunning kan de overheid op grond van de Wet milieubeheer (hierna: Wm) milieubeleid voeren door de vergunning onder het stellen van voorschriften te verlenen of door de vergunning te wijzigen of in te trekken. Voor sommige bedrijven zijn voorschriften vastgesteld in een amvb, voor andere geldt een vergunningplicht, en ten slotte is er een (grote) categorie bedrijven waarvoor niet alleen een vergunning is vereist maar waarvoor ook algemene regels gelden. Zowel de algemene regels als de vergunning hebben tot doel nadelige gevolgen voor het milieu van *inrichtingen* te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken.

#### 3.1 Inrichting in de zin van de Wet milieubeheer

De milieuvergunning en de algemene regels reguleren dus de milieugevolgen van zogenaamde ‘inrichtingen’. De definitie van ‘inrichting’ is opgenomen in artikel 1.1 lid 1 van de Wm: een inrichting is ‘elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’. Door jurisprudentie is dit begrip ‘inrichting’ op casuïstische wijze (dat wil zeggen: door de rechter van geval tot geval) preciezer ingevuld.

Of een inrichting een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is, moet in twee stappen worden beoordeeld. Eerst moet sprake zijn van een inrichting in de zin van de hiervoor gegeven definitie, opgenomen in artikel 1.1 lid 1 Wm. Vervolgens moet die inrichting onder een omschrijving van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb) vallen (zie art. 1.1, lid 3, Wm). Deze eisen zijn cumulatief. Dat betekent dat aan beide eisen voldaan moet zijn, wil er sprake zijn van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer.<sup>9</sup>

Ten eerste dient dus te zijn voldaan aan de definitie van inrichting in de Wm. Uit artikel 1.1 lid 1 Wm kunnen drie criteria onderscheiden worden die door rechtspraak preciezer zijn ingevuld. Deze criteria worden hieronder besproken.

#### *Bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig is*

In de eerste plaats moet de activiteit bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang worden verricht. Daarvan is sprake wanneer er een op winst gerichte bedrijfsmatige exploitatie is of als er bedrijfsmatige commerciële activiteiten zijn. Activiteiten zijn daarbij pas van bedrijfsmatige omvang wanneer zij boven het hobbymatige karakter uitstijgen.<sup>10</sup> Maar let op: als de hobby wat uit de hand gaat lopen, kan er zeker nog wel sprake zijn van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Zo kan het hobbymatig oefenen met een band op een zolder van een huis – gelet op de geluidsbelasting – aangemerkt worden als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer.<sup>11</sup> Ook

---

<sup>9</sup> Zie ook [http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/het-begrip/@88920/is\\_de\\_activiteit/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/het-begrip/@88920/is_de_activiteit/) of bezoek <http://aim.vrom.nl/>.

<sup>10</sup> Koeman & Uylenburg 2006, p. 15.

<sup>11</sup> Vz. ABRvS 29 januari 1998, *JM* 1998, 61 m.nt. Zigenhorn.

kan het houden van dieren aangemerkt worden als het bedrijfsmatig drijven van een inrichting. Met betrekking tot het houden van dieren is daarvoor bepalend het soort en aantal te houden dieren en de wijze waarop de dieren gehuisvest zijn.<sup>12</sup>

#### *Bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing...*

In de tweede plaats moet er een duidelijke grens zijn waarbinnen de bedrijvigheden worden verricht. De activiteiten moeten met enige regelmaat op een vaste locatie plaatsvinden. Daarnaast moeten deze activiteiten enige tijd duren en zijn kortdurende eenmalige activiteiten vaak geen inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zoals een kermis. Waar de precieze grens ligt wordt van geval tot geval door het bestuursorgaan of door de rechter beoordeeld.

#### *... pleegt te worden verricht*

In de derde plaats moeten de activiteiten gedurende een zekere periode (zes maanden of langer) of met zekere regelmaat te worden verricht. Deze eis houdt dus in dat activiteiten van een inrichting die maar een paar weken duren, geen vergunningplicht inhouden op grond van dit artikel.<sup>13</sup>

Ten tweede moet de inrichting vallen onder een omschrijving van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit. Alleen die inrichtingen die in die algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen (art. 1.1 lid 3 Wm) worden door art. 1.1 lid 4 door de Wet milieubeheer gereguleerd. Deze aanwijzing is te vinden in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb)<sup>14</sup>. Slechts op de aangewezen inrichtingen is hoofdstuk 8 Wm, welk hoofdstuk betrekking heeft op vergunningen en algemene regels, van toepassing. Het is dus theoretisch mogelijk dat er wel sprake is van een inrichting, maar dat deze inrichting niet onder voornoemd besluit valt en daarom niet vergunningplichtig is.

### **3.2 Vergunningplichtige bedrijven**

Ingevolge hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer zijn vergunningplichtig de bedrijven die als a) vergunningplichtig zijn aangewezen op grond van Bijlage 1 van het Besluit algemene regels inrichtingen milieubeheer (het Activiteitenbesluit) of die b) uitgerust zijn met een gpbv-installatie.

#### **3.2.1 Activiteitenbesluit**

Het Activiteitenbesluit is van toepassing op inrichtingen in de zin van art. 1.1 Wm, voor zover deze behoren tot een categorie genoemd in het Ivb. Het Activiteitenbesluit is de benaming voor het Besluit algemene regels voor inrichtingen (Barim). Dit besluit is gebaseerd op de Wet milieubeheer en is sinds 1 januari 2008 van kracht. Het besluit stelt algemene regels voor bedrijven die onder de Wet milieubeheer vallen. Het besluit maakt onderscheid tussen type A, type B en type C bedrijven, afhankelijk van de milieubelasting. Type A bedrijven moeten wel voldoen aan de regels van het Activiteitenbesluit, maar hoeven hun activiteiten niet meer te melden. Voor Type B bedrijven geldt het Activiteitenbesluit in zijn geheel. Type B bedrijven moeten de activiteiten wel melden, maar zijn niet vergunningplichtig.<sup>15</sup> In het Activiteitenbesluit is de meldingsplicht geregeld in afdeling 1.2. Daarin is bepaald dat degene die een inrichting opricht dat ten minste vier weken van tevoren moet melden bij het bevoegde

---

<sup>12</sup> ABRvS 28 augustus 2002, *JM* 2002, 107.

<sup>13</sup> Koeman & Uylenburg 2006, p. 15.

<sup>14</sup> Zie <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005829/>.

<sup>15</sup> De grondslag voor deze melding is neergelegd in art. 8.41 lid 1 en 2 Wm.

bestuursorgaan, doorgaans het college van B&W van de gemeente waarin de inrichting in hoofdzaak is gelegen. De gegevens die moeten worden overgelegd bij de melding hebben betrekking op de aard en de omvang van de inrichting, indeling en uitvoering van de inrichting. Voor type C bedrijven geldt niet alleen dat zij een milieuvergunning moeten aanvragen, maar ook dat een deel van de voorschriften van het Activiteitenbesluit van toepassing is. Het ministerie van VROM heeft op internet een module geplaatst waar bedrijven en burgers terecht kunnen met de vraag onder welke normering zij vallen. Dat is te vinden op <http://aim.vrom.nl/>.<sup>16</sup> Inrichtingen met een zogenaamde gpbv-installatie vallen buiten het Activiteitenbesluit. Inrichtingen met deze installaties zijn altijd vergunningplichtig op grond van artikel 8.1 Wm.

### **3.2.2 Gpbv-installatie**

De Europese wetgever gebruikt richtlijnen om verschillende nationale rechtsordes op elkaar af te stemmen. Richtlijnen verplichten Lidstaten om hun wetgeving aan te passen zodat zij eenzelfde welbepaald eindresultaat beogen, maar laten de keuze van de methode over aan elke lidstaat. Als gevolg van de EG-richtlijn Geïntegreerde Preventie en Bestrijding van Verontreiniging (GPBV-richtlijn, die vooral bekend staat onder de benaming IPPC-richtlijn) moeten de lidstaten voor *installaties* waarop deze richtlijn betrekking heeft een geïntegreerde vergunning verlenen. IPPC staat voor Integrated Pollution Prevention and Control. De IPPC-richtlijn bestaat uit een set regels om industriële *installaties* te controleren. De richtlijn werd recent gecodificeerd in richtlijn 2008/1/EC. De IPPC-richtlijn maakt onderdeel uit van het Europese milieurecht.<sup>17</sup> In hoofdstuk 9 wordt uitgebreider op de IPPC-richtlijn ingegaan.

## **3.3 Algemene regels voor (niet-)vergunningplichtige inrichtingen**

Vergunningplichtige bedrijven zullen in veel gevallen niet alleen een vergunning nodig hebben, maar in beginsel ook steeds vallen onder algemene regels, die bij algemene maatregel van bestuur worden gegeven. Ook op niet-vergunningplichtige inrichtingen zijn deze algemene regels van toepassing. Een belangrijke algemene maatregel van bestuur is het reeds genoemde Activiteitenbesluit (ook wel: Barim). Andere belangrijke besluiten zijn het Besluit emissie eisen stookinstallaties A, het Besluit verbranden afvalstoffen en het Besluit risico's zware ongevallen 1999.

---

<sup>16</sup> Ook kan het handig zijn om de website [www.omgevingsloket.nl](http://www.omgevingsloket.nl) te bezoeken.

<sup>17</sup> Zie ook de site van het European IPPC Bureau: <http://eippcb.jrc.es/>. En zie voor meer informatie over de IPPC-procedure en betekenis: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/waste\\_management/l28045\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/waste_management/l28045_en.htm).





## Hoofdstuk 4

### Wie verleent en wie krijg een milieuvergunning?

#### 4.1 Wie is bevoegd om een milieuvergunning te verlenen?

Een overheidsorgaan dat de bij de wet de bevoegdheid heeft gekregen om een (milieu)vergunning te verlenen wordt met een juridische term ook wel “bevoegd gezag” genoemd. De hoofdregel is dat het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) het bevoegde bestuursorgaan is om de milieuvergunning te verlenen,<sup>18</sup> tenzij bij algemene maatregel van bestuur het college van gedeputeerde staten of de minister van VROM is aangewezen. Die amvb is wederom het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb). Welk orgaan bevoegd is hangt onder andere samen met de aard en de omvang van de nadelige gevolgen van de inrichting. In de situatie dat een inrichting in meer dan één gemeente of provincie is gelegen, is het bestuur van de gemeente of provincie bevoegd waarin de inrichting in hoofdzaak is gelegen. Overigens kan de minister van VROM ingevolge art. 8.27 Wm een bindende aanwijzing geven wanneer dat in het algemeen belang geboden is met betrekking tot een op de aanvraag te nemen beslissing. De minister van VROM gebruikt deze bevoegdheid echter zelden.

#### 4.2 Wie krijgt een milieuvergunning?

Een persoon of rechtspersoon (rechtspersonen zijn bijvoorbeeld bedrijven of instellingen) voor wie een milieuvergunning bedoeld is wordt “normadressaat” genoemd. Op grond van art. 8.20 Wm geldt een voor een inrichting verleende vergunning voor *ieder die de inrichting drijft*. Deze drijver moet er zorg voor dragen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Indien een vergunning zal gaan gelden voor een ander dan de vergunninghouder, meldt de vergunninghouder dat ten minste een maand voordien aan het bevoegd gezag, onder vermelding van de bij algemene maatregel van bestuur aangegeven gegevens. Doet hij dat niet, dan is het gevolg dat de vergunning niet van kracht blijft.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Art. 8.2 Wm.

<sup>19</sup> Uylenburg & Vogelesang-Stoute 2009, p. 183.



## Hoofdstuk 5

### Op welke wijze wordt beoordeeld of een vergunning wordt verleend?

#### 5.1 Toetsingskader

De aanvraag om een vergunning moet door het bevoegde gezag worden getoetst aan 'het belang van de bescherming van het milieu' (art. 8.10 Wm). De bescherming van het milieu houdt voornamelijk in dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat milieuproblemen ontstaan, en dus het voorkomen of beperken van verontreiniging, uitputting en aantasting van het milieu. Art. 1.1 lid 2 Wm bepaalt vervolgens in aanvulling hierop dat de bescherming van het milieu mede inhoudt:

- de verbetering van het milieu;
- de zorg voor doelmatige verwijdering van afvalstoffen;
- de zorg voor een zuinig gebruik van energie en grondstoffen;
- de zorg voor de beperking van de nadelige gevolgen voor het milieu van het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting.

Uit jurisprudentie (rechtspraak) blijkt dat als nadelige gevolgen voor het milieu onder meer worden gezien aantasting van de gezondheid, stankhinder, geluidhinder, stofhinder, luchtverontreiniging, besmettingsgevaar, aantasting van natuurwaarden, aantasting van landschappelijke waarden, aantasting van de nachtelijke duisternis, schaduwhinder, visuele hinder, lichthinder, verkeersaantrekkende werking, parkeerproblemen, bodem- en grondwaterverontreiniging en aantasting van de riolering. Jurisprudentie heeft echter ook uitgewezen dat de waardevermindering van een onroerend goed, de slechte gezondheid van een der omwonenden en de verstoring van de openbare orde niet tot het milieubelang behoren.<sup>20</sup>

Mede van belang voor de beslissing om al dan niet een vergunning te verlenen is dat vanaf 1 januari 2003 de Wet bevordering integriteit beoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob)<sup>21</sup> in werking is getreden. De kern van deze wet is dat een bevoegd gezag een weigerings- en/of intrekingsgrond heeft, indien ernstig gevaar bestaat dat de beschikking mede zal worden gebruikt om uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten, of strafbare feiten te plegen.

Daarnaast mag vanaf 1 juli 2008 een bestuursorgaan een vergunning ook toetsen aan een bestemmingsplan. Sinds die datum is expliciet in de Wet milieubeheer de regel opgenomen dat de vergunning kan worden geweigerd, indien bij verlening daarvan strijd zou ontstaan met het bestemmingsplan.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Van der Meijden 2008, p. 74 e.v.

<sup>21</sup> Zie voor de wettekst: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013798/>, voor een toelichting en enkele verwijzingen: <http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/bibob/index.aspx>.

<sup>22</sup> Eerst mocht dit niet, omdat een dergelijke praktijk in strijd zou zijn met het specialiteitsbeginsel (de regels van het bestemmingsplan behoren niet tot het milieubelang).

De invloed van het toetsingskader op de inhoud van de voorschriften van een milieuvergunning worden uitgebreid besproken in hoofdstuk 9.

## **5.2 Actualiseringsplicht**

Wanneer naar aanleiding van een – verplicht regelmatig uit te voeren – onderzoek redenen zijn om een verleende vergunning aan te passen, dan moet het bevoegd gezag de vergunning actualiseren op grond van art. 8.22, lid 1 en 2 Wm. Daarnaast kan een belanghebbende vragen om actualisatie van de vergunning, wanneer door nieuwe inzichten in de risico's van stoffen, nieuw beleid of nieuwe milieukwaliteitseisen in de omgeving de bestaande milieuvergunning niet langer adequaat blijkt. Zie over het wijzigen van een milieuvergunning ook art. 8.23 en 8.25 Wm.

---

Sinds 1 juli 2008 is daar geen sprake van omdat een specifieke wettelijke bepaling toetsing van de vergunning aan het bestemmingsplan mogelijk maakt.

## Hoofdstuk 6

### Wat mag de inhoud zijn van een milieuvergunning?

#### 6.1 Soorten vergunningen

Er zijn diverse soorten vergunningen: een oprichtingsvergunning, een veranderingsvergunning en een revisievergunning. De oprichtingsvergunning is bestemd voor het oprichten van een inrichting, de veranderingsvergunning is nodig bij het uitbreiden of wijzigen van de inrichting, terwijl de revisievergunning de bedoeling heeft een nieuwe, de gehele inrichting omvattende vergunning te verlenen in het stadium na het oprichten. In plaats van een veranderingsvergunning kan hierbij worden volstaan met een melding indien de wijziging of uitbreiding milieuneutraal of milieuvriendelijker is dan de al vergunde situatie. Een melding moet worden geaccepteerd door het bevoegd gezag.

Bedrijven kunnen onder voorwaarden een vergunning op hoofdzaken (VOH) krijgen, een vergunning die een maximale flexibiliteit geeft aan deze bedrijven. De Wet milieubeheer biedt diverse aanknopingspunten om de VOH mogelijk te maken. Om te voorkomen dat een VOH al te lichtvoetig wordt verleend, zijn eisen gesteld aan het bedrijf waaraan het moet voldoen om een VOH te verkrijgen: een jaarlijks milieubeleidsplan, een gecertificeerd milieuzorgsysteem, een adequaat monitoringsysteem en een jaarlijkse rapportage, een open houding naar belanghebbenden in de samenleving en goed nalevingsgedrag.

#### 6.2 Exploitant en de duur van de vergunning

De vergunning heeft zakelijke werking en behoort dus bij de inrichting en het perceel waarop die inrichting in bedrijf is. Een eigenaar van een vergunde inrichting kan de vergunning dus niet meenemen naar een soortgelijke of identieke andere inrichting. De vergunning wordt in beginsel afgegeven voor onbepaalde tijd, maar soms is een tijdelijke vergunning mogelijk of zelfs verplicht. Wel kan een vergunning voor onbepaalde tijd worden ingetrokken of gewijzigd en – indien wordt voldaan aan de wettelijke vereisten daartoe – vervallen.

#### 6.3 Voorschriften ter bescherming milieu

Hiervoor is, in hoofdstuk 7, al aangegeven dat aan een vergunning voorschriften worden verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken te voorkomen of indien dat niet nodig is zoveel mogelijk te beperken. Daarbij wordt er vanuit gegaan dat de beste beschikbare technieken worden toegepast.

#### 6.4 Type voorschriften

Er zijn twee soorten voorschriften die aan een vergunning verbonden kunnen worden: doelvoorschriften en middelvoorschriften. Doelvoorschriften geven alleen het doel aan dat met het voorschrift gerealiseerd dient te worden. In dat geval mag de

vergunninghouder zelf bepalen op welke wijze hij dat doel realiseert. Bij middelvoorschriften is aangegeven welke middelen ter bescherming van het milieu moeten worden toegepast. De Wet milieubeheer geeft een voorkeur voor doelvoorschriften aan.<sup>23</sup>

## 6.5 Financiële zekerheid

Verder kan aan een milieuvergunning het speciale voorschrift worden verbonden dat de vergunninghouder financiële zekerheid moet stellen. Doel van dit voorschrift is om zeker te stellen dat de vergunningvoorschriften worden nageleefd of ter dekking van aansprakelijkheid van milieuschade.<sup>24</sup> Dit voorschrift kan alleen gesteld worden wanneer wordt voorzien dat de inrichting ernstige nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Wanneer van een dergelijk geval gesproken kan worden is aangegeven in het Besluit financiële zekerheid milieubeheer.<sup>25</sup>

## 6.6 Wijzigen en intrekken van de vergunning

De aanvraag is bepalend voor wat uiteindelijk kan worden vergund. Indien een aanvraag om een vergunning wordt gedaan, kan het bevoegde gezag hieraan beperkingen en voorschriften verbinden (artikel 8.11 lid 3 Wm). Het bevoegde gezag kan ook aan bestaande vergunningen (extra) voorschriften of beperkingen verbinden op grond van artikel 8.22, 8.23 of 8.24 Wm of de vergunning deels intrekken (artikel 8.25 Wm), bijvoorbeeld bij het verlenen van een revisievergunning.

Het bevoegd gezag kan een vergunning voor een inrichting geheel of gedeeltelijk intrekken wanneer een inrichting ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en de toepassing van art. 8.23 Wm geen toepassing biedt. Ook belanghebbenden kunnen het bevoegd gezag verzoeken een vergunning geheel of gedeeltelijk in te trekken. Aan dat verzoek wordt echter alleen voldaan indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet. Overigens kan een milieuvergunning ook als sanctie wegens het niet naleven van voorschriften worden ingetrokken.

Een vergunning duurt in beginsel voor onbepaalde tijd, maar het kan zijn dat in de loop der jaren een vergunning niet meer voldoet aan de actuele eisen. In het belang van de bescherming van het milieu kan daarom een vergunning gewijzigd worden ofwel op initiatief van het bevoegd gezag, ofwel op verzoek van een derde-belanghebbende.<sup>26</sup> Ook de vergunninghouder zelf kan verzoeken een vergunning te wijzigen, aanvullen of intrekken van beperkingen en voorschriften of verbinden van voorschriften van de vergunning. Het stellen van nadere eisen mag alleen om binnen het kader van een voorschrift een nadere detaillering of invulling te geven. Nadere eisen mogen niet gebruikt worden om compleet nieuwe voorschriften te stellen. Daarnaast moet de mogelijkheid tot het stellen van nadere eisen wel in de voorschriften zijn opgenomen.

Van de bevoegdheid tot het intrekken van de vergunning wegens ontoelaatbaar nadelige gevolgen moet naar redelijkheid en billijkheid gebruik worden gemaakt. Het gaat om een belangenafweging waarbij het bevoegde gezag beleidsvrijheid toekomt. Het intrekken van de vergunning in een ontoelaatbare situatie is dus een bevoegdheid, en geen verplichting. Als er inderdaad sprake is van een ontoelaatbaar overbelaste situa-

---

<sup>23</sup> Art. 8.12 jo. 8.1a lid 1 Wm en art. 8.12 Wm jo. art. 1.1 lid 2 Wm.

<sup>24</sup> Zie art. 8.15 Wm.

<sup>25</sup> *Stb.* 2003, 71, zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0014686/>.

<sup>26</sup> Zie art. 8.23 lid 1 Wm resp. art. 8.23 lid 2 Wm.

tie, dan zal het bevoegde gezag moeten onderzoeken of ze moet overgaan tot het (gedeeltelijk) inperken van de vergunde rechten.

Hierover is inmiddels jurisprudentie verschenen. Zie bijvoorbeeld een uitspraak van de ABRvS van 9 juni 2004. De Afdeling overweegt dat bij de beantwoording van de vraag of sprake is van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu, het bestuursorgaan een zekere beoordelingsvrijheid toekomt, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit. Indien de inrichting ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt is het bestuursorgaan bevoegd de vergunning in te trekken; het bevoegd gezag komt daarbij beleidsvrijheid toe.<sup>27</sup>

In een andere relevante uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 31 oktober 2001 was het bevoegde gezag terecht niet tot intrekking overgegaan, ook al was sprake van een ontoelaatbaar overbelaste situatie voor stank. Het ging hier om een situatie waarin de afstand 9 meter bedraagt, terwijl het 96 meter moet zijn. De vergunning was terecht niet ingetrokken. Appellant was bekend met situatie op het moment dat hij de woning betrok, die ook nadien niet is gewijzigd. Gelet op ingrijpende gevolgen van intrekking, het feit dat het een historisch gegroeide situatie is, tegen de eerder verleende vergunning geen beroep is ingesteld, er pas klachten zijn vanaf 1995 die bovendien betrekking hebben op veranderingen in strijd met de omgeving, en het feit dat de inrichting is gelegen in het buitengebied en ten opzichte van slechts één enkele woning ontoelaatbare stankoverlast is, is terecht de vergunning niet ingetrokken.<sup>28</sup>

Belangrijk in alle gevallen van intrekken en wijzigen van de vergunning is wel dat de grondslag van de aanvraag niet mag worden verlaten. Bij agrarische bedrijven kan hiervan sprake zijn als teveel dieren worden geweigerd, of als er te verstrekkende voorzieningen worden opgelegd. De vraag is in welke gevallen de grondslag van de aanvraag inderdaad wordt verlaten. Hierover bestaat inmiddels de nodige jurisprudentie. Daaruit blijkt dat dit per geval moet worden bekeken, waarbij alle relevante omstandigheden en feiten een rol spelen.

In een uitspraak van 5 juni 2002 geeft de Afdeling bijvoorbeeld een handvat om te beoordelen hoeveel dieren mogen worden geweigerd: "Daartoe overweegt zij dat de vraag of bij vergunningverlening voor een kleiner veebestand dan is aangevraagd de grondslag van de aanvraag al dan niet is verlaten, van geval tot geval moet worden beantwoord aan de hand van de daarbij zich voordoende feiten en omstandigheden. De verhouding tussen het aantal dieren waarvoor vergunning kan worden verleend en het aantal aangevraagde dieren kan weliswaar een belangrijke aanwijzing vormen bij het beantwoorden van de vraag, maar daarnaast kunnen ook andere feiten en omstandigheden relevant zijn." <sup>29</sup> Uit deze uitspraak lijkt afgeleid te kunnen worden dat meer dan de helft van het aantal dieren kan worden geweigerd, mits de omstandigheden daartoe aanleiding geven. Als er teveel dieren worden geweigerd, zou de grond-

---

<sup>27</sup> ABRvS 9 juni 2004, 200303582/1.

<sup>28</sup> Vz. ABRvS, 200103043/1 en 200103043/2, 31 oktober 2001, Someren, *JM* 2002, 53. Andere uitspraken hierover zijn: Vz. ABRvS 20 december 1995, F03.95.0692, *AB* 1996, 422; ABRvS 20 juni 1996, E03.95.0875, *BR* 1996, 914; ABRvS 5 november 1996, E03.95.1158, *M en R* 1997, 95; ABRvS 27 juni 2000, E03.98.0547; ABRvS 27 juli 2000, E03.97.0094, *Nieuwsbrief StAB* 2000/K52; ABRvS 27 maart 2002, 200103574/1, *Agriselect* 2002/4.3; ABRvS 22 maart 2006, 200506513/1.

<sup>29</sup> ABRvS 5 juni 2002, Hulst, *Nieuwsbrief StAB* 2002, 54.



slag van de aanvraag verlaten worden. In dat geval zou de vergunning in zijn geheel moeten worden geweigerd.

Het weigeren van tweederde deel van het aangevraagde veebestand is in ieder geval niet toegestaan. In een andere uitspraak van 9 juli 2005 geeft de Afdeling namelijk aan dat de mate waarin van de aanvraag wordt afgeweken bepalend is voor de vraag of de grondslag van de aanvraag wordt verlaten en niet de aanvaardbaarheid en de levensvatbaarheid van het bedrijf dat zou ontstaan indien slechts een deel van het aangevraagde veebestand wordt vergund. Uit het stelsel van de Wet milieubeheer volgt dat het bevoegde gezag dient te beslissen op de aanvraag zoals die is ingediend. Nu hier een substantieel deel, te weten tweederde deel, van het aangevraagde veebestand is geweigerd, ontstaat een andere inrichting dan is aangevraagd en is hiermee de grondslag van de aanvraag verlaten.<sup>30</sup>

Het weigeren van eenderde deel van het aantal mestvarkeneenheden en drievierde deel van de ammoniakemissie is ook niet toegestaan. Dit blijkt uit een uitspraak van de ABRvS van 2 november 2005. Hierin merkt de Afdeling ook nog op dat de mate waarin van de aanvraag wordt afgeweken bepalend is voor de vraag of de grondslag van de aanvraag wordt verlaten en niet de aanvaardbaarheid en levensvatbaarheid van het bedrijf dat zou ontstaan als slechts een deel van het aangevraagde veebestand wordt vergund.<sup>31</sup>

Het vergunnen van andere dieren dan zijn aangevraagd is overigens niet mogelijk zonder de grondslag van de aanvraag te verlaten.<sup>32</sup> Ook het voorschrijven van voorzieningen kan leiden tot het verlaten van de grondslag van de aanvraag. Een emissie-arme stal voorschrijven terwijl een traditionele stal is aangevraagd, mag niet.<sup>33</sup>

Ook met het voorschrijven van het plaatsen van luchtwassers zou de grondslag van de aanvraag worden verlaten. Dit neemt echter niet weg dat verweerder ook onderzoek dient te doen naar de relevante feiten. Er had ook onderzocht moeten worden of alternatieve maatregelen konden worden getroffen.<sup>34</sup>

Indien de aanpassingen echter niet ingrijpend van aard zijn is het verlaten van de grondslag van de aanvraag niet altijd het geval. Zie een oordeel van de ABRvS van 22 juni 2005.<sup>35</sup> Hier bestaat de voorziene wijziging van het Groen-Labelstalsysteem uit een aanpassing van de mestkanalen. De op de mestkanalen rustende betonroosters worden deels vervangen door metalen driekantroosters en de in de mestkanalen geplaatste spoelgoten worden vervangen door schuine wanden. Deze aanpassing is niet zodanig ingrijpend van aard dat verweerder door het nemen van het bestreden besluit de grondslag van de aanvraag van de voor de inrichting geldende vergunning heeft verlaten.

---

<sup>30</sup> ABRvS 9 juli 2005, 200503221/1.

<sup>31</sup> ABRvS 2 november 2005, 200502807/1.

<sup>32</sup> Zie ABRvS 30 juli 2003, 200300268/1.

<sup>33</sup> Zie ABRvS 3 mei 1996, G05.93.2826, Goes (Vermandebundel D-3/19), en ABRvS 8 maart 2006, 200506034/1.

<sup>34</sup> ABRvS 23 november 2005, 200504184/1.

<sup>35</sup> ABRvS 22 juni 2005, 200409025/1.

Voorschrijven dat het gehele ventilatiesysteem moet worden aangepast, mag evenmin. De voorgeschreven maatregelen waren te ingrijpend, mede gelet op de hiermee gemoeide financiële investeringen.<sup>36</sup> Het voorschrijven van een andere locatie voor de bouw van een stal, zodat deze buiten de zone van 250 meter rond een kwetsbaar gebied zal komen te liggen, is eveneens niet toegestaan. Hiermee wordt de grondslag van de aanvraag verlaten.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> ABRvS, 200103392/2, 6 maart 2002, Heythuysen, *Nieuwsbrief StAB* 2002-3/K25, AB 2002-32, 274.

<sup>37</sup> Zie ABRvS 16 juni 2004, 200400240/1. En zie voor meer over art. 8.23 Wm.



# Hoofdstuk 7

## Materiële aspecten van een milieuvergunning

Tot zover zijn vooral formele aspecten van een milieuvergunning behandeld. Maar wat staat er nu, inhoudelijk gesproken, in zo'n vergunning? Die aspecten van een vergunning worden ook wel de materiële aspecten genoemd. In dit hoofdstuk komt de vraag aan welke inhoudelijke criteria een milieuvergunning moet voldoen aan de orde. Een milieuvergunning is een belangrijk instrument om activiteiten die het milieu belasten te reguleren. Het Europese recht is daarbij van groot belang omdat veel milieunormen haar oorsprong vinden in Europese regelgeving. Een milieuvergunning is gekoppeld aan het begrip "inrichting" wat hierboven besproken is.

### 7.1 Ter inleiding

Een milieuvergunning is een beschikking. Een beschikking is een concrete beslissing van een bestuursorgaan over een individueel geval. Dat betekent dat er maatwerk mogelijk is. Daarmee verschilt een vergunning van zogenaamde algemeen verbindende voorschriften, oftewel regels, waarmee alleen normen "in het algemeen", dus voor iedereen geldend, geregeld kunnen worden. In een vergunning worden de te reguleren activiteiten dus van geval tot geval beoordeeld.

Tot 1 januari 2008 was een inrichting vergunningplichtig, tenzij ze was aangewezen als uitzondering in de Wet Milieubeheer. Na 1 januari 2008 is dat omgedraaid, een inrichting is alleen vergunningplichtig als dat uitdrukkelijk bepaald is. Daarnaast gelden voor alle inrichtingen algemene regels. Inrichtingen die zijn aangewezen onder de zogenaamde IPPC-richtlijn<sup>38</sup>, een richtlijn van Europese oorsprong, zijn echter altijd vergunningplichtig. Op grond van die richtlijn bestaat de plicht (voor lidstaten) om voor uitwisseling van de zogenaamde "beste beschikbare technieken" te zorgen. Het bevoegde gezag (dus de overheden) in de lidstaten moeten mede daarom rekening houden met zogenaamde BREF-documenten, waarin deze beste beschikbare technieken door de Europese Commissie worden beschreven. De afkorting BREF staat voor "Best Available Techniques Reference Documents". Deze verplichting is in de Nederlandse regelgeving neergelegd in zogenaamde BBT-documenten, waarnaar verwezen wordt in artikel 8:11 lid 3 en 4 van de Wm. De afkorting BBT staat voor "Beste Beschikbare Technieken", dus een vertaling van "Best Available Techniques". Daarnaast moeten deze beste beschikbare technieken niet alleen in installaties die vallen onder de IPPC-richtlijn, maar op grond van de Wet Milieubeheer in alle vergunningplichtige installaties in Nederland toegepast worden.

---

<sup>38</sup> Europese Richtlijn 96/61/EG inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (2008/1/EG). Zie ook: <http://www.infomil.nl/onderwerpen/klimaat-lucht/bbt-en-ippc/herziening>.

Nieuws, achtergrondinformatie en uitgebreide uitleg over regelgeving met betrekking tot BREF's en BBT-documenten vindt u op de website Infomil, een voorlichtingswebsite van het Ministerie van VROM:

<http://www.infomil.nl/onderwerpen/duurzame/bbt-en-brefs/>.

## **7.2 Inhoud en reikwijdte**

Voor een goed beeld van de inhoud van een vergunning is de aanvraag belangrijk. Vaak wordt namelijk bepaald dat de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning. In een vergunning moet volgens artikel 8.11 lid 1 van de Wm worden aangegeven waarop zij betrekking heeft. Als een vergunningaanvraag deel uitmaakt van de vergunning, dan moet de vergunninghouder de inrichting op precies dezelfde manier laten werken als is aangevraagd. Daarnaast kan een vergunning onder beperkingen worden verleend.

Een vergunning opleggen onder beperkingen kan onder artikel 8 lid 2 van de Wm. Dat houdt in dat het bestuur minder vergund dan de aanvrager heeft aangevraagd. Ook is het mogelijk dat een vergunningaanvraag wordt gesplitst in een gedeelte dat wordt ingewilligd en een gedeelte waaraan beperkingen worden opgelegd. Beperkingen kunnen bijvoorbeeld zijn het beperken van het in werking zijn van de inrichting buiten bepaalde tijden of het verlenen van een tijdelijke vergunning. Het is niet mogelijk om een vergunning in zoverre te beperken, dat een inrichting daardoor niet meer in werking kan zijn.

Hoe moet nu bij vergunningverlening worden getoetst? En wat is de reikwijdte van de vergunningverlening? Wat mag wel en niet beschermd worden? Het toetsingskader is te vinden in de artikelen 8:8 tot en met 8:11 van de Wet Milieubeheer. De begrippen “het belang van de bescherming van het milieu” en “de gevolgen voor het milieu” zijn de belangrijkste begrippen. Ze moeten ruim worden opgevat. De reikwijdte van deze bepalingen is zo ruim dat alle mogelijke gevolgen voor het milieu in aanmerking genomen moeten worden. Strijd met het milieubelang moet leiden tot het weigeren van de vergunning. Volgens artikel 1.1 lid 2 van de Wet Milieubeheer vallen hieronder ook de “doelmatige verwijdering van afvalstoffen”, de “gevolgen die verband houden met energie en grondstoffen”, de “gevolgen die verband houden met het verkeer van personen of goederen van en naar de inrichting” en ook de “verbetering van het milieu”. Hiermee is bepaald dat ook deze aspecten een onderdeel vormen van het te beschermen milieubelang.

In de praktijk komt het desondanks slechts zeer zelden voor dat een milieuvergunning wordt geweigerd. Aan vergunningverlening gaat doorgaans een uitgebreid traject van ambtelijk overleg en inhoudelijke afstemming vooraf. Daarin komen milieuaspecten uitgebreid aan bod en wordt bepaald welk milieueffect al dan niet toelaatbaar is. Het ligt dan ook niet voor de hand dat een vergunning, slechts omdat er sprake is van een negatief effect op het milieu, door het bevoegd gezag geweigerd wordt.

## **7.3 Toetsingskader**

Het algemene toetsingskader voor milieuvergunningen is te vinden in de artikelen 8.8, 8.9, 8.10 en 8.11 lid 3 van de Wm. Een toetsingskader geeft, simpel gezegd, regels over wat wel en niet bij de vergunning betrokken mag worden. Er zijn twee soorten criteria. De eerste soort perkt de beslissingsvrijheid van het bevoegd gezag (de overheid) geheel of gedeeltelijk in, bijvoorbeeld 8.8 lid 2 en 3 en artikel 8.9. Deze criteria worden ook wel de beslissingscriteria genoemd. De tweede soort bevat criteria waar

rekening mee gehouden moet worden, deze worden ook wel aandachtscriteria genoemd. De aandachtscriteria zijn te vinden in artikel 8.1 lid 1 van de Wm.

De aandachtscriteria moeten bij de beslissing worden betrokken, maar hoe deze criteria door het bestuur moeten worden gebruikt, is niet bepaald. Daarnaast kunnen er door het bestuur ook nog andere criteria bij de beoordeling van de aanvraag worden betrokken.

De beslissingscriteria vormen het kader waarin de beslissing op een vergunningaanvraag genomen moet worden. Belangrijk is het onderscheid tussen “rekening houden met” (lid 2) en “in acht nemen” (lid 3) in de artikelen 8.8 lid 2 en lid 3 van de Wm. Van de elementen in lid 2 kan met een draagkrachtige motivering door het bestuur worden afgeweken. Van de elementen in lid 3 kan niet worden afgeweken.

Op grond van artikel 8.10 lid 2 moet de vergunning in ieder geval worden geweigerd, als niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de beste beschikbare technieken worden toegepast. Ook moet de vergunning worden geweigerd als niet voldaan kan worden de bepalingen van artikel 8.8 lid 3 of 8.9 van de Wm. Verder moet het bestuur op grond van artikel 8.9 zorgen dat er geen strijd ontstaat met wat verder bepaald is in de Wet Milieubeheer of in de wetten die genoemd worden in artikel 13.1 lid 2. Een vergunning wordt meestal verleend onder voorschriften op grond van artikel 8:11 lid 3 van de Wm, waarin rekening wordt gehouden met de Beste Beschikbare Technieken.

#### **7.4 Beste beschikbare technieken**

Het begrip “beste beschikbare technieken” is afkomstig uit de Europese IPPC-richtlijn. Het is in de Wet Milieubeheer het centrale uitgangspunt voor vergunningen en algemene regels. De definitie van het begrip is te vinden in artikel 1.1 lid 1 van de Wm: “voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld”. Dit uitgangspunt geldt voor alle inrichtingen, niet alleen voor inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen. Het begrip is te vinden in artikel 8.11 lid 3 van de Wm.

Het is de bedoeling met het toepassen van de beste beschikbare technieken een hoog niveau van bescherming van het milieu te bereiken, of als dat niet mogelijk is zo min mogelijk nadelige gevolgen te veroorzaken. Een vergunning moet worden geweigerd als niet bereikt kan worden dat ten minste de beste beschikbare technieken toegepast worden. Wanneer uit een aanvraag echter blijkt dat de beste beschikbare technieken niet toegepast worden, kunnen bij verlening van de vergunning de vergunningvoorwaarden zodanig aangepast worden dat er alsnog van de beste beschikbare technieken wordt uit gegaan. Er mogen echter geen concrete technische voorschriften gegeven worden, alleen doelvoorschriften. Een doelvoorschrift is bijvoorbeeld een getalsmatige norm voor de emissie naar water of lucht (bijvoorbeeld een concentratie) of een streefcijfer voor reductie van afvalproductie of energieverbruik. Zulke doelvoorschriften kunnen worden ontleend aan de BREF's.

De meest recente versie van de IPPC-richtlijn is genummerd 2008/1.<sup>39</sup> Er mag in het kader van de beste beschikbare technieken door het bestuur een economische afweging gemaakt worden. Dat is te zien aan het woord “beschikbare”: de geschatte kosten moeten in een redelijke verhouding staan tot de milieuvoordelen die met de techniek zijn te behalen. Het is wel belangrijk dat individuele economische omstandigheden van een inrichting niet relevant zijn. Het gaat om technieken die voor de gehele sector als beste beschikbare technieken gelden. Dat uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de BREF-documenten. Tussen kleinere en grotere bedrijven kan echter wel een verschil bestaan in de uitkomst van de kosten-batenafweging. Het is tot slot belangrijk om op te merken dat voor nieuwe installaties andere beste beschikbare technieken kunnen gelden dan voor oudere. Het gaat immers om de beste technieken die *momenteel* beschikbaar zijn. In de vergunning worden niet de beste beschikbare technieken voorgeschreven. De technieken vormen de basis voor het vaststellen van de vergunde emissiegrenswaarden. De vergunninghouder staat het dus vrij om zelf te bepalen met welke technieken hij aan de vergunde grenswaarde wenst te voldoen.

Het is echter niet vanzelfsprekend dat slechts door het toepassen van de beste beschikbare technieken een optimale bescherming van het milieu is bereikt. Ook plaatselijke omstandigheden moeten daarin meegenomen worden. Een goed voorbeeld is een grote fabriek aan de rand van een kwetsbaar natuurgebied. De milieugevolgen die, ondanks het toepassen van de beste beschikbare technieken, ontstaan, kunnen best onaanvaardbaar zijn. Plaatselijke omstandigheden kunnen voor het bestuur aanleiding zijn om de vergunning te weigeren. Het bevoegd gezag heeft dus enige vrijheid om dit zelfstandig te beoordelen.

De beste beschikbare technieken zijn door de Europese Commissie verzameld in zogenaamde BREF-documenten. Op grond van de Regeling aanwijzing BBT-documenten is bepaald dat het bestuur bij het verlenen van een vergunning in ieder geval rekening moet houden met deze Europese BREF-documenten. Rekening houden met betekent in dit geval dat afwijken onder bepaalde omstandigheden mogelijk is, onder meer wanneer andere technieken als de beste beschikbare zijn aan te merken. Dat moet dan echter door middel van een wet zijn geregeld, beste beschikbare technieken kunnen immers alleen op het niveau van een gehele sector vastgesteld worden. Het is dus voor een provincie of gemeente niet mogelijk om uit eigen beweging van de BREF-documenten af te wijken.

Plaatselijke omstandigheden kunnen er echter wel toe leiden dat wordt afgeweken van de beste beschikbare technieken. Het uitgangspunt van beste beschikbare technieken is niet volledig doorslaggevend: er is immers sprake van een minimum. Als de situatie ter plekke daar aanleiding toe geeft, kunnen strengere normen gehanteerd worden.

## **7.5 Meer over Best Available Techniques Reference Documents**

In artikel 8:11 lid 3 van de Wet Milieubeheer staat dat aan de vergunning voorschriften moeten worden verbonden ter bereiking van een hoog niveau van bescherming van het milieu, dat de voorschriften moeten zijn gericht op preventie of op het minimaliseren van nadelige milieugevolgen en dat met het oog daarop ten minste de “beste beschikbare technieken” moeten worden toegepast. Omdat het voor het bevoegd gezag vaak moeilijk (zo niet onmogelijk) is om te bepalen welke technieken de beste beschikbare technieken zijn, worden op grond van 8:11 lid 4 Wm bij AMvB nadere regels gesteld. Die AMvB is het Inrichtingen- en Vergunningenbesluit Wm (Ivb). In ar-

---

<sup>39</sup> <http://www.infomil.nl/publish/pages/68466/l248.pdf>.

tikel 5a.1 van dat besluit wordt omschreven hoe die beste beschikbare technieken worden bepaald. Op basis van een door dat artikel voorgeschreven Ministeriële regeling (Regeling aanwijzing BBT-documenten) worden onder meer de Best Available Techniques Reference Documents voorgeschreven, ook wel kortweg BREF's genoemd. BREF's zijn documenten die informatie bevatten over de beste beschikbare technieken in ongeveer dertig bedrijfstakken, maar er zijn ook BREF's over algemene installaties of technieken, zoals opslag, waterzuivering of oppervlaktebehandeling. Ze zijn het resultaat van een Europese informatie-uitwisseling over wat de beste beschikbare technieken zijn. Daarom zijn bij vergunningverlening in de hele Europese Unie dezelfde technieken het uitgangspunt. BREF's zijn voor iedereen te raadplegen via het Europese IPPC-bureau in Sevilla. Onderstaande afbeelding is een voorbeeld van de inhoud van zo'n BREF-document.

Over het algemeen wordt door juristen aangenomen dat het bevoegd gezag een zekere mate van vrijheid heeft bij de beoordeling ten aanzien van de beste beschikbare technieken. Omdat een BREF echter een algemene standaard is die gebaseerd is op specifieke deskundigheid en informatie-uitwisseling en bovendien rijksbreed (en uniebreed) wordt toegepast, lijken er in de praktijk weinig mogelijkheden te bestaan om van een BREF af te wijken. Alle BREF-documenten zijn te vinden op de website van het Europese IPPC-bureau in Sevilla.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Zie: <http://eippcb.jrc.es/>.





# Hoofdstuk 8

## Hoe komt een besluit tot vergunningverlening tot stand?

### 8.1 Algemene kenmerken van de vergunningprocedure

De procedure voor een milieuvergunning duurt maximaal zes maanden. Alleen voor meer ingewikkelde of omstreden zaken kan het bevoegd gezag besluiten dat er meer tijd nodig is en de procedure te verlengen. Op overschrijding van deze termijn is echter geen sanctie gesteld.<sup>41</sup>

#### *De uniforme voorbereidingsprocedure*

Op grond van hoofdstuk 8 van de Wm is afdeling 3.4 van de Awb<sup>42</sup> van toepassing op de voorbereiding van de beschikking op de aanvraag om een vergunning (art. 8.6 Wm). Ook is deze procedure van toepassing bij het wijzigen of intrekken van de vergunning.<sup>43</sup> Afdeling 3.4 van de Awb omvat de uniforme voorbereidingsprocedure die *een ieder* de gelegenheid biedt bij een ontwerpvergunning zijn of haar zienswijze kenbaar te maken.<sup>44</sup>

Bovendien is er veel ruimte voor overleg met de aanvrager en adviezen van allerlei instanties. Deze procedure doet daarom erg bemiddelend en samenwerkend aan.

Nadat de ontwerpvergunning is verstrekt wordt deze ter inzage gelegd en heeft een ieder, zoals een milieuorganisatie, *zes weken* de tijd om schriftelijke zienswijzen in te brengen.

Daarnaast zijn de voor de vergunningprocedure relevante wetsbepalingen te vinden in afdeling 13.2 van de Wm. Deze afdeling is van toepassing wanneer het Wm-beschikkingen betreft of beschikkingen op grond van een van de in art. 13.1 lid 2 Wm genoemde wetten.

#### *Inspraak*

Onder inspraak wordt verstaan het betrekken van burgers in het algemeen of belanghebbenden in het bijzonder bij het voorbereiden, vormen of uitvoeren van beleid van de overheid. Inspraak geeft burgers dus de mogelijkheid om een mening te geven over voorgenomen besluiten en de garantie dat deze mening wordt meegewogen in de besluitvorming. Diverse wetten schrijven het opstellen van een inspraakverordening voor zoals de Gemeentewet, de Waterschapswet en de Provinciewet. In deze verordening staat een soort opdracht aan de desbetreffende instanties regels te stellen waarin burgers in hun belangen worden voorzien doordat ze de mogelijkheid hebben hun zienswijze in de besluitvorming kenbaar te maken en op die manier in het beleid

---

<sup>41</sup> Wel staat bij deze termijnoverschrijding de mogelijkheid open tegen het niet tijdig beslissen beroep in te stellen op grond van art. 6:2 en 6:12 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) of het bestuursorgaan een dwangsom wegens niet tijdig beslissen te laten verbeuren (zie paragraaf 4.1.3.2 Awb).

<sup>42</sup> Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005537/Hoofdstuk3/>.

<sup>43</sup> Dat ligt alleen anders wanneer de aanvraag wordt afgewezen. Dan is het volgen van afdeling 3.4 Awb niet nodig ingevolge art. 3:10 lid 2 Awb.

<sup>44</sup> Art. 3:15 Awb juncto art. 13.3 Wm.

worden betrokken. Bij de voorbereiding van het verlenen van een milieuvergunning geldt de regeling van afdeling 3.4 van de Awb. Daarin is aan de voorwaarden voor inspraak voldaan. De Wet milieubeheer voorziet in verdere aanvulling hiervan in hoofdstuk 13.

#### *Rapporten via het RIVM*

Naast de mogelijkheid om via de Wob allerlei informatie boven tafel te krijgen, zijn er ook relevante rapporten van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Deze zijn algemeen verkrijgbaar gesteld door het RIVM.<sup>45</sup> Hierbij moet men denken aan een jaarbalans over de vraag in hoeverre de milieudoelstellingen van dat jaar zijn bereikt en een rapport over de ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu over een tijdsbestek van tien jaar. Een dergelijke balans moet elke vier jaar worden uitgebracht. Daarnaast is informatie over bijvoorbeeld milieukwaliteitsnormen, geluidsnormen en stof beschikbaar.

#### *Verdrag van Aarhus*

De regeling in de Wob moet aansluiten op het Verdrag van Aarhus, betreffende onder andere de openbaarheid van milieu-informatie. Hierin is bepaald dat de absolute weigeringsgrond ter zake van vertrouwelijk medegedeelde bedrijf- en fabricagegegevens niet geldt. Dit alleen voor zover die gegevens milieu-informatie betreffen die betrekking hebben op emissies in het milieu.<sup>46</sup>

#### *Wet milieubeheer*

Verder zijn er in hoofdstuk 19 van de Wm bepalingen over openbaarheid en geheimhouding opgenomen die op bepaalde milieubesluiten van toepassing zijn. Ingevolge de artikelen 19.3 tot en met 19.6 Wm kunnen de regels van openbaarheid doorbroken worden vanwege geheimhouding van bepaalde bedrijfsgegevens. Daarom is het van belang te bekijken of de aangevraagde informatie geen geheime bedrijfsgegevens betreft.

#### *Wet openbaarheid van bestuur*

Om als burger of milieuorganisatie gebruik te kunnen maken van waarborgen als inspraak, bezwaar en beroep is de openbaarheid van informatie erg belangrijk. Wanneer er geen speciale regeling is die in openbaarheid voorziet, is de Wet openbaarheid van bestuur van toepassing (Wob)<sup>47</sup>. In de Wet openbaarheid van bestuur is de algemene regeling van openbaarheid neergelegd. De Wob regelt de openbaarheid van documenten. Documenten zijn schriftelijke stukken die bij een bestuursorgaan (bijvoorbeeld de gemeente) ter beschikking zijn en die gegevens bevatten die van belang kunnen zijn om beter inzicht te krijgen in de totstandkoming van een besluit. In art. 3 Wob is bepaald dat een ieder een verzoek om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid kan richten tot een bestuursorgaan of instantie onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan. Wanneer een burger om dergelijke informatie vraagt, moet hij vermelden over welke bestuurlijke aangelegenheid hij informatie wil en/of het betreffende document benoemen. Na ontvangst van het verzoek tot informatie dient het bestuursorgaan uiterlijk binnen vier weken na de dag waarop het verzoek is ontvangen op het verzoek te beslissen.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> Zie [www.rivm.nl](http://www.rivm.nl).

<sup>46</sup> Art. 10 lid 4 Wob; Wet uitvoering Verdrag van Aarhus, *Stb.* 2004, 519; voorstel implementatiewet EG-richtlijnen eerste en tweede pijler Verdrag van Aarhus, *Kamerstukken II* 29 877.

<sup>47</sup> Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005252/>.

<sup>48</sup> Deze termijn kan wel éénmaal met vier weken worden verlengd.

Onder bestuursorganen worden in de Wob<sup>49</sup> verstaan (art. 1a Wob):

- a. Onze ministers;
- b. de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen, en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties;
- c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn;
- d. andere bestuursorganen, voor zover niet uitgezonderd bij algemene maatregel van bestuur. Deze AMvB is het Besluit bestuursorganen Wet Nationale Ombudsman en Wob.<sup>50</sup>

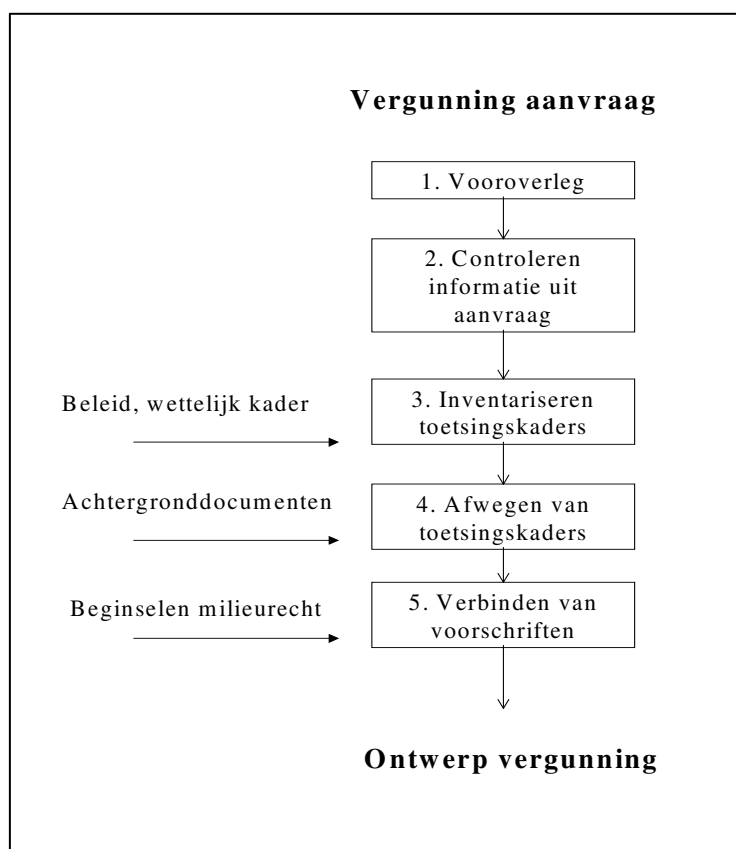
## 8.2 De procedure in fasen

Om een besluit tot vergunningverlening gemotiveerd te kunnen nemen, moet het bevoegd gezag de volledige procedure doorlopen. De procedure voor vergunningverlening begint met het vooroverleg (fase 1). Het vooroverleg is een informeel overleg tussen de aanvrager (oprichtend bedrijf) en het bevoegd gezag (bestuursorgaan), waarin de voorwaarden voor vergunningverlening worden besproken en hoe de aanvraag met het oog daarop er het beste uit kan zien. Het bevoegd gezag ontvangt vervolgens de aanvraag en controleert of deze voldoet aan de voorwaarden om te kunnen worden behandeld (fase 2). Daarna inventariseert het bevoegd gezag de relevante toetsingskaders (fase 3). Het gaat na hoe deze verschillende kaders zich tot elkaar verhouden en welke normen voorgeschreven moeten worden (fase 4).

Vervolgens moet de vergunningverlener aan de hand van de toetsingskaders afwegen welke voorschriften zij aan de vergunning wil verbinden (fase 5) en wordt de ontwerpvergunning opgesteld. In deze procedure pleegt de aanvrager van de vergunning overleg met het bevoegde gezag. Echter staan ook mogelijkheden voor derden open om enige inspraak in de vergunningverlening te hebben. Deze mogelijkheden worden in hoofdstuk weergegeven.

### 8.2.1 Vooroverleg

Dit is informeel overleg tussen de aanvrager van de milieuvergunning en het bevoegd gezag. In deze fase staan derden buiten spel tenzij de aanvrager en bevoegd gezag ze



<sup>49</sup> NB: Het begrip bestuursorgaan heeft in de Awb een andere betekenis.

<sup>50</sup> Stb. 1998, 580.

bij het gesprek betrekken. In principe kunnen derden dus geen invloed uitoefenen op het vooroverleg.<sup>51</sup>

### **8.2.2 Inventariseren van toetsingskaders**

In de vergunningsprocedure wordt geïnventariseerd welke toetsingskaders van toepassing zijn op de aanvraag. Het bevoegd gezag moet in de vergunning aangeven welke toetsingskaders zij bij haar besluit heeft betrokken. Het toetsingskader van de milieuvergunning bestaat uit beginselen, wetgeving en beleid, waarbij wetgeving en beleid een nadere uitwerking zijn van de beginselen. Bij het beoordelen van een vergunning dient daarom eerst te worden gekeken naar wetgeving en beleid en dient daarna pas getoetst te worden of dit in strijd is met de beginselen van milieubeleid.

### **8.2.3 De vergunningprocedure van de Awb**

Vervolgens komt de vergunningprocedure van de Algemene wet bestuursrecht aan bod. Het verloop van de vergunningprocedure van de Algemene wet bestuursrecht bestaat uit de volgende stappen:

- Bekendmaken van de aanvraag en de ontwerpvergunning, zo nodig een verzoek om toezending van nadere gegevens binnen een nader te bepalen termijn, verzenden van de ontwerpvergunning en bekendmaking en terinzagelegging (zes weken);
- Zienswijze, deze moeten binnen zes weken schriftelijk of mondeling worden ingebracht;
- Eventuele gedachtewisseling op verzoek van een ieder. Dit moet uiterlijk één week voor het einde van de inzage termijn plaatsvinden;
- Binnen zes maanden na de aanvraag moet de vergunning openbaar gemaakt;
- Beroep of voorlopige voorziening (alleen door belanghebbenden, waaronder degenen die in stap 2 een zienswijze hebben ingebracht). Gedurende zes weken na bekendmaking (publicatie) kan beroep worden ingesteld bij de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Deze stappen worden hieronder beknopt toegelicht.

### **8.2.4 Bekendmaken aanvraag en ontwerpvergunning**

Het bevoegde orgaan beoordeelt of de aanvraag aan de eisen voldoet om te kunnen worden behandeld.<sup>52</sup> Hierbij heeft het bevoegd gezag ook een onderzoeksplicht (art. 3:2 Awb).<sup>53</sup> Wanneer de gegevens onvolledig zijn of ontbreken, kan de aanvrager na het indienen van de aanvraag het verzoek krijgen nadere gegevens te verstrekken. Voldoet de aanvrager daar niet aan, dan wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

Aan de hand van de vergunningaanvraag wordt eerst een ontwerpvergunning opgesteld. Zie voor de wijze waarop de aanvraag om een Wm-vergunning moet worden ingediend en de gegevens die daarbij moeten worden overlegd de hoofdstukken 4 en 5 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit.<sup>54</sup> De aanvraag moet schriftelijk worden ingediend.

---

<sup>51</sup> Deze fase is niet in de wet geregeld.

<sup>52</sup> Art. 4:2 en 4:5 Awb.

<sup>53</sup> Het bevoegd gezag mag daarom niet zomaar afgaan op de afgeleverde gegevens: ABRvS 15 juli 1999, AB 1999, 448, m.nt. J.M. Verschuuren; ABRvS 13 juli 1999, AB 2000, 76, m.nt. F.C.M.A. Michiels.

<sup>54</sup> Zie: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0005829/>.

Zowel de aanvraag als de ontwerpvergunning moet worden bekendgemaakt door het bevoegd gezag. Aan derden hoeft de aanvraag niet eerder dan de ontwerpbeschikking bekend te worden gemaakt. Dit is wel vereist wanneer in een verlengde procedure een Milieu Effect Rapportage (MER) bekend moet worden gemaakt (resp. art. 3:29 lid 3 Awb, art. 13.2 Wm).<sup>55</sup> Voorgenoemde bekendmakingen worden geplaatst in huis-aan-huisbladen. Omwonenden en andere gebruikers van gebouwen in de directe omgeving van het bedrijf krijgen een persoonlijke kennisgeving. In de bekendmaking en in de kennisgeving staat vermeld waar en op welke tijden de ontwerpvergunning kan worden ingezien. Wanneer de gegevens onvolledig zijn of ontbreken, kan de aanvrager na het indienen van de aanvraag het verzoek krijgen nadere gegevens te verstrekken. Voldoet de aanvrager daar niet aan, dan wordt de aanvraag niet in behandeling genomen.

De ontwerpvergunning wordt aan de aanvrager verstuurd. Binnen twee weken daarna liggen de stukken ter inzage bij de secretarie van de gemeente waarin de inrichting is gelegen die de aanvraag betreft.

### **8.2.5 Zienswijze**

Wanneer een omwonende, milieuorganisatie of andere betrokkenen het niet eens zijn met de ontwerpvergunning, kan men zich binnen zes weken na de publicatie in het huis-aan-huisblad zijn gemotiveerde zienswijze schriftelijk en mondeling indienen bij het bevoegd gezag. Ook kunnen adviesbevoegde bestuursorganen in deze periode van zes weken een advies geven over het besluit. Een ieder heeft de mogelijkheid om zienswijzen in te dienen tegen het ontwerpbesluit.

### **8.2.6 Eventuele gedachtewisseling**

Tot uiterlijk één week voor het einde van de inzagetermijn kan men om een gedachtewisseling vragen over de aanvraag van de ontwerpvergunning. Daar is iedere aanwezige ook in de gelegenheid om mondeling zijn of haar zienswijze mondeling in te brengen.

### **8.2.7 De vergunning**

Na afloop van de inzagetermijn wordt de vergunning opgesteld. Daarin wordt gemotiveerd ingegaan op de zienswijzen die zijn ingebracht tijdens de inzagetermijn. Het besluit moet door het bevoegde orgaan genomen worden op grond van de geldende inzichten op het moment van het nemen van het besluit, niet die op het moment van het indienen van de aanvraag.<sup>56</sup> De vergunning moet in beginsel binnen zes maanden na de aanvraag zijn toegestuurd aan de aanvrager en aan degenen die hun zienswijze hebben ingebracht.

### **8.2.8 Beroep en voorlopige voorziening**

Tegen de vergunning kan door *belanghebbenden* gedurende zes weken na publicatie beroep worden ingesteld bij de Raad van State. Dat kan echter alleen door:

- degene die een zienswijze heeft ingebracht tegen de ontwerpvergunning;
- degene die geen zienswijze heeft ingediend en beroep wenst in te stellen tegen de wijzigingen in de vergunning ten opzichte van de ontwerpvergunning;
- degene die kan aantonen redelijkerwijs niet in staat te zijn geweest om een zienswijze in te brengen tegen de ontwerpvergunning.

---

<sup>55</sup> Backes 2006, p. 311

<sup>56</sup> Zie o.a. AGRvS 2 maart 1992, AB 1992, 469 en AGRvS 29 juli 1993, *M en R* 1994-9, 92, m.nt. Ch. W. Backes.

De hoofdregel is dus dat slechts diegenen die zich in de bestuurlijke (voor)fase hebben gemengd, beroepsgerechtigd zijn. Dit betekent voor de procedure in het milieurecht dat er geen beroep bij de rechter kan worden ingesteld door een belanghebbende wanneer hij geen zienswijze als bedoeld in artikel 3:15 Awb naar voren heeft gebracht, dan wel geen bezwaar heeft gemaakt of administratief beroep heeft ingesteld. Door deze regel kan het bevoegde bestuursorgaan in een zo vroeg mogelijk stadium het bevoegde bestuursorgaan over alle bezwaren kan beslissen. Dit kan anders liggen in het geval de vergunning is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp daarvan of het niet indienen van de zienswijzen de indiener van het beroep redelijkerwijs niet kan worden tegengeworpen ingevolge artikel 6:13 Awb.

Daarnaast heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State artikel 6:13 Awb zo uitgelegd dat in beroep alleen bezwaren kunnen worden aangevoerd die zich richten tegen onderdelen van de milieuvergunning die ook al door het indienen van de zienswijze werden bestreden. Dit betekent dat voor zover in beroep nieuwe onderdelen bestreden worden die nog niet werden bestreden in de zienswijzen die tegen het ontwerpbesluit zijn ingebracht, het beroep niet-ontvankelijk wordt verklaard. Dit geldt echter niet voor nieuwe formele / procedurele (alleen formele bezwaren die niet ingaan op de inhoud van de vergunning) bezwaren.<sup>57</sup>

Tegen de verleende milieuvergunning kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State binnen een termijn van zes weken. Pas na het verstrijken van deze termijn treedt het besluit in werking (art. 20.3 Wm jo. art. 6:7 Awb). De termijn wordt gerekend vanaf de dag dat het besluit ter inzage is gelegd (bekendmaking),<sup>58</sup> tenzij binnen die termijn om schorsing is gevraagd.

Wil een belanghebbende om schorsing vragen, dan kan dat alleen door een zogeheten voorlopige voorziening te vragen bij de Voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.<sup>59</sup> Dan treedt het besluit pas in werking na afwijzing van de schorsing door de Voorzieningenrechter van de ABRvS, of, bij toewijzing van dit verzoek, na ongegrondverklaring van het beroep. Voor het indienen van een voorlopige voorziening is vereist dat ook beroep is ingesteld.

---

<sup>57</sup> Zie K.J. de Graaf en J.H. Jans, 'De toepassing van artikel 6:13 Awb in het Milieurecht', *Men R* 2008/4 (zie <http://irs.ub.rug.nl/ppn/310385873>).

<sup>58</sup> Zie art. 20.7 Wm.

<sup>59</sup> Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

## Hoofdstuk 9

### Hoe wordt de milieuvergunning gecoördineerd met andere wet en regelgeving?

Een milieuvergunning voor een inrichting is geen vrijbrief om van andere geldende wetgeving af te kunnen wijken. Het kan mogelijk zijn dat op grond van andere wetgeving naast de milieuvergunning ook andere vergunningen nodig zijn voor het realiseren van een inrichting. In het bijzonder kan een besluit tot het afwijken van een ruimtelijk plan of een bouwvergunning nodig zijn. Voor die situaties bestaan verschillende regelingen. Deze regelingen zijn te vinden in hoofdstuk 14 van de Wet milieubeheer en ook in de Algemene wet bestuursrecht is in afdeling 3.5 een regeling te vinden voor met elkaar samenhangende besluiten. Bovendien is in de Wet ruimtelijke ordening voorzien in regelingen voor projectcoördinatie.<sup>60</sup>

#### 9.1 Afstemming met de Wvo-vergunning

Op grond van art. 1 Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) is het verboden zonder vergunning, met behulp van een werk, afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, in welke vorm dan ook, te brengen in het oppervlaktewater. In de Wet milieubeheer staat in art. 22.1 lid 4 dat hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet van toepassing is op inrichtingen voor zover daarvoor een vergunning is vereist op grond van de Wvo. Dit betekent dat naast een Wet milieubeheervergunning, ook een Wvo-vergunning benodigd kan zijn voor een inrichting. In de praktijk worden de aanvragen vaak gecombineerd en de voorwaarden door de verschillende bestuursorganen onderling afgestemd.

#### 9.2 Afstemming met de bouwvergunning

Ook een bouwvergunning kan op grond van de Woningwet nodig zijn naast een Wet milieubeheervergunning. Er is een regeling voor de coördinatie tussen de Wm-vergunning en de bouwvergunning in art. 8 en 52 van de Woningwet en in art. 8.5 Wm. Bij de aanvraag van een Wm-vergunning moet ook een afschrift van de aanvraag een bouwvergunning worden overlegd. Het later indienen van de aanvraag voor de Wm-vergunning dan voor de bouwvergunning is niet mogelijk: dan wordt de aanvraag voor de bouwvergunning niet-ontvankelijk verklaard. Een milieuvergunning treedt daarnaast niet eerder in werking dan nadat de bouwvergunning is verleend.

---

<sup>60</sup> Uylenburg & Vogelesang-Stoute 2009, p. 195-196.





## Hoofdstuk 10

### Een blik op de toekomst: de omgevingsvergunning

De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zal belangrijke gevolgen voor het omgevingsrecht hebben en is recent in het Staatsblad gepubliceerd, maar zal niet in werking treden voor 1 juli 2010. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht brengt ca. 25 regelingen samen die de fysieke leefomgeving betreffen. Het gaat hierbij om bouw-, milieu-, natuur- en monumentenvergunningen, die opgaan in één vergunning, de zogenaamde Omgevingsvergunning. Zo hebben burgers en ondernemers nog maar te maken met één loket, één beschikking en één procedure. De Wabo is daarbij een omlijning van een optelsom van de bestaande toetsingskaders van de bestaande vergunningsstelsels. De Wabo vervangt dus niet de Wet milieubeheer en andere wetten, maar integreert bestaande vergunningstelsels tot één omgevingsvergunning. Het is echter niet de bedoeling dat zaken onnodig inhoudelijk veranderen, zodat bestaande toetsingskaders voor de verschillende bestaande vergunningen, zoals de milieuvergunning, blijven grotendeels in stand. Het doel van deze nieuwe wet is de bestaande vijftienvijftig vergunningsstelsels te bundelen tot één aanvraag voor één omgevingsvergunning bij één loket met één bevoegd gezag en één voorbereiding- en rechtsbeschermingsprocedure met één handhavend bestuursorgaan.

Het is echter mogelijk voor de aanvrager om deelvergunningen aan te vragen. Ieder deelproject doorloopt daarbij de volledige procedure en wordt getoetst aan de relevante toetsingskaders. Ook is een flexibele fasering mogelijk op verzoek van de aanvrager, mits de procedure niet meer dan twee fasen behelst.

De hoofdregel is dat bij de vergunningprocedure de reguliere procedure wordt gevolgd. Dit betekent dat de regels van titel 4.1 Awb betreffende bezwaar en (hoger) beroep van toepassing zijn. De beslissing dient binnen acht weken genomen te zijn door het bestuursorgaan en eventuele verlenging met zes weken moet worden bekendgemaakt/medegedeeld binnen die acht weken. Gebeurt dat niet, dan kan de vergunning van rechtswege verleend worden.

De uitgebreide procedure is limitatief voorgeschreven in de wet. Dit betekent dat alleen een aanvraag van een vergunning uitgebreid behandeld dient te worden, wanneer de wet dit expliciet heeft bepaald voor bepaalde gevallen. Dit zal het geval zijn wanneer op de vergunningprocedure afdeling 3.4 Awb van toepassing wordt verklaard. Op grond van deze afdeling kunnen belanghebbenden hun zienswijzen indienen. De procedure voor een omgevingsvergunning duurt maximaal zes maanden en *een ieder* kan zijn zienswijzen indienen in de uitgebreide procedure. Alleen voor meer ingewikkelde of omstrede zaken kan de gemeente besluiten dat er meer tijd nodig is en de procedure verlengen. Er is echter geen inhoudelijke sanctie op overschrijding van deze geldende termijnen voor het bevoegde gezag.<sup>61</sup>

Omdat de omgevingsvergunning door samenvoeging van alle vergunningen diverse toetsingskaders kan behelzen, zal het voor het ene bevoegd gezag nodig zijn advies in te winnen over de toetsingskaders waarvoor het voor de invoering van de Wabo niet

---

<sup>61</sup> Er is wel de eerder ter sprake gebrachte mogelijkheid van beroep tegen het niet tijdig beslissen en de mogelijkheid het bevoegd gezag een dwangsom te laten verbeuren.

verantwoordelijk was. Er zijn daarbij vier vormen van advies te onderscheiden. Ten eerste dient er gelegenheid gegeven te worden aan het gezag dat bevoegd was voorafgaand aan de invoering van de Wabo, om te adviseren. Ten tweede dient op verzoek van de aanvrager advies ingewonnen te worden van het als adviseur aangewezen bestuursorgaan. Ten derde kan er een advies met eventueel bindend karakter gegeven worden door de waterkwaliteitsbeheerder bij bijvoorbeeld indirecte lozingen. Ten slotte kan een advies met bindend karakter gegeven worden in een aantal gevallen dat een noodzakelijke verklaring van geen bedenkingen vereist is.

Zie voor meer informatie over de omgevingsvergunning:

<http://omgevingsvergunning.vrom.nl>.

## Bijlagen: Literatuur

### Backes 2004

Ch. W. Backes, A.B. Blomber, M.P. Jongsma, F.C.M.A. Michiels, H.F.M.W. van Rijswick, *Hoofdlijnen milieubestursrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2004.

### Backes, Gilhuis & Koeman 2006

Ch.W. Backes, P.C. Gilhuis, N.S.J. Koeman, *Milieurecht*, Deventer: Kluwer 2006.

### Koeman & Uylenburg 2006

N.S.J. Koeman, R. Uylenburg, *Milieurecht: Tekst en commentaar*, Deventer: Kluwer 2006.

### Van der Meijden 2008

D. van der Meijden, *Milieurecht in de praktijk*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2008.

### Van der Meijden 2004

D. van der Meijden, *Katern Algemene wet bestuursrecht*, editie 2004, behorende bij de losbladige uitgave Wet milieubeheer van Koninklijke Vermande.

### Van der Meijden 2002

D. van der Meijden, *Milieurecht in de praktijk*, Groningen: Wolters-Noordhoff 2002.

### Ramnewash-Oemrawsingh 2006

S.T. Ramnewash-Oemrawsingh, *Waarborgen in het milieurecht; actuele ontwikkelingen in de besluitvormingsprocedures en rechtsbescherming*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2006.

### Teesing 2007

N. Teesing, *Aan de grens van de milieuvergunning*, Den Haag: Boom Juridische Uitgevers 2007.

### Uylenburg & Vogelezang-Stoute 2009

R. Uylenburg en E.M. Vogelezang-Stoute, *Toegang tot het milieurecht: Een inleiding voor niet-juristen*, Deventer: Kluwer 2009.

## Bijlagen: Jurisprudentie en websites

Vz. ABRvS 29 januari 1998, *JM* 1998, 61.

ABRvS 28 augustus 2002, *JM* 2002, 107.

ABRvS 15 juli 1999, *AB* 1999, 448.

ABRvS 13 juli 1999, *AB* 2000, 76.

AGRvS 2 maart 1992, *AB* 1992, 469.

AGRvS 29 juli 1993, *M en R* 1994-9, 92.

*AB* 1995, 529, *Gst.* 1995, 7014, nr. 9.

ABRvS 6 maart 2002, Heythuysen, *StAB* 2002-3/K25, *AB* 2002, 274.

[www.wetten.nl](http://www.wetten.nl)

[www.vrom.nl](http://www.vrom.nl)

[www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)

[http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/het-begrip/@88920/is\\_de\\_activiteit/](http://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/wet-milieubeheer/het-begrip/@88920/is_de_activiteit/)

<http://aim.vrom.nl/>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/environment/](http://europa.eu/legislation_summaries/environment/)

<http://eippcb.jrc.es/>.

[www.natuurloket.nl](http://www.natuurloket.nl)

[www.minlnv.nl](http://www.minlnv.nl)

<http://irs.ub.rug.nl/ppn/310385873>

[www.omgevingsloket.nl](http://www.omgevingsloket.nl)

[www.omgevingsvergunning.vrom.nl](http://www.omgevingsvergunning.vrom.nl)