Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2018–2019

33 118 Omgevingsrecht

Nr. 114

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 december 2018

Conform mijn toezegging in het Algemeen Overleg van 28 maart jl. verduidelijk ik op verzoek van de heer Ronnes via deze brief dat met de Omgevingswet het systeem van de koepelvergunning in stand blijft (Kamerstuk 33 118, nr. 107). Daarbij geef ik aan welke ervaringen zijn opgedaan met de pilot Chemelot over de koepelvergunning. Daarnaast is de regering bij motie verzocht om onderzoek te doen naar de mogelijke negatieve gevolgen van vergunningvrij bouwen voor werelderfgoederen en op basis hiervan zo nodig voorstellen te doen om de vergunningvrije bouwmogelijkheden in deze erfgoederen af te schaffen dan wel in te perken.[1] In deze brief schets ik de hoofdconclusies. Het onderzoek treft u bijgevoegd aan[2].

Koepelvergunning

In 2017 is een praktijktest gestart waarbij de provincie, de betrokken gemeenten, het waterschap, de omgevingsdienst samen met de bedrijven hebben bekeken hoe de koepelvergunning onder de Omgevingswet kan worden gewaarborgd. In het kader van de implementatie is deze praktijktest ook ondersteund door het programma «Aan de slag met de Omgevingswet». Dit interbestuurlijke programma biedt onder meer ondersteuning bij het werken met de Omgevingswet. Tijdens de praktijkproef is uitgebreid ingegaan op de vragen die er waren bij alle betrokkenen rondom het Chemelot industriecomplex over de koepelvergunning onder de Omgevingswet. Daarbij zijn ook vragen besproken over het behoud van de voordelen die bedrijven en overheden nu ervaren met de koepelvergunning. Nu de praktijktest in oktober 2018 is afgerond kan ik u daarover nader informeren. Uit de praktijktest is geconcludeerd dat het instrument van de koepelvergunning onder de Omgevingswet behouden blijft en dat de voordelen van de koepelvergunning in stand blijven. Ik

[1] Kamerstuk 33 962, nr. 135.
[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-33118-114
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2018

geef u onderstaand graag een toelichting op de belangrijkste vragen die bij de praktijktest aan de orde gekomen zijn.

Een overkoepelende vergunninghouder

De koepelvergunning heeft drie grote voordelen. Ten eerste kan er door één aanvrager, die als rechtspersoon optreedt voor een aantal bedrijven, één omgevingsvergunning worden aangevraagd voor de milieubelastende activiteiten die een cluster bedrijven verrichten. De overkoepelende rechtspersoon wordt daarmee vergunninghouder. Er wordt op een aantal locaties gewerkt met een koepelvergunning, niet alleen op het industriecomplex Chemelot, maar ook op de High tech campus in Eindhoven. Bedrijven zoals op de High tech campus in Eindhoven, die met een koepelvergunning werken, ervaren allereerst als voordeel dat zij niet afzonderlijk vergunning hoeven aan te vragen. Er is één rechtspersoon die namens de deelnemende bedrijven in één procedure één vergunning kan aanvragen voor alle vergunningplichtige activiteiten van de bedrijven. Er is dan één vergunninghouder, de rechtspersoon. Ook voor het bevoegd gezag kan deze rechtspersoon worden aangesproken op de naleving van de vergunning. Ook onder de Omgevingswet blijft het mogelijk dat voor de vergunningplichtige milieubelastende activiteiten van een cluster bedrijven, door één aanvrager één vergunning wordt aangevraagd. Voor meerdere activiteiten kan namelijk één omgevingsvergunning worden aangevraagd. Net als onder de Wabo vraagt de rechtspersoon dan een vergunning aan namens de afzonderlijke bedrijven en wordt daarmee vergunninghouder. De vergunninghouder is, net als onder de Wabo, aanspreekpunt voor de omgevingsvergunning of het doen van een melding richting het bevoegd gezag.
Er is in de praktijkproef ook aan bod gekomen dat er bedrijven zijn die zonder een aparte rechtspersoon samen één omgevingsvergunning zouden willen aanvragen. In dat geval zijn er – net als onder de Wabo – meerdere vergunninghouders die verantwoordelijk zijn voor de naleving van de vergunning. Onder de Omgevingswet blijft dat ook mogelijk. Tevens wordt er voor de naleving van de vergunningsvoorschriften in het wetsvoorstel Invoeringswet een aanvullende bevoegdheid voorgesteld voor het bevoegd gezag. Daarmee wordt het mogelijk om vooraf bij de vergunningverlening duidelijkheid te geven over de verantwoordelijkheden van de afzonderlijke bedrijven.

Privaatrechtelijke afspraken publiekrechtelijk vertalen

Een koepelvergunning kan op de tweede plaats ook worden benut om privaatrechtelijke afspraken over gezamenlijke voorzieningen publiekrechtelijk te vertalen naar de omgevingsvergunning. In de omgevingsvergunning zijn daarover dan voorschriften opgenomen. Op deze manier kan het gezamenlijk gebruik van een voorziening voor alle bedrijven in de omgevingsvergunning worden verplicht. Denk aan een voorschrift dat bepaalde gevaarlijke stoffen slechts op één locatie op het terrein mogen worden opgeslagen. Dit voordeel is belangrijk voor de koepelvergunning van de High tech campus in Eindhoven. Vanzelfsprekend mogen in de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit alleen dergelijke voorschriften gesteld worden als dat nodig is in belang van de bescherming van het milieu. De Omgevingswet biedt straks de extra mogelijkheid om regels over het verplichte gebruik van voorzieningen ook in het omgevingsplan te stellen. Zo kan de aanwijzing/vaststelling van een geschikte locatie voor één gezamenlijke opslag van gevaarlijke stoffen via het Omgevingsplan van belang zijn, gelet op de ligging van woningen in de buurt van de bedrijven. Een regel in het omgevingsplan kan worden gekoppeld aan een locatie en geldt dan voor alle bedrijven op de locatie ongeacht of de bedrijven samen één omgevingsvergunning hebben

aangevraagd. Het voordeel van regels in het omgevingsplan is dat één gezamenlijke vergunning dus niet langer noodzakelijk is voor het stellen van regels over het gebruik van gezamenlijke voorzieningen. Het kan wel, maar het hoeft niet. Op deze manier blijft deze mogelijkheid ook behouden voor bedrijven die nu met een koepelvergunning werken maar waarvan de activiteiten straks niet meer vergunningplichtig zijn.

Interne saldering gebruiksruimte

Als derde voordeel van de koepelvergunning – dat ook wordt voorgezet onder de Omgevingswet – zien de bedrijven de mogelijkheid van interne saldering van de gebruiksruimte, zoals emissies van geluid of lucht. Intern salderen wil zeggen dat onbenutte ruimte van het ene bedrijf binnen de koepelvergunning kan worden benut door een ander bedrijf, zolang de totale hoeveelheid niet wordt overschreden. Dit is onder meer belangrijk voor het industriecomplex Chemelot. Interne saldering is wel gebonden aan randvoorwaarden, die (onder meer) volgen uit de Richtlijn industriële emissie. Zo gelden harde grenswaarden voor emissies die uit Europese regels voortvloeien en die gebaseerd zijn op de beste beschikbare technieken. Iedere afzonderlijke installatie moet aan deze grenswaarden voldoen. Naast de vergunningvoorschriften gelden nu voor het cluster van bedrijven meestal ook algemene rijksregels uit het huidige Activiteitenbesluit milieubeheer. Bedrijven die nu werken met een koepelvergunning willen dus vooral ook graag weten of intern salderen ook onder de Omgevingswet behouden blijven.
Ook onder de Omgevingswet blijft het, onder dezelfde randvoorwaarden als onder het huidige recht, mogelijk om in de (koepel-)vergunning gebruiksruimte intern te salderen. Huidige vergunningvoorschriften over interne saldering in de omgevingsvergunning gelden ook na inwerkingtreding van de Omgevingswet. Dit is geregeld in het overgangsrecht van het wetsvoorstel Invoeringswet.
In aanvulling op de verdeling van gebruiksruimte via de vergunning, biedt de Omgevingswet de mogelijkheid om gebruiksruimte proactief te verdelen door het stellen van regels in het omgevingsplan. Hierdoor hebben bedrijven vooraf zekerheid over de huidige en toekomstige «gebruiksruimte» voor hun activiteiten op een locatie.

Samenvattend is een koepelvergunning onder de Omgevingswet zonder meer mogelijk, maar niet noodzakelijk voor het kunnen uitwisselen van gebruiksruimte of het stellen van regels voor gezamenlijke voorzieningen. Omdat dit ook geregeld kan worden via het stellen van regels in het omgevingsplan ontstaat voor bedrijven meer ruimte om zelf te kiezen voor de wijze waarop ze privaatrechtelijke willen samenwerken. Bedrijven kunnen de samenwerkingsvorm kiezen die het beste past bij hun huidige en toekomstige situatie. Daarmee is de koepelvergunning onder de Omgevingswet ook toekomstbestendig. De deelnemers aan de praktijktest hebben niet alleen meer duidelijkheid gekregen over de Omgevingswet, de praktijktest heeft volgens de deelnemers vooral ook bijgedragen aan de samenwerking tussen de betrokken overheden, bedrijven en andere stakeholders. De afronding van de praktijktest is daarmee voor hen ook een startpunt voor de voorbereiding op de Omgevingswet.

Onderzoek vergunningvrij bouwen bij werelderfgoed

Ter invulling van de hierboven genoemde motie Ronnes en Van Veldhoven, is door Land-id in samenwerking met Van Riezen en Partners, het onderzoek «Vergunningvrij bouwen bij werelderfgoed» verricht. Uit het onderzoek blijkt dat bij werelderfgoederen die geheel als beschermd monument zijn aangewezen, zoals de Van Nellefabriek en het Rietveld Schröderhuis, geen negatieve effecten aan de orde zijn. Hetzelfde geldt

voor de Waddenzee. In enkele situaties bestaat wel een kans op (mogelijk) gering negatieve effecten van bebouwing in openbaar gebied, zoals nutsgebouwtjes of wegbewijzeringsborden. Omdat gemeenten hierop als grondeigenaar zelf voldoende regie kunnen voeren, is er naar mijn oordeel geen aanleiding om op dit punt mogelijkheden te creëren om vergunningvrij bouwen te beperken.

Alleen voor werelderfgoederen die niet volledig zijn beschermd door de aanwijzing als rijks-, provinciaal of gemeentelijk monument of beschermd stads- of dorpsgezicht, blijkt dat er een kans bestaat op een gering negatief effect door vergunningvrije erfbebouwing. Bijvoorbeeld door de bouw van bijbehorende bouwwerken en erfafscheidingen op zij- en achtererven. Uit het onderzoek blijkt dat dit in het bijzonder speelt in De Beemster en de Stelling van Amsterdam. Kans op mogelijke effecten is er in mindere mate op Schokland en bij het Woudagemaal. Gelet op de uitkomsten van het onderzoek ben ik voornemens om sturingsmogelijkheden te geven aan gemeenten om vergunningvrije erfbebouwing te kunnen beperken. Dit wordt momenteel, samen met het Ministerie van OCW, in overleg met de VNG en gemeenten, uitgewerkt in de nieuwe regeling voor vergunningvrij bouwen. De regeling zal worden opgenomen in het ontwerp-Invoeringsbesluit van de Omgevingswet. De planning is dat het ontwerpbesluit in het voorjaar van 2019 in voorhang aan uw parlement wordt gezonden.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren