



Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability

Notitie

**Regulering van milieugevolgen van
bedrijven met een tijdelijke vergunning?**

Funcities, mogelijkheden en wenselijkheid van de tijdelijke
omgevingsvergunning voor inrichtingen

Amsterdam, 8 september 2011

Mr. M.N. Boeve
Prof. mr. R. Uylenburg

www.jur.uva.nl/cvm

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	3
1.1 Aanleiding onderzoek	3
1.2 Functies van de tijdelijke vergunning	3
1.3 Vraagstelling, doelstelling en reikwijdte van het onderzoek	5
1.4 Opbouw van deze notitie	5
Hoofdstuk 2 Huidig instrumentarium	7
2.1 Inleiding	7
2.2 Systeem regulering milieugevolgen van een bedrijf of activiteit	7
2.3 Bevorderen naleving van de vergunning	12
2.3.1 Inleiding	12
2.3.2 Sancties gericht op sluiting van de inrichting	12
2.3.2.1 Bestuursrechtelijke sancties gericht op sluiting van de inrichting	13
2.3.2.2 Strafrechtelijke sancties gericht op sluiting van de inrichting	15
2.4 Instrumenten om een actuele omgevingsvergunning voor een inrichting te waarborgen.....	17
2.4.1 Inleiding	17
2.4.2 Instrumenten voor ambtshalve actualisering van de omgevingsvergunning voor een inrichting	17
Hoofdstuk 3 Voor- en nadelen van een tijdelijke vergunning voor inrichtingen.....	20
3.1 Inleiding.....	20
3.2 Nadelen van de tijdelijke vergunning	20
3.3 Voordelen van de tijdelijke vergunning.....	22
3.3.1 De rol van de tijdelijke vergunning bij het bevorderen van het naleven van de omgevingsvergunning voor de inrichting	22
3.3.2 Bevorderen actualiteit van vergunningen; beste beschikbare technieken.....	25
3.4 Afweging	25
Hoofdstuk 4 Samenvattende conclusies	28

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Het Kamerlid Ouwehand van de PvdD heeft op 20 juli 2010 aan de minister van VROM vragen gesteld waarin zij aangeeft dat het onwenselijk is dat ‘provincies en gemeenten hemel en aarde moeten bewegen om bedrijven die stelselmatig de milieunormen overtreden definitief te kunnen sluiten.’ Zij geeft in haar vragen aan dat zij van mening is dat een systeem van tijdelijke vergunningen een bijdrage zou kunnen leveren om aan dit probleem tegemoet te komen. Naar aanleiding van verschillende voorbeelden van bedrijven waarbij overtredingen hebben plaatsgevonden van milieunormen, stelt zij de vraag of een tijdelijke vergunning die situaties had kunnen voorkomen. De toenmalige minister heeft de vragen van mevrouw Ouwehand beantwoord, waarbij is aangegeven dat een tijdelijke vergunning naar haar mening geen instrument is dat overtredingen kan voorkomen.¹

In een algemeen overleg van 23 maart van dit jaar is naar aanleiding van een aantal incidenten, - brand op het rangeerterrein Kijfhoek, de brand bij het bedrijf Chemiepak – gesproken over externe veiligheid en gevaarlijke stoffen. Naar aanleiding van dat overleg heeft mevrouw Ouwehand een motie ingediend waarin zij de regering verzoekt om de invoering van een systeem van tijdelijke vergunningen te onderzoeken, als instrument om naleving van de voorschriften af te dwingen bij (Brzo-)bedrijven.² In reactie hierop heeft de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu toegezegd om het instrument van de tijdelijke vergunning te laten onderzoeken ‘zo snel mogelijk en als het enigszins kan voordat wij het vervolgedebat, het definitieve debat over de RUD-vorming krijgen.’³ Dit onderzoek ziet op de uitvoering van die toezegging.

1.2 Functies van de tijdelijke vergunning

Een tijdelijke vergunning voor bedrijven (in juridische termen: ‘inrichting’) kan verschillende functies hebben. In deze paragraaf duiden we die functies kort nader aan, omdat deze functies een handvat kunnen bieden voor het onderzoek naar de wenselijkheid van de tijdelijke vergunning. De voordelen van de tijdelijke vergunning worden besproken in het licht van de functies die de tijdelijke vergunning zou kunnen vervullen, waarbij ook gekeken wordt naar alternatieve instrumenten om die functies te vervullen.

Op basis van analyse van parlementaire stukken en literatuur onderscheiden wij de volgende vier functies van de tijdelijke vergunning:

1) Bevorderen naleving van vergunning

De vraag of een tijdelijke vergunning als een effectief middel kan worden ingezet om de naleving van de vergunningen te bevorderen, is afhankelijk van de aard van de knelpunten in de mogelijkheden tot handhaving van permanente vergunningen. Daarnaast is de vraag van belang of bij de beoordeling van de aanvraag van een (nieuwe) vergunning het slechte nalevingsgedrag van de

¹ Zie *Kamerstukken II* 2009/10, 3207, Aanhangsel

² *Kamerstukken II* 2010/11, 26 956, nr. 98.

³ *Handelingen Tweede Kamer*, 70, 6 april 2011, 10-5-32/37

vergunninghouder in het verleden een rol kan spelen. Indien het slechte nalevingsgedrag geen rol kan spelen bij de beoordeling van de nieuwe aanvraag, lijkt het verlenen van tijdelijke vergunningen weinig zin te hebben met het oog op het bevorderen van de naleving van de vergunning. De weigeringsgronden voor vergunningaanvragen komen daarom in dit onderzoek expliciet aan de orde.

2) Bevorderen actualiteit van vergunningen; beste beschikbare technieken

Een tijdelijke vergunning kan een middel zijn om zeker te stellen dat na verloop van een bepaalde periode de vergunningplichtige activiteiten opnieuw worden beoordeeld. De tijdelijke vergunning is daarmee een middel om de vergunning actueel te houden. De verantwoordelijkheid voor actualisering van de vergunning wordt dan in plaats van bij de vergunningverlener, bij de vergunninghouder gelegd. In eerder onderzoek is aangegeven dat de wenselijkheid van het invoeren van een tijdelijke vergunning nader zou moeten worden bezien, in het bijzonder met het oog op het invoeren van de beste beschikbare technieken in een inrichting.⁴ Een aandachtspunt daarbij zijn de voor- en nadelen van de figuur van de tijdelijke vergunning ten opzichte van de reeds bestaande bevoegdheden en plichten om een omgevingsvergunning voor een inrichting ambtshalve te wijzigen of in te trekken⁵ met het oog op de actualiteit van de vergunning.

3) Vergunnen van activiteiten die naar hun aard tijdelijk zijn of conform de wens van de vergunningaanvrager

Indien de aanvrager verzoekt om een tijdelijke omgevingsvergunning voor een inrichting of wanneer de activiteiten waarvoor vergunning wordt gevraagd naar hun aard tijdelijk zijn, zoals een tijdelijk baggerdepot of een tijdelijk motorcrossterrein, is de tijdelijkheid van de vergunning het meest vanzelfsprekend.

Opvallend is dat in het Nederlandse recht kortdurende of incidentele activiteiten blijkens jurisprudentie⁶ niet onder het begrip inrichting in de zin van art. 1.1 lid 1 Wm vallen.⁷ Daardoor worden deze activiteiten niet gereguleerd door algemene regels op basis van art. 8.40 Wm of de omgevingsvergunning voor een inrichting op grond van de Wabo,⁸ ook al hebben de activiteiten aanzienlijke gevolgen voor het milieu. In het Vlaamse recht vallen kortdurende activiteiten, ook al gaat het om activiteiten van één dag, wel onder het begrip inrichting. Voor een deel van de tijdelijke inrichtingen geldt daarbij een specifieke (lichtere) procedure voor de vergunningverlening.

4) Ontwikkelen van werkwijzen of inzicht met het oog op vergunningverlening voor onbepaalde duur

Niet altijd bestaat er op het moment van vergunningverlening voldoende zekerheid over de mogelijke nadelige gevolgen van de inrichting voor het milieu. Deze onzekerheid kan voortvloeien uit het feit dat nog onvoldoende inzicht bestaat in de gevolgen voor het milieu van de gebruikte stoffen of processen in de inrichting. Door de omgevingsvergunning in deze gevallen slechts voor een beperkte termijn te verlenen kan het bevoegd gezag beoordelen of de inrichting na afloop van de termijn nog in werking kan blijven, al dan niet met nadere voorschriften. Een alternatieve manier om

⁴ Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning; het richtlijn voorstel industriële emissies en de actualisatie van milieuvergunningen, STEM publicatie 2008/3, p. 47, te raadplegen via www.jur.uva.nl/cvm.

⁵ Dit betreft niet de intrekking bij wijze van sanctie.

⁶ Uit de jurisprudentie is geen duidelijke ondergrens af te leiden met betrekking tot de vraag wanneer sprake is van 'tijdelijk' of 'kortdurend'. Uitzondering in dit verband is ABRvS 21 december 1995, BR 1996, p. 401 waarin de Afdeling expliciet een termijn van 24 weken benoemt.

⁷ Deze activiteiten vallen niet onder het criterium 'pleegt te worden verricht' uit de definitie van het begrip 'inrichting' in art. 1.1 lid 1 Wm. Zie voor een overzicht van jurisprudentie op dit punt o.a. Van der Meijden, Tekst en toelichting Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (2008), p. 186-194 en V.M.Y van 't Lam, Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer (2005), p. 94-102.

⁸ De Wabo verwijst voor wat betreft het begrip 'inrichting' naar de Wm (art. 1.1 lid 3 Wabo).

deze onzekere gevolgen te reguleren is door middel van het stellen van onderzoeksverplichtingen in de vergunning (zie art. 5.7 lid 2 onder b Bor).⁹

In het bovenstaande hebben wij niet apart genoemd dat de noodzaak tot het verlenen van een tijdelijke vergunning ook kan voortvloeien uit het Europese recht. De functie die wordt beoogd met een dergelijke Europese verplichting tot tijdelijke vergunningverlening kan immers worden gecategoriseerd onder één van de bovengenoemde functies.

1.3 Vraagstelling, doelstelling en reikwijdte van het onderzoek

Centraal in dit onderzoek staat de vraag in hoeverre een motivering voor de tijdelijke vergunning kan worden gevonden in de bevordering van de naleving van milieunormen door bedrijven (functie 1). Achtergrond van dit onderzoek vormen immers de – naar mening van het lid Ouwehand- beperkte mogelijkheden, dan wel toepassing van de mogelijkheden tot intrekking van een vergunning bij niet naleving van de vergunningvoorschriften. Daarnaast zal ook onderzocht worden in hoeverre argumenten voor een tijdelijke vergunning kunnen worden gevonden met het oog op het actueel houden van de vergunning (functie 2).

In dit onderzoek zal niet nader ingegaan worden op de functies van de tijdelijke vergunning die hiervoor zijn aangeduid onder 3 en 4. Deze functies zijn immers weinig omstreden en kunnen geen aanleiding vormen voor het verruimen van het verplicht stellen van tijdelijke omgevingsvergunningen voor alle bedrijven.

De doelstellingen van dit onderzoek zijn:

1. Inzicht geven in de mogelijkheden om een inrichting, waarin als gevolg van niet naleving van voorschriften van de omgevingsvergunning een gevaarlijke situatie ontstaat voor mens en milieu, te sluiten.
2. Inzicht geven in de in de mogelijkheden om vergunningen voor inrichtingen actueel te houden.
3. Inzicht geven in de functies van een tijdelijke vergunning voor het bevorderen van de naleving en het bevorderen van de actualiteit van vergunningen voor inrichtingen.
4. Inzicht verschaffen in de voor- en nadelen van een tijdelijke vergunning ten opzichte van het huidige regime van permanente vergunningen.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

Is het mogelijk en wenselijk om tot een ruimere verplichting van de tijdelijke omgevingsvergunning voor inrichtingen te komen?

1.4 Opbouw van deze notitie

In deze notitie is in hoofdstuk 2 het huidige recht beschreven, voorzover relevant voor de onderzoeksvraag. Behalve een analyse van de mogelijkheden naar huidig recht om vergunningen voor een bepaalde duur te verlenen, wordt daar ingegaan op de alternatieve instrumenten om de beoogde functies van de tijdelijke vergunning te bereiken.

⁹ Onzekere milieurisico's; een onderzoek naar de wijze van omgaan met onzekere milieurisico's door de wetgever, bestuur en de rechter, STEM rapporten 2005/2, 2005/5 en 2006/5, te raadplegen via www.jur.uva.nl/cvm.

In hoofdstuk 3 wordt eerst ingegaan op de nadelen van een systeem van tijdelijke omgevingsvergunningen voor inrichtingen. Vervolgens worden de mogelijke voordelen van de tijdelijke vergunning in het licht van de bevordering van de naleving van vergunningen én het actueel houden van vergunningen aangegeven. Hoofdstuk 4 bevat de samenvattende conclusies van dit onderzoek.

Hoofdstuk 2 Huidig instrumentarium

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komt het huidige instrumentarium inzake vergunningverlening en handhaving aan de orde voor zover relevant voor het in kaart brengen van de voor- en nadelen van een tijdelijke vergunning. Hierbij wordt eerst ingegaan op het algemene systeem van regulering van de milieugevolgen van een bedrijf (2.2). Vervolgens worden de bestaande juridische instrumenten om de naleving van een omgevingsvergunning voor een inrichting te bevorderen (2.3) en de instrumenten om de actualiteit van een dergelijke vergunning te waarborgen (2.4) besproken. Daarbij worden mogelijke knelpunten of lacunes in het instrumentarium aangegeven.

2.2 Systeem regulering milieugevolgen van een bedrijf of activiteit

Hoofdregel algemene regels, vergunningplicht is uitzondering

De milieugevolgen die een bedrijf of activiteit veroorzaakt worden voor een belangrijk deel gereguleerd door middel van algemene regels op basis van de Wet milieubeheer of door middel van de omgevingsvergunning op basis van de Wabo. De regulering door middel van algemene regels staat daarbij voorop. Sinds 1 januari 2008 valt het grootste deel van de inrichtingen onder de werking van het Activiteitenbesluit of een agrarische algemene maatregel van bestuur. Als een bedrijf onder de werking van algemene regels valt, bestaat er in veel gevallen een plicht tot het melden van het oprichten of veranderen van het bedrijf.¹⁰ Deze melding is echter geen voorwaarde voor het mogen oprichten of veranderen. Indien het bedrijf zich niet houdt aan de algemene regels kan het bevoegd gezag handhavend optreden. Bij de regulering door middel van algemene regels ligt bij de bescherming de nadruk dus op de handhaving van milieuregels en niet op het vooraf toetsen van het individuele geval. De effectiviteit van de regulering door middel van algemene regels is dan ook afhankelijk van de uitvoering van toezicht en handhaving.

Slechts voor een beperkt aantal bedrijven geldt thans nog een vergunningplicht. Deze vergunningplicht is gebaseerd op de Wabo. Art. 2.1 lid 1 onder e Wabo verbiedt het zonder omgevingsvergunning oprichten, veranderen of veranderen van de werking of het inwerking hebben van een inrichting.¹¹ De vergunningplichtige inrichtingen zijn aangewezen in het Besluit omgevingsrecht. Dit zijn in ieder geval de bedrijven waartoe een gpbv-installatie in de zin van de IPPC-richtlijn behoort, maar ook bijvoorbeeld de BRZO-bedrijven. De weigeringsgrond voor een vergunningaanvraag voor een inrichting kan in beginsel enkel het ‘belang van de bescherming van het milieu’ betreffen.¹² Aspecten die buiten het, overigens zeer ruime, begrip ‘belang van de

¹⁰ Een uitzondering geldt voor de zgn. type A-inrichtingen (art. 1.4 Activiteitenbesluit). Deze bedrijven verrichten zodanig weinig milieurelevante activiteiten dat een meldingsplicht niet nodig werd geacht.

¹¹ Voor bepaalde activiteiten geldt een zogenaamde omgevingsvergunning met beperkte milieutoets. Deze activiteiten kunnen worden toegestaan of geweigerd, maar aan de omgevingsvergunning voor deze activiteiten kunnen geen voorschriften worden verbonden (art. 5.13a Besluit omgevingsrecht). De basis voor deze ‘vergunning’ is gelegen in art. 2.1, lid 1, onder i Wabo. De activiteiten waarvoor deze vergunning geldt, zijn genoemd in art. 2.2a van het Besluit omgevingsrecht; de toetsingsgronden staan in art. 5.13b Besluit omgevingsrecht.

¹² Zie art. 2.14 lid 3 Wabo.

bescherming van het milieu'¹³ vallen, kunnen niet worden beoordeeld in het kader van de vergunningverlening voor een inrichting. Een uitzondering op deze algemene weigeringsgrond is de zogenoemde Bibob-toets die moet worden uitgevoerd bij de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een inrichting (art. 2.20 Wabo). Deze toets ziet op de integriteit van de betrokkenen bij de aanvraag om een vergunning. Slecht nalevingsgedrag van de vergunninghouder in het verleden kan volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen rol spelen bij de beoordeling van de vergunningaanvraag. De Afdeling legt daarbij de nadruk op het feit dat de bestuursrechtelijke regelgeving een ander mechanisme kent, namelijk het afdwingen van naleving van de vergunning door middel van handhaving:

'Deze beroepsgrond heeft geen betrekking op de rechtmatigheid van de ter beoordeling staande vergunning en kan om die reden niet slagen. Het nalevingsgedrag van vergunninghouder in het verleden speelt in het onderhavige geval geen rol bij de beantwoording van de vraag of de gevraagde vergunning kan worden verleend. De Algemene wet bestuursrecht voorziet verder in de mogelijkheid tot het treffen van maatregelen die strekken tot het afdwingen van de naleving van de vergunning.'¹⁴

In hoeverre eerder slecht nalevingsgedrag van de vergunninghouder een onderdeel kan uitmaken van de Bibob-toets is niet direct duidelijk. In hoofdstuk 3 komt deze vraag nader aan de orde.

Uitgangspunt is voortdurende vergunning

Het uitgangspunt in de Wabo is dat een omgevingsvergunning voor een inrichting van onbepaalde duur is. Het maakt daarbij niet uit of de exploitatie van de inrichting waarop de omgevingsvergunning ziet wordt overgedragen aan een ander. De vergunning heeft in beginsel een zaaksgebonden karakter en geldt ook voor de opvolgende exploitant (zie art. 2.25 lid 1 Wabo).¹⁵ Wel moet de overdracht van de omgevingsvergunning worden gemeld aan het bevoegd gezag (art. 2.25 lid 2 Wabo). De reden daarvoor is dat het bevoegd gezag hierdoor in de gelegenheid is een zgn. Bibob-toets uit te voeren, waarbij de integriteit van de betrokken aanvrager kan worden getoetst.¹⁶

Een aanknopingspunt voor het uitgangspunt van een vergunning voor onbepaalde tijd is ook in het Europese recht te vinden. In het bijzonder de Dienstenrichtlijn¹⁷ is op dit punt relevant. Deze richtlijn gaat er vanuit dat vergunningen in beginsel een onbeperkte geldingsduur hebben (art. 11 lid 1). Achtergrond van deze bepaling is de beoogde rechtszekerheid en investeringsbehoefte van de dienstverrichter. In het handboek van het DG Interne markt en diensten over de implementatie van de Dienstenrichtlijn wordt dit aldus verwoord:

¹³ Zie voor een nadere invulling van dit begrip art. 1.1 lid 2 Wabo jo. art. 1.1 lid 2 Wm.

¹⁴ Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 april 2007, 200606271/1, r.o. 2.6.1 en AB RvS 13 sept. 2006, 200600489/1m r.o. 2.12

¹⁵ Er is een enkele uitzondering waarin de omgevingsvergunning wel persoonsgebonden is. Thans is dit alleen aan de orde bij de omgevingsvergunning voor de permanente bewoning van een recreatiewoning (art. 2.25 lid 3 jo. art. 5.18 lid 4 Bor). Aan de keuze voor het zaaksgebonden karakter van de omgevingsvergunning is door de wetgever geen overweging gewijd. Wanneer een vergunning, die verbonden is aan een zaak, persoonsgebonden is wordt daar in de regel wel aandacht aan geschonken. Zo was het persoonsgebonden karakter voor de milieuvergunning voor afvalstoffeninrichtingen gemotiveerd door te wijzen op de noodzaak te beoordelen of de continuïteit van de onderneming niet in gevaar zou komen (*Kamerstukken II* 1989/90, 21 087, nr. 6, p. 46). De vergunningplichten op grond van de Kernenergiewet hebben een persoonsgebonden karakter omdat de betrouwbaarheid en de deskundigheid van de vergunningaanvrager een factor is die een rol kan spelen bij de beslissing op de vergunningaanvraag (*Kamerstukken II* 1959/60, 5861, nr. 3, p. 22).

¹⁶ Zie *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 3, p. 113 en verder par. 3.3.1.

¹⁷ Richtlijn 2006/123 betreffende diensten op de interne markt, *PbEG* L 376/36.

‘Een beperkte geldigheidsduur van vergunningen hindert de uitoefening van dienstenactiviteiten omdat daardoor de dienstverrichter ook met betrekking tot investeringen wordt belemmerd bij de ontwikkeling van een langetermijnstrategie, en ondernemingen in algemene zin te maken krijgen met onzekerheid. Wanneer een dienstverrichter eenmaal heeft aangetoond dat hij voldoet aan de eisen voor het verrichten van de dienst is het in het algemeen niet nodig om de geldigheidsduur van vergunningen te beperken. Daarom is in artikel 11 bepaald dat een vergunning in beginsel voor onbepaalde tijd wordt afgegeven.’¹⁸

Alleen in bepaalde gevallen kan op de hoofdregel van een onbeperkte vergunningenduur een uitzondering worden gemaakt. De letterlijke tekst van de richtlijn op dit punt is als volgt:

‘Artikel 11

Vergunningsduur

1. Een aan een dienstverrichter verleende vergunning heeft geen beperkte geldigheidsduur, tenzij in gevallen waar:
 - a) de vergunning automatisch wordt verlengd of alleen afhankelijk is van de voortdurende vervulling van de voorwaarden;
 - b) het aantal beschikbare vergunningen beperkt is door een dwingende reden van algemeen belang, of
 - c) een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang’

Voorts is uitdrukkelijk bepaald dat lidstaten de vergunning kunnen intrekken wanneer niet meer aan de vergunningvoorwaarden wordt voldaan (art. 11 lid 4).

De werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn is in beginsel zeer ruim; de richtlijn is van toepassing op ‘de diensten van dienstverrichters die in een lidstaat zijn gevestigd’.¹⁹ De richtlijn kent evenwel ook een groot aantal inperkingen van deze ruime werkingssfeer.²⁰ Daarbij is onder meer van belang dat bij strijdigheid met een bepaling van andere communautaire regelgeving de bepaling van de andere communautaire regelgeving voorrang heeft (art. 3 lid 1 Dienstenrichtlijn). Zo bepaalt de afvalstoffenrichtlijn (2008/98) dat vergunningen kunnen worden verleend voor een gespecificeerde periode (art. 23 lid 2 afvalstoffenrichtlijn). De mogelijkheid om een tijdelijke vergunning te verlenen kan ten aanzien van inrichtingen die onder de werking van de afvalstoffenrichtlijn vallen dus niet ter discussie worden gesteld.

In onze nationale wetgeving wordt er vanuit gegaan dat ook de omgevingsvergunning voor inrichtingen onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn valt.²¹ Daarmee is ook het uitgangspunt van voortdurende vergunningverlening van toepassing op de omgevingsvergunning voor inrichtingen.

De Dienstenrichtlijn kent in specifieke gevallen overigens ook een *plicht* tot tijdelijke vergunningverlening. Dit gaat om het geval waarin het aantal beschikbare vergunningen beperkt is

¹⁸ Handboek voor de implementatie van de Dienstenrichtlijn, te raadplegen via http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/index_en.htm

¹⁹ Art. 2 lid 1 Dienstenrichtlijn.

²⁰ Zie o.a. het tweede lid van art. 2 Dienstenrichtlijn waarin onder meer financiële diensten en diensten van gezondheidszorg zijn uitgezonderd van de werkingssfeer.

²¹ Zie bijlage bij Regeling indicatieve reikwijdte Dienstenwet, Strct. 2010, 2290 laatstelijk gewijzigd bij Strct. 2011, 11392. Zie hierover ook R. Luinge, *Gevolgen Dienstenrichtlijn voor het milieurecht*, M en R 2010, nr. 1, p. 2-8.

door schaarste van de beschikbare natuurlijke hulpbronnen of de bruikbare technische mogelijkheden.²² De lidstaten dienen in een dergelijk geval een selectie uit de gegadigden te maken volgens een onpartijdige en transparante selectieprocedure. De vergunning dient vervolgens voor een ‘passende beperkte duur’ te worden verleend (art. 12 lid 2 Dienstenrichtlijn). Deze plicht tot tijdelijke vergunningverlening is ons inziens niet van toepassing op de omgevingsvergunningverlening voor inrichtingen. Ook de nationale wetgever gaat hier vanuit. Bij de beoordeling van een aanvraag om omgevingsvergunningverlening kan wel sprake zijn van een schaarste aan ‘vervuilingsruimte’. Hierbij gaat het echter meer om een ‘kunstmatige’ schaarste met het oog op het belang van de bescherming van het milieu²³ en niet om een schaarste aan beschikbare natuurlijke hulpbronnen.

Tijdelijke vergunning bij uitzondering

Hoewel een omgevingsvergunning voor inrichtingen in beginsel derhalve voor onbepaalde tijd wordt verleend, maakt art. 2.23 Wabo duidelijk dat een omgevingsvergunning ook voor een beperkte tijd kan worden verleend. Het eerste lid van art. 2.23 bepaalt:

‘In een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat zij geheel of gedeeltelijk geldt voor een daarin aangegeven termijn.’

Deze bevoegdheid is niet nader ingeperkt tot bepaalde gevallen. Ook kan het bevoegd gezag zelf de geldigheidsduur bepalen; er is geen maximumtermijn voorgeschreven. De wetgever lijkt echter niet te beogen dat tijdelijke vergunningverlening voor een inrichting de norm gaat worden:

‘Het kan inderdaad wenselijk zijn dat in bepaalde gevallen een vergunning voor een bepaalde termijn wordt verleend. Dat geldt echter niet voor alle gevallen waarin een omgevingsvergunning kan worden verleend. De rechtszekerheid zou er niet mee zijn gediend als eenmaal verleende toestemmingen standaard na een x-aantal jaren zouden komen te vervallen. Dit zou ook gepaard gaan met een forse stijging van de administratieve en bestuurlijke lasten. Ook in de vorig jaar vastgestelde Europese Dienstenrichtlijn is bepaald dat vergunningen die onder het toepassingsbereik van deze richtlijn vallen in principe geen beperkte geldingsduur mogen hebben. Vergunningverlening voor bepaalde tijd is slechts in bepaalde gevallen mogelijk.’²⁴

Naast de ruimte die het eerste lid van art. 2.23 Wabo biedt voor een tijdelijke vergunning kunnen ingevolge het tweede lid bij amvb categorieën van gevallen worden aangewezen waarin in de omgevingsvergunning een beperking van de geldingsduur *moet* worden aangegeven. Art. 2.23 lid 2 luidt als volgt:

‘Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën van gevallen worden aangewezen, waarin in de omgevingsvergunning wordt bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn. Bij de maatregel kan worden bepaald:

- a. dat de omgevingsvergunning voor ten hoogste een daarbij aangegeven termijn kan gelden of
- b. in welke categorieën gevallen een bij de omgevingsvergunning aangegeven termijn kan worden verlengd.’

In het Besluit omgevingsrecht is aan deze bepaling uitvoering gegeven en zijn gevallen aangewezen waarin de omgevingsvergunning een tijdelijk karakter moet hebben. Ten aanzien van de omgevingsvergunning voor inrichtingen geldt deze verplichting enkel voor inrichtingen waar activiteiten worden verricht als bedoeld in art. 4 en 5 van de grondwaterrichtlijn (nr. 80/68).²⁵ De maximale vergunningstermijn voor deze inrichtingen is vijf jaar. Deze verplichting vloeit voort uit

²² Art. 12 Dienstenrichtlijn.

²³ Zie de MvT bij de Dienstenwet, *Kamerstukken II* 2007/08, 31 579, nr. 3, p. 112.

²⁴ *Kamerstukken II* 2006/07, 30 844, nr. 8, p. 9.

²⁵ Art. 5.19 Bor. Zie voor andere aangewezen gevallen art. 5.16 t/m 5.18 Bor.

de grondwatterrichtlijn (80/68) waarin een tijdelijke vergunning dwingend wordt voorgeschreven. Op termijn komt deze verplichting in het Besluit omgevingsrecht echter te vervallen omdat de nieuwe grondwatterrichtlijn (nr. 2006/118) de verplichting tot een tijdelijke vergunning niet meer kent.²⁶ Onder de Wet milieubeheer was tijdelijke vergunningverlening verplicht voor afvalinrichtingen (art. 8.17 lid 2 Wm). Deze verplichting is in de Wabo niet meer terug gekomen. Redenen hiervoor waren dat administratieve en bestuurlijke lasten konden worden bespaard en problemen bij het verlengen van aflopende vergunningen worden voorkomen. Ook zou de actualiseringsplicht in het vergunningstelsel voldoende zekerheid bieden dat andere technieken op een bepaald moment worden ingevoerd en zou daarvoor een tijdelijke vergunning niet nodig zijn.²⁷

Opvallend is dat de Wabo aanzienlijk meer ruimte biedt voor de figuur van de tijdelijke vergunning dan de Wet milieubeheer. In de MvT bij de Wabo wordt de reden van deze verruiming niet toegelicht.²⁸ Onder de Wm waren de mogelijkheden voor het verlenen van een tijdelijke milieuvergunning voor inrichtingen beperkt. In art. 8.17 lid 1 Wm (oud) was de mogelijkheid tot verlening van een tijdelijke vergunning voor een termijn van ten hoogste vijf jaar slechts toegestaan indien de inrichting naar haar aard tijdelijk was, indien de aanvrager daarom verzocht of indien dat nodig was ten behoeve van het ontwikkelen van werkwijzen of het verkrijgen van een beter inzicht in de gevolgen van de inrichting voor het milieu. De Wm kende daarnaast de mogelijkheid om ter uitvoering van internationaalrechtelijke verplichtingen bij amvb te bepalen dat een vergunning slechts voor een bepaalde termijn geldt (art. 8.17 lid 3 Wm, oud). Van deze mogelijkheid was echter geen gebruik gemaakt.

Naar de letterlijke tekst van art. 2.23 Wabo bestaat er dus een onbeperkte mogelijkheid om de vergunningduur in te perken. Hierbij zullen wel de verplichtingen die volgen uit de Dienstenrichtlijn in acht moeten worden genomen. Uit art. 11 lid 1 van deze richtlijn volgt immers dat de vergunningduur slechts in bepaalde gevallen mag worden beperkt. In het bijzonder de grond genoemd in art. 11 lid 1 onder c 'een beperkte duur gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang' biedt echter ruimte om de vergunningduur te beperken met het oog op de bescherming van het milieu. Onder dwingende reden van algemeen belang valt immers expliciet ook 'de bescherming van het milieu'.²⁹ Hiertoe zal echter niet lichtvaardig toe mogen worden overgegaan (proportionaliteitstoets). De Handreiking implementatie Dienstenrichtlijn geeft op dit punt aan:

'Wanneer zij (de lidstaten, auteurs) overwegen of het noodzakelijk is om een beperkte geldigheidsduur voor vergunningen in stand te houden om een bepaald algemeen belang te beschermen (...) moeten lidstaten eerst zorgvuldig onderzoeken of permanent toezicht op de dienstverrichter in combinatie met de mogelijkheid om zijn vergunning in te trekken niet kan volstaan om het nagestreefde doel te bereiken'.³⁰

De nadruk ligt dus op een voortdurende vergunning, die bij niet naleving moet worden gehandhaafd.

²⁶ De oude grondwatterrichtlijn komt op 22 december 2013 te vervallen. Uit de NvT bij het Bor blijkt dat het de bedoeling van de wetgever is om na de vervaldatum van de oude grondwatterrichtlijn de verplichte maximum vergunningduur zoals opgenomen in art. 5.19 Bor, te laten vervallen, zie NvT bij het Besluit omgevingsrecht, *Stb.* 2010, 143, p. 98.

²⁷ *Stb.* 2010, 143, p. 72 en Landelijk afvalbeheersplan 2009-2021, 16 februari 2010, p. 110.

²⁸ Zie de toelichting bij 2.23 Wabo (was in het wetsvoorstel Wabo art. 2.27), *Kamerstukken II* 2006/07, 30844, nr. 3, p. 112.

²⁹ Zie art. 4 lid 8 Dienstenrichtlijn.

³⁰ Handreiking Implementatie Dienstenrichtlijn, p. 27-28.

2.3 Bevorderen naleving van de vergunning

2.3.1 Inleiding

In de Kamervragen en motie van het Kamerlid Ouwehand wordt een relatie gelegd tussen de tijdelijke vergunning en de naleving van vergunningvoorschriften (zie hfdst. 1). In het bijzonder wordt gevraagd of de tijdelijke vergunning een middel kan zijn om sluiting of stopzetting van (voor mens en milieu) gevaarlijke, in strijd met vergunningvoorschriften uitgevoerde, handelingen te bereiken. De vooronderstelling daarbij is dat het huidige instrumentarium niet geschikt is, dan wel dat belemmeringen bestaan in de uitvoering van het huidige instrumentarium, om tot sluiting te komen van bedrijven die stelselmatig de milieunormen overtreden. In deze paragraaf wordt aangegeven welke mogelijkheden thans bestaan om, bij niet naleving van voorschriften van de omgevingsvergunning, een bedrijf stil te leggen en te sluiten en welke knelpunten daaraan verbonden zijn (2.3.2). Daarbij is het goed om op te merken dat het uitgangspunt in het bestuursrechtelijke systeem is dat bij niet naleving van de vergunning handhavend wordt opgetreden. De bestuursrechter gaat daarbij uit van een beginselplicht tot handhaving.³¹ Dit betekent dat een bestuursorgaan dat bevoegd is tot handhaven slechts in bijzondere omstandigheden mag afzien van handhaving.

2.3.2 Sancties gericht op sluiting van de inrichting

Handhaving betreft zowel het toezicht als de toepassing van sancties en is gericht op het ongedaan maken van een met de wet strijdige situatie.³² Bij niet naleving van milieunormen, in het bijzonder de voorschriften voor het in werking hebben van een inrichting in een omgevingsvergunning, kunnen zowel strafrechtelijke als bestuursrechtelijke sancties worden opgelegd.

Sancties kunnen gericht zijn op het beëindigen van de overtreding, het ongedaan maken van de gevolgen van de overtreding en/of het bestraffen van de overtreder. Hier zullen we ons beperken tot een korte analyse van de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sancties gericht op het sluiten van een inrichting, in reactie op het herhaaldelijk) niet naleven van de voorschriften van een omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting.³³

Verhouding bestuursrechtelijk en strafrechtelijke handhaving

In 1975 werden de eerste milieuwetten onder de werking van de Wet op de economische delicten (Wed) gebracht. Daarbij werd echter aangenomen dat de handhaving van milieunormen door middel van het strafrecht *ultimum remedium* diende te zijn.³⁴ Ondanks kritiek op de *ultimum-remediumthese*³⁵ is tot 1994 het strafrecht gezien als aanvulling op de bestuursrechtelijke reactie op niet naleving van milieunormen, die vooral aan de orde was bij opzet of grove schuld van de

³¹ ABRvS 2 februari 1998, AB 1998, 181. Enigszins genuanceerd in o.a. ABRvS 30 juni 2004, JB 2004, 93.

³² A.B. Blomberg en F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met Effect*, Den Haag, 1997, p. 29, geven als omschrijving: 'alle handelingen die normconform gedrag bewerkstelligen'. Bij een zo brede omschrijving valt ook het geven van voorlichting onder de omschrijving.

³³ We bespreken hier dus niet de mogelijkheden tot privaatrechtelijke handhaving.

³⁴ Zie voor een overzicht van het denken over de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht bij handhaving van milieurecht: N. Struiksmā, J. de Ridder, H.B. Winter, *De effectiviteit van bestuurlijke en strafrechtelijke milieuhandhaving*, WODC serie Onderzoek en beleid. Nr. 253, 2007, p. 19 -27. De *ultimum remedium* gedachte was o.a. neergelegd in de nota *Handhaving Milieurecht, Kamerstukken II* 1980/81, 16 805, nr. 2, p. 12.

³⁵ Zie H.G. van de Bunt, *Bestuurlijke verwachtingen en ervaringen omtrent de strafrechtelijk handhaving van milieurecht*, in: H.G. van de Bunt, O.C.W. van der Veen en P. Verfaillē, *Strafrechtelijke handhaving van milieurecht*, Zwolle 1989, p. 17.

overtreder, bij ernstige milieuschade of bij recidive.³⁶ Pas in de Leidraad Milieu van het Openbaar Ministerie van 1994³⁷ is een gelijkwaardige verhouding (nevensgeschikt en complementair) tussen de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke aanpak van milieuovertredingen vastgelegd. In de thans toegepaste Aanwijzingen handhaving milieurecht³⁸ wordt uitgegaan van een stelsel van kernbepalingen van het milieurecht. Tot die kernbepalingen behoren:

- het handelen zonder vergunningen voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting,
- het wijzigen van een inrichting zonder vergunning en
- het handelen in strijd met voorschriften in de vergunning die voor de bescherming van het milieu van wezenlijk belang zijn, gelet op de aard en de risico's van de activiteit en de gevoeligheid van de omgeving (inclusief administratieve voorschriften die van wezenlijk belang zijn voor de doelmatige controle door het bevoegd gezag).

In de Aanwijzingen is als hoofdregel neergelegd dat bij overtreding van de kernbepalingen strafrechtelijk wordt opgetreden, tenzij de overtreding:

- niet doelbewust is begaan, en
- een kennelijk incident betreft, en
- gering van omvang is.

De huidige beleidsregel van het Openbaar Ministerie heeft derhalve tot gevolg dat tegen ernstige overtredingen van vergunningvoorschriften, die herhaaldelijk of voortdurend worden gepleegd, strafrechtelijk moet worden opgetreden.

2.3.2.1 Bestuursrechtelijke sancties gericht op sluiting van de inrichting

Het geheel of gedeeltelijk sluiten van een inrichting in reactie op het niet naleven van vergunningvoorschriften kan worden bereikt door de toepassing van de bestuursrechtelijke sanctie last onder bestuursdwang. Het begrip last onder bestuursdwang is in artikel 5:21 Awb zo ruim omschreven dat daaronder ook de sluiting van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer kan worden verstaan.

Artikel 5:21 Awb luidt:

Onder last onder bestuursdwang wordt verstaan: de herstelsanctie, inhoudende:

- a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de situatie, en*
- b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.*

De Awb bevat ook enkele bepalingen die de uitvoering van een last onder bestuursdwang gericht op het buiten werking stellen van een inrichting, uitvoerbaar maken. Het bestuur heeft daartoe de bevoegdheid tot het binnentreden van plaatsen (art. 5:27 Awb), tot het verzegelen van gebouwen, terreinen en hetgeen zich daarin of daarop bevindt (art. 5:28 Awb) en de bevoegdheid tot het meevoeren en opslaan van zaken (art. 5:29 Awb).

Relatie met intrekken van de vergunning

Het buiten werking stellen (sluiten) van een inrichting bij overtreding van vergunningvoorschriften kan echter alleen *direct* met het uitvoeren van een last onder bestuursdwang worden bereikt, indien

³⁶ Die lijn werd bijvoorbeeld nog aangehouden in de Nota Met vaste hand van 1990: *Kamerstukken II* 1990/91, 22 045, nr. 1-2, maar was verlaten in het NMP-2, Milieu als maatstaf: *Kamerstukken II* 1993/94, 23 560, nr. 2.

³⁷ Openbaar Ministerie. Leidraad Milieu, Leidraad voor de strafrechtelijke handhaving van het milieurecht, Den Haag 1994.

³⁸ Openbaar Ministerie, Aanwijzingen handhaving milieurecht (2010A004), Staatscourant 2010, 2053.

die sluiting tot herstel van de situatie kan leiden. Dat is het geval indien werkzaamheden worden uitgevoerd in de inrichting *zonder* vergunning. Zo kan direct met een last onder bestuursdwang de opslag van gevaarlijke stoffen worden beëindigd door middel van wegvoeren van de bedoelde stoffen en verzegeling van de opslagplaats, indien die opslag niet vergund was.

Het sluiten van een inrichting door middel van een directe last onder bestuursdwang is echter *niet* mogelijk indien handelingen worden verricht die wel zijn vergund, maar waarbij (veiligheids- of emissie)normen worden overtreden. Dan zal, voordat een last onder bestuursdwang gericht op het sluiten van de inrichting kan worden opgelegd, eerst tot *intrekking* van de omgevingsvergunning moeten worden overgegaan.

De intrekking van een omgevingsvergunning als reactie op overtreding van vergunningvoorschriften is een zelfstandige bestuursrechtelijke sanctie. De grondslag voor deze sanctie is neergelegd in art. 5.19 Wabo.³⁹

Het bestuursorgaan dat bevoegd is een vergunning of ontheffing te verlenen, kan de vergunning of ontheffing geheel of gedeeltelijk intrekken, indien:

- a. de vergunning of ontheffing ten gevolge van een onjuiste of onvolledige opgave is verleend;*
- b. niet overeenkomstig de vergunning of ontheffing is of wordt gehandeld;*
- c. de aan de vergunning of ontheffing verbonden voorschriften of beperkingen niet zijn of worden nageleefd;*
- d. de voor de houder van de vergunning of ontheffing als zodanig geldende algemene regels niet zijn of worden nageleefd.*

Voordat tot (gedeeltelijke) intrekking van een omgevingsvergunning wordt overgegaan moet de overtreder een kans krijgen om de overtredingen zelf ongedaan te maken. Art. 5.19 lid 3 Wabo bepaalt dat voordat tot intrekking wordt overgegaan de betrokkene de gelegenheid moet worden geboden binnen een daarbij te bepalen termijn zijn handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de voorschriften. Een besluit tot intrekking van een omgevingsvergunning is een zware sanctie en kan, zo wordt aangenomen in de literatuur⁴⁰, slechts worden genomen bij ernstige overtredingen of bij herhaaldelijke overtredingen. Er is slechts weinig jurisprudentie over besluiten tot intrekking van de vergunning.⁴¹ In de gevallen die in die uitspraken aan de orde waren, is steeds sprake van overtredingen die lang voortduren of vaak herhaald worden. In de (enkele) uitspraken die sinds 2002 door de Afdeling bestuursrechtspraak zijn gedaan, worden de genomen besluiten tot intrekking steeds in stand gelaten. De (voorzitter van de) Afdeling bestuursrechtspraak oordeelt inzake de besluiten tot intrekking van de vergunningen:

1. of zicht op legalisatie bestaat en
2. of het besluit tot intrekken niet onevenredig zwaar is, waarbij de Afdeling steeds aangeeft dat het bevoegd gezag wat betreft de modaliteiten van handhaving over ruime beleidsvrijheid beschikt.

Uit de uitspraken kan worden afgeleid dat, wanneer sprake is van stelselmatige herhaaldelijke overtredingen en wanneer eerst door middel van andere sanctiebesluiten geprobeerd is de overtreder

³⁹ Voorheen lag voor de intrekking van de vergunning voor de oprichting en in werking hebben van een inrichting bij wijze van sanctie de grondslag in art. 18.12 Wet milieubeheer.

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld A.B. Blomberg, *Integrale handhaving van milieurecht. Een juridische studie over de handhaving van milieurecht in een democratische rechtstaat*, Den Haag 2000 (diss.), p. 108.

⁴¹ Dat werd al opgemerkt in 1997 door Blombergen en Michiels: A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, Den Haag 1997, p. 89. Sinds 2002 heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State slechts 5 uitspraken gedaan over 3 besluiten tot intrekking van een milieuvergunning als reactie op niet naleven van de voorschriften van de vergunning. Dit lijkt wel aan te tonen dat niet veel besluiten tot intrekking van milieuvergunningen bij wijze van sanctie worden genomen.

tot naleving van de vergunning te bewegen, het besluit tot intrekking van de vergunning niet onevenredig zwaar wordt geacht.

Intrekking en opleggen preventieve last onder bestuursdwang

De intrekking van de vergunning is in veel gevallen een tussenstap om een last onder bestuursdwang te kunnen opleggen gericht op het sluiten van de inrichting. Wanneer tegelijk met het besluit tot intrekken van de omgevingsvergunning een last onder bestuursdwang wordt opgelegd, is sprake van een *preventieve* last onder bestuursdwang. De last onder bestuursdwang kan preventief worden opgelegd indien het gevaar dat een overtreding zal plaatsvinden klaarblijkelijk is, zo is neergelegd in art. 5:7 Awb:

‘Een herstelsanctie kan worden opgelegd zodra het gevaar voor de overtreding klaarblijkelijk is.’

Conclusie; knelpunten

Het bevoegd gezag beschikt, zo blijkt uit het voorgaande, over bestuursrechtelijke sancties om bij herhaalde of voortdurende overtreding, zonder uitzicht op legalisatie, een inrichting buiten werking te stellen. Daartoe zijn in de regel meerdere besluiten nodig. Naast een besluit tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, zal in de regel een besluit tot intrekken van de vergunning moeten worden genomen. Als gevolg van de mogelijkheid om bij klaarblijkelijk gevaar voor overtreding een preventieve last onder bestuursdwang op te leggen (art. 5:7 Awb), kunnen beide besluiten wel tegelijk worden genomen. Een besluit tot intrekken van de vergunning zal echter niet onevenredig mogen zijn. In de afweging hierover speelt de ernst van de overtreding een rol, maar ook de vraag of eerder al door middel van het toepassen van andere bestuursrechtelijke sancties (in het bijzonder het opleggen van een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang) is geprobeerd de overtreder tot naleving te bewegen. Geconcludeerd kan worden dat het instrumentarium om door middel van bestuursrechtelijke handhaving tot sluiting van een inrichting te komen bij ernstige, stelselmatig gepleegde overtredingen, afdoende is. Knelpunten doen zich voor bij de uitvoering van deze instrumenten als gevolg van een niet altijd efficiënte en consequente toepassing van de bevoegdheden in de praktijk.

2.3.2.2 Strafrechtelijke sancties gericht op sluiting van de inrichting

Ook door strafrechtelijke handhaving kan tot sluiting van een inrichting worden gekomen. Het overtreden van de voorschriften van een omgevingsvergunning is een economisch delict. Het strafrecht en in het bijzonder het economisch strafrecht zoals geregeld in de Wet economische delicten (hierna Wed), kennen verschillende soorten sancties. De vrijheidsbenemende sancties en de vermogenssancties zijn voor dit onderzoek niet relevant. De Wed kent echter ook sancties die gericht zijn op het bedrijf, d.w.z. de onderneming waarbinnen (milieu)delicten worden gepleegd, en sancties gericht op herstel.

Stillegging van de onderneming

In artikel 7, sub c, Wed is bepaald dat als bijkomende straf voor ten hoogste een jaar, een onderneming van de veroordeelde van een economisch delict geheel of gedeeltelijk kan worden stilgelegd.⁴² De maximale termijn voor de stillegging kan worden verlengd wanneer de sanctie voor de overtreding van verschillende feiten wordt opgelegd.

Voor de toepassing van deze bijkomende straf is niet vereist dat een vergunning eerst is ingetrokken.

⁴² De stillegging van de onderneming kan ook worden bereikt als bijzondere voorwaarde bij een voorwaardelijke strafoplegging in het commune strafrecht (art. 14c lid 2 onder 5 Sv). Zie voor een voorbeeld HR 25 sept. 2001, NJ 2001, 637.

In de literatuur wordt deze straf als zeer ingrijpend omschreven omdat niet alleen de leiding van een onderneming, maar ook de werknemers en anderen die van de onderneming afhankelijk zijn erdoor worden getroffen. De sanctie zou daarom alleen als laatste middel (ultimum remedium) toegepast worden en in de praktijk weinig worden gebruikt.⁴³ Uit de uitspraken waarbij een vordering tot stillegging door de officier aan de orde was kan worden afgeleid dat de stillegging wordt opgelegd in gevallen waarin stelselmatig of langdurig overtredingen plaats vinden en eerder veroordelingen hebben plaats gevonden, dan wel is gebleken dat de veroordeelde zich niets gelegen laat liggen aan de voorschriften ter bescherming van het milieu.⁴⁴ Uit onderzoek uit 2005 blijkt dat de stillegging sporadisch wordt opgelegd en vooral wordt gebruikt bij hardnekkige recidive.⁴⁵ In de Aanwijzing handhaving milieurecht voor het openbaar ministerie⁴⁶ wordt de bijkomende straf van de stillegging van de onderneming niet genoemd.

Ontnemen van voordelen

Een andere bijkomende straf is die van art. 7, onder f, van de Wed die strekt tot gehele of gedeeltelijke ontzetting van bepaalde rechten of gehele of gedeeltelijke ontzegging van bepaalde voordelen, voor een tijd van ten hoogste twee jaren. Het moet daarbij gaan om rechten of voordelen die de veroordeelde in verband met zijn onderneming van overheidswege zijn of zouden kunnen worden toegekend. Tot de voordelen die kunnen worden ontzegd kan ook, zo wordt in de literatuur aangenomen,⁴⁷ een verleende omgevingsvergunning voor het oprichten en inwerking hebben van een inrichting behoren. Ook deze sanctie wordt zelden opgelegd. Bedacht moet worden dat het ontzeggen van de vergunning voor een inrichting nog niet leidt tot sluiting van een inrichting. Op het zonder rechtsgeldige vergunning handelen, zal nog weer met een nieuwe sanctie gereageerd moeten worden.

Onderbewindstelling van de onderneming

Een minder vergaande maatregel dan de stillegging van de onderneming is de onderbewindstelling van de onderneming voor ten hoogste twee jaar. Deze maatregel is gebaseerd op art. 8, sub b, Wed en moet gepaard gaan met de benoeming van één of meer bewindvoerders (art. 10, lid 1, Wed). Deze maatregel wordt slechts incidenteel opgelegd.⁴⁸ Het vinden van een bewindvoerder, maar ook de hoge kosten voor de veroordeelde die een gevolg zijn van deze maatregel, vormen knelpunten.⁴⁹ Met deze maatregel kan niet de sluiting van een inrichting worden bereikt, wel kan daarmee zeker worden gesteld dat de overtredingen worden beëindigd.

Conclusie; knelpunten

Door strafrechtelijk optreden kan, door oplegging van de bijkomende straf 'stillegging van de onderneming' op grond van art. 7 sub c van de Wed, het buiten werking stellen van een inrichting worden bereikt bij stelselmatig overtreden van de voorschriften in de milieuvergunning. Deze sanctie

⁴³ B.F. Keulen, *Economisch strafrecht*, Arnhem 1995, p. 186; A.B. Blomberg, *Integrale handhaving van milieurecht*, Den Haag 2000 (diss.), p. 159; L.E.M. Hendriks, J. Wöretshofer, *Milieustrafrecht*, Deventer 2002, p. 180.

⁴⁴ Zie Rb. Rotterdam 27 juni 1988, M en R 1990, 80, NJ 1989, 780; Hof Amsterdam 5 juni 2000, M en R 2000, 120.

⁴⁵ Zie E. Gritter, G. Knigge, N.J.M. Kwakman, *De WED op de helling – Een onderzoek naar de wenselijkheid de Wet op de economische delicten te herzien*, WODC reeks Onderzoek en beleid, nr. 234, 2005, p. 57-58.

⁴⁶ *Aanwijzing handhaving milieurecht (2010A004)*

⁴⁷ B.F. Keulen, *Economisch strafrecht*, Arnhem 1995, p. 195-196; A.B. Blomberg, F.C.M.A. Michiels, *Handhaven met effect*, Den Haag 1997, p. 144; A.B. Blomberg, *Integrale handhaving van milieurecht*, Den Haag 2000 (diss.), p. 161,

⁴⁸ L.E.M. Hendriks, J. Wöretshofer, *Milieustrafrecht*, Deventer 1995, p. 182.

⁴⁹ A.B. Blomberg, *Integrale handhaving van milieurecht*, Den Haag 2000 (diss.), p. 160.

kan slechts als laatste middel, wanneer andere sancties geen effect blijken te hebben en sprake is van ernstige, stelselmatige overtredingen, wordt ingezet. In (het beleid inzake) de verhouding tussen de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke aanpak van milieuovertredingen, liggen geen belemmeringen voor strafrechtelijk optreden.

Geconcludeerd kan worden dat het strafrechtelijk instrumentarium geen belemmeringen bevat om door middel van het strafrecht inrichtingen te sluiten bij ernstige, stelselmatig overtredingen van de vergunning.

2.4 Instrumenten om een actuele omgevingsvergunning voor een inrichting te waarborgen

2.4.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat een tijdelijke vergunning een middel kan zijn om zeker te stellen dat de vergunningplichtige activiteit na een bepaalde periode op actualiteit wordt beoordeeld. Ons huidige recht bevat reeds instrumenten (verplichtingen en bevoegdheden voor het bevoegd gezag) om op initiatief van het bevoegd gezag de verleende vergunning op actualiteit te beoordelen en indien nodig aan te scherpen of in te trekken. In paragraaf 2.6 van de Wabo is een regeling inzake de ambtshalve wijziging en intrekking van de omgevingsvergunning opgenomen. Van een effectieve actualisering van vergunningen is in de praktijk echter niet altijd sprake. Een voorbeeld biedt de ingebrekestelling van Nederland in het kader van de IPPC-richtlijn. Het milieuvergunningenbestand was, in strijd met de IPPC-richtlijn, niet tijdig geactualiseerd.⁵⁰

In deze paragraaf wordt aangegeven welke instrumenten het bevoegd gezag heeft ten behoeve van de actualisering van de omgevingsvergunning voor inrichtingen. Tevens worden de knelpunten of lacunes in dit instrumentarium aangegeven. Daarbij komen ook de verplichtingen vanuit het Europese recht, in het bijzonder van de richtlijn Industriële emissies,⁵¹ aan de orde

2.4.2 Instrumenten voor ambtshalve actualisering van de omgevingsvergunning voor een inrichting

Ambtshalve wijziging van de omgevingsvergunning voor een inrichting

De regeling inzake de wijziging van de omgevingsvergunning op initiatief van het bevoegd gezag is in par. 2.6 van de Wabo opgenomen. Deze paragraaf bevat zowel een *bevoegdheid* als een *plicht* om de omgevingsvergunning voor een inrichting te bezien op actualiteit en deze zo nodig aan te passen. De *bevoegdheid* tot ambtshalve wijziging is opgenomen in art. 2.31 lid 2 onder b Wabo en biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om de voorschriften die zijn verbonden aan de omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in art. 2.1 lid 1 onder e ambtshalve te wijzigen 'in het belang van de bescherming van het milieu'. De *plicht* voor het bevoegd gezag om de omgevingsvergunning voor een inrichting regelmatig te bezien op actualiteit is opgenomen in art. 2.30 lid 1 Wabo. Als criterium geldt daarbij dat moet worden bezien of de verleende vergunning nog toereikend is gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Indien blijkt dat de vergunning niet toereikend is, heeft het bevoegd gezag de plicht de vergunningvoorschriften aan te scherpen. Criterium hierbij is dat de nadelige gevolgen van de inrichting voor het milieu gezien de technische mogelijkheden verder kunnen, of gezien de ontwikkeling van de milieukwaliteit verder moeten worden beperkt (art. 2.31 lid 1 onder b Wabo).

⁵⁰ Zie hierover *Kamerstukken II* 2008/09, 22 343, nr. 207 en o.a. P.C. Roos, Inhaalslag implementatie IPPC-richtlijn, M en R 2007, p. 341-346.

⁵¹ Richtlijn 2010/75 inzake industriële emissies, Pb EG L 334/17.

Intrekking van de omgevingsvergunning voor een inrichting

De Wabo voorziet voorts in bijzondere gevallen in een verplichting tot intrekking van de omgevingsvergunning voor een inrichting. Art. 2.33 lid 1 Wabo schrijft voor dat de omgevingsvergunning voor een inrichting wordt ingetrokken:

- indien door toepassing van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast (onder b);
- indien de inrichting ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en toepassing van art. 2.31 daarvoor redelijkerwijs geen oplossing biedt (onder d).

De gronden voor intrekking zijn derhalve strikt, waarbij het bevoegd gezag wel beoordelingsruimte toekomt bij de vraag of sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu. Deze intrekkingplicht moet overigens worden onderscheiden van de eerder besproken bevoegdheid tot intrekking in het kader van de handhaving van de omgevingsvergunning.

Beperking: jurisprudentie inzake verlaten grondslag van de aanvraag

Een belangrijke beperking bij de toepassing van de bevoegdheid (of plicht) tot ambtshalve wijziging van de vergunning betreft de vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak dat bij de toepassing van deze bepalingen de grondslag van de aanvraag om de onderliggende vergunning niet mag worden verlaten.⁵² Het mag niet zo zijn dat in feite een andere inrichting ontstaat dan was aangevraagd. Dit betekent dat geen 'ingrijpende' voorzieningen mogen worden voorgeschreven. Indien een aanpassing van de vergunning nodig is in verband met een aanscherping van de emissiegrenswaarden die zijn gebaseerd op de beste beschikbare technieken of in verband met de overschrijding van een milieukwaliteitsnorm, kan het bevoegd tegen deze beperking aanlopen. Indien de benodigde wijziging niet kan worden bewerkstelligd door middel van actualisering van de vergunning zou volgens het systeem van de Wabo de vergunning moeten worden in getrokken. Eerder is er al op gewezen dat de intrekking in dit verband een 'paardenmiddel' is.⁵³ Indien een bedrijf niet wil meewerken en het bevoegd gezag de omgevingsvergunning voor de inrichting niet wil intrekken, kan een soort patstelling ontstaan.⁵⁴

Knelpunten

De jurisprudentie inzake het niet mogen verlaten van de grondslag van de aanvraag levert derhalve een beperking op bij de ambtshalve actualisering van de vergunning. In eerder onderzoek⁵⁵ is er al op gewezen dat deze beperking in het bijzonder ook een knelpunt oplevert met het oog op de verplichtingen van de richtlijn Industriële emissies (IED).⁵⁶ Artikel 21 van de richtlijn verplicht de lidstaten de nodige maatregelen te treffen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteit alle vergunningvoorwaarden geregeld toetst en deze bijstelt als dat nodig is om de naleving van de richtlijn te garanderen. Daarbij geldt een verzwaarde rol voor de exploitant. Deze dient op verzoek

⁵² Zie o.a. ABRvS 6 februari 2008, 200701984/1 en 200701991/1, ABRvS 6 maart 2002, AB 2002, 274 m.nt. MPJ en ABRvS 4 februari 2004, AB 2004, 183 m.nt. FM.

⁵³ J.H.G. van den Broek, IPPC-proof op 30 oktober 2007, M en R 2007, p. 85.

⁵⁴ Indien het bedrijf wel wil meewerken dan kan het een veranderings- of revisievergunning aanvragen.

⁵⁵ Zie M. Boeve, M. Peeters en M. Poortinga, Een nieuwe regeling voor de ambtshalve wijziging van de milieuvergunning in het licht van het richtlijnvoorstel Industriële emissies, *M en R* 2010/2, p. 77-84. In de literatuur is al verschillende malen kritiek geuit op de strikte koppeling tussen de aanvraag en de beslissing op de aanvraag zie o.a. Th.G. Drupsteen, Een brug te ver, Deventer 2002, R. Uylenburg, de vergunningaanvraag ter discussie, M en R 2003, nr. 1, p. 1 en M.P. Jongma, De milieuvergunning, Deventer 2002, p. 139 e.v.

⁵⁶ Door deze richtlijn wordt de bestaande IPPC-richtlijn (2008/1) herzien en samengevoegd met zes sectorale richtlijnen.

van de bevoegde autoriteit alle gegevens die voor de toetsing van de vergunningsvoorwaarden noodzakelijk zijn te overleggen (art. 21 lid 2 IED).

In het licht van de verplichtingen van de richtlijn is het de vraag of het bevoegd gezag niet meer ruimte zou moeten krijgen om af te wijken van de grondslag van de aanvraag bij de actualisatie van de vergunning. Voor zover de actualisatie van de vergunning nodig is met het oog op de verplichtingen van de richtlijn kan het bevoegd gezag immers tegen deze beperking aanlopen. Het ultieme middel van de intrekking is zoals boven aangegeven een zeer zwaar middel. Wanneer in de praktijk de vergunningen niet worden ingetrokken, zal er sprake zijn van een onvoldoende implementatie van de richtlijn.

Een ander punt van belang bij de actualisering van de vergunning op initiatief van het bevoegd gezag is dat deze daarbij afhankelijk is van de informatieverstrekking van de exploitant van de inrichting. In de literatuur is er reeds op gewezen dat de reden waarom bestuursorganen vaak de revisieprocedure op aanvraag verkiezen boven actualisering is gelegen in het feit dat bij ambtshalve wijziging van de vergunning het bevoegd gezag vaak genoodzaakt is meer eigen onderzoek te verrichten dan bij een (veranderings)vergunning op aanvraag.⁵⁷ Vooral bij bedrijven die niet willen meewerken, zal het vaak minder eenvoudig zijn om informatie te verkrijgen. Daarbij dient wel te worden bedacht dat ingevolge de IED zoals gezegd een zwaardere informatieverplichting bij de exploitant komt te liggen.

Een belangrijke (nieuwe) verplichting van de IED is voorts dat er een expliciete verplichting geldt tot toetsing en actualisering van de vergunning *binnen vier jaar* na de bekendmaking van door de Commissie genomen besluiten over BBT-conclusies betreffende de hoofdactiviteit van de installatie (art. 21 lid 3 IED). Een BBT-conclusie⁵⁸ maakt onderdeel uit van een zogenoemd BREF-document.⁵⁹ BREF-documenten zijn Europese documenten waarin de beste beschikbare technieken worden beschreven. De bevoegde autoriteit moet er tevens op toezien dat de installatie aan die (geactualiseerde) vergunningvoorwaarden voldoet. In de Wabo wordt geen termijn verbonden aan het bezien en actualiseren van de vergunning; het bevoegd gezag is enkel verplicht tot het 'regelmatig' bezien van de vergunning. Ter implementatie van de IED zal een termijnstelling in de Wabo moeten worden opgenomen. Deze termijnstelling is ook van belang met het oog op de mogelijkheden voor een tijdelijke vergunning (zie hierna hoofdstuk 3).

⁵⁷ Zie J.E. Hoitink, *Bestaande rechten in het milieurecht* (1998), p. 61. Zie ook rapport ambtshalve wijziging van de milieuvergunning, STEM 2008/3, p. 54 e.v., te raadplegen via jur.uva.nl/cvm.

⁵⁸ BBT staat voor beste beschikbare technieken.

⁵⁹ Zie voor de volledige omschrijving de definitiebepalingen van de richtlijn, art. 3 onder 12 IED.

Hoofdstuk 3 Voor- en nadelen van een tijdelijke vergunning voor inrichtingen

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de voor- en nadelen van een tijdelijke omgevingvergunning voor inrichtingen geanalyseerd. Eerst worden de nadelen van een tijdelijke vergunning aangegeven (3.2). De voordelen van de tijdelijke vergunningen volgen uit de functies die de tijdelijke vergunning kan vervullen. De mogelijke functies van de tijdelijke vergunning zijn al kort aangeduid in hoofdstuk 1 van dit rapport. In hoofdstuk 2 zijn de knelpunten aangegeven die andere instrumenten bevatten die deze functies kunnen vervullen. In paragraaf 3.3 zal worden nagegaan in hoeverre een tijdelijke vergunning een rol kan spelen bij het oplossen van genoemde knelpunten. In paragraaf 3.4 zijn de conclusies van dit hoofdstuk samengevat.

3.2 Nadelen van de tijdelijke vergunning

Hieronder zijn de nadelen van een vergunning met een beperkte duur aangegeven.

Administratieve en bestuurlijke lasten

Het aanvragen en verlenen van een vergunning vergt grote inspanning. Een aanvraag moet voldoen aan de eisen die de Wabo en de daarbij behorende uitvoeringsbesluiten stellen. In veel gevallen moeten daarbij onderzoeksgegevens worden overgelegd. De lasten voor bedrijven en overheden bij de aanvraag en verlening van vergunningen zijn, onder andere bij de voorbereiding van de Wabo, in kaart gebracht.⁶⁰ Uit dat onderzoek blijkt dat 90% van de lasten van bedrijven bij vergunningen gemoeid zijn met de vergunningaanvraag. Voor de overheid is het grootste deel van de lasten gemoeid met de beoordeling van de aanvraag voor de vergunning. Wanneer vergunningen voor een beperkte duur worden verleend, zal – wanneer de bedrijfsactiviteiten niet worden stopgezet – een nieuwe vergunning moeten worden aangevraagd en moet opnieuw een beoordeling worden gemaakt van die aanvraag.

De vraag hoeveel administratieve en bestuurlijke lasten méér gemoeid zijn met tijdelijke vergunningen dan vergunningen die voor onbepaalde tijd worden verleend, is echter niet eenvoudig te beantwoorden. Daarbij is het van belang op te merken dat ook een permanente vergunning met enige regelmaat zal worden gewijzigd. Die wijziging kan een gevolg zijn van een wijziging in de bedrijfsvoering als gevolg waarvan de vergunning moet worden aangepast, maar ook van de actualisering van de vergunning (ambtshalve) wanneer zich nieuwe omstandigheden voordoen (zie par. 2.4.2). Wanneer de wijziging van een vergunning gekoppeld is aan het verstrijken van een bepaalde termijn in plaats van aan externe ontwikkelingen die tot een wijziging nopen (bijvoorbeeld het vaststellen van een nieuwe BREF voor een bedrijfstak) kan zich echter de situatie voordoen dat net een tijdelijke vergunning is vervangen op het moment dat zich een externe omstandigheid voordoet die reden is om de vergunning te wijzigen. In die zin zal een systeem van tijdelijke vergunningen meer lasten vergen dan een systeem van permanente vergunningen. Anderzijds zal het opnieuw vergunnen van een bedrijf, na afloop van een tijdelijke vergunning, in de regel niet dezelfde

⁶⁰ SIRA consulting, Administratieve en bestuurlijke lasten omgevingsvergunning, onderzoek omgevingsvergunning 2006/5.

inspanning vergen als het voor de eerste keer aanvragen en verlenen van een vergunning. Niet alle gegevens en omstandigheden zullen immers steeds gewijzigd zijn.

Rechtszekerheid

Een vergunning voor onbepaalde tijd geeft voor de ondernemer een grotere zekerheid dat investeringen in de bedrijfsvoering kunnen worden terugverdiend dan een tijdelijke vergunning. Zie daarvoor ook par. 2.2, waarbij verwezen wordt naar de achtergrond van de Dienstenrichtlijn. Weliswaar kan een permanente vergunning worden gewijzigd of geactualiseerd; de gronden voor die wijziging zijn echter beperkt. Bij een vergunning die na een bepaalde periode afloopt, bestaat bij de aanvraag en verlening van een nieuwe vergunning een geheel nieuwe situatie en kan, in beginsel, een afweging worden gemaakt die meer ruimte laat aan het bevoegd gezag om af te wijken van de vergunning die eerder was verleend. De vergunningaanvrager beschikt immers bij het aanvragen van de nieuwe vergunning niet over bestaande rechten: de oude vergunning is 'uitgewerkt'. Van belang is voorts dat bij het aflopen van de duur van een tijdelijke vergunning, geen bevoegdheid bestaat tot het verlenen van schadevergoeding. Het besluit tot intrekken of wijzigen van een bestaande vergunning kan wel grondslag zijn voor het toekennen van een schadevergoeding (art. 15.20 lid 1 Wm).

Ook hier kan een nuancerende opmerking worden geplaatst. Het besluit inzake het al dan niet verlenen van een omgevingsvergunning na afloop van de duur van een tijdelijke vergunning moet worden genomen met in achtneming van het daarvoor in de Wabo opgenomen toetsingskader. Wanneer de omstandigheden sinds het moment van het verlenen van de voorgaande (tijdelijke) vergunning niet zijn gewijzigd, bestaat in beginsel geen ruimte om een nieuwe vergunning te weigeren.

Indien wel een wijziging van omstandigheden heeft plaatsgevonden en het bevoegd gezag oordeelt dat het belang van de bescherming van het milieu *niet* strookt met het opnieuw toestaan van de bedrijvigheid, kan een nieuwe vergunning met een lichtere toets geweigerd worden dan dat een permanente vergunning kan worden ingetrokken. De grond voor intrekking van een omgevingsvergunning voor inrichtingen (neergelegd in art. 2.33, lid 1 onder d Wabo) is 'dat de inrichting ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt en het wijzigen van de vergunning geen oplossing biedt'. De algemene grond voor weigering van een omgevingsvergunning voor een inrichting is 'het belang van de bescherming van het milieu' (art. 2.14, lid 3 Wabo).

Gedogen

Na afloop van de duur van een tijdelijke vergunning zal – in de gevallen waarin geen aanleiding bestaat om de vergunde bedrijvigheid stop te zetten – een nieuwe vergunning verleend moeten worden. De aanvraag voor vergunningen, de beoordeling ervan en de procedure daarvoor nemen geruime tijd in beslag. Bovendien kan het gebruik van rechtsbeschermingsbevoegdheden ertoe leiden dat een verleende vergunning geschorst of vernietigd wordt. De kans dat na afloop van de duur van de tijdelijke vergunning een periode bedrijvigheden plaats vinden zonder nieuwe, onherroepelijke vergunning, is aanwezig. In die periode zullen de bedrijvigheden gedoogd (moeten) worden. Er is immers sprake van 'zicht op legalisatie'. Uit onderzoek betreffende de tijdelijke vergunning zoals die voor afvalbedrijven gold (zie hoofdstuk 2), blijkt dat in veel gevallen sprake was van gedoogsituaties om de periode tussen de 'oude' en de 'nieuwe' vergunning te overbruggen.⁶¹ Deze overbrugging vindt plaats op basis van gedoogbesluiten, hetgeen een toename van bestuurlijke lasten tot gevolg heeft. De gedoogbesluiten kunnen echter op zichzelf ook weer aanleiding zijn voor procedures.

⁶¹ ECWM-rapport, *Gedogen in het milieurecht 2002/6*, o.m. p. 78 en p. 98, te raadplegen via rechten.uvt.nl/ecwm.

Afstemming met andere (onderdelen van) vergunningen

Met een omgevingsvergunning kunnen vele verschillende activiteiten waaruit een project bestaat tegelijk worden vergund. Sommige van die activiteiten zijn naar hun aard tijdelijk, zoals het bouwen of slopen van een bouwwerk. De omgevingsvergunning voor het bouwen of slopen is 'uitgewerkt' op het moment dat de vergunde werkzaamheden zijn uitgevoerd. Andere activiteiten die in de omgevingsvergunning worden vergund zijn echter naar hun aard permanent. Gedacht kan worden aan het afwijken van een bestemmingsplan, het gebruiken van een bouwwerk in de gevallen waarvoor een vergunning nodig is met het oog op de brandveiligheid en ook het in werking hebben van een inrichting.

Wanneer voor sommige activiteiten met een permanent karakter de wens bestaat om de vergunning aan een bepaalde duur te verbinden zal gekozen moeten worden tussen een systeem waarin de duur van de omgevingsvergunning als geheel (voor alle daarin gereguleerde activiteiten) wordt beperkt, óf een systeem waarin de omgevingsvergunning slechts voor een onderdeel tijdelijk van aard is. In dat laatste geval zullen in ieder geval de met dat onderdeel samenhangende activiteiten, ook tijdelijk vergund moeten worden.

De keuze voor een geheel tijdelijke omgevingsvergunning heeft tot gevolg dat de nadelen van de tijdelijke vergunning (de administratieve lasten, de rechtsonzekerheid) veel groter zijn dan nodig, met het oog op eventuele voordelen van een tijdelijke omgevingsvergunning. Wanneer gekozen wordt voor een systeem waarin alleen de omgevingsvergunning voor één of meer bepaalde activiteiten aan een beperkte duur wordt verbonden, ontstaan afstemmingsproblemen met de andere onderdelen van de omgevingsvergunning.

3.3 Voordelen van de tijdelijke vergunning

De mogelijk voordelen van een systeem met vergunningen voor bepaalde tijd volgen uit de functies die een tijdelijke vergunning kan vervullen. Hieronder wordt voor de functies die de tijdelijke vergunning zou kunnen vervullen voor het bevorderen van de naleving van de vergunning (par. 3.3.1) en het bevorderen van de actualiteit van vergunningen (3.3.2) een analyse gegeven van de rol die de tijdelijke vergunning zou kunnen vervullen. Daarbij wordt de analyse van de knelpunten van het huidige instrumentarium (zoals uiteengezet in hoofdstuk 2) als uitgangspunt genomen.

3.3.1 De rol van de tijdelijke vergunning bij het bevorderen van het naleven van de omgevingsvergunning voor de inrichting

Uit de beschrijving van de mogelijkheden naar huidig recht blijkt dat zowel bestuursrechtelijke als strafrechtelijke instrumenten bestaan waarmee een inrichting waarin herhaaldelijk of voortdurend overtredingen plaatsvinden van een omgevingsvergunning, kan worden gesloten. Ook is echter duidelijk geworden dat daadwerkelijke sluiting van een inrichting door bestuursrechtelijke sancties slechts kan worden bereikt door middel van meerdere besluiten en dat eerst geprobeerd moet worden met minder vergaande sancties de overtreder tot naleving te bewegen. Voor de strafrechtelijke bijkomende straffen en maatregelen geldt dat deze als zeer ingrijpend worden beschouwd en slechts incidenteel worden toegepast. Daarmee is de vraag of met een tijdelijke vergunning een bijdrage kan worden geleverd aan de naleving van vergunningen relevant.

Daarbij moet wel meteen opgemerkt worden dat ook een tijdelijke vergunning kan worden overtreden en dat het dan wenselijk is om, wanneer de overtredingen tot ernstige gevaren voor het milieu en personen kunnen leiden en herhaaldelijk of voortdurend plaats vinden, ook vóór de afloop van de geldingsduur van een vergunning een inrichting te kunnen sluiten. Met andere woorden: er zal sterk gewaakt moeten worden tegen het niet of minder intensief handhaven van tijdelijke vergunningen.

Uit de beschrijving van het huidige recht in hoofdstuk 2 volgt dat het systeem van de regulering van de milieugevolgen van bedrijven een scheiding kent van normstelling enerzijds (door middel van algemene regels en vergunningen) en van handhaving anderzijds. De besluitvorming inzake het al dan niet vergunnen van bedrijfsactiviteiten is niet gekoppeld aan het nalevingsgedrag van de vergunningaanvrager. Als gevolg daarvan is het niet naleven van een omgevingsvergunning voor een inrichting (het nalevingsgedrag van de aanvrager in het verleden) geen grond voor het weigeren van een nieuwe vergunning. De Afdeling bestuursrechtspraak overweegt steeds wanneer door appellanten als beroepsgrond wordt aangevoerd dat het nalevingsgedrag van de vergunningaanvrager in het verleden slecht was, dat ‘de grond dat de vergunning niet zal worden nageleefd, geen betrekking heeft op de rechtmatigheid van de vergunning en daarom niet kan slagen.’⁶²

Een aanvraag voor een nieuwe omgevingsvergunning voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting, die wordt aangevraagd voor na afloop van de geldingsduur van een tijdelijke vergunning, moet worden beoordeeld op basis van de toetsingsgronden zoals neergelegd in de artikelen 2.14 van de Wabo. In het derde lid van art. 2.14 Wabo is aangegeven dat de omgevingsvergunning voor een inrichting slechts in het belang van de bescherming van het milieu wordt geweigerd. Ook overigens behoort het nalevingsgedrag van de aanvrager van de vergunning niet tot de toetsingsgronden van art. 2.14 Wabo.⁶³

Wel is in art. 2.20 Wabo een extra weigeringsgrond opgenomen: de zogenaamde Bibob-toets.⁶⁴ Artikel 2.20 van de Wabo bepaalt dat omgevingsvergunningen voor de oprichting en het in werking hebben van inrichtingen kunnen worden geweigerd ‘in het geval en onder de voorwaarden bedoeld in artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur’. Op grond van art. 3, onder b I kan het bevoegd gezag de vergunning weigeren indien ernstig gevaar bestaat dat de vergunning zal worden gebruikt om strafbare feiten te plegen.

Niet volstrekt duidelijk is of ‘het gebruiken van de vergunning voor het plegen van strafbare feiten’ gelijk kan worden gesteld met ‘het overtreden van de voorschriften van de vergunning’. Het overtreden van de omgevingsvergunning is strafbaar gesteld in de Wet economische delicten, zodat sprake is van strafbare feiten. De woorden ‘gebruiken voor’ lijken echter aan te geven dat sprake moet zijn van feiten die op andere gronden dan de vergunning zelf strafbaar zijn.⁶⁵ Ook de doelstelling van de Wet Bibob – het voorkomen dat de besluiten onbedoeld criminele activiteiten faciliteren – lijkt erop te duiden dat met ‘het gebruiken van een vergunning voor strafbare feiten’ niet in de eerste plaats wordt bedoeld op het niet naleven van vergunningvoorschriften. Zo wordt met het gebruiken van de vergunning voor een sexclub voor het plegen van strafbare feiten niet bedoeld op het niet naleven van de in de vergunning opgenomen openingstijden, maar wel op bijvoorbeeld het plegen van mensenhandel. Wel moet een relatie bestaan tussen de vergunning en het strafbare feit waarvoor gevaar bestaat.⁶⁶

De grens tussen het overtreden van de vergunningvoorschriften en het ‘gebruiken van de vergunning voor strafbare feiten’ is smal, zo blijkt o.a. uit een recente uitspraak van de Afdeling

⁶² Zie paragraaf 2.2 van hoofdstuk 2.

⁶³ Wél kon het nalevingsgedrag van de vergunningaanvrager worden getoetst bij de aanvraag van een nieuwe vergunning binnen de toetsingsgrond ‘doelmatige verwijdering van afvalstoffen voor milieuvergunningen voor afvalstoffeninrichtingen ABRvS 28 december 1999, AB 2000, 226. m.nt. GJ en M en R 2000, 11, m.nt. Uylenburg.

⁶⁴ Overigens kan de Bibob-toets ook aanleiding zijn om een vergunning in te trekken (art. 5.19, lid 4 onder b Wabo).

⁶⁵ Anders: A.B. Blomberg, *Integrale handhaving van milieurecht*, 2000 (diss.), p. 472.

⁶⁶ *Kamerstukken II 1999/00, 26883, nr. 3, p. 21-22.*

bestuursrechtspraak. De Afdeling liet de ambtshalve wijziging van de vergunning voor een sloopbedrijf, inhoudende extra voorschriften ter voorkoming van het vermengen van asbest met andere stoffen, naar aanleiding van het advies van het Bureau Bibob in stand.⁶⁷ Op grond van deze uitspraak kan geconcludeerd worden dat, afhankelijk van de aard van de strafbare feiten waarvoor ernstig gevaar bestaat dat deze zullen worden gepleegd, de Bibob-toets wellicht een aanvullende rol kunnen spelen bij weigeren van de vergunning wegens het niet naleven van eerdere omgevingsvergunningen voor een inrichting. Hierover bestaat op dit moment echter geen volstrekte duidelijkheid.

Tenslotte moet nog worden opgemerkt dat de Bibob-toets betrekking heeft op de integriteitsbeoordeling van diegenen die bij de aanvraag zijn betrokken. Deze toets is daarmee niet direct en niet uitsluitend gericht op het bedrijf of de onderneming.

Vastgesteld moet worden dat in het huidige recht, een tijdelijke vergunning, als gevolg van de beperkte mogelijkheid om een nieuwe vergunning te weigeren op grond van slecht nalevingsgedrag in het verleden, nauwelijks een rol kan spelen bij de bevordering van de naleving van de vergunning.

Van belang is de vraag of de conclusie ten aanzien van de wenselijkheid van de tijdelijke vergunning anders zou zijn wanneer het nalevingsgedrag van de vergunningaanvrager wél als toetsingsgrond voor de vergunning voor inrichtingen zou bestaan.⁶⁸ Ons inziens is het antwoord op die vraag negatief. Voorwaarde voor het toepassen van deze weigeringsgrond is immers dat daadwerkelijk is vastgesteld dat sprake is geweest van (herhaaldelijk of voortdurend) overtreden van vergunningvoorschriften. Dat betekent dat effectief toezicht gehouden moet worden én dat sancties moeten zijn toegepast. Een systeem van tijdelijke vergunningen met een nalevingstoets, vermindert derhalve niet de noodzaak om het handhavingsniveau te versterken en biedt op dit punt derhalve geen voordeel ten opzichte van een systeem van permanente vergunningverlening.

Ook kan gedacht worden aan een systeem van ‘uitsluiting’. Ook wanneer een vergunning met toepassing van bestuursrechtelijke sancties is ingetrokken, kan immers een nieuwe vergunning worden aangevraagd door dezelfde (rechts)persoon. Zoals hiervoor aangegeven, kan met toepassing van de Wet Bibob hier slechts in beperkte mate een stokje voor worden gestoken. Met een systeem van ‘uitsluiting’ kan worden bereikt dat een (rechts)persoon – de notoire overtreder - gedurende een bepaalde tijd geen vergunningen meer kan verkrijgen.⁶⁹ Uitsluiting is een zeer zware sanctie die, zo wordt in de literatuur aangegeven, slechts in zeer ernstige, uitzonderlijke gevallen zou kunnen worden toegepast. De sanctie is wellicht alleen zinvol toe te passen op EU-niveau. Een dergelijke sanctie heeft consequenties die zeer goed doordacht moeten worden.⁷⁰ Bedacht moet worden dat, ook bij een systeem van tijdelijke vergunningen gecombineerd met de mogelijkheid van uitsluiting van notoire overtreeders, de noodzaak blijft bestaan om het toezicht en de handhaving van de vergunningen op een adequaat niveau uit te voeren.

⁶⁷ ABRvS 12 januari 2011, 201005180.

⁶⁸ Een voorstel om als weigeringsgrond van de vergunning in de wet op te nemen dat ‘geen gegronde vrees voor overtredingen’ zouden mogen bestaan, was opgenomen in het wetsvoorstel VAR (*Kamerstukken II* 1988/89, 21 087, nr. 1-2). Zie uitgebreid hierover P. Jong Handhaafbaar milieurecht. Bestuursrechtelijke handhaafbaarheid van milieurecht als normstellingsprobleem, Deventer 1997 (diss), p. 163-176.

⁶⁹ Vgl. bijvoorbeeld de mogelijkheid tot uitsluiting bij aanbesteding van overheidsopdrachten (art. 45 lid 3 Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten, Stb. 2005, 408).

⁷⁰ Zie F.C.M.A. Michiels, Houdbaar handhavingsrecht, Deventer 2006, p. 41-42 en A.B. Blomberg, Integrale handhaving van milieurecht, 2000 (diss.), p. 473-475.

3.3.2 Bevorderen actualiteit van vergunningen; beste beschikbare technieken

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat een knelpunt van het bestaande instrumentarium voor actualisering van de omgevingsvergunning voor inrichtingen is dat volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak de grondslag van de aanvraag niet mag worden verlaten. Daardoor kunnen ingrijpende voorzieningen niet worden voorgeschreven door middel van een ambtshalve aanscherping van de vergunning. Op grond van de Wabo dient de vergunning echter in overeenstemming te zijn met de beste beschikbare technieken. Als daarvoor een ingrijpende wijziging nodig is, waardoor de grondslag van de aanvraag wordt verlaten, is het noodzakelijk om een revisievergunning te verlenen of de vergunning in te trekken. In de praktijk levert dat knelpunten op.

Indien de omgevingsvergunning voor inrichtingen tijdelijk van aard zou zijn, zal bij afloop van de vergunning een nieuwe aanvraag voor een omgevingsvergunning moeten worden ingediend. Deze aanvraag zal moeten zijn gebaseerd op de toepassing van de beste beschikbare technieken, anders zal het bevoegd gezag de vergunning moeten weigeren. Daarmee is de actualiteit van de vergunning gegarandeerd. Belangrijk voordeel ten opzichte van de ambtshalve actualisering van de vergunning door het bevoegd gezag is dat het initiatief tot actualiseren bij de vergunninghouder in plaats van bij het bestuursorgaan ligt. Het knelpunt dat het lastig is voor het bevoegd gezag om de voor actualisering van de vergunning noodzakelijke informatie te verkrijgen, wordt hiermee weggenomen.

Dit neemt echter niet weg dat weigering van de (verlenging van) de vergunning een zwaar middel is, vergelijkbaar met intrekking van de vergunning. Belangrijk is voorts dat de richtlijn Industriële emissies de (nieuwe) verplichting kent tot het toetsen en bijstellen van de vergunning binnen 4 jaar na de bekendmaking van een door de Commissie genomen besluit over een BBT-conclusie. De termijn van de tijdelijke vergunning zal vaak niet gelijk lopen met deze termijn. Dit levert extra toetsmomenten op en kan daarmee een verzwaring van de bestuurlijke lasten opleveren (zie ook par. 3.2).

Een oplossing voor het probleem van het ambtshalve niet kunnen actualiseren van de vergunning omdat dan de grondslag van de aanvraag wordt verlaten zou ons inziens dan ook eerder moeten worden gezocht in een expliciete regeling waarbij voor het bevoegd gezag de mogelijkheid wordt gecreëerd om bij een benodigde ambtshalve wijziging de grondslag van de aanvraag te verlaten.⁷¹ Voorts voorziet de IED in een zwaardere rol voor de exploitant bij de actualisering van de vergunning. De exploitant moet op verzoek van het bevoegd gezag alle gegevens overleggen die voor de toetsing van de vergunningvoorwaarden noodzakelijk zijn. Deze verplichting die in de nationale wetgeving zal moeten worden opgenomen, komt tegemoet aan het eerder genoemde nadeel van informatieachterstand bij het bevoegd gezag. De verantwoordelijkheid voor het initiatief tot actualisering blijft evenwel bij het bevoegd gezag.

3.4 Afweging

De directe nadelen van een systeem met tijdelijke omgevingsvergunningen ter regulering van de milieugevolgen van bedrijven zijn dat:

- de lasten voor bedrijven en bestuursorganen toenemen
- de rechtszekerheid voor bedrijven (en andere belanghebbenden) daardoor afneemt.

⁷¹ In een eerder onderzoek is deze mogelijkheid nader uitgewerkt, zie M.N. Boeve, M. Peeters, M.A. Poortinga, R. Uylenburg, Ambtshalve wijziging van de milieuvergunning, STEM-rapport maart 2009, te raadplegen via jur.uva.nl/cvm.

- het aantal gedoogsituaties daardoor toeneemt.
- afstemmingsproblemen kunnen ontstaan binnen de omgevingsvergunning.

Of de nadelen van een systeem van (verplichte) tijdelijke vergunningen aanvaard kunnen worden, is afhankelijk van de functies die een tijdelijke vergunning kan vervullen. Uit de analyse van hoofdstuk 2 volgt dat knelpunten in de praktijk bestaan bij de handhaving van niet naleven van vergunningvoorschriften en bij het actueel houden van de vergunning. Het is daarom zinvol na te gaan of ter vervulling van deze functies, de invoering van een tijdelijke vergunning opweegt tegen de daaraan verbonden nadelen.

Vastgesteld is dat een tijdelijke vergunning geen of slechts een zeer beperkte functie kan vervullen ter bevordering van de naleving van de omgevingsvergunning. Ook een tijdelijke vergunning moet immers worden gehandhaafd. De volgende vraag is in hoeverre het nalevingsgedrag van de vergunninghouder in het verleden een rol kan spelen bij het oordeel over een aanvraag van een vergunning. Dit is van belang zowel na intrekking van een vergunning op grond van overtredingen als na afloop van een tijdelijke vergunning. Vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak is dat het nalevingsgedrag van de vergunningaanvrager in het verleden geen rol kan spelen bij de beoordeling van de aanvraag. Niet zeker is of de Wet Bibob in bepaalde gevallen wel ruimte biedt om bij niet naleving van vergunningvoorschriften in het verleden, een nieuwe vergunning te weigeren.

Vastgesteld is echter ook dat, indien – als gevolg van wetswijziging - het nalevingsgedrag wel een weigeringsgrond zou zijn (of een mogelijkheid van uitsluiting van notoire overtreeders van bepaalde rechten zou bestaan), een nieuwe vergunning slechts geweigerd zou kunnen worden indien en voorzover dat slechte nalevingsgedrag objectief vaststaat. Dat laatste betekent dat ook dan effectief toezicht moet worden gehouden en bij overtreding van vergunningvoorschriften adequaat gereageerd moet worden, indien nodig met de toepassing van sancties. Een systeem van tijdelijke vergunningen kan alleen bevorderend werken ter bevordering van de naleving van de vergunningen bij een adequaat handavingsniveau. Dat geldt echter ook voor het huidige systeem van de permanente vergunning. Het systeem van tijdelijke vergunningen biedt derhalve geen oplossing voor knelpunten in de huidige uitvoering van de handavingsbevoegdheden en heeft in dit opzicht geen meerwaarde ten opzichte van het huidige regime. Om de naleving van vergunningen en vergunningvoorschriften te bevorderen ligt het derhalve meer voor de hand om in te zetten op een verbetering van de uitvoering van de toezicht- en handavingsbevoegdheden in de praktijk.

Gelet op deze overwegingen menen wij dat het invoeren van een systeem van tijdelijke omgevingsvergunningen voor inrichtingen, met als doelstelling het bevorderen van de naleving van de vergunningen geen voordelen oplevert, en wel nadelen.

De functie van de tijdelijke vergunning ter bevordering van de actualiteit van de vergunningen kan in beginsel een oplossing bieden voor twee knelpunten in het huidige instrumentarium gericht op die actualisering. In de eerste plaats wordt door een systeem van tijdelijke vergunningen het knelpunt weggenomen dat het naar huidig recht in sommige gevallen niet mogelijk is door middel van ambtshalve wijziging een vergunning aan te passen aan de beste beschikbare technieken. In de tweede plaats kan door middel van een tijdelijke vergunning worden bereikt dat het initiatief tot aanpassing van de vergunning aan actuele ontwikkelingen bij de vergunninghouder ligt in plaats van bij het bestuursorgaan.

Uit de analyse van de rol die de tijdelijke vergunning bij het actueel houden van de vergunning kan spelen volgt dat het eerste knelpunt kan worden weggenomen door een expliciete regeling te creëren inhoudende dat de grondslag van de aanvraag van de vergunning mag worden verlaten teneinde (ambtshalve) de vergunningvoorschriften overeenkomstig de beste beschikbare technieken aan te passen. Ten aanzien van het tweede knelpunt kan de tijdelijke vergunning een nuttige functie

vervullen. Daarbij moet echter wel worden bedacht dat de implementatie van de IED zal moeten leiden tot een regeling waarbij wordt voorzien in een grotere rol van de exploitant bij de actualisering van de vergunning; inhoudende dat de exploitant op verzoek van het bevoegd gezag alle gegevens overlegt die voor de toetsing van de vergunningvoorwaarden noodzakelijk zijn.

Hoofdstuk 4 Samenvattende conclusies

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

Is het mogelijk en wenselijk om tot een ruimere verplichting van de tijdelijke omgevingsvergunning voor inrichtingen te komen?

Knelpunten en lacunes in de huidige normstelling voor de milieugevolgen van bedrijven en in de handhaving van die milieunormen kunnen een ruimere verplichting om vergunningen voor bepaalde tijd te verlenen rechtvaardigen. Om die reden is eerst een analyse gemaakt van het huidige recht. Uit die analyse volgen de volgende voor de beantwoording van de onderzoeksvraag relevante noties:

- De milieugevolgen van bedrijven worden slechts voor een klein deel door middel van vergunningen gereguleerd; de meeste bedrijven vallen onder algemene regels. Dit beperkt het effect van de invoering van een wettelijke plicht tot het verlenen van tijdelijke vergunningen.
- Uitgangspunt van het huidige recht is de verlening van vergunningen voor onbepaalde tijd. De verlening van tijdelijke vergunningen vormt een uitzondering op de hoofdregel en moet gemotiveerd worden. Dit uitgangspunt is in overeenstemming met het Europese recht.
- Het huidige systeem bevat wel de bevoegdheid (en in een enkel geval een verplichting) om vergunningen ter regulering van milieugevolgen voor bedrijven voor bepaalde tijd te verlenen.
- Het huidige systeem heeft als uitgangspunt een scheiding van normstelling enerzijds en handhaving anderzijds. Van belang is dat een tijdelijke vergunning, evenals een permanente vergunning, ook gehandhaafd moet worden.

De vraag of een (ruimere) verplichting tot het verlenen van een tijdelijke vergunning wenselijk is, is relevant, gelet op de in deze notitie aangegeven knelpunten bij:

1. het stopzetten van de bedrijfsvoering door middel van bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhaving bij niet naleving van vergunningvoorschriften en
2. het actueel houden van de vergunningen, in het bijzonder het zorgdragen voor vergunningen die voldoen aan de beste beschikbare technieken.

Een afweging van voor- en nadelen van een verruiming van de verplichting tijdelijke vergunningen te verlenen ter regulering van de milieugevolgen voor bedrijven is uitgevoerd in het licht van de mogelijke functies van de tijdelijke vergunning. Daarbij gaat het in het bijzonder om de mogelijke rol van de tijdelijke vergunning ter bevordering van de naleving van de vergunningen en ter bevordering van het actueel houden van de vergunning.

Nadelen van een tijdelijke vergunning ter regulering van de milieugevolgen van bedrijven zijn:

1. een toename van administratieve en bestuurlijke lasten
2. een toename van rechtsonzekerheid voor bedrijven en andere belanghebbenden
3. een toename van gedooagsituaties
4. het ontstaan van mogelijke afstemmingsproblemen binnen en/of tussen de omgevingsvergunning(en).

Onze afweging leidt tot de volgende conclusies:

- De tijdelijke vergunning kan, naar huidig recht, nauwelijks een rol vervullen bij de bevordering van de naleving van vergunningen. Ook een tijdelijke vergunning moet immers worden gehandhaafd. Bovendien kan het nalevingsgedrag van een (tijdelijke) vergunning, na afloop van de duur van die vergunning, niet of (wellicht) in enkele gevallen bij toepassing van de Bibob-toets, een rol spelen bij de beoordeling van de aanvraag voor een nieuwe vergunning. Een wetswijziging als gevolg waarvan het nalevingsgedrag wél een weigeringsgrond wordt, biedt onvoldoende oplossing, omdat ook dan een adequate controle en handhaving voorwaarde is om de weigeringsgrond toe te passen. Door invoering van een verplichte tijdelijke vergunning wordt het knelpunt in de (uitvoering van de) handhaving niet weggenomen.
Ten behoeve van het voorkomen of beperken van overtredingen zal een tijdelijke vergunning derhalve onvoldoende meerwaarde hebben en opzichte van het huidige regime van permanente vergunningen. Om het naleefgedrag te verbeteren ligt het derhalve meer voor de hand om in te zetten op een verbetering van de uitvoering van de toezicht- en handhavingsbevoegdheden in de praktijk.
- De tijdelijke vergunning kan ter bevordering van het actueel houden van de vergunning in sommige gevallen een nuttige functie vervullen omdat, anders dan bij het ambtshalve wijzigen van de vergunning, bij een hernieuwde aanvraag het initiatief tot het actualiseren van de vergunning en daarmee het belang bij het verstrekken van informatie bij de vergunninghouder ligt. Daarbij moet echter worden bedacht dat de richtlijn Industriële emissies al tot een verzwaarde informatieverplichting van de vergunninghouder bij actualisering van de vergunning moet leiden. Ook is van belang dat de IED in algemene zin sterk verplicht tot het actueel houden van de vergunning. Een tijdelijke vergunning kan ter vervulling van het waarborgen van de actualiteit van de vergunning derhalve slechts een beperkte functie vervullen.