

## Nieuwsbrief 'Aftellen naar de Omgevingswet'

### Blijft het drijversbegrip ook onder de Omgevingswet relevant?

Datum: 29 september 2022

*Deze blog maakt onderdeel uit van het thema 'milieubelastende activiteit' in de reeks 'Aftellen naar de Omgevingswet'.*

Milieuvoorschriften zijn veelal gericht tot 'degene die de inrichting drijft'. Als een milieuvoorschrift wordt overtreden en het bevoegd gezag gaat over tot handhaving, staat de vraag centraal wie als 'drijver' van de inrichting kan worden aangemerkt. Zoals in onze eerdere blogberichten aan bod is gekomen ruilt de Omgevingswet (Ow) het 'inrichtingenbegrip' echter in voor de 'milieubelastende activiteit' (MBA). Hiermee staat niet langer het inrichtingenbegrip centraal, maar juist de activiteit. Dit roept de vraag op wie onder de Omgevingswet verantwoordelijk is voor het verrichten van de MBA.

In deze blog staan we eerst stil bij de huidige normadressaatregeling. Vervolgens wordt besproken tot 'wie' de normen voor MBA's zich straks richten.

#### **Voorvraag: Wat houdt normadressaatschap in?**

Een bestuursrechtelijke norm richt zich in beginsel tot iedereen. Een aantal bestuursrechtelijke normen zijn echter gericht tot een specifieke adressaat. Dat betekent dat de verplichting uit de norm niet geldt voor iedereen, maar slechts voor de (rechts)personen die in de norm staan omschreven. Gedacht kan worden aan artikel 1.10 'Activiteitenbesluit milieubeheer' waaruit bijvoorbeeld volgt dat 'degene die een inrichting opricht' dit ten minste vier weken voor de oprichting aan het bevoegd gezag moet melden. De meldplicht geldt hier dus niet voor iedereen, maar slechts voor degene die een inrichting opricht.

Het achterhalen van de normadressaat is allereerst relevant voor de vraag of sprake is van een overtreding, denk bijvoorbeeld aan het niet naleven van een milieu(vergunning)voorschrift. Om tot handhaving over te kunnen gaan, is het voor het bevoegd gezag van belang om een overtreder aan te kunnen wijzen. Bestuurlijke sancties, zoals een last onder dwangsom of een bestuurlijke boete, kunnen vaak enkel aan de overtreder worden opgelegd.

#### **Aan wie milieu(vergunning)voorschriften NU geadresseerd zijn**

Op grond van artikel 2.25 Wabo is degene die verantwoordelijk is voor het uitvoeren van een project normadressaat van de vergunningvoorschriften. In het Activiteitenbesluit en de jurisprudentie over inrichtingen wordt de term 'drijver van de inrichting' gehanteerd (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) van 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2826).

Ook is het drijversbegrip verder ingevuld in de jurisprudentie. De drijver is degene die feitelijk zeggenschap heeft over (de exploitatie) van de inrichting en/of over de activiteiten en het gebruik van de inrichting ten behoeve van het verrichten van die activiteiten (zie bijvoorbeeld ABRvS 4 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2639](https://www.eclinet.nl/document/2020/2639)). Dit wordt ook wel de zeggenschapstoets genoemd.

Het is overigens mogelijk dat meerdere (rechts)personen worden aangemerkt als drijver van de inrichting. In dat geval zijn in beginsel alle (rechts)personen met zeggenschap verantwoordelijk voor het naleven van de normen.

## **Aan wie milieu(vergunning)voorschriften, onder de Omgevingswet geadresseerd zijn**

Op grond van artikel 5.37 Ow is degene die verantwoordelijk is voor het verrichten van de activiteit, normadessaat van de vergunningvoorschriften. In artikel 2.10 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) is een gelijkkluidende normadessaat opgenomen voor de algemene milieunormen. Uit de toelichting op het Bal volgt verder dat degene die de activiteit verricht feitelijk zeggenschap moet hebben. Het lijkt er dus op dat de huidige normadessaatregeling wordt voortgezet onder de Ow.

Toch zijn er ook enkele veranderingen ten opzichte van de huidige normadessaatschapregeling. Anders dan nu het geval is, biedt artikel 5.37a Ow namelijk de mogelijkheid om een verantwoordelijkheidsverdeling op te nemen in de vergunning. Indien er meerdere vergunninghouders zijn, kan straks dus worden vastgelegd welke 'deelvergunninghouder' de verantwoordelijkheid draagt voor de naleving van bepaalde onderdelen van de vergunning. Hierbij is het mogelijk om de verantwoordelijkheid voor de naleving van een vergunning in haar geheel te verdelen over de verschillende vergunninghouders. Maar er kan ook voor worden gekozen om de verantwoordelijkheid voor de naleving voor slechts een deel van de vergunning te splitsen en een ander deel, dat bijvoorbeeld ziet op een gezamenlijke voorziening als een afvalwaterzuiveringsinstallatie, niet. Het bevoegd gezag kan de verdeling overigens niet ambtshalve maken, maar alleen op verzoek of met instemming van aanvragers.

### **Kortom**

Hoewel de term 'drijver van de inrichting' in de Omgevingswet dus niet letterlijk terugkeert, blijft het drijversbegrip wel relevant bij het achterhalen van de verantwoordelijke voor het verrichten van een MBA. In deze blog heeft u kunnen lezen dat de huidige normadessaatregeling bij milieu(vergunning)voorschriften grotendeels wordt gecontinueerd en wederom zal worden ingevuld aan de hand van de zeggenschapstoets.

Deze blog is geschreven door Reimer Helder en is onderdeel van onze reeks over de Omgevingswet. Heeft u vragen naar aanleiding van een van onze blogs over de Omgevingswet, neemt u dan gerust contact met ons op. Wij zijn u graag van dienst.

[Voor meer informatie:](#)

Reimer Helder  
reimerhelder@vbk.nl  
+31 30 25 95 549