

Vergaderjaar 2003–2004

**29 711**

## **Wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat)**

**Nr. 4**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 19 april 2004 en het nader rapport d.d. 2 augustus 2004, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 7 januari 2004, no. 03.005414, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (verduidelijking in verband met de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; vergunning op hoofdzaken/vergunning op maat), met memorie van toelichting.*

*Het wetsvoorstel beoogt de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) te wijzigen teneinde (a) een betere aansluiting te verkrijgen op de EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en voorkoming van verontreiniging (IPPC-richtlijn)<sup>1</sup> en (b) enkele belemmeringen weg te nemen voor het verlenen van vergunningen op hoofdlijnen en vergunningen op maat.*

*De Raad van State kan zich in grote lijnen met het voorstel verenigen. Hij is echter van oordeel dat op een aantal punten wijziging van het voorstel en aanvulling van de toelichting gewenst is.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 7 januari 2004, no. 03.005414, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde wetsvoorstel rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 19 april 2004, no. W08.04.0004/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden naar de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

#### *1. Installaties en inrichtingen*

*De IPPC-richtlijn, waarvan het wetsvoorstel de doorwerking in de Wm en de Wvo duidelijker tot uitdrukking wil doen komen, heeft betrekking op eisen die moeten worden gesteld aan «installaties» zoals gedefinieerd in die richtlijn. Ook de richtlijn handel in broeikasemissierechten (2003/87/EG) knoopt aan bij het begrip «installatie», waarvan de definitie nauw aansluit bij die van de IPPC-richtlijn.*

*De Raad heeft in zijn advies van 12 maart 2004 inzake het voorstel tot wijziging van de Wm en enige andere wetten in verband met de invoering van een*

<sup>1</sup> Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257).

*hoofdstuk inzake handel in emissierechten en de instelling van een emissie-autoriteit<sup>1</sup> bij punt 4, onderdeel a-ii, reeds aandacht gevraagd voor de verhouding van de begrippen «inrichting» – centraal begrip in de Wm – en «installatie». Nu het voorstel onder meer betrekking heeft op een duidelijker omzetting van de IPPC-richtlijn, ziet hij aanleiding op het onderwerp terug te komen.*

*In de opzet van het wetsvoorstel is het onderscheid tussen de begrippen niet van groot belang, omdat de eisen die ingevolge de IPPC-richtlijn moeten worden gesteld aan de installaties die zijn vermeld in bijlage I bij de richtlijn, van toepassing zullen zijn op alle inrichtingen waarvoor het Wm-regime geldt. In de voorgestelde overgangsbepalingen, artikel 22.1a Wm en artikel 31c Wvo, is het onderscheid echter wel van belang: alleen met betrekking tot «IPPC-installaties» geldt de plicht bestaande vergunningen zo nodig in overeenstemming te brengen met de gewijzigde Wm en Wvo.*

*Hierna zal worden uiteengezet dat er ook reden lijkt om in elders in de Wm op enkele punten onderscheid te maken.<sup>2</sup> Ten slotte wijst de Raad erop dat de versoepelingen die krachtens het voorstel van Interimwet stad en milieubenadering<sup>3</sup> mogelijk zullen worden in «projectgebieden» niet zodanig zullen mogen zijn dat aan vereisten die volgens de richtlijn voor IPPC-installaties moeten gelden, niet meer zou worden voldaan. Daarom kan er reden zijn, in die wet onderscheid te maken tussen inrichtingen met IPPC-installaties en overige inrichtingen.*

*Dit alles overziende, en onder verwijzing naar wat hij reeds opmerkte in zijn advies over het genoemde voorstel inzake handel in emissierechten, geeft de Raad in overweging om in de Wm een op de van belang zijnde richtlijnen afgestemde definitie van het begrip «installatie» op te nemen, zodat dit begrip ook waar nodig in de wet kan worden gebruikt. De Raad gaat er daarbij van uit dat de begripsomschrijving zo zal worden gekozen dat de verhouding tot het begrip inrichting geen vragen oproept.*

1. In het nader rapport naar aanleiding van 's Raads advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere wetten in verband met de invoering van een hoofdstuk inzake handel in emissierechten en de instelling van een emissieautoriteit heb ik aangegeven het begrip «installatie» alleen te willen gebruiken als daar voldoende aanleiding voor is. In het kader van dat wetsvoorstel was die aanleiding er. Daaraan is in dat nader rapport een beschouwing gewijd. Korthedshalve moge ik daarnaar verwijzen.

Voor het onderhavige wetsvoorstel zie ik de noodzaak van het gebruik van het begrip «installatie» niet. In het advies waarnaar de Raad verwijst, wordt opgemerkt dat «inrichting» als centraal begrip in de Wet milieubeheer in toenemende mate zou leiden tot aanpassingsproblemen bij Europese richtlijnen, die zijn gebaseerd op het installatiebegrip, zoals de IPPC-richtlijn. In de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft dit punt echter, voor zover bekend, nog nooit gespeeld. Er zijn wel verschillende uitspraken van de Afdeling waarin de term installatie wordt gehanteerd, maar dit gebeurt in het kader van een rechtstreekse toetsing van vergunningbesluiten aan een groot aantal bepalingen van de IPPC-richtlijn, waarbij het bredere begrip inrichting zelf niet ter discussie staat. In de literatuur wordt slechts sporadisch gepleit voor introductie van het begrip installatie in hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, waarbij overigens steeds een overtuigende argumentatie daarvoor ontbreekt.

Voor handhaving van «inrichting» als centraal begrip in de Wet milieubeheer zijn daarentegen zeer goede redenen aan te voeren. Hantering van het bredere begrip inrichting kan op geen enkele wijze in strijd worden geacht met de IPPC-richtlijn. Illustratief is in dit verband dat de Europese Commissie op dit punt de Nederlandse wetgeving nooit heeft bekritiseerd. Bij de discussie over het begrip installatie dreigt uit het oog te worden verloren dat in de richtlijn dit begrip niet geïsoleerd kan worden beschouwd, maar in samenhang met een aantal andere begrippen moet worden gehanteerd. Het gaat hier met name om de begrippen vergunning en exploitant, die beide afzonderlijk worden omschreven, en het begrip activiteit dat onder andere een element vormt van de omschrijving van het begrip installatie en een centrale rol speelt in artikel 1 en bijlage I van de richtlijn. Uit het samenstel van deze begrippen kan worden afgeleid voor welke activiteiten op grond van de richtlijn een vergunning moet worden vereist en wat de reikwijdte van die vergunning moet, c.q. kan zijn. Bij

<sup>1</sup> Nr. W08.04.0030/V.

<sup>2</sup> Beneden, punt 3.

<sup>3</sup> Het voorstel is de Raad bij kabinetsmissive van 3 februari 2003 om advies voorgelegd.

de totstandkoming van de richtlijn is destijds doelbewust gekozen voor ruime definities van bedoelde begrippen zodat in de lidstaten voldoende flexibiliteit zou bestaan om de richtlijn te implementeren in aansluiting op hun nationale structuren en tradities van vergunningverlening. Kort samengevat zegt de richtlijn:

- (nieuwe) installaties mogen alleen worden geëxploiteerd met een vergunning;
- een installatie is een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I van de richtlijn vermelde activiteiten en processen plaatsvinden alsmede andere daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging;
- een vergunning kan betrekking hebben op **een of meer** installaties die zich op dezelfde locatie bevinden en die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd.

Met de vergunningplicht in artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met de omschrijving van het begrip inrichting in artikel 1.1, eerste en derde lid, van de Wet milieubeheer en de verdere uitwerking daarvan in het Inrichtingen- en vergunningbesluit wordt volledig recht gedaan aan de reikwijdte van de vergunningplicht en de vereiste vergunningen, zoals die is beschreven in de richtlijn. Kort samengevat komen deze bepalingen uit de Wet milieubeheer erop neer dat een vergunning is vereist voor een inrichting, zijnde elke bedrijfsmatig ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing wordt verricht en nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. Het koppelen van de vergunningplicht aan het bredere begrip inrichting heeft als belangrijk voordeel dat aan het begrip installatie gerelateerde afbakeningsproblemen -welke activiteiten behoren nog wel en welke behoren niet tot de installatie?- worden voorkomen. Ook andere bepalingen, zoals die met betrekking tot het voorschrijven van de beste beschikbare technieken, kunnen om dezelfde redenen even goed worden toegepast op het begrip inrichting als op het begrip installatie of zelfs beter. Het brede begrip inrichting is inmiddels in de praktijk uitgekristalliseerd en leidt nergens tot noemenswaardige problemen. Introductie van een nieuw begrip vraagt onnodige aanpassing van de uitvoeringspraktijk.

Naar mijn mening is het begrip inrichting in de Wet milieubeheer een juist aanknopingspunt voor de implementatie van de IPPC-richtlijn, omdat daarmee het nuttig effect van de richtlijn wordt verzekerd en tegelijk het systeem van de Wet milieubeheer met de daaraan verbonden uitvoeringspraktijk worden gerespecteerd. Dit laatste is immers ook van belang bij de omzetting van EG-richtlijnen in nationaal recht.

De Raad stelt terecht dat het onderscheid tussen «installatie» en «inrichting» van belang is voor de overgangsbepalingen. Anders dan de Raad ben ik echter van mening dat het ook niet noodzakelijk is om het begrip «installatie» in die bepalingen te gebruiken. Het is immers ook zonder gebruik van dat begrip duidelijk waarop zij betrekking hebben.

Overigens wijs ik erop dat de versoepelingen krachtens de Interimwet stad en milieubenadering geen betrekking zullen hebben op emissienormen als die welke voortvloeien uit de IPPC-richtlijn, maar op milieukwaliteitseisen, op immissienormen derhalve. Dat betekent dat – volgens de huidige regels van het vergunningstelsel van de Wet milieubeheer – het alara-beginsel onverkort moet worden toegepast met betrekking tot de emissies van een inrichting. Ook bij het in werking zijn van de inrichting volgens de alara-eisen zouden voor het betrokken gebied geldende milieukwaliteitseisen kunnen worden overschreden. In dat geval zou – volgens artikel 8.10, tweede lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 8.8, derde lid, onder a, van die wet – de vergunning moeten worden geweigerd. Volgens de regels van de Interimwet stad en milieubenadering zou dan echter ondanks het niet voldoen aan de milieukwaliteitseis toch een vergunning kunnen worden verleend als dat het door die wet bevorderde belang zou dienen. Dit systeem geldt voor alle onder het vergunningstelsel van de Wet milieubeheer vallende inrichtingen. Het onderhavige wetsvoorstel stelt de eis van het voldoen aan de beste beschikbare technieken in de plaats van de alara-eis. De verhouding met de milieukwaliteitseisen verandert echter niet. Naar mijn oordeel is er dan ook

geen aanleiding in dit opzicht onderscheid te maken tussen wel- en niet-IPPC-inrichtingen.

## *2. Algemene regels en geïntegreerde aanpak*

*De Wet milieubeheer biedt met de artikelen 8.40 en 8.44 twee mogelijkheden om bij algemene maatregel van bestuur algemene regels voor inrichtingen te stellen. Artikel 9, achtste lid, van de richtlijn houdt de mogelijkheid in om onverminderd de verplichting tot instelling van een vergunningprocedure voor bijzondere categorieën installaties bijzondere verplichtingen vast te stellen in dwingende algemene voorschriften, mits een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel zijn gewaarborgd. Het wetsvoorstel sluit in onderdeel G uit dat voor IPPC-categorieën van industriële activiteiten algemene regels op grond van artikel 8.40 worden gesteld. Voor artikel 8.44 kent het voorstel geen voorziening. Dit roept de vraag op in hoeverre met de bestaande algemene maatregelen van bestuur, die gebaseerd zijn op artikel 8.44, in combinatie met de vergunning, wordt voldaan aan de voorwaarde van artikel 9, achtste lid, van de richtlijn, dat een geïntegreerde aanpak en een even hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel zijn gewaarborgd. Het college adviseert hierop in de memorie van toelichting in te gaan.*

2. Overeenkomstig het advies van de Raad is in paragraaf 2.5 van de memorie van toelichting thans ingegaan op de relatie tussen artikel 8.44 van de Wm en artikel 9, achtste lid, van de IPPC-richtlijn. Daar wordt uiteengezet dat dat artikellid ook doorwerkt naar de bevoegdheid tot het vaststellen van amvb's krachtens de artikelen 8.44 en 8.45, omdat in het tweede lid van beide artikelen onder meer artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing is verklaard.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is in artikel I, onder H (in het aan de Raad ter advisering voorgelegde wetsvoorstel was dat onderdeel G), van het wetsvoorstel nog een wijziging van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer opgenomen, teneinde in de wet te verduidelijken dat het ook bij de algemene regels voor inrichtingen gaat om een geïntegreerde aanpak van milieuverontreiniging. Daartoe is voorzien in een aanvulling van het tweede lid, onder b, van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer, zodat er komt te staan: »de gevolgen voor het milieu, die inrichtingen die tot de betrokken categorieën behoren, kunnen veroorzaken, mede in hun onderlinge samenhang gezien». Waar in het vergunningstelsel voor die eis geen verschil wordt gemaakt tussen wel en niet-IPPC-inrichtingen, ligt het voor de hand dat onderscheid ook niet te maken voor inrichtingen waarvoor geen vergunning nodig is, maar waarvoor wel algemene regels gelden.

Door de verwijzingen in de artikelen 8.44, eerste lid, en 8.45, eerste lid, werkt deze wijziging van artikel 8.40 ook door naar de vaststelling van algemene maatregelen van bestuur op grond van die artikelen.

## *3. Belemmeringen vergunning op hoofdzaken*

*In de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat de wet al een aantal mogelijkheden biedt om bij de vergunningverlening de milieuzorg-inspanningen van een bedrijf te betrekken.<sup>1</sup> De toelichting constateert vervolgens dat de rechter de ruimte voor flexibele vergunningverlening heeft beperkt doordat hij in een aantal belangrijke zaken de wet restrictief heeft uitgelegd. Bovendien volgde de rechter in enkele gevallen een benadering die haaks stond op het beleid, aldus de toelichting; de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State inzake General Electric Plastics («GEP-zaak»)<sup>2</sup> wordt aangehaald als voorbeeld hiervan. Het wegnemen van belemmeringen uit de jurisprudentie is een belangrijk doel van het wetsvoorstel, zo blijkt uit de toelichting.*

*De Raad merkt hierover het volgende op.*

*a. In de aangehaalde passages wordt verwezen naar «een aantal belangrijke zaken» en naar «enkele gevallen» van een met het beleid strijdige benadering door de rechter. De GEP-zaak is echter de enige concrete uitspraak die wordt genoemd.*

*De Raad adviseert in de memorie van toelichting te verduidelijken op welke uitspraken wordt gedoeld, welke belemmeringen deze zaken naar het oordeel van de regering opleveren voor het gebruik van de vergunning op hoofdzaken,*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.3.

<sup>2</sup> ABR 25 augustus 2000, AB 2000, 455.

en op welke wijze het wetsvoorstel deze beperkingen naar de regering verwacht zal ondervangen.

b. Ook bij de verwijzing naar de GEP-zaak wordt uit de memorie van toelichting niet duidelijk op welke aspecten van de uitspraak wordt gedoeld, noch hoe de geconstateerde belemmeringen worden opgeheven. In de GEP-zaak achtte de Afdeling bestuursrechtspraak in de eerste plaats enkele in zeer algemene en onduidelijke termen gestelde vergunningvoorschriften (die onder meer verwezen naar «algemeen aanvaardbare milieuhygiënische normen») in strijd met de rechtszekerheid. De Afdeling kwam daarbij ook tot het oordeel dat de relevante hoofdelementen van het milieuzorgsysteem hadden moeten worden opgenomen in het deel van de aanvraag dat onderdeel uitmaakt van de vergunning, alsmede dat de vergunning in dat geval had moeten voorschrijven dat de vergunninghouder gehouden was de door het bevoegd gezag goedgekeurde bedrijfsmilieu-plannen uit te voeren; dit alles vooral met het oog op de rechtszekerheid van derden. Of de regering dit oordeel als een belemmering beschouwt, en op welke wijze het wetsvoorstel dan soelaas biedt, wordt niet duidelijk. De Raad beveelt aan in de toelichting aandacht te besteden aan het vorenstaande, en het voorstel zo nodig aan te passen.

c. In haar advies inzake de vergunning op hoofdzaken en de vergunning op maat uit 2002 constateert de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer dat de mogelijkheden die de wet thans reeds biedt voor het verlenen van een flexibeler vergunning niet ten volle worden benut.<sup>1</sup> Bij de redenen daarvoor noemt de ECWM, net als de memorie van toelichting, ook belemmeringen uit de rechtspraak, maar zij concludeert per saldo dat de belangrijkste oorzaak van het feit dat het gebruik van de vergunning op hoofdzaken achterblijft bij de verwachtingen is, dat de betrokken bedrijven geen of slechts een beperkte behoefte hebben aan de geboden flexibiliteit.<sup>2</sup> In de memorie van toelichting wordt over deze conclusie slechts opgemerkt dat «de praktijk tijd nodig heeft om ervaring op te doen met de nieuwe mogelijkheden».<sup>3</sup> Wanneer bedrijven echter inderdaad weinig behoefte hebben aan een vergunning die meer flexibiliteit biedt dan thans al mogelijk is, zal wetswijziging er maar in zeer beperkte mate aan bijdragen dat er meer vergunningen op hoofdzaken worden afgegeven. De wetgever kan het gebruik van dergelijke vergunningen faciliteren – zie ook beneden, punt 5 –, maar moet het niet opdringen.

Uit de toelichting blijkt niet of de regering de conclusie van de ECWM deelt. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan en, indien de conclusie wordt onderschreven, duidelijk te maken hoe dat doorwerkt in het wetsvoorstel.

3. De suggestie van de Raad om uitgebreider stil te staan in de memorie van toelichting bij de aan de vergunning op hoofdzaken gerelateerde jurisprudentie van zijn afdeling Bestuursrechtspraak heb ik niet gevolgd. Dit zou slechts een herhaling zijn van wat reeds in een groot aantal annotaties en andere juridische publicaties over dit onderwerp is uiteengezet. Wel is de passage in de memorie van toelichting over de GEP-zaak aangevuld en wordt overeenkomstig de aanbeveling van de Raad thans nader geschetst hoe en waarom de uitspraak van zijn afdeling Bestuursrechtspraak in deze belangrijke «voorbeeldzaak» de verdere toepassing van de vergunning op hoofdzaken heeft gefrustreerd.

Het aanmoedigen van (grotere) bedrijven om milieuzorgsystemen in te voeren en de vergunningverlening daarop op af te stemmen was en is een belangrijk uitgangspunt in het milieubeleid. Voor zover mogelijk moet de wetgeving dit beleid ondersteunen. Dit is mijns inziens niet louter een kwestie van faciliteren, zoals de Raad suggereert, maar zo nodig ook van instrueren. De voorgestelde wetswijzigingen vormen hiervan een duidelijke illustratie. Dat bij het bedrijfsleven geen of weinig behoefte zou bestaan aan meer flexibele, op hun milieuzorgmaatregelen afgestemde vergunningen onderschrijf ik niet. De uitspraak van de Evaluatiecommissie ter zake was gebaseerd op een zeer beperkte, niet representatieve steekproef. Mijn waarneming is dat een groot aantal bedrijven wel degelijk belangstelling heeft voor meer flexibele vergunningen, als deze vergunningen maar een voldoende juridische basis hebben, die ook door de rechter wordt erkend. Dit wetsvoorstel beoogt de

<sup>1</sup> Evaluatiecommissie Wet milieubeheer, advies/rapport 2002/11, juni 2002, blz. 3.

<sup>2</sup> ECWM 2002, p. 7 en 11.

<sup>3</sup> Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 4.3, laatste tekstblok.

mogelijkheden daarvoor te scheppen. Conform de aanbeveling van de Raad is in de memorie van toelichting geëxpliciteerd dat is gebleken dat de voorgestelde wetwijzigingen voorzien in een duidelijke behoefte bij het bedrijfsleven aan op hun milieuzorgmaatregelen afgestemde vergunningen.

*4. De artikelen 8.8, eerste lid, 8.10, tweede lid, en 8.11, derde lid, Wm In artikel I, onderdeel B, van het wetsvoorstel wordt onder meer voorgesteld artikel 8.8 zo aan te vullen dat de aanhef van het eerste lid, samen met onderdeel b, komt te luiden:*

*«Het bevoegd gezag betreft bij de beslissing op de aanvraag in ieder geval (...) de gevolgen voor het milieu, die de inrichting kan veroorzaken, in hun onderling verband bezien».*

*Volgens de toelichting wordt daarmee tot uitdrukking gebracht dat de gevolgen voor het milieu «integraal» moeten worden beoordeeld; daarmee wordt aangesloten bij de «geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging» die artikel 9 van de IPPC-richtlijn vergt.*

*De Raad veronderstelt dat een dergelijke beoordeling in elk geval betekent dat niet alleen moet worden gelet op elk van de afzonderlijke effecten van een aangevraagde activiteit op het milieu (bijvoorbeeld geluid, diverse emissies in de lucht, in het water, in de bodem, enzovoort) maar ook op de combinatie van al die afzonderlijke effecten. Dit betekent dat onder meer moet worden beoordeeld het totaaleffect op – wat in het voorstel Interimwet stad en milieubenadering heet – de «leefomgevingskwaliteit.»*

*Bij een integrale benadering als voorzien in het gewijzigde artikel 8.8, eerste lid, Wm kan men echter ook aan andere wijzen van redeneren denken. Eén is, dat tegenover een wellicht nog net toelaatbare milieubelasting in één opzicht, compensatie in een ander opzicht mag worden verlangd. Een andere, daarmee verwante benadering is dat wellicht extra, kostbare inspanningen kunnen worden verlangd met betrekking tot een gevoelig aspect, waartegenover op een ander aspect wat extra ruimte wordt geboden, nodig om de eerdergenoemde extra inspanningen in redelijkheid te kunnen verlangen: aldus kan het netto resultaat bevredigender zijn dan wanneer op het meest gevoelige punt wordt volstaan met op zichzelf nog net aanvaardbare minimumnormen en op het tweede punt ook de gebruikelijke eisen worden gesteld. Ook is denkbaar dat aldus bij de keuze tussen verschillende voorhanden beste beschikbare technieken de voorkeur wordt gegeven aan een techniek die ten aanzien van het meest bedreigde milieuaspect het hoogste scoort, maar die op een ander, in dit geval minder belangrijk aspect niet geheel aan de gebruikelijke eisen voldoet, terwijl de investering die gemoeid is met de betrokken techniek, zodanig is dat niet verlangd kan worden om ook nog eens de relatieve nadelen geheel te ondervangen.*

*Bij al deze benaderingen gaat het erom dat gezocht wordt naar een samenstel van eisen dat per saldo optimaal kan worden genoemd. In dit verband kan het nodig zijn om, met het oog op de eisen die voortvloeien uit de IPPC-richtlijn, met betrekking tot IPPC-installaties sommige minimumnormen te stellen die niet perse hoeven te gelden voor inrichtingen waarop de richtlijn niet van toepassing is. Ook kan het nodig zijn methoden te ontwikkelen om hetzij het totaaleffect op de «leefomgevingskwaliteit» van verschillende vormen van milieubelasting, hetzij de compensatie tussen verschillende vormen op hun aanvaardbaarheid te beoordelen.*

*Overigens merkt de Raad nog op dat voor een echte doorwerking van een mogelijkheid tot integrale beoordeling op een wijze als geschetst ook artikel 8.10, tweede lid, en artikel 8.11, derde lid, Wm zouden moeten worden aangepast. De thans voorziene nieuwe teksten voor deze artikellieden bevatten dergelijke aanvullingen nog niet.*

*De Raad adviseert het onderwerp te behandelen in de memorie van toelichting, en het wetsvoorstel aan te passen door aanvulling van de artikelen 8.10, tweede lid, en 8.11, derde lid, Wm, alsmede eventueel door onderscheid te maken tussen vergunningen voor IPPC-installaties en voor andere inrichtingen.*

4. In beginsel lijken alle varianten mogelijk, die de Raad noemt, om op basis van artikel 8.8, eerste lid, onder b, tot een integrale beoordeling van de milieugevolgen van een inrichting te komen. Daarbij geldt echter ook een ander, zeker even belangrijk, uitgangspunt: de in het nieuwe derde lid van

artikel 8.11 neergelegde verplichting om de aan de vergunning te verbinden voorschriften ten minste te baseren op de beste beschikbare technieken. De Raad raakt daar al aan waar hij als voorbeeld noemt de mogelijkheid van een keuze tussen meerdere beste beschikbare technieken, waarbij de techniek kan worden voorgeschreven die de beste bescherming biedt voor het meest bedreigde milieuaspect. Bij de andere situaties die de Raad schetst, zullen ook altijd eerst de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken moeten worden geïnventariseerd. Vervolgens kan het bevoegd gezag binnen de marges die er bij de keuze tussen die technieken zijn, eventueel de door de Raad gesuggereerde afwegingen maken, of andere afwegingen die hem in het betrokken geval dienstig voorkomen.

De Raad lijkt hier ook op te doelen bij zijn opmerking dat het nodig kan zijn voor inrichtingen die onder de IPPC-richtlijn vallen, minimumnormen te stellen. Die minimumnormen kunnen dan geen andere zijn dan de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Het wetsvoorstel gaat er overigens van uit dat voor alle inrichtingen de beste beschikbare technieken worden voorgeschreven. De mening van de Raad dat zulks voor niet-IPPC-inrichtingen niet per se zou hoeven te gelden, deel ik alleen in zoverre dat de richtlijn daartoe niet verplicht. Voor het overige meen ik dat dat uitgangspunt moet worden gehandhaafd. Hulpmiddelen om tot een goede integrale beoordeling van de verschillende vormen van milieubelasting te komen zijn reeds of worden door of voor de tot vergunningverlening bevoegde bestuursorganen ontwikkeld (onder andere de BREF «on Economics and Cross-Media Effects»).

Anders dan de Raad ben ik van mening dat de verplichting tot een integrale beoordeling van de gevolgen die een inrichting voor het milieu kan veroorzaken, niet uitdrukkelijk behoeft te worden verwerkt in de artikelen 8.10, tweede lid, en 8.11, derde lid. De criteria voor de beoordeling van een vergunningaanvraag, waaronder die van integrale beoordeling van de milieugevolgen, staan immers al in artikel 8.8. Toetsing van de aanvraag aan die criteria kan het bevoegd gezag tot de conclusie leiden dat een van de in artikel 8.10 genoemde weigeringsgronden bestaat of dat overeenkomstig artikel 8.11 bepaalde vergunningsvoorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden. De beoordelingscriteria van artikel 8.8 werken met andere woorden dus automatisch door in de beslissingen die krachtens de artikelen 8.10 en 8.11 moeten worden genomen. Daarvoor is een uitdrukkelijke verwijzing naar de verplichting tot integrale beoordeling of een van de andere in artikel 8.8 genoemde criteria niet nodig. Er zijn bovendien, zoals de Raad ook aangeeft in de voorbeelden die hij noemt, vele mogelijkheden om tot een integrale afweging te komen. Het formuleren van een absolute weigeringsgrond lijkt mij op dit punt dan ook mogelijk noch wenselijk. In de artikelen 8.10, eerste lid, en 8.11, derde lid, is de verplichting tot integrale beoordeling overigens – zonder de bedoeling om daarmee een van de criteria van artikel 8.8 te herhalen – wel te lezen in de woorden «*het milieu*». Het gaat dus niet om bepaalde onderdelen of aspecten van het milieu, maar om het milieu in zijn geheel.

##### *5. Artikel 8.11, eerste lid, Wm*

*In artikel I, onderdeel D, wordt onder meer voorgesteld te schrappen de tweede zin van artikel 8.11, eerste lid: «De aanvraag om de vergunning maakt deel uit van de vergunning, voor zover dat in de vergunning is aangegeven». De toelichting stelt dat de schrapping van de volzin niet tot gevolg heeft dat de aanvraag niet meer in de vergunning kan worden geïncorporeerd, maar dat aldus de in de wet liggende quasi-uitnodiging wordt vermeden; de thans bestaande praktijk om grote delen van de aanvraag in de vergunning te incorporeren, zou de handelingsvrijheid van de bedrijven vaak onnodig beperken.<sup>1</sup>*

*De Raad onderkent dit laatste risico. Hij betwijfelt echter of het voorgestelde de beste weg is om het risico te vermijden. Hij wijst erop dat verwijzing naar de aanvraag veelal onvermijdelijk zal zijn om de vergunde bedrijvigheid te kunnen aanduiden in (meestal) het dictum van het vergunningsbesluit. Het achterwege laten van een dergelijke verwijzing kan verder meebrengen dat de voorschriften uitvoerige, soms moeilijk te formuleren detailleringen moeten bevatten. Daarom beveelt de Raad aan, de betrokken volzin niet te schrappen maar daarin duidelijker dan op de indirecte wijze van nu («voor zover») tot uitdrukking te brengen dat de aanvraag of delen daarvan deel kunnen*

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.4; artikelsgewijs deel, toelichting bij artikel I, onderdeel D.

*uitmaken van de vergunning, en de vergunningverlenende instanties met daarvoor geschikte methoden voor te lichten over de wijzen waarop dat het beste kan gebeuren. Tevens beveelt de Raad aan modellen voor aanvragen om vergunning te ontwerpen, waarbij duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen essentiële onderdelen van de aan te vragen bedrijvigheid en toelichtende stukken; daarbij zou onderscheid kunnen worden gemaakt tussen beoogde «gewone» vergunningen en vergunningen op hoofdlijnen.*

5. De door de Raad genoemde oplossing voor het in de memorie van toelichting geschetste en door de Raad onderkende risico ontstaat naar mijn mening juist door het schrappen van de geciteerde bepaling. Het noemen van een mogelijkheid in een wettelijke regeling is immers alleen nodig als die mogelijkheid in strijd lijkt met een andere wettelijke bepaling of als zij wordt betwist. Geen van beide zal hier het geval zijn.

Hoewel veel detailinformatie in de aanvraag buiten de vergunning kan blijven, ben ik met de Raad van mening dat bepaalde onderdelen van de aanvraag in het algemeen wel onderdeel zullen (moeten) uitmaken van een Wm-vergunning, bijvoorbeeld de omschrijving van de (technische processen binnen de) inrichting waarvoor de vergunning wordt gevraagd. Daartoe is het niet nodig de aanvraag of delen daarvan in de vergunning op te nemen: een verwijzing naar de relevante onderdelen van de aanvraag is voldoende. In zijn advies noemt de Raad ook de verwijzingsfiguur. Voor een verwijzing is het echter niet nodig te bepalen dat de aanvraag «deel uitmaakt» van de vergunning. Door een verwijzing wordt ook zonder wettelijke bepaling, (het deel van) de aanvraag waarnaar wordt verwezen, als het ware in de vergunning getrokken en gaat er daardoor deel van uitmaken. Zo werkt ook bijvoorbeeld de verwijzing in een wetsartikel naar een ander wetsartikel bij een vantoepassingverklaring. Het artikel waarnaar verwezen wordt, wordt dan geïncorporeerd in de inhoud van het verwijzende artikel.

Tal van bevoegde bestuursorganen werken reeds met modelformulieren voor het aanvragen van vergunningen. Het bezien of het noodzakelijk is om deze formulieren aan te passen met het oog op het onderscheid tussen «gewone» vergunningen en vergunningen op hoofdzaken ligt vooral ook op de weg van de bevoegde bestuursorganen, als zij of de vergunningaanvragers daaraan behoefte blijken te hebben. De Wegwijzer Vergunning op hoofdzaken – Vergunningverlening op maat 1999 ([www.infomil.nl](http://www.infomil.nl)) geeft een aparte factsheet waarin informatie wordt geboden over de inhoud van een op een dergelijke vergunning gerichte aanvraag. Die factsheet kan ook worden gebruikt voor andere, «gewone», vergunningaanvragen.

#### *6. Artikel 8.12b Wm*

*Het voorgestelde artikel 8.12b Wm schrijft voor dat aan elke Wm-vergunning in ieder geval – de voor de betrokken inrichting in aanmerking komende – voorschriften worden verbonden met betrekking tot een achttal onderwerpen. De Raad wijst erop dat het onnodig is om voorschriften als genoemd in artikel 8.12b aan een vergunning te verbinden voorzover uit de aanvraag blijkt dat de nodige maatregelen zullen worden getroffen en de aanvraag deel uitmaakt van de vergunning. Hij adviseert de bepaling zo te formuleren dat daarmee rekening wordt gehouden.*

6. De door de Raad geadviseerde aanpassing van artikel 8.12b is naar mijn oordeel niet noodzakelijk. Het voorgestelde artikel somt een aantal onderwerpen op waarover vergunningvoorschriften moeten worden gesteld, indien die onderwerpen voor de betrokken inrichting relevant zijn. Zoals ook in de toelichting bij het nieuwe artikel 8.11 is aangegeven, kan de vergunningverlener hier ook invulling aan geven door in de vergunning delen van de aanvraag op te nemen of daarnaar uitdrukkelijk te verwijzen. De strekking van het nieuwe artikel 8.12b is namelijk dat expliciet in de vergunning aandacht dient te worden geschonken aan de genoemde milieuaspecten, indien deze voor de betrokken inrichting relevant zijn. Dit kan gebeuren zowel:

- door het opnemen van voorschriften, als
- door het opnemen van de betreffende relevante onderdelen van de aanvraag in de vergunning of
- door het opnemen van een uitdrukkelijke verwijzing naar die onderdelen van de aanvraag.



Hetgeen wordt beoogd, wordt in alle drie die gevallen bereikt namelijk: een expliciete afweging op die punten. Daarbij blijft gelden dat bij de tweede en derde methode – het opnemen van onderdelen van de aanvraag in de vergunning of het daarnaar verwijzen – nadrukkelijk een bewust gebruik van de aanvraag noodzakelijk blijft in die zin dat niet meer wordt opgenomen dan nodig is en dat de vergunning hierdoor niet onnodig gedetailleerd wordt. *De artikelsgewijze toelichting bij artikel I, onder D, is in bovenstaande zin aangevuld.*

*7. Artikel 8.13, eerste lid, Wm*

*Artikel I, onderdeel F, van het wetsvoorstel wil aan artikel 8.13, eerste lid, Wm onder meer een onderdeel toevoegen bepalende dat met betrekking tot onderwerpen waarvoor de vergunning geen concrete voorschriften kent, een zorgplicht zal gelden.*

*De Raad wijst er allereerst op dat een dergelijke «deelzorgplicht» rechtens niets toevoegt aan de algemene zorgplicht krachtens artikel 1.1a van de wet.<sup>1</sup> In de tweede plaats zal naleving van een dergelijke zorgplicht niet kunnen worden afgedwongen. Voor bestuurlijke handhaving zal het uit een oogpunt van rechtszekerheid vrijwel altijd vereist zijn dat de verplichting wordt geconcretiseerd. Van strafrechtelijke handhaving kan al helemaal geen sprake zijn; daartegen verzet zich het lex certa-beginsel. Daarom adviseert de Raad tot schrapping van dit onderdeel. Hij wijst erop dat doorgaans kan worden volstaan met de nadere-eisenmogelijkheid van het eerste lid, aanhef en onderdeel f. Eventueel zou deze bevoegdheid kunnen worden uitgebreid tot de mogelijkheid om nadere eisen te stellen als dat naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is gebleken. Tevens zou dan in het tweede lid een vast openbaarmakingsregime kunnen worden opgenomen voor nadere eisen. De Raad adviseert tot aanpassing van artikel I, onderdeel F.*

7. De aanvulling van artikel 8.13, eerste lid, Wm in artikel I, onder F, maakt het met zoveel woorden mogelijk ten aanzien van bepaalde onderwerpen zorgplichtbepalingen in de vergunning op te nemen als alternatief voor gedetailleerde technische voorschriften. Dit is in lijn met de brief van de Minister van Justitie over Bruikbare rechtsorde (Kamerstukken II 2003/04, 29 279, nr. 9), waarin de zorgplicht is aangereikt als alternatief reguleringsmodel.

De mening van de Raad dat de in artikel 8.13 opgenomen «deelzorgplicht» rechtens niets zal toevoegen aan de algemene zorgplicht krachtens artikel 1.1a van de wet, deel ik niet. In de eerste plaats omdat de zorgplicht in artikel 1.1a zo algemeen is geformuleerd dat juist daarom van de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving is afgezien. Een zorgplicht als bedoeld in artikel 8.13 moet worden toegespitst op bepaalde milieu-aspecten/onderwerpen. Deze toespitsing in de vergunning moet tot een voldoende concrete bepaling leiden om daarop handhavend te kunnen optreden. Het gaat hier immers om het expliciet stellen van een zorgverplichting in de vergunningvoorschriften. In die zin is het een nadrukkelijk vastleggen van de zorg die de vergunninghouder dient te betrachten in de vergunningtekst. Ook voor derden schept vermelding in de vergunning zelf meer duidelijkheid. Het voorkomt bovendien de noodzaak tot het moeten formuleren van allerlei voorschriften in de vergunning voor onderwerpen waarvoor het stellen van gedetailleerde middelvoorschriften niet wenselijk wordt gevonden omdat meerdere gedragsalternatieven mogelijk zijn om de in zo'n zorgplichtvoorschrift aangegeven nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen of te beperken. Ook 's Raads mening dat naleving van een dergelijke in de vergunning opgenomen zorgplicht niet kan worden afgedwongen omdat het lex-certa-beginsel zich tegen strafrechtelijke handhaving zou verzetten en voor bestuurlijke handhaving steeds concretisering nodig zou zijn, deel ik niet. Wat betreft de strafrechtelijke handhaving blijkt uit de jurisprudentie dat in de praktijk niet zelden op grond van zorgplichtbepalingen wordt gehandhaafd. Het Openbaar Ministerie en de strafrechter hebben kennelijk geen moeite met dergelijke meer algemeen geformuleerde normstellingen. Overtreding van de zorgplicht die in artikel 13 van de Wet bodembescherming is opgenomen, heeft bijvoorbeeld tot talrijke veroordelingen geleid. In het advies van de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer «Zorgplichtbepalingen uit de Wet milieubeheer: meer dan een symbool; Advies over de toepassing van de

<sup>1</sup> Zie, specifiek in verband met bodemverontreiniging, ook artikel 13 van de Wet bodembescherming.

artikelen 1.1a en 10.3 van de Wet milieubeheer, mede bezien in relatie tot de toepassing van zorgplichten in andere milieuregelgeving» (april 2001; ECWM 2001/2) wordt ook gewezen op de toepassing van zorgplichten in de strafrechtelijke handhaving, terwijl in de bestuursrechtelijke praktijk het vermoeden zou bestaan dat de bestuursrechter vanuit rechtsstatelijke optiek bezwaren heeft tegen de toepassing van zorgplichten door het bestuur (blz. 6). Volgens het ECWM-advies is de belangrijkste reden voor de geringe bestuursrechtelijke toepassing in de praktijk de verwachting bij gemeenten en provincies dat toepassing van zorgplichten al snel leidt tot vernietiging van besluiten bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Het rapport noemt het opvallend «dat dit beeld in de bestuursrechtelijke praktijk zo sterk leeft, terwijl er geen jurisprudentie is over de bestuursrechtelijke toepassing van zorgplichten die dit beeld rechtvaardigt.» (blz. 5). Kennelijk zijn, bij het ontbreken van jurisprudentie, dus zeer uiteenlopende inschattingen over de mogelijkheden van bestuursrechtelijke handhaving mogelijk. Gelet op het belang van zorgplichtbepalingen voor de beperking van regeldruk ben ik van mening dat de onzekerheid over het oordeel van de rechter niet moet leiden tot het afzien van het stellen van zorgplichten. Zorgvuldigheid bij de handhaving van zulke zorgplichten moeten kunnen leiden tot een resultaatverkrijgende toepassing van de zorgplichten.

De suggestie van de Raad om bij het niet opnemen van de zorgplichtmogelijkheid de bevoegdheid tot het stellen van nadere eisen uit te breiden tot de mogelijkheid om nadere eisen te stellen als dat naar het oordeel van het bevoegd gezag nodig is gebleken is, gelet op het bovenstaande, niet overgenomen.

*8. Artikel 18.2, eerste lid, onder b, Wm*

*Onderdeel H van het voorgestelde artikel I wil artikel 18.2, eerste lid, Wm zo aanpassen dat wordt bepaald dat tot vergunningverlening bevoegde bestuursorganen onder meer tot taak hebben gegevens te verzamelen die niet reeds ingevolge de daar genoemde specifieke bepalingen aan hen moeten worden verstrekt. Uit de voorgestelde bepaling en de daarin opgenomen verwijzingen kan worden afgeleid dat bedoeld is een taakverdeling te geven tussen bevoegd gezag en vergunninghouder, met betrekking tot het verzamelen en registreren van gegevens. Ook blijkt dat de verantwoordelijkheid voor het bevoegd gezag een complementair karakter heeft: de vergunninghouder is de eerstverantwoordelijke voor de verplichtingen in de specifieke genoemde artikelen. Omwille van de duidelijkheid lijkt het wenselijk dat een en ander in de toelichting wordt geëxpliciteerd.*

*De toelichting wekt verder de indruk dat artikel 18.2, eerste lid, Wm niet slechts een taak voor bestuursorganen omschrijft maar tevens een bevoegdheid impliceert tot het vorderen van de bedoelde gegevens<sup>1</sup> – wat volgens de tekst van de bepaling echter niet zo is.*

*De Raad geeft in overweging de memorie van toelichting op de genoemde punten aan te passen.*

8. De tekst van de memorie van toelichting is aangevuld. Duidelijker is aangegeven dat de bedoeling van het expliciet noemen van de betreffende artikelen uit hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer in artikel 18.2, eerste lid, onder b, is vast te leggen dat gegevens ter controle op de naleving van de vergunning ook van het bedrijf zelf afkomstig kunnen zijn en dus ook met dat doel gevraagd kunnen worden. In de praktijk is daarover in het verleden wel discussie ontstaan vanwege beperkingen die de rechter stelt aan de mogelijkheid bedoelde voorschriften aan de vergunning te verbinden, daarbij verwijzend naar het huidige artikel 18.2 van de Wet milieubeheer, waar is geregeld dat de het bevoegd gezag belast is met toezicht en handhaving. Bedoeling is dus deze verduidelijking en het benadrukken van de mogelijkheid om bij voorschrift in de vergunning aan de vergunninghouder verplichtingen tot gegevensverzameling/-registratie op te leggen. De voorschriften dienen om de vergunninghouder duidelijk te maken dat hij zelf moet controleren of hij aan zijn verplichtingen voldoet; als hij de betrokken gegevens verzamelt, kunnen ze – net als alle andere onder hem berustende gegevens – ook gebruikt worden voor de handhaving. Voor een deel is het stellen van dergelijke voorschriften ook verplicht (zie artikel 8.12, vierde lid). De bevoegdheid tot het vorderen van dergelijke gegevens vloeit niet voort uit dit artikel 18.2 maar uit onder meer de

<sup>1</sup> Memorie van toelichting, artikelsgewijs deel, toelichting op artikel I onderdeel H.

genoemde artikelen 8.12, vierde lid, 8.12a, tweede lid, 8.13, eerste lid, onder c, en 8.14, eerste lid, onder a, van de Wet milieubeheer en de artikelen 5:16 en 5:17 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### *9. Artikel 21.2a Wm*

*Het nieuw voorgestelde artikel 21.2a Wm (artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel) bepaalt dat bestuursorganen de minister de gegevens moeten verstrekken die hij nodig heeft ter uitvoering van zijn informatietaak jegens de Europese Commissie ingevolge artikel 16 IPPC-richtlijn, en dat daarover bij ministeriële regeling regels kunnen worden gesteld.*

*Omdat de informatieplicht van de betrokken bestuursorganen zonder de ministeriële regeling onvoldoende bepaald is, adviseert de Raad de ministeriële regelingsbevoegdheid niet facultatief te maken maar te bepalen dat de minister verplicht is nadere regels te geven.*

9. Het advies van de Raad om de ministeriële regelingsbevoegdheid uit het nieuw voorgestelde artikel 21.2a van de Wet milieubeheer (artikel I, onderdeel I, van het wetsvoorstel) niet facultatief te maken maar te bepalen dat de minister verplicht is nadere regels te geven, wordt niet overgenomen. Zoals ook in de memorie van toelichting is aangegeven, zal de nodige aandacht worden besteed aan invoeringsbegeleiding voorafgaand aan en ter begeleiding van de inwerkingtreding van de wetswijzigingen. In dat verband zal onder meer aandacht worden besteed aan het aanbieden van een uniforme database voor het bijhouden van gegevens over bedrijven die onder de IPPC-richtlijn vallen (een online datasysteem). Als deze invulling voldoende blijkt voor een adequate informatievoorziening door de bevoegde gezagsinstanties, zal een ministeriële regeling niet noodzakelijk zijn. Het op voorhand uitgaan van een verplichte regeling strijdt met de uitgangspunten van de herijking van de VROM-regelgeving.

#### *10. Overgangsrecht en overige opmerking*

*Artikel I, onderdeel K, bevat een bepaling van overgangsrecht. Over dit onderwerp maakt de Raad enkele opmerkingen.*

*a. Alleen met betrekking tot inrichtingen met IPPC-installaties wordt een overgangsbepaling voorgesteld; dit ter uitvoering van artikel 5 van de IPPC-richtlijn. Het wetsvoorstel voorziet echter in wijzigingen die ook voor andere inrichtingen gelden. Indien ten opzichte van die inrichtingen geen overgangsrecht nodig is, zou in de toelichting moeten worden uiteengezet volgens welke redenering deze inrichtingen zonder bezwaar zonder meer onder het gewijzigde recht kunnen vallen. De Raad adviseert tot aanvulling van de toelichting en zo nodig van het wetsvoorstel.*

*b. Het nieuw voorgestelde artikel 22.1a Wm bevat een bepaling van tijdelijk overgangsrecht. Het behoort daarom niet thuis in de Wm zelf maar uitsluitend in de wijzigingswet.*

*De Raad adviseert de tekst van de bepaling op te nemen als artikel II van het wetsvoorstel, onder vernummering van de oude artikelen II en III. Voor het voorgestelde artikel 31c Wvo (artikel II, onderdeel B, van het wetsvoorstel) geldt het vorenstaande overeenkomstig.*

*c. De Wvo kent in hoofdstuk VI diverse overgangsbepalingen, waarvan niet zonder meer duidelijk is dat ze thans nog betekenis hebben. De Raad wijst met name op artikel 31, tweede en derde lid, alsmede op de artikelen 31a en 31b. Hij adviseert te bezien in hoeverre deze artikelen thans nog gehandhaafd moeten blijven.*

*d. De Raad wijst erop dat ons land al lang in gebreke is bij het omzetten van de verplichting uit de Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd<sup>1</sup>, om de lozing van onder de zogenaamde zwarte lijst vallende stoffen slechts voor een bepaalde tijd te vergunnen. Hij beveelt de regering aan om deze materie alsnog in dit wetsvoorstel te regelen.*

---

<sup>1</sup> PbEG L 129, blz. 2 en 3.

10.a. Zowel voor IPPC- als niet-IPPC-inrichtingen gaat het in het wetsvoorstel neergelegde regime gelden bij inwerkingtreding van de wijzigingswet. Dat regime kan echter pas effect hebben vanaf het moment waarop voor een inrichting een nieuwe vergunning wordt aangevraagd. Dan moet de vergunningaanvraag overeenkomstig dat regime worden beoordeeld. Op bestaande vergunningen heeft het in beginsel geen effect, die blijven ongewijzigd bestaan, ook als ze niet volgens het nieuwe regime zijn beoordeeld en er geen voorschriften aan zijn verbonden, die de toepassing van de beste bestaande technieken eisen. De overgangsbepaling voor IPPC-inrichtingen verplicht het bevoegd gezag ertoe de vergunningen voor die inrichtingen met ingang van de daarvoor door de IPPC-richtlijn genoemde datum in overeenstemming te doen zijn met de eisen van die richtlijn. Met name gaat het dan om het opnemen van de eis van toepassing van de beste beschikbare technieken in de vergunningvoorschriften. Het is niet ondenkbaar dat daartoe wel vergunningen moeten worden aangepast. Voor andere inrichtingen bevat de richtlijn die verplichting niet en behoeft zij dus ook niet te worden opgelegd.

Het advies van de Raad is aanleiding geweest om nog eens kritisch te kijken naar het instrumentarium nodig voor het in overeenstemming brengen van inrichtingen met de eisen van de IPPC-richtlijn. Daarbij is gebleken dat er een lacune is wat betreft de mogelijkheid tot intrekken van de vergunning als door toepassing van artikel 8.22 of 8.23 van de Wet milieubeheer de vergunning niet in overeenstemming kan worden gebracht met de eisen van de IPPC-richtlijn met name ook wat betreft het voldoen aan de beste beschikbare technieken. Het is immers gevestigde jurisprudentie dat toepassing van artikel 8.22 en 8.23 er niet toe mag leiden dat een andere inrichting ontstaat dan waarvoor de vergunning is verleend (zie recent ABRvS 4 februari 2004, 200.302.964/1; MenR 2004, 45). Dit betekent dat als de toetsing aan het vereiste van beste beschikbare technieken zou moeten leiden tot een wijziging van de vergunning die niet mogelijk is gelet op het bovenstaande, intrekking van die vergunning mogelijk moet zijn. Met het oog hierop is in artikel I een nieuw onderdeel G ingevoegd (met verlettering van de daarop volgende onderdelen), waarin de intrekkinggronden van artikel 8.25 van de Wet milieubeheer worden aangevuld.

10.b. Anders dan de Raad ben ik van mening dat het geen wet van Meden en Perzen is dat overgangsbepalingen alleen mogen worden opgenomen in een wijzigingswet. In de wetgevingspraktijk komen daarvoor verschillende figuren voor. Ik wijs bijvoorbeeld op de Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek waarin in de artikelen 17a.1 en volgende de overgangsbepalingen zijn opgenomen, die door de verschillende wijzigingswetten nodig werden.

Omdat deze bepaling pas over betrekkelijk lange tijd gaat werken, geef ik er de voorkeur aan haar in de Wet milieubeheer zelf op te nemen.

Wel is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de formulering van de overgangsbepaling zo te wijzigen dat zij beter aansluit bij die van bijlage I van de richtlijn.

10.c en d. Noch de door de Raad gesuggereerde wijziging van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, noch de omzetting van de door de Raad genoemde richtlijn inzake het aquatisch milieu houdt op enigerlei wijze verband met het onderwerp van het onderhavige wetsvoorstel. Ik zie dan ook geen aanleiding de suggestie van de Raad te volgen.

Overigens wijs ik erop dat de implementatie van de verplichting uit Richtlijn 76/464/EEG om aan vergunningen voor lozingen waarin zogenoemde zwarte lijststoffen voorkomen, een termijn te verbinden, in 2003 haar beslag heeft gekregen door vaststelling van de Regeling tijdelijke vergunning voor lozing van zwarte lijststoffen (Stcrt. 2003, 184).

#### *11. «IPPC-richtlijn»*

*Het wetsvoorstel duidt de IPPC-richtlijn telkens aan als «EG-richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging». De gebruikelijke roepnaam van de richtlijn is echter «IPPC-richtlijn»; niet zonder reden gebruikt de memorie van toelichting deze aanduiding.*

*De Raad geeft in overweging ook in het wetsvoorstel voor deze aanduiding te kiezen; daartoe zou deze aanduiding moeten worden gebruikt in het*

*definiendum in artikel 1.1 Wm (wetsvoorstel, artikel I, onderdeel A) evenals in de diverse artikelen waarin naar de richtlijn wordt verwezen.<sup>1</sup>*

11. De suggestie van de Raad om in de definitiebepalingen van de Wet milieubeheer het begrip «EG-richtlijn inzake de preventie en bestrijding van verontreiniging» te vervangen door de gebruikelijke roepnaam «IPPC-richtlijn» heb ik niet gevolgd. Hoewel de aanwijzingen 60, 184 en 185 van de Aanwijzingen voor de regelgeving niet met zoveel woorden betrekking hebben op de wijze waarop richtlijnen in de Nederlandse wetgeving behoren te worden aangeduid, meen ik wel dat ze analogisch daarop moeten worden toegepast. Daarenboven duidt de gebruikte afkorting op de Engelse titel van de richtlijn. Een reden te meer om van het gebruik van die afkorting in de wetgeving af te zien.

*12. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.*

12. De redactionele kanttekeningen zijn verwerkt, op enkele uitzonderingen na, die hieronder worden besproken.

#### **Voorstel van wet**

De kanttekening na het eerste streepje is mijns inziens te beperkend: niet alleen de voorschriften kunnen ertoe bijdragen dat de nadelige milieugevolgen worden ondervangen, maar ook eventuele beperkingen waaronder de vergunning kan worden verleend.

De na het tweede streepje voorgestelde vervanging lijkt mij geen verbetering. Zij suggereert te veel dat ook inderdaad een beste beschikbare techniek daadwerkelijk moet worden toegepast. In voorkomend geval kan echter ook een andere techniek worden toegepast, mits die tot een vergelijkbaar resultaat leidt met betrekking tot het voorkomen of tegengaan van de nadelige milieugevolgen die de inrichting kan veroorzaken.

De kanttekening na het vierde streepje is niet gevolgd, omdat het overbodig is om als naar een onderdeel van een bepaling wordt verwezen, tevens te verwijzen naar de aanhef daarvan. Het onderdeel kan immers niet zonder de aanhef worden gelezen. Hoewel deze techniek wel voorkomt, is zij bovendien om de vermelde reden in de milieuregelgeving niet gebruikelijk. Introductie ervan op deze plaats zou tot a contrario-redeneringen kunnen leiden met betrekking tot bepalingen in die regelgeving waar dat niet het geval is.

Overigens wordt ook in de Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar 80, vierde lid) verwijzing naar de aanhef van een opsomming, behoudens in uitzonderingsgevallen, afgewezen.

Anders dan de Raad meen ik dat onderdeel a van artikel 8.12, vierde lid, formeel gezien niet uit afzonderlijke volzinnen bestond, omdat de onderdelen ervan telkens door punt-komma's van elkaar worden gescheiden. Wel zijn nu die onderdelen in een lopende zin met bijzinnen ondergebracht in plaats van, zoals de Raad suggereert, in een afzonderlijk artikellid.

Een aanvulling als de Raad suggereert na het zesde streepje, voegt naar mijn oordeel aan de inhoud van de daar gestelde verplichting niets toe: als gegevens ter beschikking moeten worden gesteld aan het bevoegd gezag, moet de betrokkene ze daartoe ook beschikbaar houden. Het afzonderlijk voorschrijven daarvan is dus niet nodig.

#### **Memorie van toelichting**

De opmerking van de Raad na het derde streepje is niet overgenomen. In het kader van de verlening van een vergunning aan een individuele bedrijf dient, rekening houdend met de specifieke milieuhygiënische en technische omstandigheden, nader te worden bepaald welke van beste beschikbare technieken de basis dienen te vormen voor de vergunningvoorschriften. De zinsnede is wel redactioneel verbeterd.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om in onderdeel 1 van artikel I, onder B, in het nieuwe onderdeel b van artikel 8.8, eerste lid, van de Wet milieubeheer te verduidelijken dat de gevolgen voor het milieu die een inrichting kan veroorzaken, niet alleen in hun onderlinge samenhang, maar ook afzonderlijk bij de beoordeling van een aanvraag moeten worden betrokken.

---

<sup>1</sup> Het betreft de artikelen 8.12, tweede lid; 8.40, eerste lid; 21.2a en 22.1a Wm.

Ook is in artikel I, onder D, de tweede zin van het voorgestelde vierde lid van artikel 8.11 zo gewijzigd dat, voor zover nodig, ook in de gedelegeerde ministeriële regeling voor de gelding van de daarbij vastgestelde regels onderscheid kan worden gemaakt naar bepaalde categorieën van gevallen. Voorts is onderdeel J van artikel I van het wetsvoorstel zoals dat aan de Raad om advies is aangeboden, geschrapt. In de herijkingsbrief van 17 oktober 2003 (kamerstukken II, 29 200 XI, nr. 7) is aangegeven dat ernaar gestreefd zal worden bijzondere procedures voor het tot stand brengen van algemene maatregelen van bestuur af te schaffen. Daarbij past het niet om een nu in te voeren bevoegdheid tot vaststelling van zo'n maatregel juist onder een al bestaande bijzondere procedure te brengen. Tenslotte zijn op enkele punten redactionele verbeteringen en verduidelijkingen van ondergeschikte aard aangebracht in het voorstel van wet en de memorie van toelichting.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde, overeenkomstig het voorgaande gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer a.i.,  
M. C. F. Verdonk

### **Voorstel van wet**

- In artikel I, onderdeel C, in het voorgestelde tweede lid van artikel 8.10, aanhef en onder a, «indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt» vervangen door: «indien door het verbinden van voorschriften aan de vergunning niet kan worden bereikt». Op deze manier komt beter tot uitdrukking dat eerst moet worden geprobeerd de nadelige milieugevolgen met voorschriften te ondervangen.
- In het voorgestelde derde lid van artikel 8.11 (artikel I, onderdeel D), «Daarbij wordt ervan uitgegaan dat» vervangen door: «Daarbij wordt erop gelet dat», omdat zo de verplichting tot het gebruik van ten minste de beste beschikbare technieken beter tot uitdrukking komt.
- Artikel I, onderdeel D, maakt niet duidelijk of ook is beoogd het huidige vierde lid te laten vervallen. Als dat zo is in onderdeel 2 «Het derde lid wordt vervangen» vervangen door: «Het derde en vierde lid worden vervangen»; anders het huidige vierde lid vernummen tot vijfde lid.
- In artikel I, onderdeel E, in het derde lid van het nieuwe artikel 8.12a, «8.12, vierde lid, onder b» vervangen door: 8.12, vierde lid, aanhef en onder b.
- In hetzelfde onderdeel de tweede volzin van het voorgesteld artikel 8.12, vierde lid, onderdeel a, Wm («deze heeft beoordelingen») in gewijzigde vorm onderbrengen in een apart artikellid (zie Ar 100, aanhef en onder b, alsmede de toelichting).
- In hetzelfde onderdeel de slotwoorden van het voorgestelde artikel 8.12, vierde lid, onderdeel b, Wm laten luiden: van het bevoegd gezag moeten worden gesteld of gehouden.
- In artikel II, onderdeel B, «8.12, derde lid» vervangen door: 8.12, vierde lid.

### **Memorie van toelichting**

- In de toelichting «beste beschikbare technieken» niet aanduiden als «BAT» maar als «BBT», en de enkele keren dat de afkorting «bbt» wordt gebruikt voluit «beste bestaande technieken» schrijven.
- In het algemeen deel van de toelichting, paragraaf 2.4, Inleiding, niet spreken van «gangbare» maar van «haalbare» technieken.
- Aldaar in de tweede alinea «wordt ... nader bepaald» vervangen door: «kan ... nader worden bepaald».
- Aldaar onder het kopje «De BREF's» de zinsnede «De BREF's zin de resultante» vervangen door: De BREF's zijn het resultaat.
- Bij punt 2.5, eerste bolletje, «best beschikbare» vervangen door: beste beschikbare.
- In het algemeen deel, paragraaf 2.4, subparagraaf «Toespitsing van BAT in een concreet geval», tweede alinea, «moeten streven» vervangen door «moet streven», en «worden verduidelijkt» door: wordt verduidelijkt.
- In het algemeen deel, paragraaf 4.1, subparagraaf «Lasten voor overheden en justitieel apparaat», tweede tekstblok, tweede alinea, verduidelijken wat wordt verstaan onder een «direct werkende algemene maatregel van bestuur».
- In de daarop volgende alinea na «aan de minister» invoegen: moeten worden doorgegeven.
- In de subparagraaf «Invoeringsbegeleiding» de woorden «die onder de IPPC-richtlijn» vervangen door: die onder de IPPC-richtlijn vallen.
- In het artikelsgewijze deel, toelichting op artikel I, onderdeel F, laatste tekstblok, «Onderdeel j» vervangen door: Onderdeel i.
- In de toelichting op artikel I, onderdeel H, «8.12, derde lid» vervangen door: 8.12, vierde lid.