

Vergaderjaar 1998–1999

26 552

## Wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel)

A

### ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 3 augustus 1998 en het nader rapport d.d. 7 mei 1999, 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 6 april 1998, no.98.001770, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting, houdende wijziging van de Wet milieubeheer (meldingenstelsel).*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 april 1998, nr. 98.001770, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 augustus 1998, nr. W08.98.0125, bied ik U hierbij aan.

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

*1. Als gevolg van de in artikel I, onderdeel B, voorgestelde wijziging van artikel 8.19 van de Wet milieubeheer (WMB) zal in het geval dat veranderingen worden aangebracht aan een vergunningplichtige inrichting het volgende systeem gaan gelden:*

- a. indien de verandering van de inrichting of de werking daarvan in overeenstemming is met de verleende vergunning is geen melding nodig;*
- b. indien de verandering niet in overeenstemming is met de vergunning, maar zij niet leidt tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan die inrichting ingevolge de vergunning mag veroorzaken, kan worden volstaan met een melding aan het bevoegd gezag;*
- c. indien de verandering wel tot gevolg heeft dat de nadelige gevolgen voor het milieu de in de vergunning gestelde grenzen overschrijden, is een wijziging van de vergunning nodig.*

*Met het voorstel wordt vooral beoogd een flexibilisering van het vergunningstelsel van de WMB door meer ruimte te bieden voor het doen van een melding in plaats van het indienen van een aanvraag tot wijziging van de vergunning dan thans ingevolge het tweede lid van artikel 8.19 WMB mogelijk is. In paragraaf 4.1 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat voor de voorgestelde verruiming van het systeem van het melden van veranderingen bepalend is de ruimte die de vergunning inclusief de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften voor een verandering biedt.*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

*Dit voorstel geeft de Raad van State aanleiding tot de volgende opmerkingen:*

*a. In artikel I, onderdeel B, wordt onder meer voorgesteld een nieuw tweede lid van artikel 8.19 WMB, inhoudende dat een voor een inrichting verleende vergunning tevens geldt voor veranderingen van de inrichting of van de werking daarvan die in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning. In de toelichting op dit onderdeel wordt opgemerkt dat het uitgangspunt dat dergelijke veranderingen die blijven binnen het voor de inrichting vergunde zijn toegestaan zonder melding en vergunningwijziging ook al besloten lag in de bestaande systematiek van hoofdstuk 8 en in dit artikellid slechts wordt geëxpliciteerd. De Raad merkt echter op dat de tekst van de hier aan de orde zijnde bepaling een inhoud heeft die vanzelf spreekt en die derhalve zelfstandige betekenis mist. Indien het de bedoeling is om aan deze bepaling een verderstrekkende betekenis toe te kennen, dient dit in de tekst van de bepaling tot uitdrukking te worden gebracht.*

*b. Een tweede opmerking heeft betrekking op de wijze waarop in het voorstel vorm is gegeven aan het streven naar een grotere flexibilisering van het vergunningenbeleid. Uit de memorie van toelichting (paragraaf 4.1) blijkt dat het voorstel aansluit bij de veranderende visie op het instrument milieuvergunning, waarbij de nadruk meer komt te liggen op de eigen verantwoordelijkheid van bedrijven in relatie tot de vergunningverlening en handhaving teneinde bedrijven te stimuleren om een op de bescherming van het milieu gericht gedrag te vertonen zonder dat daarbij sprake is van een keurslijf aan voorschriften en toezicht daarop. Voor dit soort bedrijven zouden vergunningen moeten worden afgegeven die hun meer vrijheid geven en die ook rekening houden met voorzienbare uitbreidingen en wijzigingen van de inrichting. Deze ruimte zal slechts geboden kunnen worden door middel van doelvoorschriften en in een dergelijk systeem zijn alleen relevant de grenswaarden voor alle nadelige milieugevolgen die de inrichting tot gevolg kan hebben en dan nog binnen het kader van de omschrijving van de inrichting en haar werking, zoals vermeld in de aanvraag. De memorie van toelichting suggereert een ruimte voor flexibiliteit die niet is terug te voeren op de wettekst en in het bijzonder conflicteert met artikel 8.11, eerste en derde lid, WMB. Naar de mening van de Raad is een dergelijke flexibilisering van het vergunningensysteem niet te realiseren binnen het huidige kader van de WMB en zou daartoe een meer fundamentele aanpassing van deze wet nodig zijn dan thans wordt voorgesteld.*

*De Raad adviseert, indien een flexibilisering van het vergunningenbeleid wordt beoogd zoals in de memorie van toelichting aangegeven, het voorstel van wet in het licht van het voorgaande te heroverwegen en zo dit niet het geval is de memorie van toelichting aan te passen.*

- 1a. Artikel 8.1, eerste lid, bepaalt het volgende: «Het is verboden zonder een daartoe verleende vergunning een inrichting:
- a. op te richten;
  - b. te veranderen of de werking daarvan te veranderen;
  - c. in werking te hebben.».

Onder het begrip «veranderen» in artikel 8.1, onder b, kan ook het feitelijk veranderen van de inrichting worden begrepen, ongeacht of die verandering wel of niet overeenkomt met de vergunning. Ook in de jurisprudentie wordt wel van een dergelijk feitelijk begrip veranderen uitgegaan waarbij de vraag of gebleven wordt binnen de voorschriften van de vergunning niet relevant is (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 12 december 1996, E03.95.1877, BR 1997, nr. 3, p.244, Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 20 februari 1997, nr. F03.97.0121, KG 1997, nr. 171, proefdraaien Schiphol en Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State, 6 juni 1995, nr. E03.94.0066, gemeente Kerkrade; Milieu en Recht 1995/11, nr 126 en AB 95/556). In relatie tot de huidige formulering van artikel 8.19, tweede lid, leidt deze uitleg van het begrip veranderen ertoe dat veranderingen milieu-neutraal of milieugunstig moeten zijn, willen ze gemeld kunnen worden. Deze uitleg van het begrip veranderen in artikel 8.1 komt overigens niet overeen met paragraaf 2.2.2 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving),

(kamerstukken II 1988/89, 21 087, nr. 3, blz. 30 en 31), waarin er vanuit wordt gegaan dat het de vergunninghouder vrijstaat om veranderingen overeenkomende met de vergunning aan te brengen.

Een beperkte uitleg van artikel 8.1, eerste lid, onder b, zoals hierboven aangegeven, in relatie tot het huidige artikel 8.19, tweede lid, heeft mede tot gevolg dat een vergunninghouder na het doorvoeren van verbeteringen in de bedrijfsvoering of het inkrimpen van de productiecapaciteit, niet zonder vergunningwijziging vervolgens weer overeenkomstig de oorspronkelijke vergunningaanvraag mag gaan handelen.

Het van het aan de Raad voorgelegde wetsvoorstel deel uitmakende nieuwe artikel 8.19, tweede lid, was opgenomen om aan te geven dat feitelijke veranderingen in de bedrijfsvoering die overeenkomen met de vergunning en de daarin opgenomen beperkingen en voorschriften, zonder melding en vergunningwijziging kunnen worden doorgevoerd. Beoogd was om te expliciteren dat veranderingen die overeenkomen met de vergunning, dus zich binnen het vergunde afspelen, door de vergunninghouder mogen worden doorgevoerd overeenkomstig het in de vergunning bepaalde. Het kan daarbij ook gaan om feitelijke veranderingen die leiden tot een verslechtering van de milieubelasting (bijvoorbeeld een toename in de emissies vanuit de inrichting), maar die wel overeenkomen met het door de vergunning toegestane (dus blijven binnen het emissieplafond). Ook het na een tijdelijke inkrimping weer vergroten van de productiecapaciteit (zonder dat dit geleid heeft tot vergunningwijziging) is, wanneer wordt gebleven binnen de vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, zonder melding of vergunningwijziging toegestaan. Indien het bevoegd gezag een feitelijke verslechtering die wel overeenkomt met de vergunning, niet wil toestaan, zal het bevoegd gezag daarvoor een procedure tot vergunningwijziging moeten aanvangen.

Het wetsvoorstel zoals dit aan de Raad is gezonden, wekt inderdaad mogelijk de indruk van het ontbreken van een zelfstandige betekenis van de nieuw opgenomen bepaling. Blijkens het bovenstaande kan wel degelijk van een zelfstandige betekenis van het artikellid worden gesproken. De directe relatie met artikel 8.1, eerste lid, (de bepaling perkt het verbod van artikel 8.1, eerste lid, onder b, in) is in het artikel beter tot uitdrukking gebracht en de bepaling is thans opgenomen als artikel 8.1, derde lid.

1b. De Raad stelt dat de memorie van toelichting een ruimte voor flexibiliteit bij de vergunningverlening suggereert (met name waar het betreft voorziene uitbreidingen en wijzigingen, en de mogelijkheid vooral te sturen door grenswaarden ten aanzien van de milieugevolgen) die niet is terug te voeren op de wettekst en in het bijzonder conflicteert met art. 8.11, eerste en derde lid, van de Wet milieubeheer.

De in de memorie van toelichting gesuggereerde ruimte voor een meer flexibele vergunning kan wel degelijk binnen de bestaande wettelijke context van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer worden gevonden. Gewezen wordt in de eerste plaats op de in artikel 8.12, eerste lid, van de wet neergelegde mogelijkheid tot het stellen van doelvoorschriften. Doelvoorschriften kunnen zijn concrete (zoveel mogelijk kwantificeerbare) en handhaafbaar geformuleerde resultaatsverplichtingen die gericht zijn op het bereiken van een bepaalde milieubeleidsdoelstelling of milieukwaliteitseis en daartoe een grote mate van keuze laten aan de geadresseerde ten aanzien van de middelen waarmee het betreffende doel moet worden bereikt. Bij de formulering van de doelvoorschriften kan het bevoegd gezag rekening houden met veranderingen betreffende de inrichting die op het moment van vergunningverlening kunnen worden voorzien. Deze voorzienbare veranderingen zullen met name blijken uit de vergunningaanvraag. Het bevoegd gezag dient overeenkomstig het gestelde in artikel 8.8, eerste lid, onder c, niet alleen de redelijkerwijze te verwachten ontwikkelingen met betrekking tot de omgeving van de inrichting maar ook die met betrekking tot de inrichting zelf (bijvoorbeeld te verwachten uitbreidingen of wijzigingen van de inrichting) te betrekken. Doelvoorschriften die aangeven wat de gevolgen van het bedrijf mogen zijn voor het milieu, hebben ingevolge artikel 8.12 de voorkeur boven middelvoorschriften. De vrijheid en verantwoordelijkheid van de ondernemer moeten, waar het de wijze van milieubescherming betreft, in beginsel zoveel mogelijk worden gerespecteerd. Ook kan verwezen worden naar Richtlijn nr. 96/61/EG

van de Raad van de Europese Unie van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PbEG L 257/26), waarin eveneens een voorkeur voor doelvoorschriften ligt besloten (artikel 9, derde en vierde lid).

Voor zover dat naar het oordeel van het bevoegd gezag noodzakelijk is, kunnen ook middelvoorschriften worden gesteld (artikel 8.12, tweede lid). Zo zal in een aantal gevallen of voor bepaalde milieu-effecten niet volstaan kunnen worden met doelvoorschriften en zijn middelvoorschriften meer aangewezen.

De mogelijkheid tot het formuleren van een meer flexibele vergunning wordt ook teruggevonden in artikel 8.16, onder a en b, van de Wet milieubeheer, waarin de mogelijkheid wordt gegeven in de vergunningvoorschriften rekening te houden met voorzienbare veranderingen.

De mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in de vergunning ruimte te bieden voor veranderingen van de inrichting, is niet onbegrensd. De door de Raad vermelde artikelleden spelen daarbij een belangrijke rol. Bij het formuleren van doelvoorschriften blijven de vergunningaanvraag en de daarin beschreven inrichting overeenkomstig het bepaalde in het door de Raad aangehaalde artikel 8.11, eerste lid, het uitgangspunt: de in de vergunning toegestane nadelige gevolgen zullen niet los mogen staan van de activiteiten waarvoor vergunning wordt gevraagd. Ook zullen de veranderingen niet mogen leiden tot een andere inrichting dan waarvoor vergunning is gevraagd. Om hierover geen misverstand te laten bestaan is naar aanleiding van het advies van de Raad de formulering van artikel 8.19 aangepast. In het nieuwe tweede lid, onder a, wordt thans tot uitdrukking gebracht dat de verandering niet mag leiden tot een andere inrichting dan waarvoor de vergunning is verleend. In de nieuwe formulering is aangesloten bij de gevestigde jurisprudentie omtrent het verlenen/weigeren van vergunningen voor inrichtingen waaruit voortvloeit dat de inrichting waarvoor de vergunning is gevraagd het onderwerp van de besluitvorming omtrent de vergunning moet zijn; er mag geen andere inrichting worden vergund dan is aangevraagd (recent nog bevestigd in Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State, 6 april 1998, nr. E03.96 1439, Roosendaal en Nispen). Ook in de toelichting wordt nader op de relatie met de vergunningaanvraag ingegaan.

De toetsing van de vergunningverlenende overheid aan het ALARA-beginsel zoals opgenomen in het eveneens door de Raad aangehaalde artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, begrenst eveneens de mogelijkheden om in de vergunning rekening te houden met veranderingen in de inrichting. Het ALARA-beginsel strekt ertoe dat de milieuvergunning de grootst mogelijke bescherming moet bieden tegen de nadelige gevolgen van de inrichting (inclusief de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen) voor het milieu (tenzij dat redelijkerwijze niet kan worden gevergd). Binnen het beschermingsniveau dat uit de toetsing aan ALARA voortvloeit, kan sprake zijn van flexibiliteit in de wijze waarop de inrichting mag worden ingericht en in de activiteiten en veranderingen die in die inrichting mogen plaatsvinden. De toetsing aan ALARA betekent echter wel dat het bevoegd gezag nadrukkelijk moet afwegen of, en zo ja welke mogelijkheden het het bedrijf wil bieden voor veranderingen van de inrichting of haar werking. Op de wijze waarop dit kan worden vormgegeven, is in de memorie van toelichting ingegaan. Het bevoegd gezag moet daarbij uitgaan van de stand der techniek met betrekking tot de inrichting waarvoor vergunning is gevraagd. Ook ten aanzien van de in de vergunningaanvraag voorziene ontwikkelingen moet worden uitgegaan van die stand der techniek.

De melding krachtens het nieuwe artikel 8.19, tweede lid, laat onverlet de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om in het belang van de bescherming van het milieu een procedure tot wijziging van de vergunning te starten. Dit kan bijvoorbeeld samenhangen met de verplichting die het bevoegd gezag op basis van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer heeft om regelmatig te bezien of de voorschriften en de beperkingen van de vergunning nog toereikend zijn gezien de technische ontwikkelingen en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu (de zogenaamde actualiseringsplicht). Ook hierbij zal het ALARA-beginsel een rol spelen. Dit zal ook met name relevant zijn op terreinen van de milieukwaliteit waarop nog een sterke terugdringing van de milieubelasting noodzakelijk is. De door de vergunninghouder gemelde verandering kan daarbij een aanleiding zijn.

Het advies van de Raad is aanleiding geweest om het bevoegd gezag de mogelijkheid te geven om in reactie op de melding aan te geven dat de gemelde verandering aanleiding is tot toepassing van de artikelen 8.22, 8.23 of 8.25 van de Wet milieubeheer. Een aanleiding kan bijvoorbeeld zijn de toetsing van de voorgenomen verandering aan het beginsel van ALARA zoals dit ook tot uitdrukking komt in artikel 8.22. Hierdoor heeft het bevoegd gezag bovendien de mogelijkheid om ten aanzien van de veranderingen zelf af te wegen wat de gevolgen mogen zijn ten aanzien van de bescherming van het milieu. In paragraaf 4.3 van de toelichting onder «Aanleiding tot wijziging van de vergunning» wordt hier uitgebreider op ingegaan.

*2. In het nieuwe vijfde en zesde lid van artikel 8.19 WMB wordt bepaald dat een schriftelijke verklaring van het bevoegd gezag omtrent de aanvaardbaarheid van een melding overeenkomstig het derde lid zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes weken na ontvangst van de melding wordt genomen en tegelijkertijd met het afgeven van de verklaring daarvan openbaar kennis wordt gegeven door het bevoegd gezag. Met deze bepalingen wordt beoogd duidelijk te maken dat de schriftelijke mededeling van het bevoegd gezag aan de vergunninghouder, inhoudende dat de voorgenomen verandering een verandering is als bedoeld in de aanhef van het derde lid van artikel 8.19 WMB, een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen de mogelijkheid van bezwaar en beroep openstaat. Naar het oordeel van de Raad dient de schriftelijke melding als bedoeld in het derde lid, onderdeel a, dan te worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van de Awb. Gelet op de beperkte strekking van de melding adviseert de Raad te bepalen dat te dezer zake de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb dient te worden gevolgd.*

*De Raad adviseert het wetsvoorstel in vorenbedoelde zin aan te passen en tevens in paragraaf 4 van de memorie van toelichting een verduidelijking te geven van het beoogde systeem van rechtsbescherming. Voorts zou moeten worden toegelicht welke rechtsgevolgen de verschillende mogelijke reacties of het uitblijven daarvan hebben voor de gemelde activiteiten en in het bijzonder op welk moment rechtszekerheid bestaat dat die activiteiten voorzover het de toepassing van de WMB betreft, onherroepelijk zijn toegestaan.*

2. Ik deel volledig het oordeel van de Raad dat een schriftelijke melding dient te worden aangemerkt als een aanvraag in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (verder: Awb) (artikel 1:3, derde lid). Dit blijkt ook uit het feit dat in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.19, vierde lid, wordt verwezen naar de artikelen 4:5 en 4:15 van deze wet.

Het overnemen van het advies van de Raad om, gelet op de beperkte strekking van de melding, te bepalen dat ter zake de openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4. van de Awb dient te worden gevolgd, zou leiden tot een aanmerkelijke verzwaring van de procedure. Als afdeling 3.4 van toepassing wordt verklaard, moeten de volgende extra acties worden uitgevoerd:

- in dag-, nieuws- of huis-aan-huis-bladen zal kennisgeving van de melding of het ontwerp van het besluit moeten worden gedaan (artikel 3:12 Awb);
- gedurende 4 weken na ontvangst van de melding zal de melding of het ontwerp-besluit met de daarop betrekking hebbende stukken ter inzage moeten worden gelegd en zullen desgevraagd ook afschriften van die stukken moeten worden verstrekt (artikel 3.11 Awb);
- belanghebbenden kunnen hun zienswijze naar keuze schriftelijk of mondeling naar voren brengen (3:13 Awb); indien de zienswijze mondeling naar voren wordt gebracht, zal ook een verslag moeten worden gemaakt.

Afdeling 3.4 (en afdeling 3.5 die ingevolge artikel 8.6 van de Wet milieubeheer van toepassing is op de aanvraag om een vergunning) is bedoeld voor besluiten waarbij grote aantallen belanghebbenden, geïnteresseerden dan wel aan het bestuur onbekende belanghebbenden betrokken kunnen zijn. Het betreft hier echter veranderingen ten opzichte van een vergunning waaromtrent reeds de uitgebreide voorbereidingsprocedure heeft plaatsgevonden en waarbij bovendien gebleven wordt binnen de milieugevolgen die ingevolge die vergunning zijn toegestaan. Met name de eisen dat de veranderingen niet mogen leiden tot andere of grotere milieugevolgen of tot een andere inrichting perken de betekenis van de meldingen voor derden sterk in.

Waar die betekenis er wel is, bestaat ook in de thans opgenomen procedure de mogelijkheid van bezwaar en beroep. Het belang van een zwaardere procedure wordt dan ook niet onderkend. Ook in de procedure van het wetsvoorstel kunnen belanghebbenden een rol spelen. Indien het bevoegd gezag besluit tot het afgeven van de verklaring als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, onder c (dus bij acceptatie van de melding), dient het openbaar kennis van dat besluit te geven (artikel 8.19, vijfde lid) en belanghebbenden kunnen ingevolge artikel 20.13 van de Wet milieubeheer tegen dat besluit bezwaar en beroep aantekenen.

Ook zou het van toepassing verklaren van afdeling 3.4 in de praktijk ertoe leiden dat de beslistermijn van 6 weken waarschijnlijk veelal niet zal worden gehaald, gezien alleen al de termijn van terinzagelegging en het inbrengen van zienswijzen (4 weken). Er zou dan òf een langere beslistermijn òf een mogelijkheid tot verlenging van de termijn in het wetsvoorstel moeten worden opgenomen. Een dergelijke verzwaring van de procedure resulterende in een langere beslistermijn, zou afbreuk doen aan de met dit wetsvoorstel te bereiken dereguleringsdoelstelling. Bovendien wordt de verzwaring onevenredig geacht in verhouding tot het soort beslissingen waaromtrent het hier zal gaan.

In paragraaf 4.4 van de toelichting wordt thans de door de Raad gevraagde verduidelijking van het systeem van rechtsbescherming alsmede een verduidelijking van de rechtsgevolgen van de verschillende reacties op de melding gegeven. Deze opmerking van de Raad heeft tevens geleid tot een nadere concretisering in artikel 8.19, vierde en vijfde lid. In het vierde lid is aangegeven dat ook de bekendmaking van het besluit inzake de verklaring binnen de genoemde termijn van zes weken dient plaats te vinden. In het vijfde lid is de zinsnede «zo spoedig mogelijk» nader gepreciseerd doordat daaraan is toegevoegd «doch uiterlijk twee weken» (na de bekendmaking).

*3. In het voorgestelde onderdeel g van het eerste lid van artikel 8.13 wordt bepaald dat in de vergunning kan worden voorgeschreven dat van de daarbij aangegeven veranderingen als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid, WMB, dat zijn veranderingen die in overeenstemming zijn met de voor de inrichting verleende vergunning en de daaraan verbonden beperkingen en voorschriften, op een bij het voorschrift te bepalen termijn schriftelijk mededeling wordt gedaan aan het bevoegd gezag of een door hem aangewezen instantie. Dit houdt een verzwaring voor het bedrijfsleven in ten opzichte van de huidige situatie hetgeen enige bevreemding wekt omdat het de bedoeling is een versoepeling van de administratieve lasten aan te brengen. Overigens rijst de vraag wat het gevolg kan zijn van nalatigheid in het voldoen aan het voorschrift. In beginsel zou dit tot een handhavingsactie moeten leiden, ondanks het feit dat de inrichting overigens overeenkomstig de vergunning in werking is. De Raad adviseert ook op deze punten in de toelichting nader in te gaan.*

3. De mogelijkheid van een toename van administratieve lasten als gevolg van het voorschrijven van een mededeling als bedoeld in artikel 8.13, onder g, valt waarschijnlijk weg ten opzichte van de besparing op lasten ten gevolge van de wijziging van de in artikel 8.1 en 8.19. neergelegde regeling. Op deze besparing is ingegaan in paragraaf 7.1 van de toelichting.

Ook van belang is in deze dat het niet de bedoeling van het wetsvoorstel is dat veelvuldig van de mogelijkheid van artikel 8.13, onder g, wordt gebruik gemaakt, maar slechts in die gevallen waarin het bevoegd gezag het van belang acht om van (bepaalde) veranderingen op de hoogte te worden gebracht. Daarbij geldt het vereiste van de eerste volzin van artikel 8.13, eerste lid, dat het voorschrift in het belang moet zijn van de bescherming van het milieu. Dus de mededelingsverplichting kan slechts worden opgenomen indien deze relevant is uit een oogpunt van de bescherming van het milieu. Bovendien heeft het bevoegd gezag ten aanzien van het voorschrijven van de mededeling omtrent veranderingen als bedoeld in artikel 8.19, tweede lid (in het naar aanleiding van het advies van de Raad bijgestelde wetsvoorstel: artikel 8.1, derde lid), verschillende mogelijkheden. Het bevoegd gezag heeft de vrijheid om te bepalen binnen welke termijn – voor of na de verwezenlijking van de verandering, maandelijks of bijvoorbeeld jaarlijks – de mededeling moet worden gedaan en voor welke van de veranderingen de verplichting tot

mededeling geldt (alle of slechts bepaalde veranderingen). Het bevoegd gezag kan hiermee maatwerk leveren en mede het aspect van het voorkomen van onnodige administratieve lasten meewegen.

De Raad vraagt naar het gevolg van nalatigheid in het voldoen aan het voorschrift. Het betreft hier een administratieve verplichting, die opgenomen is uit een belang van de bescherming van het milieu. Het bevoegd gezag zal een dergelijk voorschrift alleen opnemen als de mededeling voor de monitoring/controle van de vergunning meerwaarde heeft. Overtreding van een dergelijk voorschrift zal ook handhaving vereisen. Dat verder overeenkomstig de vergunning wordt gehandeld, is daarbij niet relevant. Overigens doet deze situatie zich vaker voor bij administratieve verplichtingen. Vergelijk bijvoorbeeld het niet voldoen aan de verplichting tot het melden van de afvoer van afvalstoffen zoals opgenomen in hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, terwijl de afgifte van de afvalstoffen overigens wel correct plaatsvindt. In de toelichting is hierop overeenkomstig het advies van de Raad nader ingegaan.

*4. Voor redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

4. Aan de redactionele kanttekeningen van de Raad is gevolg gegeven. Bovendien is van de gelegenheid gebruik gemaakt de tekst op een aantal punten te actualiseren en redactioneel te verbeteren. Ook is in de toelichting de relatie met de Wet verontreiniging oppervlaktewateren verduidelijkt. Tot slot is de inwerkingtredingsbepaling aangepast, omdat het, gezien de naar aanleiding van het advies van de Raad aangebrachte wijziging van artikel 8.19, tweede lid, onder c, niet meer noodzakelijk wordt geacht dat er rekening wordt gehouden met een termijn voor eventueel noodzakelijke aanpassingen van vergunningen. Door deze wijziging is er immers een vangnet gecreëerd voor het geval er sprake is van vanuit het oogpunt van milieubescherming te ruim geformuleerde vergunningen.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan 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 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,  
J. P. Pronk

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 3 augustus 1998, no. W08.98.0125, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

**Memorie van toelichting**

- In paragraaf 4.2, onderdeel a, het daar genoemde wetsvoorstel de eerste keer voluit schrijven.
- In paragraaf 5 de afkorting UvW de eerste keer voluit schrijven.
- In de toelichting op artikel 8.19, tweede lid, (bladzijde 18, bovenaan) de verwijzing naar paragraaf 4.2 corrigeren, omdat geen andere voorbeelden dan reeds genoemd zijn opgenomen.