



Advies Raad van State betreffende voorstel van wet houdende wijziging van de Wet milieubeheer (instemmende beschikking voor het toepassen van algemene regels op bepaalde activiteiten binnen inrichtingen)

Nader Rapport

21 oktober 2014

IenM/BSK-2014/89649

Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 18 juni 2008, nr. 08.001777, machtigde Hare Majesteit de Koningin de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 augustus 2008, nr. W08.08.0226/IV, bied ik U hierbij aan.

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

Het onderhavige voorstel van wet heeft als doel het introduceren van het vereiste van voorafgaande instemming van het bevoegd gezag met bepaalde activiteiten binnen inrichtingen, die onder de algemene regels, bedoeld in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer vallen. Dit heeft betrekking op activiteiten die niet vergunningplichtig zijn volgens de Nederlandse wetgeving, maar wel onder de m.e.r.-beoordelingsplicht op grond van de M.e.r.-richtlijn vallen. Dat vereist een beoordeling van het bevoegd gezag of voor een voorgenomen activiteit een milieueffectrapport noodzakelijk is.

Inmiddels is door de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht voorzien in de mogelijkheid voor activiteiten binnen inrichtingen, die onder de algemene regels, bedoeld in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer en onder de m.e.r.-beoordelingsplicht vallen, een voorafgaande instemming van het bevoegd gezag te vereisen. Het wetsvoorstel dient daarom geen doel meer.

Daartoe gemachtigd door de ministerraad moge ik U verzoeken goed te vinden dat het advies van de Raad van State buiten verdere behandeling wordt gelaten en dat het onderhavige nader rapport tezamen met het advies van de Raad van State en het voorstel van wet en de daarbij horende memorie van toelichting zoals deze aan de Raad van State zijn voorgelegd, openbaar wordt gemaakt.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
W.J. Mansveld.*



Advies Raad van State

No. W08.08.0226/IV
's-Gravenhage, 8 augustus 2008

Aan de koning

Bij Kabinetsmissive van 18 juni 2008, no.08.001777, 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 houdende wijziging van de Wet milieubeheer (instemmende beschikking voor het toepassen van algemene regels op bepaalde activiteiten binnen inrichtingen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel hangt samen met een voorgenomen wijziging van het Besluit m.e.r. In het Besluit m.e.r. zullen naar aanleiding van een door de Europese Commissie in gang gezette inbreukprocedure inzake de implementatie van de M.e.r.-richtlijn¹ de drempelwaarden voor een milieubeoordeling voor een aantal categorieën activiteiten komen te vervallen. Op grond van artikel 8.1, tweede lid, Wet milieubeheer (Wm) zijn in het Besluit algemene regels voor inrichtingen (Activiteitenbesluit) categorieën inrichtingen aangewezen waarvoor een vergunningplicht geldt. In de bijlage bij dat besluit is de vergunningplicht ondermeer gekoppeld aan de regeling van de m.e.r.-beoordelingsplichtigheid in het Besluit m.e.r. Als gevolg van de voorgenomen verlaging van de drempelwaarden voor m.e.r.-beoordelingsplichtigheid in het Besluit m.e.r. zouden activiteiten waarvoor nu algemene regels in het Activiteitenbesluit, gelden vergunningplichtig worden. Met de voorgestelde wijziging van de Wm wordt beoogd de omvang van dit gevolg te verkleinen. De vergunningplichtigheid van de desbetreffende activiteiten zal beperkt blijven tot activiteiten die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen en waarvan het bevoegd gezag heeft geoordeeld dat een milieueffectrapport (MER) noodzakelijk is. Wanneer dat laatste niet nodig wordt geoordeeld, is een instemmende beschikking toereikend en geldt, waar het gaat om de beoordeelde activiteit, de vergunningplicht niet. In de gekozen opzet wordt ervan uitgegaan dat met een aanwijzing bij algemene maatregel van bestuur van de categorieën activiteiten waarvoor een instemmende beschikking geldt, in een toereikende implementatie van de M.e.r.-richtlijn kan worden voorzien.

De Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel maar maakt een aantal opmerkingen met betrekking tot onder meer de invoering in de Wm van de instemmende beschikking (punt 1) en de nadere implementatie van de M.e.r.-richtlijn ten aanzien van reeds aangevangen activiteiten (punt 3). Hij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is. Over de in de memorie van toelichting aangekondigde wijzigingen van het Besluit m.e.r. en het Activiteitenbesluit zal hij adviseren nadat daartoe strekkende ontwerpbesluiten bij hem ter advisering aanhangig zijn gemaakt.

1. De instemmende beschikking als alternatief voor vergunningplichtigheid

Het wetsvoorstel voegt aan het bestaande stelsel van de m.e.r.-beoordeling en vergunningplicht het instrument van de instemmende beschikking toe. Dit betekent dat de drijver van een inrichting waarin m.e.r.-beoordelingsplichtige activiteiten worden verricht, niet alleen verplicht is deze activiteiten te melden bij het bevoegde gezag ingevolge artikel 7.8a Wm, maar tevens verplicht is tot het aanvragen van een instemmende beschikking. Indien het bevoegd gezag van oordeel is dat een MER moet worden gemaakt zal alsnog een vergunning voor de desbetreffende inrichting moeten worden aangevraagd. Datzelfde geldt wanneer een verleende instemming in beroep wordt vernietigd omdat het bevoegd gezag ten onrechte heeft geoordeeld dat geen MER hoeft te worden gemaakt.

a. Weging van lasten

Met de voorgestelde regeling van de instemmende beschikking en de daarmee samenhangende voorgenomen wijzigingen van het Besluit m.e.r. en het Activiteitenbesluit zal voor een deel de vereenvoudiging teniet worden gedaan die met het Activiteitenbesluit werd beoogd. Volgens de toelichting wordt hiervoor gekozen om zoveel mogelijk de herleving van de vergunningplicht te voorkomen die anders het gevolg zou zijn van de aanpassing van het Besluit m.e.r. die noodzakelijk is om de M.e.r.-richtlijn volledig te implementeren.²

De Raad merkt op dat de introductie van het instrument van de instemmende beschikking de

¹ Richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L 175), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 97/11/EG van de Raad van 3 maart 1997 en richtlijn nr. 2003/35/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003.

² Zie de Memorie van Toelichting, algemeen deel, paragraaf 3.



procedure voor het verkrijgen van een milieuvergunning kan compliceren. Hij mist in de toelichting bij het wetsvoorstel een passage waarin de lasten voor overheid en bedrijfsleven die zijn verbonden aan de beoogde instemmingsregeling worden afgewogen tegen die welke zouden voortvloeien uit de herleving van de vergunningplicht als gevolg van de aanpassing van het Besluit m.e.r.. Het komt de Raad voor dat al naar gelang minder inrichtingen na een m.e.r.-beoordeling door het bevoegde gezag voor een instemming in aanmerking zouden komen en dus alsnog vergunningplichtig worden, de voordelen van de invoering van de instemmende beschikking niet opwegen tegen de nadelen die deze figuur als additionele voorziening meebrengt. De Raad adviseert deze weging van lasten alsnog in de memorie van toelichting te maken.

b. Beperking procedures

In het voorgestelde artikel 8.40b, vierde lid, is bepaald dat een melding voor een m.e.r.-beoordeling van rechtswege wordt aangemerkt als een aanvraag om een instemmende beschikking indien het bevoegd gezag van oordeel is dat geen MER hoeft te worden gemaakt. Als gevolg van deze voorzieningen zullen vooral de lasten voor inrichtingen die uiteindelijk een instemmende beschikking zullen ontvangen beperkt worden gehouden. In de gevallen waarin de instemming wordt geweigerd of een verleende instemming in beroep wordt vernietigd, zal alsnog een vergunning moeten worden aangevraagd. De instemmingsprocedure zal in die gevallen tot zwaardere lasten voor bestuur en ondernemers leiden dan het geval zou zijn wanneer voor de betrokken activiteit reeds een vergunningplicht had gegolden.

De Raad acht het wenselijk deze lasten zo beperkt mogelijk te houden. Hij adviseert daarom de procedure voor het verkrijgen van een milieuvergunning zo in te richten dat de instemmingsprocedure in de vergunningprocedure kan overgaan zodra de vergunningplichtigheid aan de orde is. Wellicht valt te denken aan het verder behandelen van een aanvraag om instemming als een vergunningaanvraag of aan de mogelijkheid de aanvraag om een instemming in de loop van een beroepsprocedure te wijzigen in een vergunningaanvraag.

c. Bestuursafhankelijke vergunningplicht

In paragraaf 5 van de toelichting wordt opgemerkt dat in het Activiteitenbesluit als weigeringsgrond voor de instemming zal worden opgenomen het oordeel van het bevoegd gezag dat een MER moet worden gemaakt. Bij weigering van de instemming moet alsnog een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm worden aangevraagd. Daartoe zal de aanwijzing van vergunningplichtige inrichtingen in de bijlage bij het Activiteitenbesluit worden aangevuld: de vergunningplicht zal ook gelden indien het gaat om activiteiten opgenomen in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit m.e.r., waarover het bevoegd gezag (naar aanleiding van een voorgenomen aanvraag om instemming) heeft geoordeeld dat een MER moet worden gemaakt.

De Raad wijst erop dat aldus een bestuursafhankelijke vergunningplicht wordt ingevoerd. Daarmee wordt het stelsel van de Wm en het Activiteitenbesluit verlaten waarbij de categorieën van inrichtingen waarvoor een vergunningplicht geldt, vooraf op regelgevend niveau (algemene maatregel van bestuur) worden aangewezen. De regeling van de vergunningplicht wordt daarmee minder transparant. Bovendien compliceert deze opzet de besluitvorming bij de m.e.r.-beoordeling. Hij adviseert hiervan rekenschap te geven in de memorie van toelichting.

2. Verlenen van instemming en te verrichten meldingen

Krachtens artikel 8.41, eerste lid, Wm kan bij een algemene maatregel van bestuur die algemene regels voor inrichtingen bevat, de verplichting worden opgelegd tot het melden van het oprichten of het veranderen van een onder die maatregel vallende inrichting of van het veranderen van de werking daarvan. In paragraaf 5 van de memorie van toelichting wordt opgemerkt dat in het Activiteitenbesluit zal worden voorgeschreven dat een melding als bedoeld in artikel 8.41 Wm moet worden gedaan als er een instemmende beschikking moet worden aangevraagd. Vervolgens wordt in dit onderdeel van de memorie van toelichting opgemerkt dat de voor te schrijven melding de gegevens zal bevatten die nodig zijn voor een mededeling als bedoeld in artikel 7.8a van de Wm (de meldplicht met het oog op de m.e.r.-beoordeling).

De Raad wijst erop dat de doelstelling van beide meldplichten niet dezelfde is. De meldplicht bedoeld in artikel 8.41 Wm strekt er vooral toe het bevoegd gezag te laten toetsen of terecht geen vergunning wordt aangevraagd dan wel door hem te laten beoordelen of maatwerkvoorschriften moeten worden vastgesteld. De gegevens die ingevolge artikel 7.8a Wm moeten worden verstrekt, zal het bevoegd gezag nodig hebben om te beslissen of een m.e.r.-beoordeling noodzakelijk is. Daarbij zal het ingevolge het vierde lid van artikel 7.8b Wm rekening moeten houden met de in bijlage III van de M.e.r.-richtlijn aangegeven omstandigheden. Uit een oogpunt van beperking van lasten acht de Raad het op zichzelf wenselijk dat beide mededelingen gecombineerd kunnen plaatsvinden. Hij adviseert echter de beoogde mogelijkheid van gecombineerde meldingen met inachtneming van het vorenstaande in de memorie van toelichting te verduidelijken.



3. Overgangssituaties

De meldingsplicht voor de op grond van artikel 8.40b aan te wijzen activiteiten zal alleen gelden en, gelet op de bewoordingen van het grondslagartikel 8.41, eerste lid, Wm, ook alleen kunnen gelden voor toekomstige oprichtingshandelingen en voor veranderingen van bestaande inrichtingen die thans onder het Activiteitenbesluit vallen. Dat betekent dat activiteiten waarvoor met inachtneming van de M.e.r.-richtlijn mogelijkwerijs een m.e.r.-beoordeling had moeten plaatsvinden, maar onder de vigeur van het Activiteitenbesluit zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van het wetsvoorstel en van de daarmee samenhangende wijzigingen van het Besluit m.e.r. en het Activiteitenbesluit, zonder nadere instemming en m.e.r.-beoordeling kunnen worden voortgezet. Eventuele invoering van het gewijzigde regime met terugwerkende kracht zou voor het betrokken bedrijfsleven belastend zijn. Dat geldt ook voor strafbaarstelling van voortzetting van de betrokken activiteiten onder het gewijzigde regime zonder nadere m.e.r.-beoordeling ingevolge de M.e.r.-richtlijn. Het is de Raad opgevallen dat in de memorie van toelichting aan deze overgangsproblematiek geen aandacht wordt besteed. De Raad adviseert aan dit aspect alsnog aandacht te besteden en te bezien of overgangsvoorzieningen moeten worden getroffen.

4. Redactionele kanttekeningen

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

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,
J.P.H. Donner.*



Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende no. W08.08.0226/IV met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft

- In het vierde lid van artikel 8.40b bepalen dat de mededeling van het voornemen tot het doen van een aanvraag van een instemming van rechtswege wordt aangemerkt als de aanvraag om instemming indien de beslissing van het bevoegd gezag inhoudt dat voor de betrokken activiteit geen milieueffectrapport behoeft te worden gemaakt.
- Bij gelegenheid van dit wetsvoorstel de inconsistentie in de verwijzing in artikel 7.8a, tweede lid, naar artikel 7.8b, eerste lid, Wm opheffen.
- De mededeling in par. 3 van de memorie van toelichting dat de huidige regeling in het Activiteitenbesluit conform de M.e.r.-richtlijn is, verduidelijken aangezien de regeling van de vergunningplicht in de bijlage van dat besluit zal worden aangepast.
- In de toelichting op artikel I, blz. 10, tweede regel van onderen, verwijzen naar artikel 4:13, *eerste lid*, Awb.



Tekst zoals aangeboden aan de Raad van State: Wijziging van de Wet milieubeheer (instemmende beschikking voor het toepassen van algemene regels op bepaalde activiteiten binnen inrichtingen)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer aan te passen vanwege de gevolgen die de beoogde aanpassing van het Besluit milieu-effectrapportage 1994 heeft voor bepaalde activiteiten waarop geen vergunningplicht maar algemene regels van toepassing zijn;

Zo is het, dat Wij, de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Na artikel 8.40a van de Wet milieubeheer wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8.40b

1. Ten aanzien van inrichtingen waarvoor de gestelde verboden van artikel 8.1 niet gelden, kunnen bij een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 8.40 categorieën van activiteiten worden aangewezen die niet binnen die inrichtingen mogen plaatsvinden zonder instemmende beschikking van het bestuursorgaan, aangegeven in die maatregel.
2. Het bestuursorgaan neemt de beschikking, bedoeld in het eerste lid, binnen acht weken na ontvangst van een daartoe strekkende aanvraag.
3. Bij de aanwijzing van de categorieën van activiteiten, bedoeld in het eerste lid, wordt per categorie aangegeven op welke gronden het bestuursorgaan de beschikking kan weigeren. Deze gronden zijn in het belang van de bescherming van het milieu.
4. Indien voor een activiteit die behoort tot een aangewezen categorie tevens een mededeling als bedoeld in artikel 7.8a is voorgeschreven en de beslissing, bedoeld in artikel 7.8b inhoudt dat voor die activiteit geen milieu-effectrapport hoeft te worden gemaakt, wordt die mededeling van rechtswege aangemerkt als aanvraag als bedoeld in het tweede lid. In afwijking van het tweede lid, neemt het aangegeven bestuursorgaan binnen twee weken met ingang van de dag na de datum van publicatie van die beslissing in de Staatscourant een beschikking op de aanvraag.

ARTIKEL II

In artikel 1a van de Wet op de economische delicten wordt in de zinsnede met betrekking tot de Wet milieubeheer onder 2° na 'artikel 8.20, eerste lid,' ingevoegd: artikel 8.40b, eerste lid,.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren wie zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,



MEMORIE VAN TOELICHTING

Algemeen

1. Aanleiding wetsvoorstel

De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel vormt de door de Europese Commissie ingezette inbreukprocedure inzake de omzetting van richtlijn nr. 85/337/EEG betreffende milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals nadien gewijzigd (hierna: richtlijn). De Commissie meent dat door niet alle maatregelen te nemen die nodig zijn om artikel 4, leden 2 en 3 in samenhang met de bijlagen II en III van de richtlijn correct om te zetten, de verplichtingen op grond van deze bepalingen en artikel 12 van de richtlijn niet zijn nagekomen. De kritiek van de Commissie betreft het Nederlandse systeem van drempelwaarden voor mer-beoordelingsplichtige activiteiten. Dit zijn activiteiten waarvan moet worden beoordeeld of een milieueffectrapport (hierna: MER) moet worden gemaakt. Wanneer een activiteit de drempelwaarde in kolom 2 van onderdeel D van de bijlage (hierna: onderdeel D) bij het Besluit milieueffectrapportage 1994 (hierna: Besluit mer) overschrijdt, beoordeelt het bevoegd gezag of er een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Er bestaat geen verplichting om activiteiten te beoordelen die de drempel niet overschrijden. Volgens de Commissie ziet de drempelwaarde in onderdeel D enkel op de *omvang* van een activiteit. Bij het bepalen of er al dan niet een MER moet worden gemaakt, moet niet alleen de omvang van een activiteit een rol spelen, maar ook andere criteria, zoals de ruimtelijke context en de cumulatie met de omgeving, zoals die zijn opgenomen in bijlage III bij de richtlijn. Het gaat er in deze inbreuk derhalve om dat de drempelwaarden in onderdeel D niet als enig criterium mogen worden beschouwd om te bepalen of er wel of geen mer-beoordeling moet worden uitgevoerd. Het Besluit mer zal naar aanleiding hiervan worden aangepast.

2. Voorgenomen wijziging van het Besluit mer

Het Besluit mer zal zodanig worden aangepast dat de drempelwaarden die in onderdeel D voor een aantal categorieën van activiteiten zijn opgenomen, zullen vervallen. Dat betekent dat in de toekomst ook alle activiteiten die de huidige drempelwaarden niet overschrijden, mer-beoordelingsplichtig zullen zijn. Op grond van artikel 7.8b, vierde lid, van de Wet milieubeheer (Wm) moet het bevoegd gezag bij zijn beslissing of een MER moet worden gemaakt rekening houden met de in bijlage III bij de richtlijn aangegeven omstandigheden. Op die manier wordt met alle in bijlage III bij de richtlijn opgenomen criteria rekening gehouden. In die bijlage worden drie categorieën van criteria genoemd: kenmerken en plaats van de projecten en kenmerken van het potentiële effect. Met deze wijziging wordt tegemoet gekomen aan het bezwaar dat de Europese Commissie heeft tegen de Nederlandse wetgeving op dit punt. Behalve het laten vervallen van de drempelwaarden in onderdeel D zullen ook nog enkele andere aanpassingen in het Besluit mer worden aangebracht, zoals het aanvullen van de categorieën van besluiten en het aanpassen van de formulering van de activiteiten aan de formulering van de activiteiten in de richtlijn. De huidige formulering van een aantal activiteiten is zodanig dat daarmee 'koppen' op de richtlijn zijn gezet. Verder zal een handleiding voor het bevoegd gezag worden opgesteld waarin wordt aangegeven op welke wijze kan worden omgegaan met de criteria van de richtlijn. Hierin zal ook de praktijkervaring die is opgedaan met de drempelwaarden worden verwerkt.

3. Gevolgen voorgenomen wijziging van het Besluit mer voor bepaalde activiteiten

Deze gevolgen doen zich in ieder geval voor bij activiteiten waarop zowel het Besluit mer als het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het activiteitenbesluit) van toepassing is.

Als gevolg van de Wet modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen¹ is het uitgangspunt van hoofdstuk 8 van de Wm per 1 januari 2008 geworden: op inrichtingen zijn algemene regels van toepassing, tenzij ervoor is gekozen een vergunning voor te schrijven. Voordien was de regel: er is een vergunning nodig, tenzij algemene regels van toepassing zijn. Op grond van het activiteitenbesluit (bijlage 1, onder d) zijn inrichtingen die voornemens zijn merplichtige of merbeoordelingsplichtige activiteiten te gaan verrichten aangewezen als vergunningplichtige inrichtingen. Hiermee is invulling gegeven aan artikel 8.1, tweede lid, van de Wm. Uiteraard geldt dit alleen indien de merplicht of merbeoordelingsplicht in het Besluit mer is gekoppeld aan de vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm. Deze koppeling is van belang omdat naast een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 ook een tracébesluit of een besluit op het gebied van de ruimtelijke ordening in het Besluit mer kan zijn aangewezen als merbeoordelingsplichtig besluit. De categorieën van besluiten ter zake

¹ Stb. 2006, 606.



van merbeoordelingsplichtige activiteiten zijn opgenomen in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer.

De huidige regeling in het activiteitenbesluit is conform de richtlijn. Zowel bij activiteiten, waarvan op voorhand vaststaat dat een MER moet worden gemaakt (hierna: merplichtige activiteiten), als bij merbeoordelingsplichtige activiteiten, is een individuele beslissing van het bevoegd gezag nodig, waarmee toestemming wordt verleend de activiteit te verrichten, bijvoorbeeld een vergunning. Deze vergunning is het (moeder)besluit ten behoeve waarvan een MER moet worden gemaakt of beoordeeld moet worden of een MER moet worden gemaakt. Artikel 1, tweede lid, van de richtlijn geeft een definitie van 'vergunning': het besluit van het bevoegd gezag waardoor de initiatiefnemer het recht verkrijgt het project uit te voeren.

Sinds 1 januari 2008 vallen bepaalde activiteiten van het activiteitenbesluit (die op grond van het Besluit mer vanwege hun omvang *niet* merbeoordelingsplichtig zijn) onder de algemene regels. De beoogde aanpassing van het Besluit mer (het schrappen van de drempels in onderdeel D) zal leiden tot het *wel* merbeoordelingsplichtig worden van die activiteiten. Op grond van het activiteitenbesluit (bijlage 1, onder d) zal de vergunningplicht voor die activiteiten dus herleven.

Alleen voor merbeoordelingsplichtige activiteiten waarover het bevoegd gezag oordeelt dat een MER gemaakt moet worden, is het herleven van de vergunningplicht gewenst. Vanuit milieuoogpunt ligt een vergunningplicht slechts in die gevallen voor de hand. Activiteiten waarvoor een MER gemaakt moet worden, kunnen namelijk belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu hebben. Overigens zal naar verwachting slechts in een klein aantal gevallen ook daadwerkelijk een MER gemaakt moeten worden.

Het vergunningplichtig worden van merbeoordelingsplichtige activiteiten waarover het bevoegd gezag oordeelt dat geen MER gemaakt moet worden, wordt daarentegen ongewenst geacht.

Aangezien de richtlijn ook voor merbeoordelingsplichtige activiteiten waarvoor uiteindelijk geen MER gemaakt moet worden, een individuele beschikking vereist, dient voor laatstbedoelde activiteiten een voorziening te worden getroffen.

4. Doelstelling en inhoud wetsvoorstel

Dit wetsvoorstel heeft tot doel hoofdstuk 8 van de Wm zodanig aan te vullen dat de gevolgen die de voorgenomen wijziging van het Besluit mer heeft voor de onder punt 3 bedoelde activiteiten van het activiteitenbesluit (waarover het bevoegd gezag oordeelt dat *geen* MER moet worden gemaakt) worden beperkt.

Er is voor gekozen om in een nieuw artikel 8.40b het bevoegd gezag de bevoegdheid te geven om, in plaats van een vergunning, voor deze activiteiten een 'instemmende beschikking' te verlenen. De algemene regels blijven van toepassing. Hiermee wordt zowel voldaan aan de eis die de merregelgeving stelt (een individuele beschikking) als aan de huidige regeling die inhoudt dat op bepaalde activiteiten algemene regels (het activiteitenbesluit) van toepassing zijn in plaats van een vergunning.

Een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm is voor deze activiteiten niet het geschikte instrument. Die vergunning wordt verleend voor *inrichtingen*. De instemmende beschikking ziet op bepaalde *activiteiten* die binnen die inrichtingen worden verricht. Het is mogelijk dat de activiteit en de inrichting samenvallen, dus dat de inrichting eigenlijk maar één activiteit uitoefent, bijvoorbeeld een windmolenpark. Meestal zal een inrichting meerdere activiteiten omvatten. In dat geval richt de beschikking zich alleen tot een onderdeel van de inrichting, in tegenstelling tot de vergunningplicht van artikel 8.1 van de Wm die zich richt op de inrichting als geheel. De instemmende beschikking is naar haar aard een vergunning (een beschikking waarbij een bepaalde handeling wordt toegestaan), maar verschilt van de vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm. Omwille van de duidelijkheid wordt de instemmende beschikking niet een vergunning genoemd.

Verder kent de vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm eisen ten aanzien van de indiening en gegevens die bij de aanvraag overgelegd moeten worden (hoofdstuk 5 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer), een verplicht afwegingskader (art 8.8 van de Wm) en coördinatie met de bouwvergunning en de vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De beschikking als bedoeld in artikel 8.40b kent deze eisen niet. Het is in wezen een gebonden beschikking. Voor de nu bekende gevallen zal zij slechts worden verleend indien het bevoegd gezag oordeelt dat geen MER moet worden gemaakt en kan zij slechts worden geweigerd indien wel een MER moet worden gemaakt.

Op de aanvraag om deze beschikking is afdeling 4.1 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing.



Aangezien voorafgaand aan deze aanvraag ook een mededeling op grond van artikel 7.8.a van de Wm aan het bevoegd gezag moet worden gedaan van het voornemen een merbeoordelingsplichtige activiteit te verrichten, voorziet dit voorstel erin dat de mededeling van rechtswege wordt aangemerkt als een aanvraag indien de beslissing op de mededeling inhoudt dat er geen MER gemaakt moet worden. Dit om te voorkomen dat er een onnodige toename van administratieve lasten ontstaat.

5. Voorgenomen wijziging van het activiteitenbesluit

Op grond van het nieuwe artikel 8.40b kunnen categorieën van activiteiten worden aangewezen, ten aanzien waarvan het bevoegd gezag een 'instemmende beschikking' kan geven, inhoudende de toestemming om die activiteit te ondernemen. De algemene regels zijn daarop van toepassing. Die aanwijzing zal worden opgenomen in het activiteitenbesluit. De activiteiten waar het om gaat (die onder de algemene regels van het activiteitenbesluit vallen en tevens merbeoordelingsplichtig zijn) worden uitgeoefend door een beperkt aantal bedrijven (windmolen-energieparken en sommige bedrijven in de metaalindustrie). Dat het slechts om een beperkt aantal bedrijven gaat, wordt verklaard door het feit dat een aantal merbeoordelingsplichtige activiteiten niet aan een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm is gekoppeld, maar bijvoorbeeld aan een bestemmingsplan. Verder zijn er merbeoordelingsplichtige activiteiten die niet binnen een inrichting worden verricht of die juist wel binnen een inrichting worden verricht maar is die inrichting vergunningplichtig omdat daartoe een gpbv-installatie behoort. Daarnaast valt een aantal merbeoordelingsplichtige activiteiten onder een van de andere categorieën van onderdeel d van de bijlage bij het activiteitenbesluit en zijn die activiteiten derhalve om een andere reden al vergunningplichtig.

Het is niet uitgesloten dat een dergelijke aanwijzing ook in andere besluiten gedaan zal worden, wanneer er een relatie is tussen bepaalde activiteiten en de mer-regelgeving (bijvoorbeeld het Besluit landbouw milieubeheer).

In het activiteitenbesluit zal worden voorgeschreven dat een melding als bedoeld in artikel 8.41 van de Wm moet worden gedaan als er een instemmende beschikking moet worden aangevraagd. Deze melding zal de gegevens bevatten die nodig zijn voor een mededeling als bedoeld in artikel 7.8a van de Wm.

Als weigeringsgrond voor deze activiteiten zal worden opgenomen het oordeel van het bevoegd gezag dat een MER gemaakt moet worden. In dat geval moet alsnog een vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm worden aangevraagd.

In het activiteitenbesluit (bijlage 1, onder d) zal de vergunningplicht wat betreft de merbeoordelingsplichtige activiteiten (onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer) afhankelijk worden gemaakt van de beslissing dat er een MER gemaakt moet worden. Een inrichting voor mer-beoordelingsplichtige activiteiten wordt dus pas vergunningplichtig indien het bevoegd gezag heeft geoordeeld dat een MER moet worden opgesteld. Vergunningplichtig (op grond van hoofdstuk 8 van de Wm) zullen, voor zover er een relatie is met de regelgeving inzake de milieu-effectrapportage, volgens het activiteitenbesluit zijn: merplichtige activiteiten opgenomen in onderdeel C van de bijlage van het Besluit mer en activiteiten opgenomen in onderdeel D, waarover het bevoegd gezag heeft geoordeeld dat een MER moet worden gemaakt. Alleen voor merbeoordelingsplichtige activiteiten waarvoor geen MER moet worden gemaakt wordt een instemmende beschikking verleend en zullen de algemene regels van toepassing blijven.

Deze beschikking zal met de wijziging van het *Besluit mer* bij de categorieën van activiteiten die het betreft worden opgenomen in kolom 4 van onderdeel D van de bijlage bij dat besluit naast 'de besluiten waarop afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en afdeling 13.2 van de wet van toepassing zijn' (waaronder ook de vergunning als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm valt).

Vanuit de praktijk bezien zal de gang van zaken de volgende zijn. Indien voor een activiteit (aangewezen in onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer en in het activiteitenbesluit als activiteit waarvoor een instemmende beschikking moet worden aangevraagd) een mededeling, bedoeld in art. 7.8a, van de Wm wordt gedaan zal het bevoegd gezag beoordelen of een MER moet worden gemaakt. Indien het bevoegd gezag oordeelt dat geen MER gemaakt moet worden, wordt die beslissing ook gepubliceerd in de Staatscourant. De mededeling wordt daardoor aangemerkt als aanvraag om een instemmende beschikking die binnen twee weken moet worden verleend. In dat geval zijn de algemene regels (het activiteitenbesluit) van toepassing.

Indien het oordeel na de merbeoordeling luidt dat wel een MER gemaakt moet worden dan wordt de instemmende beschikking geweigerd en is een vergunning vereist is. Deze dient vervolgens te worden aangevraagd.

Voor activiteiten die onder het activiteitenbesluit vallen en op dit moment al merbeoordelingsplichtig zijn (omdat ze de drempelwaarde *wel* overschrijden) betekent de voorgenomen wijziging een



verlichting, nu deze activiteiten slechts vergunningplichtig zullen zijn, indien het bevoegd gezag oordeelt dat een MER moet worden gemaakt. Het uitgangspunt is namelijk vergunningplicht indien een MER moet worden gemaakt.

6. Verhouding tot de vergunning van hoofdstuk 8 en tot de omgevingsvergunning van de voorgenoemde Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

De beschikking als bedoeld in artikel 8.40b is, zoals reeds opgemerkt, niet aan te merken als een vergunning voor een *inrichting* als bedoeld in artikel 8.1 van de Wm. Het is een zelfstandige beschikking die het verrichten van een *activiteit* toestaat. Naar verwachting zal de merbeoordeling in de meeste gevallen leiden tot de beslissing dat geen MER gemaakt hoeft te worden en daarmee tot een instemmende beschikking op de aanvraag. Indien de merbeoordeling leidt tot het moeten maken van een MER wordt de beschikking geweigerd. In dat geval dient alsnog een aanvraag voor een vergunning voor de betreffende activiteit te worden ingediend.

Vooralsnog is het niet de bedoeling de instemmende beschikking te integreren in de voorziene omgevingsvergunning². Eventuele mogelijkheden tot integratie zullen op een later moment worden bezien.

7. Uitvoerbaarheid/bestuurlijke lasten

De voorgenoemde wijziging van het *Besluit mer* leidt tot een verzwaring van de bestuurslasten door het wegvallen van de drempelwaarden voor de merbeoordelingsplichtige activiteiten. Hierdoor worden alle activiteiten die de huidige drempel niet overschrijden merbeoordelingsplichtig en daarmee vergunningplichtig. Er ontstaat in ieder geval een toename van het aantal uit te voeren merbeoordelingen. In de nota van toelichting bij het voorgenoemde besluit tot wijziging van het Besluit mer zal een kwantificering worden opgenomen van de gevolgen.

Om te voorkomen dat alle merbeoordelingsplichtige activiteiten die ook onder het activiteitenbesluit vallen, ook vergunningplichtig worden, wordt voorgesteld in de nieuwe beschikking te voorzien. Die beschikking leidt eveneens tot een toename van bestuurslasten. Ook hiervoor zal in de nota van toelichting bij het voorgenoemde besluit tot wijziging van het activiteitenbesluit een kwantificering worden opgenomen van de gevolgen.

De afweging of een instemmende beschikking kan worden verleend, hangt af van de vraag die toch al in het kader van de merregelgeving beantwoord moet worden, namelijk of wel of geen MER gemaakt moet worden. In die zin zal de toename van lasten beperkt zijn.

In het naar verwachting beperkte aantal gevallen dat een MER gemaakt moet worden naar aanleiding van een merbeoordeling zal ook sprake zijn van een toename van uitvoeringslasten. Er volgt dan immers een vergunningaanvraag.

Verder wordt een mededeling op grond van artikel 7.8a van de Wm van rechtswege aangemerkt als een aanvraag indien de beslissing op de mededeling inhoudt dat er geen MER gemaakt moet worden. De vraag of een MER gemaakt moet worden, moet worden beantwoord naar aanleiding van die mededeling. Aangezien het antwoord op die vraag beslissend is voor het al dan niet verlenen van een instemmende beschikking, zal de toename van de bestuurslasten ook in dat opzicht beperkt zijn.

8. Handhaafbaarheid

De nieuwe beschikking vult de op dit moment gangbare meldingsprocedure voor inrichtingen op grond van artikel 8.41 van de Wm aan. De artikel 8.41-melding is een heel lichte procedure die in de praktijk vaak achterwege blijft. Als het bevoegd gezag constateert dat een oprichting of wijziging van een inrichting heeft plaatsgevonden zonder melding, zijn de mogelijkheden om handhavend op te treden beperkt tot het alsnog laten doen van de melding of het optreden tegen de overtreding van de overige van toepassing zijnde regels en voorschriften; de oprichting of de verandering van de inrichting of de verandering van de werking daarvan is niet tegen te houden of op te schorten. Voor activiteiten waarvoor vooraf een instemmende beschikking vereist is, is de mogelijkheid van het tegenhouden of opschorten van de activiteit er wel. Tevens is voorzien in strafrechtelijke handhaving door opname van 'artikel 8.40b, eerste lid' in artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten).

Het is voor het bevoegd gezag eenvoudig om te achterhalen of er voor de inrichting een instemmende beschikking is verleend. Aangezien de instemmende beschikking alleen zal worden gevraagd bij de oprichting of bij grotere wijzigingen van inrichtingen die zien op de betreffende activiteiten, is bij bedrijfscontrole gemakkelijk vast te stellen of de beschikking vereist was.

De activiteiten waarvoor de instemmende beschikking nodig is, kunnen eenvoudig in het huidige

² Kamerstukken II 2007/08, 30 844.



systeem van meldingen worden opgenomen. Het elektronische meldingssysteem kan inrichtinghouders zelfs actief wijzen op het feit dat voor een nieuwe activiteit een instemmende beschikking nodig is.

9. Gevolgen voor het milieu

De beoogde aanpassing van het *Besluit mer* heeft in zoverre gevolgen voor het milieu dat er voor meer activiteiten een merbeoordeling moet worden uitgevoerd. Dit heeft in principe positieve gevolgen voor het milieu omdat het uitvoeren van een merbeoordeling, eventueel gevolgd door het maken van een MER, tot meer aandacht leidt voor de gevolgen die een bepaalde activiteit voor het milieu kan hebben.

Het onderhavige voorstel heeft als zodanig geen gevolgen voor het milieu. Het feit dat voor een aantal (merbeoordelingsplichtige) activiteiten een beschikking kan worden gegeven waardoor de activiteit mag worden uitgevoerd in plaats van het zonder meer van toepassing zijn van de algemene regels, brengt geen wijziging aan in de gevolgen voor het milieu. Verder kan worden opgemerkt dat het gebruik maken van algemene regels in plaats van een vergunning in het kader van de Wet milieubeheer reeds lang gebruik is. De Wet modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen heeft er zelfs toe geleid dat de hoofdregel is dat algemene regels van toepassing zijn en dat de vergunningplicht een uitzondering is.

10. Effecten voor bedrijven

De voorgestelde wijziging van het *Besluit mer* leidt, ten opzichte van de huidige situatie, tot een toename van het aantal mer-beoordelingsplichtige activiteiten. Alle activiteiten die zijn opgenomen in onderdeel D worden merbeoordelingsplichtig en daarmee ook mededelingsplichtig (artikel 7.8a van de Wm). Dat betekent een toename van het aantal te verrichten mededelingen. In die voorgenomen wijziging zal tevens de formulering van een aantal activiteiten worden aangepast, door zoveel mogelijk aan te sluiten bij de formulering van 'activiteiten' in de richtlijn. Daardoor zullen de 'koppen' die destijds in het *Besluit mer* op de richtlijn zijn gezet, zoveel mogelijk vervallen. Het aantal mededelingsplichtige activiteiten zal daardoor afnemen.

Deze gevolgen doen zich ook voor bij bedrijven die merbeoordelingsplichtige activiteiten verrichten en tevens zijn aan te merken als inrichtingen in de zin van hoofdstuk 8 Wm. Deze inrichtingen moeten voor een aantal activiteiten ook een beschikking aanvragen.

Met dit wetsvoorstel wordt voorzien in het van rechtswege aanmerken van de mededeling als een aanvraag om een beschikking wanneer het bevoegd gezag oordeelt dat geen MER moet worden gemaakt. Bedrijven kunnen volstaan met de mededeling (artikel 7.8a) en hoeven in dat geval geen aanvraag om een instemmende beschikking in te dienen.

Een ander effect is dat voor de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van activiteiten de beschikking op een aanvraag ingevolge artikel 8.40b moet worden afgewacht alvorens met de activiteit mag worden begonnen. Dit kan een vertraging betekenen van, behoudens beroep, maximaal vier weken. De beschikking op de aanvraag moet namelijk ingevolge artikel 8.40b, tweede lid, plaatsvinden binnen acht weken, terwijl de melding op grond van artikel 8.41 van de Wm vier weken voorafgaand aan het oprichten of het veranderen van een inrichting moet plaatsvinden.

De beschikking voor inrichtingen leidt dus tot een langere procedure voor de aanvraag/mededeling (acht weken in plaats van vier weken), en de mogelijkheid van vertraging door bezwaar en eventueel beroep. Deze gevolgen zijn echter onvermijdelijk nu we de grotere gevolgen voortvloeiend uit de aanpassing van het *Besluit mer*, willen beperken.

11. Administratieve lasten

Zoals al aangegeven onder punt 10 (effecten voor bedrijven), zal de voorgenomen wijziging van het *Besluit mer* gevolgen hebben voor het aantal te verrichten mededelingen door het bedrijfsleven (artikel 7.8a van de Wm) en daarmee voor de administratieve lasten. De overige administratieve lasten blijven beperkt tot eventueel gevraagde aanvullende informatie voor het doen van een merbeoordeling en door het herleven van de vergunningplicht indien de merbeoordeling leidt tot het moeten maken van MER. Hierop zal in de nota van toelichting bij het besluit tot wijziging van het *Besluit mer* worden ingegaan en zullen de gevolgen voor de administratieve lasten kwantitatief in beeld worden gebracht.

Voor activiteiten die op dit moment merbeoordelingsplichtig zijn en dus op grond van het *Besluit mer* en het activiteitenbesluit vergunningplichtig, is er sprake van een verlichting. Zij zullen in de toekomst slechts vergunningplichtig zijn indien daadwerkelijk een MER gemaakt moet worden.

Het adviescollege toetsing administratieve lasten heeft besloten niet te adviseren over dit wetsvoorstel.



12. Voorbereiding wetsvoorstel

Het wetsvoorstel is afgestemd met de betrokken departementen (LNV, OCW, VenW, EZ, Defensie).

Artikelsgewijs

Artikel I

Het nieuwe artikel 8.40b is nodig om te voorkomen dat de activiteiten waarop de algemene regels (van onder andere het activiteitenbesluit) van toepassing zijn, met de voorgenomen wijziging van het Besluit mer weer vergunningplichtig worden.

In het eerste lid is daarom de mogelijkheid opgenomen om categorieën van activiteiten aan te wijzen waarvoor een beschikking (niet zijnde een vergunning) aan het bevoegd gezag moet worden gevraagd waarmee toestemming kan worden verkregen om met de activiteit te beginnen. Ten aanzien van die aangewezen categorieën van activiteiten zijn de algemene regels dus niet zonder meer van toepassing, maar moet het bevoegd gezag een beschikking verlenen waarin het verklaart dat de activiteit is toegestaan. Hiermee wordt zowel aan de mer-regelgeving voldaan, die ten aanzien van merbeoordelingsplichtige activiteiten een individuele beslissing vereist, als aan de wens om op een aantal activiteiten de algemene regels van toepassing te laten zijn in plaats van een vergunning voor te schrijven.

In het tweede lid is aan de beslistermijn van artikel 4:13, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht, invulling gegeven, door een termijn van acht weken op te nemen.

Het derde lid bevat een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur per categorie van activiteiten weigeringsgronden op te nemen. Deze gronden moeten gelegen liggen in 'het belang van de bescherming van het milieu'. Voor de activiteiten waarvan nu al bekend is dat ze zullen worden aangewezen zal die weigeringsgrond zijn dat het bevoegd gezag na de merbeoordeling tot de conclusie komt dat de activiteit belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben en derhalve een MER moet worden gemaakt. In dat geval moet een vergunning worden aangevraagd.

In het vierde lid is geregeld dat de mededeling van rechtswege wordt aangemerkt als een aanvraag indien de beslissing op de mededeling inhoudt dat er geen MER gemaakt moet worden. Dit is gedaan om een onnodige toename van administratieve lasten te voorkomen. Aangezien de instemmende beschikking moet worden afgegeven indien het oordeel luidt dat geen MER gemaakt moet worden, is een periode van twee weken toereikend voor het bevoegd gezag om deze beschikking te verlenen. Andere afwegingen mag het bevoegd gezag niet maken.

Artikel III

Dit wetsvoorstel zal in werking treden op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Op dat tijdstip zal ook het aan te passen activiteitenbesluit in werking treden en zo mogelijk ook het aan te passen Besluit mer. Bij het tijdstip van inwerkingtreding zal worden afgeweken van de vaste verandermomenten en de uitgestelde inwerkingtreding van drie maanden vanwege het feit dat juist met deze wetswijziging het mogelijk wordt gemaakt om de nadelige gevolgen van de noodzakelijk gebleken aanpassing van het Besluit mer (vanwege de ingebrekestelling) voor bedrijven zo klein mogelijk te houden.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,