

Vergaderjaar 2011–2012

33 197

Wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334)

Nr. 4

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies, PbEU L 334.

³ Richtlijn nr. 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 betreffende de geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, PbEU L 24.

⁴ Dit betreft de richtlijn nr. 78/176/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 20 februari 1978 betreffende de afvalstoffen afkomstig van de titaandioxyde-industrie (PbEU L 58), de richtlijn nr. 82/883/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 3 december 1982 betreffende de voorschriften voor het toezicht op en de controle van de milieus die betrokken zijn bij lozingen van de titaandioxyde-industrie (PbEU L 378) en de richtlijn nr. 92/112/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 december 1992 tot vaststelling van de procedure voor de harmonisatie van de programma's tot vermindering en uiteindelijke afgehele opheffing van de verontreiniging door afval van de titaandioxyde-industrie (PbEU L 409).

⁵ Richtlijn nr. 1999/13/EG van de Raad inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties PbEU L 5.

⁶ Richtlijn nr. 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval, PbEU L 332.

⁷ Richtlijn nr. 2001/80/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2001 inzake de beperking van de emissies van bepaalde verontreinigende stoffen in de lucht door grote stookinstallaties, PbEU L 309.

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 10 november 2011 en het nader rapport d.d. 6 maart 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 17 juni 2011, no. 11.001481, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, de Wet milieubeheer en enkele andere wetten ten behoeve van de implementatie van richtlijn nr. 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging; herschikking; PbEU L 334), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel houdt verband met de implementatie van de richtlijn inzake industriële emissies (hierna: de richtlijn),² die de integratie beoogt van de IPPC-richtlijn³ en zes sectorrichtlijnen op het terrein van industriële emissies, te weten: de drie Titaandioxyderichtlijnen,⁴ de Oplosmiddelen-richtlijn of EG-VOS-richtlijn,⁵ de Afvalverbrandingsrichtlijn⁶ en de Richtlijn grote stookinstallaties of LCP-richtlijn.⁷

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer opmerkingen over de gekozen implementatietechniek, het gebruik van algemene bindende voorschriften en de toetsing en bijstelling van vergunningvoorwaarden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 juni 2011, nr. 11.001481, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 november 2011, nr. W14.11.0221/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt onder meer opmerkingen over de gekozen implementatietechniek, het gebruik van algemene bindende voorschriften en de toetsing en bijstelling van vergunningvoorwaarden. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het wetsvoorstel wenselijk is.

Hieronder ga ik in op het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State.

1. Implementatietechniek

De richtlijn bevat milieueisen voor de meest milieubelastende bedrijven in Europa. Het gaat in Nederland om ongeveer 3800 bedrijven.¹ Het doel van de richtlijn is de hiervoor genoemde zeven richtlijnen te herzien en samen te voegen teneinde de Europese milieudoelen te bereiken en het juridische kader te vereenvoudigen. Hiertoe bevat de richtlijn een herschikking van een aantal bestaande richtlijnen.

De implementatie van de richtlijn maakt zichtbaar dat de geldende Nederlandse systematiek van milieueisen zeer complex is. Naast de in het wetsvoorstel voorgestelde implementatie van een aantal artikelen van de richtlijn in de Wet milieubeheer (hierna: Wm), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) en enkele andere wetten, zullen de overige richtlijnartikelen worden geïmplementeerd in bijvoorbeeld het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit), het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) en de regeling omgevingsrecht. Een burger zal steeds de diverse wettelijke regelingen moeten raadplegen om zijn rechten en plichten te kennen. Deze gelaagdheid van de regelgeving, alsmede de omstandigheid dat de regelingen niet altijd volledig op elkaar zijn afgestemd² en de gelding van de Wm naast de Wabo maken het systeem onoverzichtelijk en complex.³ Een complicerende factor daarbij is dat Europese richtlijnen, en zo ook de voorliggende richtlijn, een ander begrippenkader en, in samenhang daarmee, een andere systematiek hanteren dan het Nederlandse milieurecht, hetgeen niet altijd even makkelijk is «te vertalen» naar de Nederlandse wetgeving. Het zoveel mogelijk volgen van de richtlijnterminologie en -systematiek heeft als voordeel dat de aansluiting met nationale regelgeving wordt vereenvoudigd en dat interpretatiegeschillen worden voorkomen.⁴

Gelet hierop, adviseert de Afdeling de terminologie en systematiek van de voorliggende richtlijn als uitgangspunt te nemen en slechts om klemmende redenen hiervan af te wijken.⁵

De Afdeling wijst daarbij in het bijzonder op het begrip «installatie». In artikel 3, aanhef en onder 3, van de richtlijn wordt het begrip «installatie» gedefinieerd. Het wetsvoorstel voorziet in het vervangen van de term «gpbv-installatie» door «IPPC-installatie» in de Wabo, de Wet ammoniak en veehouderij en de Waterwet. Voorts wordt in de toelichting opgemerkt dat, op enkele tientallen grote bedrijven na, de activiteiten en installaties waarbij organische oplosmiddelen worden gebruikt, geen IPPC-installaties zijn.⁶ Deze installaties vallen volgens de toelichting dus wel onder de richtlijn, maar zijn geen IPPC-installaties. De term «IPPC-installatie» komt echter niet voor in de richtlijn en de IPPC-richtlijn is ingevolge artikel 81, eerste lid, van de richtlijn vanaf 7 januari 2014 niet meer geldig. Gelet hierop wekken het voorstel om voortaan te verwijzen naar een «IPPC-installatie» en de genoemde passage in de toelichting verwarring.

De Afdeling adviseert in de nationale regelgeving te verwijzen naar een installatie als bedoeld in de richtlijn.

¹ Aldus de toelichting, paragraaf 2 «Hoofdpijnen van de richtlijn industriële emissies».

² Zo is de afstemming van regelingen inzake de gegevens die noodzakelijk zijn voor een vergunningaanvraag niet helder.

³ De regering onderkent deze complexiteit van de Nederlandse omgevingsregelgeving, zie de toelichting bij het wetsvoorstel tot wijziging van de Crisis- en herstelwet, 2011.

⁴ Zie hierover ook het Jaarverslag 2010 van de Raad van State, Eenheid en verscheidenheid – Afstemming als basisvoorwaarde van de kwaliteit van Europese en nationale wetgeving, blz. 57.

⁵ Zie hierover ook het advies van de gezamenlijke raden voor de leefomgeving en infrastructuur, Omgevingswet: de Raad voor het landelijk gebied, de Raad van Verkeer en Waterstaat en de VROM-raad, Kans voor kwaliteit, 4 november 2011, adviesnr. 2001/07, blz. 4.

⁶ Memorie van toelichting, paragraaf 2 «Hoofdpijnen van de richtlijn industriële emissies».

De Afdeling geeft een korte schets van de complexe en gelaagde systematiek van de Nederlandse milieuregelgeving, die bij implementatie van de richtlijn industriële emissies duidelijk aan het licht treedt. Eén van de complicerende factoren bij implementatie vormt de in richtlijnen gebruikte terminologie.

In dit verband refereer ik aan het streven om met de Omgevingswet beter en nadrukkelijker dan in de huidige milieuregelgeving aan te sluiten op Europese wet- en regelgeving: «De Omgevingswet is een kans om het complexe stelsel van het omgevingsrecht te herzien en te herijken op Europese grondslag.»¹ Die aansluiting zal ook worden gezocht in de gebruikte terminologie, conform de in adviezen van de Afdeling regelmatig terugkomende (en ook ditmaal opgenomen) aanbeveling om de (systematiek en) terminologie van richtlijnen als uitgangspunt te nemen en slechts om klemmende redenen hiervan af te wijken.

Dat algemene advies concretiseert de Afdeling in het kader van het voorliggende wetsvoorstel met betrekking tot de termen «installatie», «gpbv-installatie» en «IPPC-installatie». In het wetsvoorstel wordt voorgesteld de enkele jaren geleden in het milieurecht geïntroduceerde term «gpbv-installatie» te vervangen voor de term «IPPC-installatie». Dit voorstel tot vervanging van een Nederlandstalig acroniem door een Engelstalig acroniem wordt met name ingegeven door de overweging dat de Engelse term «IPPC» beter «bekt» en belangrijker, ook meer is ingeburgerd. Beide acroniemen verwijzen naar de titel van de IPPC-richtlijn (richtlijn 2008/1/EG), een titel die in de richtlijn industriële emissies terugkeert in de ondertitel: «Integrated Pollution Prevention and Control» ofwel «geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging». Dat Engelse acroniem is dé verzamelterm geworden voor de categorieën installaties, die onder het regiem van de IPPC-richtlijn vallen, een regiem dat grotendeels wordt gecontinueerd met de (hoofdstukken I en II van de) nieuwe richtlijn industriële emissies. Voor beide richtlijnen geldt dat die categorieën installaties worden benoemd in «bijlage I» van die richtlijnen en dat in de Nederlandse wetsystematiek wordt gewerkt met een zogenaamde dynamische verwijzing naar die bijlagen.

De Afdeling adviseert, gelet op de omstandigheid dat de nieuwe richtlijn via de hoofdstukken IV en V ook betrekking heeft op een categorie installaties die niet onder de noemer «IPPC-installatie» vallen (namelijk installaties waarbij oplosmiddelen worden gebruikt²), om niet te kiezen tussen het ene of het andere acroniem, maar te volstaan met het kale begrip «installatie».

Naar mijn oordeel maakt het verschil in categorieën installaties waarop de nieuwe richtlijn betrekking heeft en waarvoor die richtlijn verschillende regimens creëert, het gebruik van de algemene term «installatie als bedoeld in de richtlijn» niet mogelijk. Voor de categorie bijlage I-installaties geldt immers een vergunningplicht, voor de categorie oplosmiddeleninstallaties geldt een registratieplicht met algemene voorschriften (hoofdstuk V van de richtlijn). Laatstgenoemde installaties vallen wel onder de richtlijn, maar niet onder het (IPPC-)regiem van de hoofdstukken I en II.

Voor de in de bijlage I genoemde categorieën installaties gelden juist die twee hoofdstukken, waarin de oude IPPC-richtlijn is opgenomen. De categorie installaties die dit betreft en het regiem dat voor die installaties geldt, blijven zo goed als ongewijzigd (zie paragraaf 2 van de memorie van toelichting). De reeds ingeburgerde term «IPPC-installatie» als verzamelterm voor die categorie bijlage I-installaties kan dus onder de nieuwe richtlijn worden gecontinueerd. De vervanging van de IPPC-richtlijn door de richtlijn industriële emissies biedt daarbij gelegenheid om terug te vallen op het beter ingeburgerde Engelstalige acroniem, juist ook nu de naam van de richtlijn vanwege de integratie met

¹ Kamerstukken II, 2011/12, 33 118, nr. 1.

² En overigens niet meer dan een handvol kleine afvalverbrandingsinstallaties, die beneden de IPPC-drempel blijven.

andere richtlijnen is gehandhaafd in de ondertitel. Voor de uitvoeringspraktijk zal die herschikking van richtlijnen juist bij gebruik van deze term «IPPC-installatie» niet tot verwarring leiden, integendeel de uitvoeringspraktijk heeft altijd wat «aangehikt» tegen de term «gpbv-installatie» als een typisch «Haags» bedenksel.

Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is in de memorie van toelichting het onderscheid in regimens tussen de diverse categorieën installaties verduidelijkt.

2. Algemene bindende voorschriften

Artikel 6 van de richtlijn voorziet in de mogelijkheid voor lidstaten om voor bijzondere categorieën installaties te voorzien in bijzondere verplichtingen in algemene bindende voorschriften. Wanneer deze voorschriften worden vastgesteld, volstaat het dat in de vergunning een verwijzing naar die voorschriften wordt opgenomen. Artikel 3, aanhef en onder 8, van de richtlijn definieert dergelijke voorschriften als emissiegrenswaarden of andere voorwaarden, op sectorieel of hoger niveau, die zijn goedgekeurd met het doel om rechtstreeks te worden gebruikt bij het vaststellen van vergunningvoorwaarden.

Het wetsvoorstel voorziet niet in wijziging van de Wm of Wabo ter implementatie van deze richtlijnbepalingen en in de toelichting wordt hierop evenmin ingegaan.

Hierdoor is niet duidelijk in hoeverre gebruik wordt gemaakt van de keuzemogelijkheid die de richtlijn op dit punt biedt.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

2. Algemeen bindende voorschriften

De memorie van toelichting is naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling met betrekking tot de bedoelde keuzemogelijkheid aangevuld en verduidelijkt.

3. Niet-naleving

Artikel 8, eerste lid, van de richtlijn schrijft voor dat de nodige maatregelen worden getroffen om ervoor te zorgen dat de vergunningvoorwaarden worden nageleefd. Het tweede lid van deze bepaling verplicht ertoe dat in geval van een inbreuk op de vergunningvoorwaarden, de lidstaat er voor zorgt dat, kort gezegd, de exploitant het bevoegd gezag onmiddellijk op de hoogte stelt, de exploitant onmiddellijk de nodige maatregelen neemt om ervoor te zorgen dat weer aan de voorwaarden wordt voldaan en het bevoegd gezag de exploitant verplicht alle passende aanvullende maatregelen te nemen die nodig zijn opdat weer aan de voorwaarden wordt voldaan. Tevens schrijft artikel 8, tweede lid, laatste alinea, van de richtlijn voor dat, indien de inbreuk op de vergunningvoorwaarden een direct gevaar voor de menselijke gezondheid oplevert of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigt te hebben, en zolang niet gewaarborgd kan worden dat aan de voorwaarden wordt voldaan, de exploitatie van de installatie, stookinstallatie, afvalverbrandingsinstallatie of afvalmeeverbrandingsinstallatie, of het respectieve betrokken deel ervan, wordt opgeschort.

In de toelichting wordt gesteld dat artikel 8 van de richtlijn afdoende is geïmplementeerd in titel 17.1 van de Wm, inclusief de voorgestelde wijzigingen van artikel 17.1 en artikel 17.3 ter implementatie van artikel 7 van de richtlijn.¹ Volgens de toelichting ziet artikel 8 van de richtlijn weliswaar niet op de in titel 17.1 van de Wm geregelde ongewone

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 6 «Implementatie artikelen 7 en 8 (incidenten, ongevallen, niet-naleving)».

voorvallen, maar komen de verplichtingen die uit artikel 8 van de richtlijn voortvloeien voor de exploitant en het bevoegd gezag, volledig overeen met de verplichtingen genoemd in artikel 7 van de richtlijn en wordt op nationaal niveau door de voorgestelde regeling een volledigere integratie en vereenvoudiging bereikt ten opzichte van de richtlijn.

De richtlijn biedt op dit punt echter geen ruimte voor een dergelijke integratie van verplichtingen. Artikel 7 van de richtlijn ziet specifiek op incidenten en ongevallen die het milieu significant beïnvloeden, terwijl artikel 8 van de richtlijn de niet-naleving van vergunningvoorschriften in het algemeen betreft. Hoofdstuk 17 van de Wm bevat maatregelen in bijzondere omstandigheden en de regeling in titel 17.1 van de Wm is beperkt tot maatregelen bij een ongewoon voorval die nadelige gevolgen voor het milieu (kunnen) hebben. Artikel 8 van de richtlijn kent deze beperking niet: het ziet tevens op de naleving van vergunningvoorwaarden waarvan overtreding geen onmiddellijke dreiging voor het milieu met zich brengt, bijvoorbeeld het voorschrift dat een plan wordt opgesteld hoe de vervoersbewegingen van en naar de inrichting naar omvang en aard kunnen worden gereduceerd. De Afdeling is er niet van overtuigd dat de niet-naleving van een dergelijke voorschrift kan worden gekwalificeerd als een ongewoon voorval bedoeld in artikel 17.1 van de Wm. De term «ongewoon voorval» is in de jurisprudentie omschreven als «elke gebeurtenis in een inrichting, ongeacht de oorzaak van de gebeurtenis, die afwijkt van de normale bedrijfsactiviteiten».¹ In de literatuur wordt wel als voorbeeld genoemd dat een ontploffing van een tank of een lekkage in een leiding als ongewoon voorval kan worden gekwalificeerd, terwijl dit niet geldt voor het morsen van een vloeistof.² Gelet hierop acht de Afdeling titel 17.1 van de Wm noch de voorgestelde wijzigingen daarvan een juiste en volledige implementatie van de verplichtingen van artikel 8 van de richtlijn.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel te voorzien in een wettelijke regeling ter implementatie van artikel 8 van de richtlijn.

3. Niet-naleving

Het wetsvoorstel integreert de implementatie van artikel 8 van de richtlijn industriële emissies met de implementatie van artikel 7 van diezelfde richtlijn in titel 17.1 van de Wet milieubeheer (Wm), de titel die betrekking heeft op «ongewone voorvallen». Gekozen is voor een integratie van deze in de richtlijn nevensgeschikte bepalingen, omdat beide opeenvolgende bepalingen qua verplichtingen zowel voor de exploitant als voor het bevoegd gezag vrijwel identiek zijn – het in geval van bijzondere omstandigheden onmiddellijk melden daarvan en het onmiddellijk treffen of opleggen van maatregelen – en elkaar qua reikwijdte en strekking dus nogal overlappen, aangezien in het gros van de gevallen «een incident of ongeval» tevens «een inbreuk op de naleving» met zich zal brengen en vice versa.

De Afdeling ziet geen ruimte voor een *volledige* integratie van de in de artikelen 7 en 8 van de richtlijn opgenomen verplichtingen en wijst ter onderbouwing van dat standpunt op de verschillen in redactie tussen beide bepalingen en de daarin gestelde verplichtingen:

- a. de categorie «inbreuk op de vergunningsvoorwaarden» is ruimer en niet identiek aan de categorie «incidenten of ongevallen» («ongewone voorvallen»),
- b. bovendien ontbreekt in artikel 8 de «drempel» uit artikel 7, namelijk dat sprake moet zijn van significante beïnvloeding van het milieu.

¹ Zie bijvoorbeeld ABRS 22 september 2005, 200400556/1, AB 2005, 80 en ABRS 18 juli 2000, E03.98.0496, AB 2001, 30. Zie tevens de nota van toelichting bij het Inrichtingen- en vergunningbesluit, blz. 76.

² Zie bijvoorbeeld Tekst en Commentaar bij artikel 17.1 van de Wm, blz. 633.

Anders dan het advies van de Afdeling beklemtoonde het oorspronkelijke wetsvoorstel juist vooral de overeenkomsten en overlap tussen de in de artikelen 7 en 8 opgenomen verplichtingen, zonder overigens de door de Afdeling terecht benoemde verschillen in redactie geheel te verwaarlozen. In het gewijzigde wetsvoorstel wordt naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling op een meer evenwichtige manier met beide elementen rekening gehouden – de overeenkomsten en de verschillen – door enerzijds de in het wetsvoorstel gekozen lijn van integratie van beide bepalingen in titel 17.1 Wm te continueren en anderzijds een afzonderlijke titel 17.1B in het leven te roepen.

Deze nieuwe titel reguleert de gevallen van «niet naleving» (artikel 8 richtlijn), voor zover deze niet tevens zijn aan te merken als een «ongewoon voorval» als bedoeld in titel 17.1 Wm. Titel 17.1B verklaart – de met elementen uit de artikelen 7 en 8 van de richtlijn verrijkte – titel 17.1 Wm van overeenkomstige toepassing op gevallen van «een inbreuk», die niet veroorzaakt worden door of volledig samenvallen met een «ongewoon voorval». Voorzienbaar is immers het geval dat een inbreuk op de naleving geen incident of ongeval betreft met merkbare significante gevolgen voor het milieu: de Afdeling noemt het voorbeeld van een morsing van vloeistof van geringe omvang (bijvoorbeeld op een vloeistofdichte vloer).

Evenzeer voorzienbaar is evenwel dat, zoals reeds is opgemerkt, in het gros van de gevallen die nopen tot het onmiddellijk treffen of opleggen van maatregelen en het doen van een melding, titel 17.1 Wm van toepassing zal zijn. Deze titel, zoals onlangs gewijzigd met unanieme steun van het parlement¹, voorziet immers reeds in een maatregel- en meldingregiem voor een -vanwege de jurisprudentie omtrent het begrip «ongewoon voorval»- brede range van incidenten van niet-naleving met (mogelijke) nadelige gevolgen voor het milieu. Deze range is veel breder dan het criterium uit artikel 7 van de richtlijn industriële emissies: een significante beïnvloeding van het milieu. Juist die bredere reikwijdte van titel 17.1 maakt deze titel geschikt voor implementatie van het grootste deel van beide richtlijnartikelen in één geïntegreerd tekstvoorstel.

Door deze integratie wordt ook de bepaling over het opschorten van de exploitatie van de installatie bij uit de hand lopende situaties van niet-naleving (de slotalinea van artikel 8) van toepassing op uit de hand lopende »incidenten of ongevallen». Inhoudelijk sluit die alinea goed aan bij artikel 7 van de richtlijn. Zo ontstaat in titel 17.1 Wm één logisch samenhangende en in de praktijk goed uitvoerbare meldings- en maatregelensystematiek, die de volledige toepassing van de artikelen 7 en 8 van de richtlijn industriële emissies verzekert, namelijk het tijdig informeren van het bevoegd gezag en het onmiddellijk (doen) treffen van maatregelen, wanneer er iets loos is binnen de inrichting en dus de geldende regels niet volledig (kunnen) worden nageleefd.²

Zonder de voorgestelde integratie met artikel 7 in één meldings- en maatregel-systematiek zou de implementatie van artikel 8 een afzonderlijke meldings- en maatregelplicht voor niet naleving in het leven roepen met een veel ruimer toepassingsbereik en een veel ruimere strekking dan door de tekst van de richtlijn bepaling lijkt te zijn beoogd³ en bovendien dan te rijmen zou zijn met de bedoelde recent door het parlement aangenomen wet tot wijziging van titel 17.1 Wm. De voorgestelde wijze van implementeren sluit daarentegen goed aan op deze recente wijziging van titel 17.1 Wm.⁴ Met de inpassing in de systematiek van titel 17.1 Wm geldt voor alle situaties, zowel die van artikel 7 als die van artikel 8, de mogelijkheid om voor die gevallen, waarin er geen significante gevolgen (kunnen) zijn voor het milieu, te voorzien in een regiem van periodiek melden (zie artikel 17.2, vierde lid, Wm).⁵

¹ Stb. 2011, 452 (32 445).

² Naast de twee te implementeren artikelen kan in dit verband ook gewezen worden op overweging 26 uit de preambule en artikel 14, eerste lid, onderdeel d, van de richtlijn.

³ Artikel 8 spreekt van de «nodige maatregelen» en in de laatste alinea van de overtreffende trap daarvan.

⁴ Kamerstukken II 2009/10, 32 445, nr. 3.

⁵ Zie voor het periodiek informeren van het bevoegd gezag omtrent de naleving ook artikel 14, eerste lid, onder d, van de richtlijn.

4. Toetsing en bijstelling van de vergunningvoorwaarden

Artikel 21 van de richtlijn ziet op de zogenoemde actualiseringsplicht van het bevoegd gezag. Het derde lid van deze bepaling bevat, kort gezegd, de verplichting voor het bevoegd gezag om er op toe te zien dat binnen vier jaar na bekendmaking van besluiten over de beste beschikbare technieken (BBT-conclusies betreffende de hoofdactiviteit van een installatie) het bevoegd gezag erop toeziet dat alle vergunningvoorwaarden worden getoetst en indien nodig worden geactualiseerd om ervoor te zorgen dat de richtlijnvoorschriften worden nageleefd en de installatie aan de vergunningvoorwaarden voldoet. Daarbij moeten alle nieuwe en herziene BBT-conclusies die voor de installaties gelden, in aanmerking worden genomen.

Artikel 21 van de richtlijn is reeds voor een deel geïmplementeerd in een aantal nationale wettelijke regelingen.¹ Wat het derde lid betreft, merkt de Afdeling het volgende op:

- de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo zien op «de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden» en niet expliciet op de in artikel 12, derde lid, van de richtlijn voorgeschreven nieuwe of herziene BBT-conclusies.*
- artikel 5.10, aanhef en onder b, van het Bor schrijft voor dat het bevoegd gezag in ieder geval toepassing geeft aan het bepaalde in artikel 2.30, eerste lid, van de Wabo, indien «belangrijke veranderingen van de beste beschikbare technieken een aanmerkelijke beperking van de emissies zonder buitensporige kosten mogelijk maken;». De richtlijn kent de twee beperkingen «belangrijke» en «zonder buitensporige kosten» niet. Wel laat de aanhef van artikel 5.10 van het Bor ruimte voor een eerdere toetsing door de zinsnede «in ieder geval».*

Gelet hierop acht de Afdeling artikel 21, derde lid, van de richtlijn onvolledig geïmplementeerd. Een volledige en juiste implementatie van deze richtlijn bepaling vergt een formeelwettelijke regeling van de situatie waarin voor inrichtingen nieuwe of herziene BBT-conclusies gelden.² Hierbij dient nadrukkelijk te worden verwezen naar de BBT-conclusies en niet alleen naar technische ontwikkelingen, inclusief de termijn van vier jaar na bekendmaking van de besluiten over de BBT-conclusies en de verplichting om alle nieuwe of herziene BBT-conclusies in aanmerking te nemen bij de beoordeling.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel te voorzien in een wettelijke regeling ter implementatie van artikel 21, derde lid, van de richtlijn.

4. Toetsing en bijstelling van de vergunningsvoorwaarden

In het wetsvoorstel is conform het advies van de Afdeling nadrukkelijker dan in het oorspronkelijke voorstel voorzien in de implementatie van artikel 21, derde lid, van de richtlijn. In het gewijzigde wetsvoorstel wordt voorgesteld om artikel 2.30 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) aan te vullen (zie Artikel I, onderdeel C) om zo een uitdrukkelijke grondslag te geven voor de aanvulling van artikel 5.10 van het Besluit omgevingsrecht (Bor), waarin de aangescherpte actualiseringsplicht uit de richtlijn zal worden geïmplementeerd. Bij die aanvulling en wijziging van artikel 5.10 Bor was overigens reeds voorzien in het schrappen van de beperking «zonder buitensporige kosten», waarmee dus op voorhand al was tegemoetgekomen aan een opmerking ter zake van de Afdeling.³

¹ Deze is te vinden in de artikelen 2.30, 2.31 en 2.31a van de Wabo, de artikelen 5.5, 5.7 en 5.10 van het Bor en de artikelen 6.22 en 6.26 van de Waterwet en artikel 6.2 van het Waterbesluit.

² Een regeling in de artikelen 2.30, eerste lid, en 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo ligt voor de hand.

³ Vanwege de gelaagdheid in de implementatieregelgeving is het advies van de Afdeling alleen gebaseerd op het voorliggende wetsvoorstel, waardoor de implementatie van het overgrote deel van de richtlijn industriële emissies aan het oog van de Afdeling was onttrokken. De implementatie op amvb-niveau wordt afzonderlijk aan de Afdeling ter advisering voorgelegd. De implementatie op het niveau van een ministeriële regeling behoeft niet aanhangig te wordengemaakt bij de Afdeling.

5. Milieu-inspecties

Artikel 23 van de richtlijn bevat de verplichting om een systeem van milieu-inspecties van installaties op te zetten voor het onderzoek van het volledige spectrum van relevante milieueffecten van de betrokken installaties. De Afdeling maakt de volgende opmerkingen.

a. Niet-routinematige inspecties

Het vijfde lid van artikel 23 van de richtlijn schrijft voor dat niet-routinematige inspecties worden uitgevoerd om bijvoorbeeld ernstige milieuklachten zo snel mogelijk en in voorkomend geval vóór de afgifte, toetsing of bijstelling van een vergunning te onderzoeken. Met name de zinsnede «in voorkomend geval voor de afgifte, toetsing of bijstelling van een vergunning te onderzoeken» roept de vraag op, of het resultaat van deze milieu-inspecties moet worden betrokken bij de beoordeling van de vergunningaanvraag en dienovereenkomstig de richtlijn op dit punt aanpassing vergt van artikel 2.14 van de Wabo inzake de beoordelingscriteria van de vergunningaanvraag. Tevens lijkt aanscherping van artikel 5.2, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo op zijn plaats, waarin is bepaald dat het bevoegd gezag, onverminderd hoofdstuk 9 van de Algemene wet bestuursrecht, tot taak heeft klachten te behandelen die betrekking hebben op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de betrokken wetten met betrekking tot het uitvoeren van het betrokken project.

De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel te voorzien in een wettelijke regeling ter implementatie van artikel 23, vijfde lid, van de richtlijn.

b. Verslagleggingsverplichting

Het zesde lid van artikel 23 van de richtlijn bevat een nieuwe verplichting ten opzichte van de IPPC-richtlijn: na elk bezoek stelt het bevoegd gezag een verslag op met de relevante bevindingen ten aanzien van de naleving van de vergunningvoorwaarden door de installatie en de conclusies ten aanzien van de noodzaak van verdere maatregelen. Dit verslag dient, kort gezegd, binnen twee maanden na het bezoek ter kennis te worden gebracht van de exploitant en binnen vier maanden na het bezoek openbaar te worden gemaakt. Onverminderd artikel 8, tweede lid, van de richtlijn, ziet het bevoegd gezag erop toe dat de exploitant binnen een redelijke termijn alle in het verslag vermelde noodzakelijke maatregelen neemt.

Het wetsvoorstel voorziet niet in aanpassing van de bestaande nationale regelgeving ter implementatie van deze nieuwe richtlijnverplichtingen en ook in de toelichting wordt hierop niet ingegaan. De Afdeling acht een nadere beschouwing over deze verslagleggingsverplichting op zijn plaats, mede in het licht van de bestaande handhavinginstrumenten, alsmede een standpunt van de regering over de wijze waarop deze richtlijnverplichting zal worden geïmplementeerd en in hoeverre hoofdstuk 5 van de Wabo inzake de bestuursrechtelijke handhaving aanpassing behoeft aan de richtlijntekst.

De Afdeling adviseert de toelichting op dit punt aan te vullen.

5. Milieu-inspecties

a. Niet-routinematige inspecties

De Afdeling adviseert de Wabo op twee punten aan te passen. De suggestie om artikel 2.14 Wabo aan te passen volgt uit een vragenderwijs gegeven interpretatie van de zinsnede «en in voorkomend geval vóór de afgifte, toetsing of bijstelling van een vergunning». Via een aanvulling van artikel 2.14 Wabo kunnen de resultaten van milieu-inspecties worden betrokken bij het beoordelen van vergunningsaanvragen. De richtlijntekst legt die verbinding zelf niet expliciet.

De betreffende zinsnede lijkt vanwege de openingswoorden «in voorkomend geval» en het daaraan voorafgaande «zo snel mogelijk» te moeten worden gelezen als een tijdsbepaling: een milieu-inspectie mag niet worden uitgesteld tot na de afgifte, toetsing of bijstelling van een vergunning. Bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een nieuwe IPPC-installatie of inrichting, kan van voorafgaande klachten, ongevallen, incidenten of gevallen van niet-naleving geen sprake zijn. «In voorkomend geval» kan dus logischerwijs alleen betrekking hebben op een actualisering of wijziging van een vigerende omgevingsvergunning (§ 2.6 Wabo), waarvoor genoemde omstandigheden juist ook de aanleiding kunnen vormen (artikel 17.3, derde en vierde lid, Wm). Het vijfde lid van artikel 23 van de richtlijn verplicht niet tot een standaard nulmeting of opleveringscontrole bij afgifte van nieuwe vergunningen. Implementatie van deze bepaling is daarom niet voorzien in artikel 2.14 Wabo, maar in artikel 10.3 van de Regeling omgevingsrecht. De richtlijn-bepaling schrijft, zoals reeds opgemerkt, niet uitdrukkelijk voor dat de resultaten van een milieu-inspectie betrokken worden bij het toetsen van een vergunningsaanvraag. Om geen nationale kop te introduceren wordt deze koppeling – hoe zinvol ook – in de implementatieregelgeving niet aangebracht. Die koppeling lijkt overigens zo evident dat ook zonder nader voorschrift elk bevoegd gezag bij wijziging van een vergunning aandacht zal schenken aan het nalevingsgedrag en recente incidenten met betrekking tot de desbetreffende inrichting, voor zover de genoemde bepaling van artikel 17.3, derde en vierde lid, Wm daartoe al niet verplicht.

Vanwege een andere aanvulling van artikel 10.3 van de Regeling omgevingsrecht behoeft ook artikel 5.2 Wabo geen aanscherping: tot het behandelen van klachten behoort ook het uitvoeren van milieu-inspecties, zonder dat dit uitdrukkelijk wordt geëxpliciteerd. Die concretisering van de handhavingstaak vindt plaats in de gelaagde wetgevingssystematiek, via het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht (artikel 5.3 Wabo). Het uitvoeren van milieu-inspecties wordt gereguleerd door de in artikel 7.2, vierde lid, van het Besluit omgevingsrecht verplicht gestelde toezichtstrategie. Die strategie maakt deel uit van het in hoofdstuk 7 van het Bor voorgeschreven handhavingsbeleid. Die toezichtstrategie wordt nader uitgewerkt in artikel 10.3, tweede en derde lid, van de Regeling omgevingsrecht. Ter implementatie van het vijfde lid van artikel 23 is een aanvulling van artikel 10.3 (met een nieuw vijfde lid) voorzien. De huidige tekst van artikel 10.3 voorziet alleen in een regeling voor routinematige milieu-inspecties. In zoverre is – opnieuw op voorhand al – tegemoetgekomen aan een opmerking ter zake van de Afdeling.

b. Verslagleggingsverplichting

Ook voor het zesde lid van artikel 23 van de richtlijn is implementatie voorzien in een aanvulling van artikel 10.3 van de Regeling omgevingsrecht. De memorie van toelichting is conform het advies van de Afdeling aangevuld, zodat bij kennisneming van het wetsvoorstel meer zicht wordt gegeven op de implementatie van artikel 23 in de onderliggende

regelgeving. Tevens is een volledige implementatietabel toegevoegd aan de memorie van toelichting. Die tabel was nog niet volledig beschikbaar bij het aanhangig maken van het oorspronkelijke wetsvoorstel bij de Afdeling advisering van de Raad van State.

De Afdeling advisering van 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 waarnemend vice-president van de Raad van State,
P. Van Dijk*

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 staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma