

Kenmerk	W08.10.0281/IV
Datum advies	17 september 2010
Vindplaats	Staatscourant 2010, nr. 18864

Volledige tekst

Ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (afvalgerelateerde activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), met nota van toelichting.

Bij Kabinetsmissive van 9 juli 2010, no.10.001962, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (afvalgerelateerde activiteiten in het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer), met nota van toelichting.*(zie noot 1)*

Met het ontwerpbesluit wordt uitvoering gegeven aan het regeringsbeleid om milieuvergunningplichtige activiteiten gefaseerd onder de werking van het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) te brengen. Het besluit heeft betrekking op afvalgerelateerde activiteiten die binnen inrichtingen plaatsvinden. In samenhang met de wijziging van het Activiteitenbesluit bevat het ontwerpbesluit tevens wijzigingen van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Met die wijzigingen wordt voor een aantal specifieke activiteiten een omgevingsvergunning voorgeschreven waarop slechts de zogenoemde reguliere procedure*(zie noot 2)* van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing is (hierna: lichte vergunningsprocedure).

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het ontwerpbesluit, maar maakt onder meer opmerkingen over het beschermingsniveau van de voorgenomen wetgeving. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het ontwerpbesluit wenselijk is.

1. Achtergrond

Tot 1 januari 2008 gold het uitgangspunt dat inrichtingen een milieuvergunning nodig hadden, tenzij zij onder algemeen geldende regels vielen die voor bepaalde bedrijfssectoren waren vastgesteld. Dit uitgangspunt is sinds 1 januari 2008 omgedraaid. Sinds die datum is het uitgangspunt dat inrichtingen moeten voldoen aan algemene regels, tenzij voor hen een vergunningplicht geldt. Deze algemene regels zijn opgenomen in algemene maatregelen van bestuur (amvb) die zijn gebaseerd op artikel 8.40 van de Wet milieubeheer (Wm). Het Activiteitenbesluit is een dergelijke amvb.

Het Activiteitenbesluit onderscheidt drie typen inrichtingen:

- Type A-inrichtingen

Dit zijn inrichtingen waarvan de activiteiten weinig (negatieve) effecten hebben op het

milieu. Zij vallen onder een 'licht regime'. Dat wil zeggen dat zij zich niet hoeven te melden bij het bevoegd gezag bij oprichting of wijziging van de inrichting. Voor deze inrichtingen geldt alleen hoofdstuk 2 van het Activiteitenbesluit (met uitzondering van enkele algemene voorschriften uit hoofdstuk 3).

- Type B-inrichtingen

Dit zijn inrichtingen waarvoor geen vergunningplicht (meer) geldt en die geheel onder algemene regels vallen, maar geen 'licht regime' zijn. Alle hoofdstukken uit het Activiteitenbesluit zijn op deze inrichtingen van toepassing. Voor oprichting, wijziging of uitbreiding van de inrichtingen geldt een meldingsplicht.

- Type C-inrichtingen

Dit zijn inrichtingen waarvoor een vergunning blijft gelden. Daarbij gaat het in ieder geval om inrichtingen die op grond van EU-richtlijnen zoals de Kaderrichtlijn afvalstoffen of de EG-richtlijn milieueffectbeoordeling, (zie noot 3) onder het vergunningenregime dienen te vallen. Type C-inrichtingen krijgen voor een deel van hun activiteiten met de voorschriften van hoofdstuk 3 van het Activiteitenbesluit te maken.

Met de inwerkingtreding van het Activiteitenbesluit in 2008 is de eerste fase van de modernisering van algemene regels afgerond. Het ontwerpbesluit is het tweede besluit tot wijziging van het Activiteitenbesluit in de tweede fase van dit project. Het ontwerpbesluit brengt ongeveer 3600 inrichtingen waarin afvalgerelateerde activiteiten worden verricht onder de werking van het Activiteitenbesluit. Voor ongeveer 1830 van deze inrichtingen wordt de vergunningplicht vervangen door een meldingsplicht. Voor de overige inrichtingen wordt de omgevingsvergunning die met de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt voorbereid (hierna: de uitgebreide vergunningsprocedure), vervangen door een omgevingsvergunning voor specifieke binnen die inrichtingen verrichte activiteiten die met een lichte vergunningsprocedure wordt voorbereid. (zie noot 4) Na het verlenen van die laatste vergunning zijn de algemene regels van het Activiteitenbesluit van toepassing. Voor drijvers van vergunningplichtige inrichtingen wordt de regelgeving met deze wijziging complexer (zie hierna onder punt 3).

2. Van preventief naar repressief toezicht; beschermingsniveau

Het uitgangspunt bij de modernisering van de algemene regels is dat het beschermingsniveau van de voorschriften uit de bestaande algemene regels of individuele vergunningen behouden blijft. Om dit te bereiken, is het van belang te onderkennen dat ingevolge de vervanging van een vergunning door algemeen geldende regels, de voorafgaande beoordeling van de gereguleerde handeling bij de vergunningaanvraag grotendeels verschuift naar een repressieve beoordeling in het kader van het toezicht op en de handhaving van de algemeen geldende regels. Daarbij moet in ogenschouw worden genomen dat de algemene regels ter bescherming van de gevolgen voor het milieu naar hun aard niet zijn toegesneden op de milieubelastende activiteiten van een individueel bedrijf.

De verschuiving van de beoordeling van de milieugevolgen van activiteiten vindt met name plaats bij de zogenoemde A-inrichtingen, die niet behoeven te worden gemeld. Voor de in het ontwerpbesluit gereguleerde B-inrichtingen geldt dat ten tijde van de melding, dus voorafgaand aan de activiteit, een beoordeling van de noodzaak om maatwerkvoorschriften te stellen kan plaatsvinden, die in zekere zin vergelijkbaar is met de beoordeling van de vergunningaanvraag. De wetgever beoogt echter het stellen van maatwerkvoorschriften uitzondering te laten zijn en niet de regel. Tevens worden bij de melding veel minder gegevens overgelegd (zie noot 5) en voorzien de wettelijke regelingen niet in weigeringsgronden voor de melding. Dit betekent dat ook bij B-inrichtingen het bereiken van eenzelfde beschermingsniveau in overwegende mate wordt bepaald door het repressieve toezicht op de naleving van de voorschriften van het Activiteitenbesluit en het handhavend

optreden tegen overtredingen daarvan.

Weliswaar wordt in paragraaf 6 van de toelichting bij de bespreking van de Kaderrichtlijn afvalstoffen ingegaan op de selectie van afvalgerelateerde activiteiten waarvoor de vergunningplicht vervalt, maar niet is voorzien in een uiteenzetting waaruit blijkt dat voor de geselecteerde afvalgerelateerde activiteiten eenzelfde beschermingsniveau als bij vergunningverlening wordt gewaarborgd. De Afdeling acht dit wel gewenst.

De Afdeling wijst er verder op dat de verschuiving van preventief toezicht naar repressief toezicht tot gevolg heeft dat de handhaving doorslaggevend is voor het bereiken van het gewenste beschermingsniveau. Dit veronderstelt dat er voldoende menskracht en geld beschikbaar wordt gesteld ten behoeve van de handhaving. In de nota van toelichting wordt hieraan geen aandacht besteed. Nu het om een met het oog op de bescherming van het milieu kwetsbare sector gaat, adviseert de Afdeling in de nota van toelichting op vorengenoemde aspecten in te gaan.

Voorts wijst de Afdeling er op dat door het vervangen van de vergunningplicht door een meldingsplicht, er geen beschikking (meer) is waaraan een toetsing op grond van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen (bibob-toets) gekoppeld kan worden. (zie noot 6) In de nota van toelichting wordt dit erkend, (zie noot 7) maar wordt niet ingegaan op de vraag hoe de nadelige gevolgen van het wegvallen van deze toets, waar nodig, worden ondervangen. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen.

3. Complexiteit van de regelgeving voor vergunningplichtige inrichtingen

Voor de inrichtingen met afvalgerelateerde activiteiten waarvoor een vergunningplicht blijft gelden, heeft artikel II, onderdeel A, van het ontwerpbesluit tot gevolg dat zij zelf aan de hand van de in het besluit opgenomen criteria moeten onderzoeken welke van de twee procedures, de uitgebreide vergunningsprocedure of de lichte vergunningsprocedure, op hun voorgenomen activiteiten van toepassing is. Voor vergunningplichtige inrichtingen betekent dit dat bij het aangaan van één van de in het ontwerpbesluit aangewezen activiteiten moet worden nagegaan of deze de gehele inrichting betreffen en een daarop gerichte vergunningaanvraag moet worden ingediend die met een uitgebreide vergunningsprocedure wordt voorbereid, of dat kan worden volstaan met een vergunningaanvraag voor de desbetreffende activiteit(en) die met een lichte vergunningsprocedure wordt voorbereid.

De Afdeling acht het voor de uitvoerbaarheid van het ontwerpbesluit en het realiseren van de doelstelling van administratieve lastenvermindering van belang dat het voor de normadressaat duidelijk is welke vergunningsprocedure van toepassing is op de door hem verrichte activiteiten. De Afdeling adviseert om die reden artikel II van het ontwerpbesluit zo aan te passen dat de drijver van een reeds vergunde inrichting bij het aangaan van een nieuwe in het ontwerpbesluit aangewezen activiteit onder de lichte vergunningprocedure valt en de drijver van een nieuw op te richten inrichting onder de uitgebreide vergunningsprocedure valt.

4. Bestuursafhankelijkheid van het vergunningstelsel

Voor zuiveringstechnische werken met een bepaalde capaciteit is het antwoord op de vraag welke vergunningsprocedure van toepassing is, afhankelijk van het oordeel van het bevoegd gezag of een milieueffectrapport moet worden gemaakt. (zie noot 8) Met die voorgeschreven beoordeling door het bevoegd gezag wordt voldaan aan de verplichtingen die voortvloeien uit de EG-richtlijn milieueffectbeoordeling. (zie noot 9) Aldus wordt de lijn voortgezet die eerder al is voorgesteld voor een bepaalde categorie windturbines. (zie noot 10)

De Afdeling begrijpt dat met deze opzet een uit oogpunt van milieubescherming verantwoorde lastenverlichting kan worden bewerkstelligd. Zij plaatst hierbij de kanttekening dat naar mate meer van deze constructie gebruik wordt gemaakt, de regeling van de

vergunningprocedures gaandeweg meer afhankelijk wordt gesteld van het oordeel van het bevoegd gezag of voor de betrokken activiteit een milieueffectrapport moet worden gemaakt. Hierdoor doet zich de vergroting van het risico op rechtsonzekerheid en ongelijkheid in behandeling voor. De oordelen van de verschillende bevoegde gezagsinstanties over het al niet mer-plichtig zijn van een activiteit, kunnen onderling verschillen. Dit heeft niet alleen consequenties voor de te volgen procedure maar ook voor de inhoud van de vergunning, zoals het al dan niet kunnen verbinden van voorschriften aan de vergunning. (zie noot 11) De Afdeling adviseert in de nota van toelichting hierop in te gaan.

5. Bestuurslasten

In de nota van toelichting wordt medegedeeld dat over de voorschriften van het ontwerpbesluit en de uitvoerbaarheid daarvan overleg is geweest met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de andere overheden. (zie noot 12) Niettegenstaande dit overleg zijn er naar aanleiding van de voorpublicatie van het ontwerpwijzigingsbesluit nog inspraakreacties ontvangen van het Interprovinciaal overleg, de Unie van Waterschappen en van de zijde van de gemeente Amsterdam. In deze reacties worden (naast technische opmerkingen) in verschillende bewoordingen de complexiteit van de voorgestelde en bestaande regelgeving en de daaruit voortvloeiende lasten voor het bestuurlijke apparaat aan de orde gesteld. Bij de bespreking in de toelichting van de reacties op het voorgepubliceerde ontwerpbesluit wordt niet op deze twee aspecten ingegaan. De Afdeling adviseert dat alsnog te doen.

6. Geurhinder

In de voorschriften voor zuiveringstechnische werken wordt voor het begrip "gevoelig object" aangesloten op de algemene, aan de Wet geluidhinder ontleende, definitie in het Activiteitenbesluit. (zie noot 13) Gelet op de geur die deze inrichtingen kunnen verspreiden, zou echter ook aan aansluiting op de definitie van "geurgevoelig object" in de Wet geurhinder en veehouderij kunnen worden gedacht. Onder "geurgevoelig object" wordt in die laatstgenoemde wet verstaan: gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt. Dat is een ruimer begrip dan in de Wet geluidhinder. Er kunnen ook kantoorgebouwen onder vallen.

De Afdeling adviseert nader in te gaan op de keuze voor aansluiting bij de aan de Wet geluidhinder ontleende definitie in het Activiteitenbesluit.

7. Doelmatig beheer van afvalstoffen als toetsingsgrond

In het voorgestelde artikel 5.13b, derde lid, van het Bor (zie noot 14) is ten aanzien van een aantal in het voorgestelde artikel 2.2a van dat besluit (zie noot 15) aangewezen categorieën activiteiten, waaronder activiteiten in demontagebedrijven, bepaald dat de omgevingsvergunning wordt geweigerd in het belang van het doelmatig beheer van afvalstoffen. In de artikelsgewijze toelichting wordt opgemerkt dat hierbij geldt dat de vergunning in beginsel verleend kan worden als aannemelijk is dat de vergunninghouder aan de voorschriften van het Activiteitenbesluit zal voldoen. Eerder wordt er in de toelichting op de categorieën f en g van artikel 2.2a op gewezen dat bij een toets vooraf kan worden nagegaan, of in redelijkheid kan worden verwacht dat het bedrijf kan voldoen aan de hoge eisen die worden gesteld aan autodemontagebedrijven teneinde een hoogwaardig en lekvrij beheer van autowrakken te waarborgen. Hierover merkt de Afdeling het volgende op.

Indien het de bedoeling is dat in de toets op het doelmatig beheer van afvalstoffen mede een beoordeling is begrepen van de mogelijkheden van de betrokken inrichting om de voorschriften van het Activiteitenbesluit na te leven, verdient het aanbeveling dat met zoveel woorden in het ontwerpbesluit vast te leggen. Aldus wordt ook duidelijker uitvoering

gegeven aan de opdracht in artikel 23, derde lid, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (zie noot 16) de vergunning te weigeren wanneer de bevoegde instantie van mening is dat de voorgenomen verwerkingsmethode vanuit milieubeschermingsoogpunt onaanvaardbaar is.

8. Transponeringstabel

Op diverse plaatsen in de nota van toelichting wordt gewezen op verplichtingen die uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen voortvloeien. De Afdeling adviseert de implementatie van deze richtlijn in het ontwerpbesluit op een meer overzichtelijke wijze weer te geven in een aan de nota van toelichting toe te voegen transponeringstabel. Daarin zouden ook de gewijzigde implementaties van de andere in de aanhef van het ontwerpbesluit genoemde EU-richtlijnen moeten worden opgenomen, zoals de Richtlijn stedelijk afvalwater (zie noot 17) en de Grondwaterrichtlijn. (zie noot 18)

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

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W08.10.0281/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel A, onder 3, "als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, van de Binnenvaartwet vervangen door: als bedoeld in artikel 1, eerste lid, van de Binnenvaartwet.
- In het voorgestelde artikel 3.5b, derde en vierde lid, van het Activiteitenbesluit de verhouding tussen de regelgevende bevoegdheid van de minister en de toegekende maatwerkbevoegdheid van het bevoegd gezag preciseren.
- In het voorgestelde artikel 3.31 van het Activiteitenbesluit de definitie van "inerte goederen" naar voren halen.
- In het voorgestelde artikel 3.40, tweede lid, van het Activiteitenbesluit de constructie "van overeenkomstige toepassing" hanteren.
- In het voorgestelde artikel 6.33a, tweede lid, van het Activiteitenbesluit "bij maatwerk" vervangen door: bij maatwerkvoorschrift.
- In het voorgestelde artikel 6.34, derde lid, van het Activiteitenbesluit tussen "voordoen en" en "de gevolgen hiervan" invoegen: beperken van de.
- Artikel V overeenkomstig aanwijzing 235, tweede en derde lid, van de Aanwijzingen voor regelgeving redigeren.
- Alsnog een toelichting geven op artikel I, onderdelen R, S en W en artikel III.

Nader rapport (reactie op het advies) van 10 november 2010

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft u in overweging een besluit te nemen, nadat met de opmerkingen van de Afdeling rekening zal zijn gehouden.

1. Zoals de Afdeling wenst, heb ik in de nota van toelichting een passage opgenomen met

een uiteenzetting waaruit blijkt dat in de algemene regels eenzelfde beschermingsniveau wordt gewaarborgd als bij vergunningverlening. Net als voor alle activiteiten die onder het Besluit algemene regels voor inrichtingen milieubeheer (Activiteitenbesluit) worden gebracht, geldt voor de handelingen met afvalstoffen dat met de voorschriften hetzelfde milieubeschermingsniveau wordt gewaarborgd als bij vergunningverlening. Het toetsingskader voor voorschriften die krachtens artikel 8.40 van de Wet milieubeheer (Wm) gesteld worden is immers ook gelijk aan het toetsingskader dat geldt voor het opstellen van de omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). De eisen in het ontwerpbesluit voor het opslaan en bewerken van afvalstoffen zijn gebaseerd op de bestaande beleidskaders en BBT-referentiedocumenten die bij vergunningverlening ook als uitgangspunt gelden.

2. In navolging van het advies van de Afdeling ben ik in de nota van toelichting ingegaan op de handhaving naar aanleiding van deze wijziging. De Afdeling gaat ervan uit dat er een verschuiving van preventief toezicht naar repressief toezicht plaatsvindt.

Met preventieve handhaving op naleving wordt mijns inziens toezicht op de naleving bedoeld zonder dat er reden is om aan te nemen of vaststaat dat sprake is van overtreding van een voorschrift. Het is niet de bedoeling dat met de verschuiving van de vergunningplicht naar meldingsplicht de preventieve handhaving verschuift naar de repressieve handhaving. Voor de vormgeving van het preventief toezicht van de bedrijven die met deze wijziging te maken hebben is primair het bevoegd gezag verantwoordelijk. Het bevoegd gezag moet zich daarbij laten leiden door hoofdstuk 7 van het Besluit omgevingsrecht. Aangenomen mag worden dat preventief toezicht op de naleving van de voorschriften uit het Activiteitenbesluit in principe op dezelfde wijze plaatsvindt als het preventief toezicht met betrekking tot de milieuvergunning(voorschriften). Het verschil is dat niet wordt gehandhaafd op de vergunning(voorschriften), maar op de voorschriften die zijn opgenomen in het Activiteitenbesluit en – indien van toepassing - op de melding die door de drijver van de inrichting is gedaan.

Waar wel een verschuiving plaatsvindt is in het moment waarop voor het eerst contact zal zijn met een bedrijf. Bij de vergunningverlening is dit vooraf. Bij de handhaving op het Activiteitenbesluit is dat achteraf. Dit betekent dat in het contact met het bedrijf de nadruk op de handhaving komt te liggen. De eventueel extra (in het kader van vergunningverlening diende ook al gehandhaafd worden) bestuurlijke lasten worden gecompenseerd door de vermindering van bestuurlijke lasten in verband met de verschuiving van vergunningverlening naar meldingsplicht.

3. In navolging van het advies van de Afdeling ben ik alsnog ingegaan op het ondervangen van de nadelige gevolgen van het wegvallen van de bibob-toets. Bij de bedrijven waar het om gaat, is het vanwege milieucriminaliteit niet noodzakelijk de milieuvergunningplicht in stand te laten. Voor zover bekend wordt bij deze branches de toets niet toegepast. Dat laat onverlet dat het bevoegd gezag daar waar sprake is van handelen in strijd met de regelgeving haar strafrechtelijke en bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheden kan toepassen. Dwangsom en bestuursdwang waaronder het stilleggen van een bedrijf, behoren tot de mogelijkheden.

4. Ik onderschrijf de reactie van de Afdeling dat het voor de normadressaat duidelijk moet zijn welke vergunningprocedure op hem van toepassing is. Daarom heb ik artikel 2.4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) uitgebreid met een nieuw (derde) lid, waaruit volgt dat bij een verandering van de inrichting of de werking daarvan een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo, kan worden aangevraagd in plaats van een vergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo. Het moet gaan om een verandering die activiteiten betreft die zijn aangewezen in artikel 2.2a van

het Bor. Op de aanvraag is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing. Uit deze bepaling volgt dat wanneer de verandering niet uitsluitend gaat over activiteiten die zijn aangewezen in artikel 2.2a, een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, alsmede een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, van de Wabo moet worden aangevraagd. Op deze gecombineerde aanvraag is volgens artikel 3.10 van de Wabo de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing.

5. In navolging van het advies van de Afdeling heb ik de nota van toelichting (algemeen deel onder punt 5) aangevuld met een passage over de constatering van de Afdeling dat de procedure van vergunningverlening gaandeweg meer afhankelijk wordt gesteld van het oordeel van het bevoegd gezag over het maken van een milieueffectrapport. Ik heb daarin aangegeven dat de voordelen van de gekozen constructie opwegen tegen het nadeel dat op voorhand niet duidelijk is welke vergunningprocedure uiteindelijk gevolgd zal gaan worden. Het aantal gevallen waarin het bevoegd gezag besluit dat een milieueffectrapport gemaakt moet worden is naar verwachting beperkt. Over een vergroot risico op ongelijkheid in behandeling merk ik nog op dat een aanvrager ook bij vergunningverlening afhankelijk is van het oordeel van het bevoegd gezag. De vraag of een vergunning al dan niet verleend wordt en zo ja, welke voorschriften daaraan verbonden worden, kan ook verschillend worden beantwoord afhankelijk van wie bevoegd gezag is.

6. Ik heb het advies van de Afdeling opgevolgd en heb de nota van toelichting aangevuld. Over de inspraakreacties (complexiteit van de voorgestelde en bestaande regelgeving en de daaruit voortvloeiende bestuurlijke lasten) kan worden opmerkt dat de systematiek van het Activiteitenbesluit met dit wijzigingsbesluit niet is gewijzigd. Aangezien het bevoegd gezag reeds bekend is met dit besluit en hier geruime tijd mee

werkt, is er naar verwachting geen sprake van een substantiële toename van bestuurlijke lasten. Het bevoegd gezag is vroegtijdig bij de totstandkoming van de tekst van het wijzigingsbesluit betrokken en heeft voorlichting ontvangen in alle fasen van het totstandkomingsproces. Voor provincies die vanaf deze wijziging voor het eerst met het Activiteitenbesluit te maken krijgen heeft daarnaast een intensief voorlichtings- en opleidingstraject plaatsgevonden.

7. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling is gekozen voor het introduceren van het begrip 'geurgevoelig object' en daarmee aan te sluiten bij de Wet geurhinder en veehouderij. Het ontwerpbesluit en de nota van toelichting zijn hierop aangepast.

8. Naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling over het doelmatig beheer van afvalstoffen als toetsingsgrond, is de nota van toelichting aangevuld.

Voor de meeste handelingen met afvalstoffen die onder het Activiteitenbesluit gebracht worden, geldt dat doelmatig beheer voldoende geborgd is door naleving van de voorschriften. Bij een aantal activiteiten, genoemd in artikel 5.13b, derde lid, is het echter belangrijk dat die vooraf op doelmatigheid worden beoordeeld.

De noodzaak van een toets vooraf kan voortkomen uit het risico op illegale activiteiten en de mogelijke gevolgen voor het milieu die daaraan verbonden zijn. Bij de meeste activiteiten met afvalstoffen die onder het besluit gebracht worden is dit risico niet heel groot, maar bij enkele activiteiten kan dit niet worden verwaarloosd. Het gaat dan met name om de vraag of bepaalde, voor een doelmatig beheer van afvalstoffen noodzakelijke, voorgeschreven voorzieningen aanwezig zijn. Daarbij speelt ook de vraag of de betreffende voorzieningen in lijn zijn met de verwachte aard en omvang van de in te nemen of vrijkomende stromen. Enkel wordt getoetst of de voorzieningen aanwezig zijn, niet hoe ze zijn uitgevoerd. Bovendien

betreft het louter een toets op voorzieningen die in het kader van een doelmatige beheer van afvalstoffen noodzakelijk zijn en niet alle voorgeschreven voorzieningen. Zo valt bij autodemonterage vooral te denken aan de aanwezigheid van vloeistofdichte vloeren en de voldoende opslagmogelijkheden voor (gevaarlijke) afvalstoffen. Het acceptatie-beleid dat bij de melding gevoegd moet worden speelt een belangrijke rol bij de toets. Mede op basis daarvan kan het bevoegd gezag bepalen welke voorzieningen in het kader van het doelmatig beheer van afvalstoffen relevant zijn.

Of die voorzieningen ook aan de voorschriften voldoen is een vraag die in het kader van de handhaving wordt beoordeeld. Aanpassing van het ontwerpbesluit in de zin zoals de Afdeling voorstelt ligt mijns inziens derhalve niet in de rede.

Een andere reden waarom een toetsing vooraf nodig is, is dat de Kaderrichtlijn afvalstoffen voor de betreffende activiteiten een dergelijke toets verplicht stelt. Het gaat hier namelijk deels om handelingen die gericht zijn op de verwijdering van afvalstoffen.

9. In navolging van het advies van de Afdeling zijn aan de nota van toelichting transponeringstabellen toegevoegd over de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de Richtlijn stedelijk afvalwater en de Grondwaterrichtlijn.

10. De meeste redactionele opmerkingen van de Afdeling zijn verwerkt.

a. Bij nader inzien is afgezien van de wijziging in artikel 1.1, eerste lid, van de begripsbepaling "bunkerstation". Deze begripsbepaling was overgenomen uit het voormalige Binnenschepenbesluit. De wijziging had tot doel om aan te sluiten bij de nieuwe definitie van "bunkerstation", die met ingang van 1 juli 2009 in de Binnenvaartwet wordt gehanteerd.

Inmiddels zijn wijzigingen van de Binnenvaartwet en het Binnenvaartbesluit in voorbereiding om de begripsbepaling "bunkerstation" uit het voormalige Binnenschepenbesluit weer te herstellen. Derhalve is de voorgenomen wijziging van artikel 1.1, eerste lid, niet meer nodig.

b. Aan de opmerking onder het tweede gedachtestreepje over de verhouding tussen de regelgevende bevoegdheid en de maatwerkbevoegdheid is tegemoet gekomen doordat de maatwerkbevoegdheid zal worden opgenomen in de ministeriële regeling. Op grond van die bevoegdheid kan het bevoegd gezag ook minder gebruikelijke of ongebruikelijke maatregelen voor slibopslag of slibverlading voorschrijven in situaties waar geen sprake is van een acceptabel geurhinderniveau en waarin noch aan de voorschriften van het besluit noch aan die van de regeling kan worden voldaan.

c. De definitie van 'inerte goederen' is conform de opzet van het Activiteitenbesluit in artikel 1.1 opgenomen.

d. De opmerking onder het zesde gedachtestreepje waarin wordt voorgesteld om artikel 6.34, tweede lid, aan te vullen is niet overgenomen. De in dat lid opgenomen formulering is overgenomen van artikel 2.1, tweede lid, onder I, en wordt ook elders in het besluit gebruikt.

11. Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om te voorzien in de volgende aanpassingen:

a. In het nieuwe artikel 2.12 is verduidelijkt dat de bepalingen omtrent het mengen van afvalstoffen niet van toepassing zijn op afvalwaterstromen die via dezelfde route worden geloosd. Tegen het mengen van dergelijke afvalwaterstromen voorafgaand aan het lozen bestaan milieuhygiënisch geen bezwaren, mede omdat daarmee het aantal lozingspunten kan worden beperkt.

b. Artikel 4.6 is ook van toepassing verklaard op een opslagtank boven een oppervlaktewaterlichaam omdat opslagtanks in een bunkerstation ook aan de eisen voor vloeibare bodembedreigende stoffen moeten voldoen.

c. Het begrip 'vergunning' in de artikelen 6.1, 6.4, 6.19a, 6.19b, 6.24a en 6.24b alsmede het begrip 'omgevingsvergunning' in artikel 6.4 is aangepast. Met het vervallen van het begrip 'vergunning' in artikel 1.1 van het Activiteitenbesluit als gevolg van het Invoeringsbesluit Wet

algemene bepalingen omgevingsrecht, is het noodzakelijk te specificeren welke vergunning is bedoeld.

d. In de aanhef van artikel 2.2a van het Bor is geregeld dat niet worden aangewezen activiteiten die plaatsvinden binnen een inrichting waarin zich een gpbv-installatie bevindt. Indien binnen een dergelijke inrichting de activiteiten worden verricht die zijn opgenomen in de onderdelen a tot en met k, dan is in alle gevallen een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo vereist.

e. Een aanpassing van artikel 2.4, tweede lid, van het Bor. De verwijzing naar de toepasselijkheid van algemene maatregelen van bestuur die zijn gebaseerd op artikel 8.40 van de Wm is te ruim. Dat lid is nu beperkt tot algemene maatregelen van bestuur die voor veranderingen van de inrichting of de werking daarvan geen wijziging van de vergunning voorschrijven. Daarnaast zondert dit lid veranderingen van gpbv-installaties uit, hetgeen eerder ten onrechte niet was gedaan.

f. De artikelen VI en VII zijn opgenomen in artikel 1.2a jo. artikel 6.44a van het Activiteitenbesluit respectievelijk in artikel 3.3a jo. artikel 8.1, tweede lid, van het Bor om deze bepalingen beter zichtbaar te maken.

g. Artikel VIII vervalt. Dat artikel bevatte een afstemmingsbepaling met een wetsvoorstel inzake de evaluatie van de Wet Bibob. Aangezien dit wetsvoorstel nog niet is ingediend bij de Tweede Kamer is het niet mogelijk deze bepaling te handhaven. Het vervallen van de artikelen 2.2a, onderdeel j, en 5.13b, vijfde lid, van het Activiteitenbesluit en het in werking treden van artikel V zal in het kader van bedoeld wetsvoorstel worden geregeld.

h. Tot slot zijn op enkele plaatsen tekstuele verbeteringen aangebracht en zijn enkele omissies verholpen.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu

(1) Per 1 september 2010 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Sinds die datum kent de Raad van State - naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak - een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden adviesaanvragen bij de Raad van State van vóór 1 september 2010 na die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

(2) Waarin de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (afdeling 3.4) van de Awb niet van toepassing is maar een aangepaste versie van titel 4.1 van de Awb (par. 3.3 van de Wabo).

(3) Richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L312); Richtlijn nr. 85/337/EG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG (PbEG L 175).

(4) Nota van toelichting, Algemeen deel, paragraaf 3. Doelstellingen, uitgangspunten en reikwijdte van de tweede fase.

(5) Dit blijkt uit een vergelijking van de gegevens voorgeschreven in afdeling 1.2 van het

Activiteitenbesluit en hoofdstuk 5 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit.

(6) Een bibob-toets is alleen mogelijk bij het weigeren of intrekken van een beschikking; zie artikel 1 juncto artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen.

(7) Zie de nota van toelichting, Artikelsgewijs, Artikel II, Onderdeel C.

(8) Voorgesteld artikel 2.2a, aanhef en onder a en b, en artikel 5.13b, eerste lid, Bor.

(9) Richtlijn nr. 85/337/EG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 27 juni 1985 betreffende de milieueffectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten, zoals gewijzigd bij richtlijn 97/11/EG van de Raad van de Europese Unie van 3 maart 1997 tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG (PbEG L 175).

(10) Een ontwerpbesluit waarover de Raad van State eerder heeft geadviseerd onder nr. W08.10.0113.

(11) In het voorgestelde artikel 5.13a van het Bor (artikel II, onderdeel A) wordt het verbinden van voorschriften aan een vergunning voor de in artikel 2.2a aangewezen activiteiten (de reguliere vergunning) uitgesloten.

(12) Paragraaf 10.

(13) Voorgestelde paragraaf 3.1,4a van het Activiteitenbesluit (artikel I, onderdeel Q).

(14) Artikel II, onderdeel C.

(15) Artikel II, onderdeel A.

(16) Richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312),

(17) Richtlijn nr. 91/271/EEG van de Raad van de Europese gemeenschappen van 21 mei 1991 inzake de behandeling van stedelijk afvalwater (PbEEG L 135)

(18) Richtlijn nr. 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand (PbEU L 371).

[Gehele tekst ontwerpregeling met toelichting \(pdf, 518 kB\)](#)